

Wioletta Witoszko

Uniwersytet w Białymstoku, Polska

witoszko@uwb.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4077-5703>

Ważny interes służby jako przyczyna zwolnienia ze służby o charakterze klauzuli generalnej

The Important Interest of the Service as an Optional Reason for Dismissal from Service in
the Form of a General Clause

Abstract: Among the prerequisites for optional dismissal from service, which are specified and do not leave the authorities any leeway in their assessment, a general reason, such as an important interest of the service, has been normalized. The concept of an “important interest of the service” is not defined, so this premise should be specified in each case by indicating both objective and subjective circumstances. The interest of the service is a set of values that the normal system should uphold when tasks in the field of safety and public order are carried out. One element of officer protection is the requirement to consult a company trade union organization before issuing a decision on dismissal from service due to an important interest of the service. Moreover, the decision to dismiss someone from the service may be issued only by the higher superior, who guarantees that the correct decision will be made and has greater competence in assessing the needs of the service and its interests.

Keywords: general clause, important interest of the service, optional discharge from service

Słowa kluczowe: klauzula generalna, ważny interes służby, fakultatywne zwolnienie ze służby

Uwagi wstępne

Zatrudnienie funkcjonariuszy służb mundurowych (w Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Wywiadu Wojskowego, Służbie Ochrony Państwa, Straży Marszałkowskiej) oraz żołnierzy zawodowych na podstawie mianowania charakteryzuje się trwałością stosunku służbowego przez ustanowienie katalogu

przyczyn uzasadniających zwolnienie ze służby. W tych pragmatykach służbowych wyróżnia się podział na dwa katalogi przyczyn uzasadniających zwolnienie ze służby, jak przyczyny obligatoryjne oraz przyczyny fakultatywne. Stwierdzenie przyczyn obligatoryjnych, jak np. trwała niezdolność do służby, skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, zrzeczenie się obywatelstwa polskiego lub nabycie innego obywatelstwa, zobowiązują organ do wydania decyzji o zwolnieniu funkcjonariusza ze służby. Natomiast wystąpienie fakultatywnej przesłanki zwolnienia ze służby, np. nieprzydatność do służby stwierdzona w opinii służbowej w okresie służby stałej, skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo nieumyślne, nieobecność na służbie przez okres 12 miesięcy z powodu choroby, pozwala przełożonemu służbowemu ocenić, czy zwolnienie funkcjonariusza ze służby jest konieczne, czy jednak może on pozostać w służbie. Powyższa ocena jest pozostawiona uznaniu administracyjnemu organu, którego granice wyznacza przepis art. 7 k.p.a. Wynika z niego, że w toku postępowania organy administracji publicznej podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Przepis art. 7 k.p.a. nie określa hierarchii tych wartości, można więc przyjąć, że interes społeczny oraz interes obywateli są prawnie równorzędne. Oznacza to, że organ powinien załatwić sprawę, realizując w sposób możliwie najpełniejszy oba rodzaje interesów¹.

Katalogi przyczyn uzasadniających obligatoryjne oraz fakultatywne zwolnienie ze służby mają charakter zamknięty, gdyż enumeratywnie wymieniają rodzaje okoliczności, które zostały uregulowane w pragmatykach służbowych z woli ustawodawcy. Wydaje się, że zakwalifikowanie przez ustawodawcę określonych okoliczności do przyczyn obligatoryjnych lub fakultatywnych nie jest przypadkowe i powinno ujawniać jego cel. *A priori* można przyjąć, że ocena ciężaru okoliczności uznanych za przyczyny obligatoryjne jest większa od przyczyn fakultatywnych. Tak więc rodzaje przyczyn obligatoryjnych mają taki charakter, który dyskwalifikuje funkcjonariusza z dalszego pełnienia służby. Część przyczyn obligatoryjnych dotyczy utraty przez funkcjonariusza wymogów kwalifikacyjnych do pełnienia służby, inne zaś odnoszą się do poważnego naruszenia obowiązków służbowych. Natomiast wśród przyczyn o charakterze fakultatywnym przeważają okoliczności związane z utratą niekaralności lub okoliczności występujące po stronie organu².

