



KANCELARIA SENATU

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI I KORESPONDENCJI

Warszawa, dnia 12 grudnia 2018 r.

BADK/DPK.133.99.2018 MK

P9-58/18	Data wpływu petycji 1 października 2018 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 7 grudnia 2018 r.

SŁUŻBY MUNDUROWE

TEMAT

FUNKCJONARIUSZE POLICJI

WNOSZACY PETYCJE: petycja indywidualna

Osoba fizyczna.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, w celu umożliwienia obcokrajowcom podjęcia służby w Policji.

UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:

Autor petycji wnosi o nadanie art. 25 ust. 1 ustawy o Policji następującego brzmienia: „Służbę w Policji może pełnić osoba zameldowana na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres co najmniej 6 miesięcy przed przystąpieniem do pełnienia służby, posiadająca prawo stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, o nieposzlakowanej opinii.”

W opinii wnoszącego petycję, postulowana zmiana (obecnie w Policji może pełnić służbę jedynie osoba posiadająca obywatelstwo polskie) jest nieuchronna z powodów: przyznanych policjantom przywilejów emerytalnych, niżu demograficznego, niskiej dzietności Polek, ujemnej migracji młodych ludzi, dużej ilości wakatów w Policji, braku zainteresowania podjęciem pracy w Policji z powodu złej opinii społeczeństwa o formacji.

Zdaniem autora petycji, dopuszczenie obcokrajowców (np. z krajów Unii Europejskiej oraz obywateli Ukrainy, Białorusi, Rosji i Kazachstanu) do pracy w Policji jest szansą na uzupełnienie braków kadrowych w służbach mundurowych.

STAN PRAWNY:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w art. 60 stanowi: obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2017 r. poz. 2067 ze zm.) w art. 1 ust. 1 definiuje Policję jako umundurowaną i uzbrojoną formację służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Służbę w Policji może pełnić (art. 25 ust. 1) obywatel polski o nieposzlakowanej opinii, który nie był skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, korzystający z pełni praw publicznych, posiadający co najmniej wykształcenie średnie lub średnie branżowe oraz zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych, podległych szczególnej dyscyplinie służbowej, której gotów jest się podporządkować, a także dający rękojmię zachowania tajemnicy stosownie do wymogów określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych.

Przyjęcie kandydata do służby w Policji następuje po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego, które służy ustaleniu czy spełnia on niezbędne warunki oraz czy posiada predyspozycje do pełnienia służby.

Postępowanie kwalifikacyjne zarządza i prowadzi Komendant Główny Policji albo komendant wojewódzki. Składa się ono z następujących etapów:

– złożenie podania o przyjęcie do pracy, kwestionariusza osobowego kandydata, dokumentów stwierdzających wymagane wykształcenie i kwalifikacje zawodowe oraz zawierających dane o uprzednim zatrudnieniu;

– test: wiedzy, sprawności fizycznej, psychologiczny;

– rozmowa kwalifikacyjna;

– ustalenie zdolności fizycznej i psychicznej kandydata do służby;

– sprawdzenie w ewidencjach, rejestrach i kartotekach prawdziwości danych zawartych w kwestionariuszu osobowym kandydata;

– postępowanie sprawdzające, zgodnie z przepisami o ochronie informacji niejawnych.

Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2018 r. poz. 1829) określa zasady, warunki oraz tryb nabywania i utraty obywatelstwa polskiego, potwierdzania jego posiadania lub utraty, a także właściwość organów w tych sprawach.

Ustawa (art. 4) wskazuje możliwe sposoby nabycia obywatelstwa polskiego:

– z mocy prawa – nabywa małoletni przez urodzenie, jeżeli co najmniej jedno z rodziców jest obywatelem polskim lub gdy urodził się na terytorium RP, a jego rodzice są nieznanymi, nie posiadają żadnego obywatelstwa lub ich obywatelstwo jest nieokreślone (art. 14). Małoletni cudzoziemiec może nabyć obywatelstwo poprzez przysposobienie (gdy przysposobienie było pełne i nastąpiło przed ukończeniem przez niego 16 lat);

– przez nadanie – na wniosek cudzoziemca wydawane jest postanowienie Prezydenta RP o nadaniu obywatelstwa polskiego (art. 18, 19, 25);

– przez uznanie za obywatela polskiego – na podstawie decyzji wojewody właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby, której postępowanie dotyczy (art. 36 ust. 1).

