

Struktura organizacyjna Straży Granicznej. Zagadnienia wybrane

I. Wprowadzenie

Przedmiotem opracowania jest teoretyczna analiza prawnych zagadnień związanych ze strukturą Straży Granicznej. Jednym z prawnych aspektów w tej materii jest scentralizowana struktura Straży Granicznej, która jest, w głównej mierze dzięki strukturze centralistycznej, jedną z efektywniej działających polskich służb mundurowych. Centralizacja wiąże się nierozłącznie z hierarchicznym podporządkowaniem organów niższych szczebli organom wyższego stopnia. Zasada ta znajduje pełne rozwinięcie w przypadku Straży Granicznej¹.

II. Scentralizowana struktura Straży Granicznej

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego jest Komendant Główny Straży Granicznej. Spełnia on wszelkie wymogi stawiane organom centralnym; jest organem, którego obszar właściwości miejscowej obejmuje terytorium całego Państwa, zaś jego siedzibą jest Warszawa. Zestawienie treści art. 8 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej² z brzmieniem art. 7 ust. 1 ustawy o granicy państwowej oraz art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej³ jednoznacznie wskazuje, że kompetencje Komendanta Głównego Straży Gra-

¹ *Straż Graniczna – Struktura organizacyjna* [w:] *Prawo policyjne*, pod red. S. Sagana, t. I, Katowice 1992, s. 56.

² Dz. U. z 2011 r., nr 116, poz. 675 z późn. zm.

³ M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001, s. 192.

nicznej mieszczą się w dziale „sprawy wewnętrzne”. Komendant Główny Straży Granicznej jest organem podległym ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych; jest na jego wniosek powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów. Ponadto, minister właściwy do spraw wewnętrznych powołuje i odwołuje zastępców Komendanta Głównego Straży Granicznej na wniosek Komendanta Głównego⁴. Komendant Główny Straży Granicznej jest przełożonym wszystkich funkcjonariuszy Straży Granicznej. To ostatnie postanowienie wskazuje, że zarówno organy terenowe Straży Granicznej, jak i podporządkowani im poszczególni funkcjonariusze zostali ulokowani w strukturze centralistycznej. Mają wspólnego zwierzchnika – Komendanta Głównego Straży Granicznej.

III. Struktura scentralizowana Straży Granicznej a podporządkowanie służbowe funkcjonariuszy

Doniosłe znaczenie dla sprawności funkcjonowania struktur organizacyjnych Straży Granicznej ma podporządkowanie wynikające ze stosunku służby nawiązywanego między funkcjonariuszem a jego przełożonym do spraw personalnych (organem terenowym Straży Granicznej lub Komendantem Głównym Straży Granicznej)⁵. Dla większej spójności dalszych rozważań warto zwrócić uwagę na kwestię statusu prawnego funkcjonariuszy Straży Granicznej. Funkcjonariusze Straży Granicznej, jako osoby będące stroną stosunku służbowego nie są pracownikami w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks Pracy⁶ i nie mają do nich zastosowania przepisy prawa pracy, w tym k.p.⁷ Tezę tą potwierdza jednolite w tym zakresie orzecznictwo sądowe i doktryna wypracowana na tle regulacji o służ-

⁴ S. Serafin, B. Szmulik, *Organy ochrony prawnej*, Warszawa 2010, s. 326.

⁵ P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012, s. 70.

⁶ Dz. U. z 1998 r., nr 21, poz. 94 z późn. zm., zwanej dalej: k.p.

⁷ Por. T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977, s. 97.

bach mundurowych⁸. W szczególności Sąd Najwyższy w uzasadnieniu do uchwały siedmiu sędziów z dnia 26 stycznia 2006 r., sygn. akt III PZP 1/05⁹, stwierdził że „stosunek służbowy funkcjonariusza Straży Granicznej nie jest (...) stosunkiem pracy w rozumieniu art. 22 § 1 k.p., lecz stosunkiem administracyjnoprawnym”¹⁰. Stwierdzić trzeba, że w strukturze scentralizowanej znacznie lepszą efektywność realizacji zadań państwowych zapewnia stosunek władczy oparty na akcie administracyjnym, niż stosunek umowny, który charakteryzuje przecieź znaczny stopień ochrony pracownika oraz wymóg wyłącznie starannego działania, który podczas realizacji rozkazów i poleceń służbowych w Straży granicznej mógłby okazać się niedostateczny do osiągnięcia rezultatów stawianych organom Straży Granicznej przez przepisy kompetencyjne¹¹.

Stosunek służbowy funkcjonariusza wiąże się ze specyficznymi warunkami zatrudnienia, w szczególności cechuje go wysoka dyspozycyjność funkcjonariusza, z którą związany jest czas służby uregulowany w odrębny sposób od ogólnie obowiązujących w prawie pracy zasad. Czas służby determinowany jest zakresem zadań służbowych zleconych przez przełożonego. Warto zauważyć, że Straż Graniczna jest jedną z wielu grup zawodowych o takim „nienormowanym” rozkładzie czasu służby¹². Kluczowe znaczenie dla tej konstrukcji prawnej ma rozporządzenie Ministra

⁸ Por. W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2004, s. 443 oraz T. Hanausek, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Kraków 1996, s. 72.

⁹ Orzecznictwo Sądu Najwyższego Zbiór Urzędowy Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych 2006/15-16/227, „Monitor Prawa Pracy” 2006, nr 7/382.

¹⁰ Źródłem powstania tego administracyjnego stosunku pracy (stosunku służbowego) nie jest umowa o pracę, ale decyzja administracyjna, przyjmująca postać aktu mianowania na funkcjonariusza Straży Granicznej. Zob. w zakresie dotyczącym służby w Policji, W. Maciejko, A. Korcz-Maciejko, *Postępowanie w sprawach osobowych w Policji*, Wrocław 2010, s. 17.

¹¹ Por. J. Łętowski, *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972, s. 63 i n.

¹² Por. M. Zorska, *Komentarze do ustaw: o stosunku służbowym funkcjonariuszów Milicji Obywatelskiej oraz o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów Milicji Obywatelskiej i ich rodzin*, Warszawa 1960, s. 25.

Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 czerwca 2009 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Straży Granicznej¹³. Stosownie do regulacji zawartych w tym akcie, czas służby ustala kierownik danej jednostki organizacyjnej Straży Granicznej. W jednostkach Straży Granicznej obowiązuje rozkład czasu służby, który jest uzależniony od zakresu zadań zleconych przez przełożonego. Stosownie do § 4 rozporządzenia wyodrębniono systemy: 1) zmianowy, 2) załogowy, 3) lotniczy i 4) jednozmianowy¹⁴. Różnorodność rozkładów sprzyja dostosowaniu ich do różnorodnych zadań powierzonych organom Straży Granicznej (od prowadzenia postępowań administracyjnych i karnych, po czynności kontroli drogowej i stosowanie środków przymusu bezpośredniego).

Wymóg wzmożonej dyspozycyjności funkcjonariusza powoduje, że może on prawidłowo wykonywać obowiązki służbowe tylko wówczas, gdy jego uwaga nie jest rozpraszana przez dodatkowe źródła zarobkowania. W trosce o należyte wykonywanie obowiązków zawodowych funkcjonariusz Straży Granicznej nie może z tych względów, bez wyraźnego zezwolenia przełożonego podejmować zajęcia zarobkowego poza służbą¹⁵ (art. 67 ustawy o Straży Granicznej). Zgodnie z zasadami wykładni logiczno-językowej z ww. przepisu wydawać się może, iż zakaz ten wprowadza ograniczenie konstytucyjnego prawa każdego obywatela do pracy i uzyskiwania wynagrodzenia z tego tytułu, o jakich mowa w art. 65 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przyczyną wprowadzenia tego ograniczenia było zapewne działanie ustawodawcy w celu ochrony dobrego imienia służby oraz troska o prawidłowość wykonywania obowiązków służbowych. Za zajęcie zarobkowe kolidujące ze służbą (zasługujące na odmowę wydania zezwolenia przez organ Straży Granicznej) należy rozumieć takie, które jednoznacznie wykluczają dyspozycyjność funkcjonariusza

¹³ Dz. U. nr 95, poz. 794, zwanego dalej: rozporządzeniem.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 czerwca 2009 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Straży Granicznej.

¹⁵ S. Serafin, B. Szmulik, *op. cit.*, s. 332.

w określonym miejscu i czasie; czynią go bezużytecznym dla służby.

Przeszkody w korzystaniu z dodatkowego zatrudnienia poza służbą, z tej racji że paraliżują sprawność całego aparatu (struktury organizacyjnej Straży Granicznej), skutkują korzystnymi warunkami wynagradzania funkcjonariuszy. Uposażenie funkcjonariuszy Straży Granicznej, podobnie jak ma to miejsce w przypadku innych formacji mundurowych, składa się z uposażenia zasadniczego (opartego na zasadzie mnożnika kwoty bazowej ustalonej w ustawie budżetowej) oraz dodatków do uposażenia. Uposażenie rośnie wraz ze wzrostem mnożnika kwoty bazowej, na co ma wpływ stanowisko, stopień służbowy oraz kwalifikacje odzwierciedlone w okresowych opiniach służbowych.

IV. Stosunek służbowy funkcjonariuszy Straży Granicznej

Stosunek służbowy funkcjonariusza powstaje w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby. Kandydat zgłaszający się do służby w SG mianowany jest na funkcjonariusza w służbie przygotowawczej na okres 3 lat. Prawodawca postanowił w art. 35 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej, że w przypadkach uzasadnionych szczególnymi kwalifikacjami funkcjonariusza Komendant Główny SG z urzędu albo na wniosek komendanta oddziału lub ośrodka szkolenia SG może skrócić okres służby przygotowawczej¹⁶.

Akt mianowania na funkcjonariusza nie jest aktem z zakresu prawa pracy. Akt ten stanowi decyzję administracyjną w rozumieniu art. 1 pkt 1 i art. 104 Kodeksu postępowania administracyjnego. Z tych względów nie tworzy stosunku służbowego prawa pracy, ale stosunek służbowy o charakterze administracyjnym. Charakterystycznymi cechami tego stosunku jest znaczny stopień ofiarności osoby zatrudnionej, gdyż obowiązana jest pełnić służbę państwową nawet z narażeniem życia i zdrowia. Jej czas służby podyktowany jest zakresem zadań zleconych przez przełożonego,

¹⁶ S. Serafin, B. Szmulik, *Organy ochrony prawnej*, Warszawa 2010, s. 328.

a nie stałym czasem pracy. Nadto sformalizowane zasady przenoszenia na inne stanowiska służbowe, opiniowanie służbowe oraz zasady ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej. Wszystkie te elementy stosunku służbowego kształtowane są decyzjami administracyjnymi: decyzjami personalnymi albo orzeczeniami dyscyplinarnymi.

V. Odpowiedzialność dyscyplinarna

Naruszenie przez funkcjonariusza Straży Granicznej obowiązków służbowych stanowi podstawę pociągnięcia go do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Przepis art. 124 ustawy o Straży Granicznej stanowi, iż funkcjonariusz SG ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za popełnione przestępstwa i wykroczenia, niezależnie od odpowiedzialności karnej¹⁷. Funkcjonariusz podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej za naruszenie dyscypliny służbowej, nieprzestrzeganie zasad etyki zawodowej, honoru, godności i dobrego imienia służby.

Postępowanie dyscyplinarne zostaje uruchomione w następnym: niedopełnienia obowiązków służbowych wynikających ze złożonego ślubowania, naruszenia przepisów ustawy i przepisów wydanych na jej podstawie, odmowy wykonania lub niewykonania rozkazu wydanego przez przełożonego, nadużycia zajmowanego stanowiska dla osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej. Za powyżej wymienione przewinienia mogą być wymierzone następujące kary: upomnienia, nagany, surowej nagany, nagany z ostrzeżeniem, wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe, obniżenia stopnia, ostrzeżenia o niepełnej przydatności do służby, wydalenia ze służby. Kary dyscyplinarne może wymierzyć: Komendant Główny SG, komendanci oddziałów, komendanci ośrodków szkolenia oraz kierownicy jednostek organizacyjnych Komendy Głównej.

Wszczęcie postępowania następuje na wniosek przez przełożonego właściwego w sprawach dyscyplinarnych. Nie można go

¹⁷ Por. art. 124 ustawy o Straży Granicznej.

wszczęć po upływie 90 dni od dnia uzyskania przez przełożonego informacji o popełnieniu przewinienia lub naruszenia dyscypliny służbowej, a także po upływie roku od popełnienia czynu.

Przyjęta przez ustawodawcę formuła odpowiedzialności dyscyplinarnej sprzyja szybkiemu i należytemu wykonywaniu obowiązków służbowych. Sprawia zatem, że polecenia służbowe wydawane przez przełożonych służbowych ulokowanych wyżej w strukturze organizacyjnej Straży Granicznej przekładają się na realne zmiany w stosunkach społecznych wprowadzanych przez funkcjonariuszy ulokowanych w niższych partiach tej struktury.

VI. Związek Zawodowy Straży Granicznej

Specyficzną jednostką struktury organizacyjnej Straży Granicznej jest Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Funkcjonariuszy Straży Granicznej. Przepisami regulującymi co do zasad wolności tworzenia i działania związków zawodowych określono w art. 12 i art. 59 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Funkcjonariusze SG mogą zrzeszać się w związku zawodowym zwanym Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Funkcjonariuszy Straży Granicznej, do którego stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 maja 1991 r.¹⁸ o związkach zawodowych, z zastrzeżeniem, że w Straży Granicznej może działać tylko jeden związek zawodowy, który nie ma prawa do strajku¹⁹.

Ochrona prawna gwarantowana przez wyspecjalizowany związek zawodowy zapewnia funkcjonariuszom Straży Granicznej nie tylko reprezentację interesów przed organami służbowymi, ale i profesjonalną pomoc w postępowaniu przed przełożonym dyscyplinarnym lub służbowym, a także w postępowaniu przed sądem administracyjnym²⁰. Każdy funkcjonariusz-członek Związku Zawodowego ma prawo do adwokata lub radcy prawnego, który reprezentuje go nieodpłatnie w postępowaniu prowadzonym

¹⁸ Dz. U. z 2001 r., nr 79, poz. 853 z późn. zm.

¹⁹ S. Serafin, B. Szmulik, *Organy ochrony prawnej*, Warszawa 2010, s. 333.

²⁰ W. Maciejko, *Zadania Niezależnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy Straży Granicznej*, „Służba Pracownicza” 2012, nr 7, s. 29.

przeciwko funkcjonariuszowi. Głównym celem związku zawodowego działającym w Straży Granicznej jest reprezentowanie i obrona praw, godności, a także interesów zawodowych, materialnych funkcjonariuszy, rozumianych jako interesy indywidualne i zbiorowe. Zakres działania związków zawodowych wynika z art. 1 ustawy o związkach zawodowych, który stanowi, iż związki zawodowe są powołane, do reprezentowania i obrony praw, a także interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy. Zgodnie z art. 2 ust. 7 tej ustawy, organizacje związkowe wykonujące swoje uprawnienia statutowe w służbach mundurowych reprezentują i bronią interesów zawodowych oraz socjalnych swoich funkcjonariuszy.

Wydaje się, że Związek Zawodowy działający w strukturze organizacyjnej Straży Granicznej stanowi instrument ochrony funkcjonariusza, który zobowiązany do bezwarunkowego w zasadzie wypełniania poleceń służbowych może popaść łatwo w konflikt z regulacjami prawa karnego, narazić się na odpowiedzialność odszkodowawczą albo dyscyplinarną.

VII. Konkluzje

Struktura organizacyjna Straż Graniczna oparta została na zasadzie centralizmu. Zapewnia przez to realizację zadań Państwa związanych z ochroną granicy państwowej i ściganiem czynów zabronionych dzięki: 1) ścisłej podległości organów terenowych jednemu organowi centralnemu, 2) stosunkowi służbowemu stanowiącemu podstawę zatrudnienia funkcjonariuszy oraz 3) reżimowi prawa administracyjnego (materialnego i procesowego) normującego zależności pomiędzy organami Straży Granicznej a funkcjonariuszami, na których scedowano zadania przypisane tej całej formacji zbrojnej.