Przyczyny o charakterze obligatoryjnym oraz o charakterze fakultatywnym są konkretnie sprecyzowane i nie pozostawiają organowi luzu w ich ocenie. Zwykle bowiem okoliczności, które zostały zakwalifikowane jako przyczyny zwolnienia ze

1 Zob. wyrok SN z dnia 18.11.1993 r., III ARN 49/93, Legalis nr 28321; szerzej zob. W. Witoszko, *Ochrona trwałości stosunku służbowego funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych*, Białystok 2019, s. 106–107.

2 Zob. szerzej W. Witoszko, *Ochrona...*, *op. cit.*, s. 47 i n.

służby, są ustalane w odrębnym postępowaniu oraz przez inny podmiot niż przełożony (dotyczy to np. ustalenia trwałej niezdolności do służby, skazania prawomocnym wyrokiem sądu, orzeczenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby).

Wśród przesłanek fakultatywnego zwolnienia ze służby zostały uregulowane przyczyny o charakterze ogólnym, jak ważny interes służby (art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji³; art. 45 ust. 2 pkt 5 ustawy o SG⁴; art. 60 ust. 2 pkt 5 ustawy o ABW i AW⁵; art. 107 ust. 2 pkt 11 ustawy o SOP⁶) lub zaistnienie innej ważnej przyczyny (art. 180 ust. 1 pkt 8 ustawy o KAS⁷). W przypadku Służby Celno-Scarbowej chodzi o zaistnienie innej niż określonej w pkt 1–7 ważnej przyczyny, jeżeli dalsze pozostawanie w służbie nie gwarantuje należytego wykonywania obowiązków służbowych, w szczególności gdy wymaga tego dobro KAS lub gdy nastąpiła utrata zaufania niezbędnego do wykonywania obowiązków służbowych. Podobnie stanowi także art. 43 ust. 3 pkt 5 ustawy o PSP⁸, z którego wynika, że fakultatywną przesłanką są inne niż określone w pkt 2–4a ważne przyczyny, jeżeli dalsze pozostawanie w służbie nie gwarantuje należytego wykonywania obowiązków służbowych. Przesłanki o charakterze ogólnym, ocennym nie występują w ustawie o służbie wojskowej⁹, ustawie o SW¹⁰, ustawie o CBA¹¹, ustawie o SM¹².

Uregulowanie przesłanek zwolnienia ze służby o charakterze ogólnym powoduje, że zamknięte katalogi przyczyn fakultatywnego zwolnienia ze służby, które enumeratywnie wyliczają rodzaje przyczyn, pozostają w tym zakresie otwarte. Wpływa to na osłabienie trwałości zatrudnienia funkcjonariuszy służb mundurowych. Ustanawiając rozbudowane katalogi przyczyn fakultatywnego zwolnienia ze służby, ustawodawca zamierzał w sposób możliwie wyczerpujący uregulować przyczyny, które uzasadniają usunięcie funkcjonariusza ze służby. Jednocześnie zdawał sobie sprawę z tego, że nie da się przewidzieć wielu okoliczności¹³. Uzasadnieniem do uregulowania przesłanek o charakterze ogólnym jest zagrożenie interesu służby, specyficzny

3 Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 360).

4 Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 305).

5 Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2020 r., poz. 27).

6 Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 575).

7 Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 422).

8 Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1123).

9 Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 860).

10 Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 848).

11 Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1921).

12 Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1940).

13 Zob. W. Witoszko, *Ochrona...*, *op. cit.*, s. 278 i n.

charakter służby oraz stojące przed nią zadania, usunięcie ze służby tych funkcjonariuszy, którzy mają wątpliwy tytuł do godnego reprezentowania organu państwowego, gdy żadna z pozytywnych przesłanek zwolnienia ze służby nie może być zastosowana¹⁴.