Wydanie takiej decyzji wymaga spełnienia przez wnioskodawcę określonych przesłanek:

1) cudzoziemiec musi przebywać na terytorium RP nieprzerwanie ponad 3 lata na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub prawa stałego pobytu oraz posiadać w RP stabilne, regularne źródło dochodu i tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego;

2) cudzoziemiec przebywa nieprzerwanie na terytorium RP co najmniej od 2 lat na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub prawa stałego pobytu, jeżeli pozostaje co najmniej od 3 lat w związku małżeńskim zawartym z obywatelem polskim lub też nie posiada żadnego obywatelstwa;

3) cudzoziemiec przebywa nieprzerwanie na terytorium RP co najmniej od 2 lat na podstawie zezwolenia na pobyt stały, który uzyskał w związku z posiadaniem statusu uchodźcy nadanego w Rzeczypospolitej Polskiej;

4) małoletni cudzoziemiec może zostać uznany za obywatela polskiego w sytuacji, gdy jedno z rodziców jest obywatelem polskim, a drugie nieposiadające takiego obywatelstwa, wyraziło zgodę na to uznanie. Jednocześnie musi on spełniać przesłankę pobytu na terytorium RP na mocy zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE lub prawa stałego pobytu;

5) cudzoziemiec przebywa nieprzerwanie i legalnie na terytorium RP ponad 10 lat oraz posiada zezwolenie na pobyt stały, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE lub prawo stałego pobytu, a także posiada stabilne, regularne źródło dochodu oraz tytuł prawny do zajmowanego lokalu;

6) cudzoziemiec, który przebywa nieprzerwanie na terytorium RP ponad 2 lata na podstawie zezwolenia na pobyt stały, które uzyskał w związku z polskim pochodzeniem.

– przez przywrócenie obywatelstwa polskiego, (na wniosek cudzoziemca na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw wewnętrznych). W takim przypadku nabycie obywatelstwa polskiego następuje w dniu, w którym decyzja o przywróceniu obywatelstwa stała się ostateczna.

Ustawa (art. 38) przewiduje możliwość przywrócenia obywatelstwa polskiego cudzoziemcowi, który je utracił przed dniem 1 stycznia 1999 r. na podstawie:

1) art. 11 lub 13 ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego;

2) art. 11 lub 12 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim;

3) art. 13, 14 lub 15 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim,

Przywrócenie obywatelstwa nie jest dopuszczalne w stosunku do cudzoziemca, który:

1) w okresie od 1 września 1939 r. do 8 maja 1945 r. dobrowolnie wstąpił do służby w wojskach Państw Osi lub ich sojuszników lub w tym okresie przyjął urząd publiczny w służbie u wymienionych podmiotów;

2) działał na szkodę Polski, a zwłaszcza jej niepodległości i suwerenności lub uczestniczył w łamaniu praw człowieka.

Obywatelstwo nie podlega przywróceniu w przypadku, gdy stanowi to zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji (Dz. U. z 2012 r. poz. 432 ze zm.) określa:

- zakres informacji o planowanym postępowaniu kwalifikacyjnym oraz sposób podawania ich do wiadomości publicznej;
- tryb i sposób przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego;
- wzór kwestionariusza osobowego kandydata do służby;
- zakres tematyczny testu wiedzy oraz zakres i sposób przeprowadzania testu sprawności fizycznej i testu psychologicznego;
- sposób dokonywania oceny kandydatów oraz preferencje z tytułu posiadanego przez nich wykształcenia lub umiejętności;
- sposób zakończenia postępowania kwalifikacyjnego oraz minimalny okres, po którym kandydat do służby może ponownie przystąpić do postępowania kwalifikacyjnego lub poszczególnych jego etapów;
- zakres informacji o wyniku postępowania kwalifikacyjnego podawanych do wiadomości publicznej.