W niniejszym opracowaniu analizie zostanie poddana przesłanka zwolnienia ze służby w postaci ważnego interesu służby, która dotyczy funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, a także funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa. Jej celem jest ustalenie kryteriów bądź okoliczności, które są brane pod uwagę w ocenie ważnego interesu służby jako przyczyny uzasadniającej zwolnienie ze służby. W opracowaniu zostanie omówiony dorobek judykatury oraz doktryny w stosunku do funkcjonariuszy Policji, który jest znacznie większy. Jednakże należy podkreślić, że ustalenia z niego wynikające mają odpowiednie zastosowanie do wymienionych wyżej funkcjonariuszy pozostałych służb mundurowych.

1. Pojęcie „ważny interes służby”

Pojęcie „ważny interes służby” nie jest zdefiniowane, zatem przesłanka ta powinna być w każdej sprawie skonkretyzowana przez wskazanie okoliczności ją kreujących, a także kryteriów dokonanej oceny w aspekcie zarówno obiektywnym, jak i subiektywnym¹⁵. Uwzględnieniu podlegają okoliczności merytoryczne, jak też reguły ogólne postępowania, w tym zasady praworządności, a także interes organu oraz interes strony¹⁶. Przy odczytywaniu treści tego pojęcia należy sięgnąć przede wszystkim do przepisów regulujących cele i zadania Policji oraz szczególnie status funkcjonariuszy danej formacji, w tym wymagania stawiane funkcjonariuszom¹⁷. Z art. 1 ust. 1 ustawy o Policji wynika, że Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 1–4 tej ustawy do podstawowych zadań formacji należy m.in. ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra; ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego (...); inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samo-

14 Wyrok NSA z dnia 23.02.2016 r., I OSK 1643/14; A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, Postępowanie w sprawach osobowych w Policji, Wrocław 2010, s. 309–310.

15 Wyrok NSA z dnia 29.01.2016 r., I OSK 1640/14, Lex nr 2032729; wyrok WSA w Warszawie z dnia 7.12.2007 r., II SA/Wa 1603/07, Lex nr 50117.

16 Wyrok NSA z dnia 29.01.2016 r., I OSK 1491/14, Lex nr 2032723.

17 Wyrok NSA z dnia 9.01.2015 r., I OSK 2149/13, Lex nr 1678265; wyrok NSA z dnia 11.01.2017 r., I OSK 2386/16, Lex nr 2317241

rządowymi i organizacjami społecznymi; wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców. Realizacja tego rodzaju zadań wymaga, aby policjantami były osoby o odpowiednich kwalifikacjach merytorycznych oraz posiadające niezbędną zdolność fizyczną i psychiczną do służby w tej formacji. Przy tym służbę w Policji mogą pełnić wyłącznie obywatele polscy o nieposzlakowanej opinii (art. 25 ust. 1 ustawy o Policji). Jakikolwiek wątpliwości co do posiadania takiego przymiotu dyskwalifikują policjanta jako osobę zdolną do prawidłowego wykonywania obowiązków służbowych. Składa on ślubowanie, w którym zobowiązuje się między innymi do godnego zachowania w służbie i poza nią oraz należytej dbałości o dobro formacji, do której przystępuje. Ustawodawca w interesie policjantów szczegółowo określa dopuszczalne przyczyny zwolnienia ich ze służby. Jednocześnie dostrzega również potrzebę prowadzenia racjonalnej polityki kadrowej w interesie Policji oraz konieczność wyposażenia organów tej formacji w instrumenty prawne niezbędne do podejmowania działań zmierzających do budowania autorytetu państwa i zaufania obywateli do jego organów¹⁸.

W ocenie przesłanki „ważny interes służby” należy uwzględnić okoliczności dotyczące zachowania się funkcjonariusza w służbie i w życiu prywatnym bądź zdarzenia, które uniemożliwiają lub utrudniają pełnienie służby¹⁹. Przesłanka ta może wynikać z okoliczności niezawinionych przez funkcjonariusza, jednakże o zwolnieniu ze służby zdecydują potrzeby danej formacji mundurowej²⁰. Sens, znaczenie oraz sposób zastosowania przesłanki „ważny interes służby” należy do organu w kontekście danej sprawy. Oznacza to, że organ musi dokonać analizy stanu faktycznego i ocenić, czy zdarzenia kwalifikowane ujemnie w świetle przepisów prawa, a także zasad deontologii zawodu policjanta i etosu służby w Policji, nie zawsze zawinione przez policjanta, uzasadniają rozwiązanie stosunku służbowego z tym funkcjonariuszem²¹.

Interes służby to zbiór wartości, na straży których Policja, jako państwowa formacja zbrojna, powinna stać, realizując swoje ustrojowe zadania polegające na stosowaniu prawa w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego. W interesie służby policyjnej leży, aby każdy funkcjonariusz był nieskazitelny pod względem przestrzegania porządku prawnego (art. 27 ust. 1 ustawy o Policji), strzegł tajemnicy prawnie chronionej, honoru i godności Policji, a także dbał o dobre imię służby. Interes służby to wartość polegająca na stałym spełnianiu przez funkcjonariusza wymogów stawianych charakterowi osoby ubiegającej się o przyjęcie do służby, takich jak nieposzlakowana opinia. Interes służby jest prawnym dobrem, które wchodzi w skład

18 Wyrok TK z dnia 19.10.2004 r., K 1/04, OTK-A 2004/9/93.

19 Wyrok NSA z dnia 1.12.1994 r., III ARN 65/94, OSNP 1995 r., nr 3, poz. 31.

20 Wyrok NSA z dnia 27.10.2016 r., I OSK 1111/15, Lex nr 2177174.

21 Wyrok NSA z dnia 4.07.2018 r., I OSK 40/18, Lex nr 2531191.

dobra znacznie bardziej pojemnego, określonego w art. 7 k.p.a. jakim jest interes społeczny²².

Naruszenie interesu powinno mieć formę kwalifikowaną – „ważnego” interesu służby. Nie każde więc naruszenie lub zagrożenie spowodowane między innymi nagannym działaniem funkcjonariusza może prowadzić do zwolnienia ze służby na podstawie naruszenia ważnego interesu służby. Dopiero naruszenia lub zagrożenia o najcięższym charakterze, o znaczeniu globalnym, dezintegrującym działanie całej formacji lub całej jednostki organizacyjnej, posiadają walor ważnego interesu służby²³.

W teorii prawa przyjmuje się, że immanentną cechą klauzul generalnych jest to, że odsyłają pozasystemowo do jakiś ocen. „Interes służby” stanowi klauzulę generalną, natomiast umieszczony w jego sąsiedztwie zwrot niedookreślony „ważny” pełni funkcję modyfikującą treść tej klauzuli generalnej, w której kontekście zostały użyte. W takiej sytuacji najpierw należy ustalić rodzaj klauzuli generalnej przez odeślanie do ocen, następnie określić jej wielkość w związku z użyciem tak nieostrej nazwy jak „ważny”²⁴.

W nauce „nieostrość” nazw (jako szczególny przejaw ich niedookreśloności) jest środkiem uelastyczniającym tekst prawny przez stworzenie swoistego luzu decyzyjnego²⁵.

Użycie przez ustawodawcę takiego ogólnego sformułowania pozwala organom na odpowiednią ocenę stanu faktycznego, ocenę każdego indywidualnego przypadku, aby mogły zdecydować o kontynuacji dalszego trwania stosunku służbowego. Ponadto w ten sposób ujawnia się także potrzeba ochrony interesu służby (interesu społecznego) jako interesu nadrzędnego.

W orzecznictwie wyrażony został pogląd, iż pierwszeństwo ochrony przysługuje formacji mundurowej nawet wówczas, gdy sprzeciwia się to interesowi funkcjonariusza. Zwolnienie ze służby jest wówczas środkiem gwarantującym danej formacji mundurowej w sposób optymalny wypełnienie statutowych zadań²⁶.

Zastosowanie przesłanki „ważnego interesu służby” powinno nastąpić dopiero wówczas, gdy nie zachodzi żadna z korzystniejszych przesłanek fakultatywnego zwolnienia ze służby. Pierwszeństwo mają więc inne rodzaje przesłanek fakultatywnego zwolnienia ze służby, np. nabycie prawa do emerytury z tytułu osiągnięcia 30 lat wy-

22 A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, *Postępowanie...*, *op. cit.*, s. 310–311.

23 *Ibidem*, s. 311.

24 A. Choduń, Klauzule generalne i zwroty niedookreślone, wybrane zagadnienia teoretyczne, (w:) A. Choduń, A. Gormułowicz, A. Skoczylas, Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym. Wybrane zagadnienia teoretyczne orzecznicze, Warszawa 2013, s. 31; szerzej zob. T. Zieliński, Klauzule generalne w prawie pracy, Warszawa 1988.

25 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 280.

26 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 31.01.2012 r., II SA/Wa 2008/11, Legalis nr 466244; wyrok NSA z dnia 12.07.2019 r., I OSK 710/17, Lex nr 2700862.

sługi emerytalnej. Ogólna przesłanka powinna mieć zastosowanie dopiero wówczas, gdy w ocenie przełożonych funkcjonariusz nie powinien pełnić służby z przyczyn pozamerytorycznych, ale nie można zwolnić go ze służby na innej fakultatywnej lub obligatoryjnej podstawie²⁷. Taka przesłanka może być stosowana wyjątkowo, tylko w tych przypadkach, gdy dalsze pozostawanie w służbie z oczywistych względów nie jest możliwe, a pozostałe przepisy nie pozwalają na zwolnienie²⁸.

W decyzji o zwolnieniu organ powinien szczegółowo wyjaśnić, na czym polega ważny interes służby i dlaczego postępowanie funkcjonariusza go naruszyło²⁹.

2. Stany faktyczne uznane za naruszenie ważnego interesu służby

Z orzecznictwa wynikają następujące przykłady okoliczności, które zostały uznane za uzasadniające zwolnienie ze służby z powodu ważnego interesu służby. Jedną z pierwszoplanowych przyczyn jest długotrwała nieobecność policjanta w służbie, ale przede wszystkim zwolnienie ze służby uzasadniają negatywne skutki długotrwałych i stale powtarzających się absencji chorobowych. Rodzą one bowiem konieczność wyznaczenia zastępstw, zapewnienia dni wolnych za pełnioną służbę przez pozostałych funkcjonariuszy za służbę w zwiększonym wymiarze³⁰. Może to zatem dezorganizować pracę jednostki i uniemożliwiać wywiązywanie się z ustawowych obowiązków, a tym samym wypełniać przesłankę ważnego interesu służby usprawiedliwiającą zwolnienie policjanta ze służby³¹. W takiej sytuacji dalsze pozostawanie funkcjonariusza w służbie nie gwarantuje należytego wykonywania obowiązków przez niego, jak i jednostkę, w której pełni służbę, stąd zwolnienie go ze służby leży w interesie służby³².

Negatywnie jest ocenianych także wiele okoliczności związanych z karalnością czynów, których dopuścił się funkcjonariusz. Pozostawienie w służbie w Policji funkcjonariusza podejrzanego o popełnienie przestępstwa, choćby nieumyślnego, sprzeciwia się zachowaniu zaufania społeczeństwa do Policji jako formacji stojącej na straży praworządności. Wymaga tego charakter zawodu policjanta oraz szczególne obowiązki funkcjonariuszy związane zarówno z zachowaniem na służbie, jak i poza

27 Wyrok z NSA z dnia 24.02.1991 r., II SA 1188/91, Lex nr 1687441; wyrok NSA z dnia 27.10.2016 r., I OSK 1111/15, Lex nr 2177174; S. Płowucha, Stosunki służbowe w Policji. Zwolnienie policjanta ze służby, gdy wymaga tego ważny interes służby, „Przegląd Policyjny” 1997, nr 4, s. 53.

28 Wyrok NSA z dnia 15.11.1991 r., II SA 872/91, ONSA 1993, nr 1, poz. 8; wyrok WSA w Warszawie z dnia 21.12.2006 r., II SA/Wa 927/06, Lex nr 302709.

29 Wyrok NSA z dnia 24.02.1991 r., II SA 1188/91, Legalis nr 36801; wyrok WSA w Warszawie z dnia 30.08.2005 r., II SA/Wa 1488/04, Legalis nr 79014.

30 Wyrok NSA z dnia 28.11.2012 r., I OSK 662/12, Legalis nr 814574; wyrok NSA z dnia 27.10.2016 r., I OSK 1111/15, Legalis nr 1553678.

31 Por. wyrok NSA z dnia 28.07.2017 r., I OSK 2515/16, Lex nr 2388630.

32 Wyrok NSA z dnia 11.07.2017 r., I OSK 2613/16, Lex nr 2429537.

nią³³. Funkcjonariusz, któremu postawiono zarzut dotyczący oskarżenia o popełnienie przestępstwa ściganego z urzędu, traci przymiot „nieskazitelności charakteru”. Pozostawienie go w służbie narusza ważny interes w służbie³⁴. Jednakże nie można poprzestać na wskazaniu okoliczności wszczęcia postępowania karnego przeciwko funkcjonariuszowi i zastosowaniu w stosunku do niego tymczasowego aresztowania, lecz należy wskazać w sposób niebudzący wątpliwości, że dalsza służba funkcjonariusza będzie naruszać dobro służby³⁵. Zwolnienie policjanta ze służby z powodu ważnego interesu służby pozostaje bez związku z prowadzonym przeciwko niemu postępowaniem karnym, co oznacza, że zwolnienie może nastąpić także przed zakończeniem postępowania karnego, a rozstrzygnięcie sprawy karnej pozostaje bez wpływu na decyzję w przedmiocie zwolnienia ze służby³⁶.

Ważny interes służby jest naruszony w sytuacji dopuszczenia do jej pełnienia osób, które nie dają rękojmi właściwego postępowania z informacjami niejawnymi, a więc takich, którym cofnięto wydanie poświadczenia bezpieczeństwa osobowego lub odmówiono go. W braku takiego poświadczenia należy upatrywać zagrożenia dla ważnego interesu służby³⁷.

Policjanta jako osobę zdolną do prawidłowego wykonywania obowiązków służbowych dyskwalifikują jakiegokolwiek wątpliwości co do posiadania przez niego przymiotu nieposzlakowanej opinii. Wprowadzenie takiego wymogu jest uzasadnione specyfiką pracy w organach ścigania, a także celami, jakie formacja ta ma realizować. Policja ma bowiem gwarantować obywatelom ochronę przed wszelkimi działaniami sprzecznymi z prawem. Stąd funkcjonariusze powinni cieszyć się autorytetem w społeczeństwie, respektować zasady współżycia społecznego i dotrzymywać rotę ślubowania (art. 27 ust. 1 ustawy o Policji). Osoby te muszą znajdować się poza wszelkimi podejrzeniami o naruszenie prawa czy też naruszanie norm społecznych³⁸.

Korzystanie ze świadczeń związanych z rodzicielstwem nie powinno być podstawą do zwolnienia funkcjonariusza z powodu ważnego interesu służby. Niemniej jednak nie dotyczy to sytuacji, gdy sekwencja zdarzeń pokazuje, iż policjant wykorzystuje tego rodzaju świadczenia tylko po to, aby nie podjąć służby. Taka sytuacja ma miejsce, gdy absencja chorobowa jest przeplatana długotrwałymi okresami zwolnień z powodu uprawnień związanych z rodzicielstwem. Korzystanie przez policjanta ze świadczeń związanych z rodzicielstwem służące tylko przedłużeniu okresu faktycznego pozostawania poza służbą, gdy sam policjant nie wykazuje zamiaru powrotu do wykonywania powierzonych mu zadań, stanowi przesłankę rozwiązania stosunku

33 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8.11.2013 r., II SA/Wa 10045/13, niepubl.

34 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17.04.2013 r., II SA/Wa 422/13, Legalis nr 715304; wyrok NSA z dnia 13.04.2011 r., I OSK 1886/10, Legalis nr 820347.

35 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21.06.2005 r., II SA/Wa 1443/04, Legalis nr 292928.

36 Wyrok NSA z dnia 16.01.2020 r., I OSK 2949/18, Lex nr 2782063.

37 Wyrok NSA z dnia 6.06.2014 r., I OSK 1117/13, Legalis nr 1328228.

38 Wyrok NSA z dnia 16.01.2020 r., I OSK 2748/18, Lex nr 2785284.

służbowego. Podkreślić należy, że ustawa o Policji dopuszcza możliwość zwolnienia ze służby nawet w przypadkach niezawinionych przez policjantów, gdy wymaga tego dobro formacji. Zatem przyczyny nieobecności policjanta w służbie nie mają znaczenia w kontekście oceny przesłanki „ważny interes służby”. Długotrwały brak dyspozycyjności policjanta, niezależnie od jego przyczyny, jest bowiem sprzeczny z interesem służby³⁹.

Stwierdzenie nieprzydatności policjanta do służby nie musi ograniczać się wyłącznie do przypadków naruszenia obowiązków zawodowych w czasie pełnionej służby. Może być ono również uzasadnione każdym innym zachowaniem policjanta, nawet w czasie wolnym od służby, jeżeli takie zachowanie uniemożliwia kontynuowanie służby bez uszczerbku dla jej ważnych interesów. W omawianym trybie dopuszczalne jest zatem rozwiązanie stosunku służbowego z policjantem, który w ocenie przełożonych nie powinien pełnić służby z różnych przyczyn pozamerytorycznych i nie można zwolnić go ze służby na innej podstawie prawnej określonej w ustawie o Policji⁴⁰.

Reasumując, należy zauważyć, że do zwolnienia z powodu ważnego interesu służby może dochodzić w związku z długotrwałymi nieobecnościami na służbie, postawieniem zarzutów w postępowaniu karnym, utratą nieposzlakowanej opinii, utratą poświadczenia bezpieczeństwa lub stwierdzeniem nieprzydatności do służby.

3. Tryb zwolnienia ze służby

Szczególny charakter przesłanki zwolnienia ze służby w postaci ważnego interesu służby przejawia się w tym, że organem właściwym do zwolnienia ze służby jest organ wyższego szczebla, jak właściwy komendant wojewódzki Policji (art. 45 ust. 1 ustawy o Policji), a nawet szef całej formacji mundurowej, jak Komendant Główny Straży Granicznej (art. 49 ust. 2 pkt 3 ustawy o SG). Zatem wyłączona jest właściwość organu I instancji. Daje to lepszą rękojmię podjęcia prawidłowej i pozbawionej cech dowolności decyzji przez podmiot o wysokiej randze⁴¹.

Innym wymogiem do zwolnienia ze służby z powodu ważnego interesu służby jest obowiązek zasięgnięcia opinii zakładowej organizacji związkowej przed wydaniem decyzji w sprawie zwolnienia ze służby (art. 43 ust. 3 ustawy o Policji; art. 47 ust. 3 ustawy o SG). Opinia zakładowej organizacji związkowej nie ma charakteru wiążącego dla organu, który w tym zakresie ma swobodę w jej uwzględnieniu. Jednakże przełożony powinien wyjaśnić w decyzji o zwolnieniu ze służby, dlaczego

39 Wyrok z dnia 05.12.2019 r., I OSK 2124/18, Lex nr 2764686.

40 Wyrok NSA z dnia 11.01.2017 r., I OSK 2386/16, Lex nr 2317241.

41 E. Mazurczak-Jasińska, Ustanie stosunku służbowego, (w:) T. Kuczyński, J. Stelina, E. Mazurczak-Jasińska (red.), *Stosunek służbowy*, t. 11, Warszawa 2011, s. 340.

nie uwzględnił opinii organizacji związkowej, choć mógł ją tylko rozważyć⁴². Opinia organizacji związkowej jest wydawana w formie uchwały zarządu i nie stanowi ona rozstrzygnięcia czy też opinii w rozumieniu art. 106 § 1 k.p.a. oraz nie warunkuje ona treści decyzji o zwolnieniu ze służby⁴³. Obowiązek konsultacji sprowadza się do obowiązku zwrócenia się do organizacji związkowej o udzielenie opinii w przedmiocie planowanego przez organ zwolnienia funkcjonariusza ze służby. Dopuszczalność rozwiązania stosunku służbowego zależy od jej zasięgnięcia, a nie od uzyskania przedmiotowej opinii. Zasięgnięcie opinii jest obligatoryjne, ale wymóg ten oznacza jedynie, że organ, planując zwolnienie funkcjonariusza, ma obowiązek uprzedzić o tym organizację związkową i umożliwić jej zajęcie w tym zakresie stanowiska⁴⁴.

W zakresie ustalenia, który funkcjonariusz podlega ochronie związku zawodowego oraz w zakresie innych praw związkowych funkcjonariuszy, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych⁴⁵ na podstawie delegacji ustawowych zawartych w pragmatykach służbowych.

Wnioski

Stosowanie klauzul generalnych w postaci przyczyn uzasadniających zwolnienie ze służby rodzi wiele zagrożeń. Po pierwsze, powoduje, że zamknięte katalogi przyczyn fakultatywnego zwolnienia ze służby, które zawierają enumeratywnie wyliczone rodzaje przyczyn, mają jednocześnie charakter otwarty i elastyczny. Pozwala to jednak na ocenę takich stanów faktycznych, które nie są wyraźnie w nich przewidziane. Po drugie, może prowadzić do nadużyć, jeżeli przełożeni będą stosować je w sposób częsty jako narzędzie wymiany kadr.

Przesłanka ważnego interesu służby nie wskazuje, czy okoliczności będące jej podstawą leżą po stronie funkcjonariusza lub po stronie organu lub jednostki, czy są niezależne od obu stron. Poza tym mogą być to przyczyny zawinione lub niezawinione, wreszcie też niezależne od obu stron. Zwrot ten jest na tyle elastyczny, że pozwala uwzględnić zróżnicowane stany faktyczne, których wspólnym mianownikiem jest kryterium ważności. Powinny to więc być przyczyny posiadające odpowiednią rangę, o charakterze poważnym lub wręcz zagrażającym określonym dobrom. Ponadto muszą to być okoliczności sprzeciwiające się dobru służby, interesowi służby, natomiast interes funkcjonariusza nie musi być w tym przypadku chroniony. Wypada jednak zwrócić uwagę, że przesłanki o charakterze fakultatywnym, które ce-

42 W. Witoszko, *Ochrona...*, *op. cit.*, s. 171.

43 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9.10.2006 r., II SA/Wa 685/06, Lex nr 283567; wyrok WSA w Warszawie z dnia 24.11.2011 r., II SA/Wa 1701/11, Lex nr 1153526.

44 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28.02.2020 r., II SA/Wa 2421/19, Lex nr 3072398.

45 Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 263.

chuje uznaniowość, polegają na ważeniu przez organ interesu służby oraz interesu funkcjonariusza.

W związku z tym, że przesłanka ważnego interesu służby stanowi pojęcie ogólne, zaliczana jest do klauzul generalnych. Te zaś odwołują się do pewnych wartości, którym jest interes służby, dobro służby podlegające ocenie w świetle konkretnych okoliczności sprawy. W tym przypadku prymat zyskuje interes służby, zaś interes funkcjonariusza może zostać uwzględniony tylko wtedy, gdy nie koliduje z interesem służby.

BIBLIOGRAFIA

- Choduń A., Klauzule generalne i zwroty niedookreślone, wybrane zagadnienia teoretyczne, (w:) A. Choduń, A. Gormułowicz, A. Skoczylas, Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym. Wybrane zagadnienia teoretyczne orzecznictwa, Warszawa 2013.
- Korcz-Maciejko A., Maciejko W., Postępowanie w sprawach osobowych w Policji, Wrocław 2010.
- Mazurczak-Jasińska E., Ustanie stosunku służbowego, (w:) T. Kuczyński, J. Stelina, E. Mazurczak-Jasińska (red.), Stosunek służbowy, t. 11, Warszawa 2011.
- Płowucha S., Stosunki służbowe w Policji. Zwolnienie policjanta ze służby, gdy wymaga tego ważny interes służby, „Przegląd Policyjny” 1997, nr 4.
- Witoszko W., Ochrona trwałości stosunku służbowego funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych, Białystok 2019.
- Wronkowska S., Zieliński M., Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2004.
- Zieliński T., Klauzule generalne w prawie pracy, Warszawa 1988.