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

Zgodnie z **wyrokiem WSA w Warszawie z 13 lutego 2007 r.** (II SA/Wa 2239/06) służba w Policji jest szczególnym rodzajem służby publicznej, podlegającej określonym rygorom i ograniczeniom. Stosunek służbowy policjanta charakteryzuje się dyspozycyjnością, która polega na poddaniu się szczególnej dyscyplinie służbowej, której policjant gotów jest się podporządkować. Granice tej dyspozycyjności określają ustawa o Policji i wydane na jej podstawie akty wykonawcze.

W **wyroku WSA w Warszawie z 15 listopada 2006 r.** (II SA/Wa 1152/06) stwierdzono, że służba w Policji ma charakter stosunku administracyjnego, w którym organ jednostronnie i władczo kształtuje sytuację prawną funkcjonariusza i przewiduje prawo dla właściwego przełożonego do dobierania sobie personelu. Oznacza ona również dyspozycyjność policjanta, co z kolei nakazuje oceniać dopuszczalność jednostronnych zmian warunków służby funkcjonariusza według kryteriów zobiektywizowanych, uwzględniających mobilność i skuteczność Policji, a nie według osobistych odczuć policjanta.

W Sejmie VIII kadencji trwają prace nad petycją (BKSP-145-417/18) w zakresie umożliwienia obcokrajowcom pełnienia służby w Policji, wniesioną 2 października 2018 r.

Petycję 11 października 2018 r. skierowano do Komisji do Spraw Petycji, gdzie oczekuje na rozpatrzenie.

W opinii do petycji przygotowanej przez Biuro Analiz Sejmowych, wskazano przede wszystkim na wymóg ustawy zasadniczej (art. 60), aby zasady dostępu do służby publicznej były jednakowe dla wszystkich obywateli posiadających pełnię praw publicznych. Jednocześnie podkreślono, że zapis konstytucyjny nie warunkuje możliwości wykonywania takiego zawodu od posiadania obywatelstwa polskiego, wymaga jedynie ustanowienia regulacji określających przejrzyste kryteria doboru kandydatów do służby publicznej oraz stworzenia odpowiednich gwarancji proceduralnych w tym zakresie.

Problem dopuszczalności do służby publicznej kandydatów nie posiadających polskiego obywatelstwa był przedmiotem dyskusji w doktrynie prawa konstytucyjnego. Przeważał pogląd, iż prawo związane ze szczególnym wymogiem wierności i lojalności wobec państwa oraz dbałości o jego interesy, przysługuje wyłącznie obywatelom polskim.

Odmiennej opinii reprezentował prof. Wojciech Sokolewicz, którego zdaniem art. 60 Konstytucji nie zakazuje ustawodawcy zwykłemu dopuszczenia do funkcjonowania w ramach służby publicznej „w ogólności lub w poszczególnych jej ogniwach i na określonych stanowiskach” osób nie mających obywatelstwa polskiego. Za taką interpretacją ustawy zasadniczej przemawia także orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), zgodnie z którym państwo może dla własnych obywateli zastrzec jedynie niektóre stanowiska w służbie publicznej.

Nadto, w zgodzie z przedstawionym poglądem pozostają przepisy unijne dotyczące swobodnego przepływu pracowników oraz ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, dopuszczająca możliwość zatrudnienia w ramach służby na wybrane stanowiska obywateli UE oraz obywateli innych państw, którym na podstawie prawa wspólnotowego przysługuje prawo podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W opinii BAS, postulat podniesiony przez autora petycji nie budzi zastrzeżeń prawnych, a jego realizacja pozostaje w sferze decyzji ustawodawcy.

INFORMACJE DODATKOWE:

Na gruncie obowiązujących przepisów dla szeregu zawodów z zakresu służby publicznej, dla podjęcia służby niezbędne jest spełnienie warunku posiadania polskiego obywatelstwa, w tym m.in.:

- inspektorzy transportu drogowego (art. 76 ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym);
- inspektorzy kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy

o systemie ubezpieczeń społecznych);

- strażnicy gminni (art. 24 pkt 1 ustawy o strażach gminnych);
- komornicy sądowi (art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji);
- zawodowi kuratorzy sądowi (art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o kuratorach sądowych);
- sędziowie i ławnicy (art. 61 § 1 pkt 1 oraz art. 158 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych).

OPRACOWAŁA

Marzena Krysiak

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz