

Analiza przesłanki „nienagannej opinii” w art. 24 pkt 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych

I. WPROWADZENIE

1. Cel i znaczenie ekspertyzy

Niniejsza ekspertyza dotyczy przesłanki „nienagannej opinii” zawartej w art. 24 pkt 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (dalej: ustawa o strażach gminnych).

Celem ekspertyzy jest kompleksowa analiza ocennego pojęcia „nienagannej opinii” w kontekście wymogów stawianych kandydatom na stanowisko strażnika gminnego (miejskiego) oraz funkcjonariuszom pełniącym tę funkcję.

Ekspertyza obejmuje wyjaśnienie desygnatu pojęcia „nienaganna opinia” i wskazania kryteriów oceny nienagannej opinii, celem ich praktycznego (rzeczywistego) stosowania (wdrożenia).

2. Znaczenie przesłanki dla ochrony porządku publicznego

Strażnik gminny (miejski) wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego. Ze względu na charakter pełnionej funkcji, szczególnie zaś na przysługujące mu uprawnienia, wymóg nienagannej opinii ma fundamentalne znaczenie dla zaufania społecznego do instytucji straży.

Strażnik swoim zachowaniem powinien stanowić przykład przestrzegania prawa i dyscypliny. Osoba, która sama narusza normy prawne lub etyczne, nie posiada autorytetu niezbędnego do pełnienia tej funkcji. Z tego powodu ustawa o strażach gminnych wymaga, aby strażnik „cieszył się nienaganną opinią”.

3. Aktualność problematyki

Tematyka nienagannej opinii pozostaje aktualna zarówno w praktyce rekrutacji kandydatów do straży gminnych, jak i w procesach dotyczących odpowiedzialności strażników.

Niniejsza ekspertyza wpisuje się w szerszą dyskusję na temat standardów etycznych dla pracowników służb publicznych oraz badań naukowych nad zwrotami niedookreślonymi.

II. PODSTAWA PRAWNA

1. Przepisy regulujące wymagania wobec strażników

Zgodnie z art. 24 ustawy o strażach gminnych, strażnikiem może być osoba, która spełnia łącznie następujące warunki:

1. posiada obywatelstwo polskie;
2. ukończyła 21 lat;
3. korzysta z pełni praw publicznych;
4. posiada co najmniej wykształcenie średnie lub średnie branżowe;
5. **cieszy się nienaganną opinią;**
6. jest sprawna pod względem fizycznym i psychicznym;
7. nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za ścigane z oskarżenia publicznego i umyślnie popełnione przestępstwo lub przestępstwo skarbowe;
8. ma uregulowany stosunek do służby wojskowej.

Już w tym miejscu zasygnalizować należy, że przesłanka nienagannej opinii zawarta jest w pkt 5, zaś wymóg niekaralności – w pkt 7. To rozróżnienie jest istotne i ma znaczące konsekwencje dla interpretacji obu pojęć.

2. Obowiązki strażnika wynikające z art. 27 ustawy o strażach gminnych

Aby w pełni zrozumieć znaczenie nienagannej opinii, należy odnieść ją do obowiązków strażnika przewidzianych w art. 27 ustawy o strażach gminnych:

1. przestrzeganie prawa, rzetelne, bezstronne i terminowe wykonywanie poleceń przełożonych;
2. poszanowanie powagi, honoru, godności obywateli i własnej;
3. zachowanie tajemnicy prawnie chronionej;
4. podejmowanie interwencji w sytuacjach zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, a także w przypadku naruszenia dóbr osobistych ludzi;
5. zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, przełożonymi, podwładnymi oraz współpracownikami;

6. stałe podnoszenie kwalifikacji zawodowych;
7. zachowanie się z godnością w czasie pracy i poza nią.

Wymóg godnego zachowania zarówno w czasie pracy, jak i poza nią (pkt 7) pozostaje w bezpośrednim związku z wymogiem nienagannej opinii. Strażnik, który narusza ten obowiązek, nie spełnia wymogów prawnych do wykonywania funkcji.

3. Rozróżnienie od niekaralności

Podkreślić trzeba, że art. 24 pkt 5 ustawy o strażach gminnych (nienaganna opinia) stanowi oddzielną przesłankę od wymienionego w pkt 7 wymogu skazania prawomocnym wyrokiem sądu za ścigane z oskarżenia publicznego i umyślnie popełnione przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. To rozróżnienie jest celowe i ma istotne znaczenie praktyczne.

Innymi słowy, ustawa o strażach gminnych wyraźnie oddziela:

- wymóg nienagannej opinii (pkt 5)
- od wymogu niekaralności za określone przestępstwa (pkt 7)

Legislator świadomie wprowadził dwa niezależne kryteria, co oznacza, że brak jednego nie wyczerpuje braku drugiego, ale każde z nich stanowi samodzielną przesłankę.

III. ISTOTA POJĘCIA NIENAGANNEJ OPINII

1. Charakter zwrotu niedookreślonego

Pojęcie „nienagannej opinii” (lub wymiennie „nieposzlakowanej opinii”) zawarte w przepisach o zatrudnieniu w sferze publicznej stanowi typowy zwrot niedookreślony (klausulę generalną). Zwroty niedookreślone to terminy o znaczeniu ocennym, których treść nie jest w pełni zdefiniowana na poziomie normatywnym i wymaga wypełnienia jej konkretną zawartością przez organ stosujący prawo.

Proces wypełniania tej klauzuli generalnej powinien odbywać się z uwzględnieniem:

- norm etycznych;
- zasad współżycia społecznego;
- doświadczenia życiowego;

- kontekstu społecznego i zawodowego.

2. Koncepcja w języku naturalnym (etnicznym)

W języku polskim jako „nienaganą” można zdefiniować cechę czegoś, czemu nic nie można zarzucić, co jest godne, przyzwoite, nienaganne, wzorowe. Osoba o nienaganej opinii to osoba nieskazitelna, uczciwa, wzorowa.

W kontekście zatrudnienia w sferze publicznej, szczególnie zaś w służbach mundurowych, nienaganna opinia oznacza, że danej osobie nie można zarzucić zachowań sprzecznych z normami moralnymi, etycznymi oraz prawnymi.

IV. WYKŁADNIA ORZECZNICZA

W orzecznictwie wielokrotnie formułowano wypowiedzi w kwestii nienaganej opinii. Przytoczyć należy część z istotnych judykatów. Pojedyncze z niżej przytoczonych nie odnosiły się do strażników gminnych, ale dotyczyły omawianej przesłanki w kontekście zatrudnienia, zatem przeprowadzone tam rozważania mogą również znaleźć zastosowanie odpowiednio do strażników gminnych.

a) Wyrok Sądu Najwyższego z 16 października 2009 r., I PK 85/09 – o nieposzlakowanej opinii pracownika samorządowego.

Sąd Najwyższy uznał, że:

- nieposiadanie tej cechy (jej utrata, *verba legis* niecierpienie się nieposzlakowaną opinią) należy kwalifikować jako prawną przeszkodę w tym zatrudnieniu oznaczającą niemożność przywrócenia do pracy w rozumieniu art. 45 § 2 Kodeksu pracy;
- można „nie cieszyć się nieposzlakowaną opinią”, mimo że nie doszło do skazania za przestępstwo umyślne;
- posiadanie nieposzlakowanej opinii („cieszenie się” nią) to cecha wynikająca z regulacji prawnej zawierającej typowy zwrot niedookreślony. Sąd powinien podjąć próbę wypełnienia go konkretną treścią, choćby intuicyjnie, a w każdym razie uwzględniając normy etyczne (zasady współżycia społecznego) oraz doświadczenie życiowe.

b) Wyrok Sądu Najwyższego z 28 października 2009 r., I PK 95/09 – konkretnie o strażnikach miejskich.

Tym samym to orzeczenie (jak i następne, niżej wymienione) jest szczególnie istotne dla analizy, ponieważ bezpośrednio dotyczy strażników miejskich (gminnych). Sąd Najwyższy wskazał, że:

- osoba będąca strażnikiem nie może sama zachowywać się w sposób naruszający prawo, gdyż powodowałoby to zgorszenie i utratę zaufania społecznego do straży. Stąd wymagane zamieszczone w ustawie, aby strażnik cieszył się nienaganną opinią;
- osoba jadąca drogą publiczną w stanie po użyciu alkoholu traci nienaganną opinię;
- skazanie za taki czyn stanowi okoliczność dodatkową, podobnie jak jego kwalifikacja prawna;
- utrata nienagannej opinii jako jednej z cech wymaganych od strażnika stanowi dostateczną przyczynę wypowiedzenia umowy o pracę w rozumieniu art. 45 § 1 Kodeksu pracy.

Powyższy przykład orzeczniczy jest szczególnie obrazowy – osoba jadąca drogą publiczną w stanie po użyciu alkoholu automatycznie traci nienaganną opinię. Nie wymaga to skazania za przestępstwo. Wystarczy samo takie zachowanie.

c) Wyrok Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2007 r., I PK 187/06

W tym orzeczeniu Sąd Najwyższy stwierdził, że:

- strażnik miejski to umundurowany pracownik samorządowy, którego obowiązki pracownicze są podobne do innych służb mundurowych;
- od takiego pracownika pracodawca ma prawo wymagać zaangażowania w wykonanie obowiązków oraz dyscypliny pracy adekwatnej do nałożonych zadań, w stopniu wyższym niż od innych pracowników;
- jako osoba ustawowo powołana do zapewnienia porządku publicznego na terenie gminy (art. 10 ust. 2 ustawy o strażach gminnych) powinien swoim zachowaniem dawać przykład przestrzegania porządku i dyscypliny, zwłaszcza w relacjach przełożony – podwładny;
- ocena zasadności wypowiedzenia umowy o pracę w ramach art. 45 Kodeksu pracy powinna być dokonana z uwzględnieniem słusznym interesów pracodawcy oraz przymiotów pracownika związanych ze stosunkiem pracy.

d) Wyrok Sądu Najwyższego z 8 lutego 2023 r., I PSKP 86/21

We wskazanym orzeczeniu Sąd Najwyższy pochylił się nad relacją nienagannej opinii z domniemaniem niewinności:

- z jednej strony w polskim porządku prawnym obowiązuje zasada domniemania niewinności (art. 42 ust. 3 Konstytucji RP), z drugiej zaś interes społeczny wymaga, aby w gronie funkcjonariuszy straży gminnej znajdowały się osoby wolne od jakichkolwiek podejrzeń, czemu ustawodawca dał wyraz w art. 24 pkt 5 ustawy o strażach gminnych, ustanawiając wobec strażnika wymóg nienagannej opinii (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z 8 października 2015 r., I PK 313/14);
- niewątpliwie nienaganna opinia kandydata do służby w straży gminnej przejawia się w przestrzeganiu przez niego prawa i stanowi gwarancję zgodnego z prawem wypełnienia przez niego obowiązków;
- nienaganą opinią powinny cieszyć się nie tylko osoby aspirujące do straży, ale przede wszystkim strażnicy;
- konstytucyjna zasada domniemania niewinności nie może być rozumiana w taki sposób, który wykluczałby wiązanie z samym faktem toczącego się postępowania karnego jakichkolwiek konsekwencji prawnych oddziałujących na sytuację podejrzanego lub oskarżonego;
- dopuszczalność takich konsekwencji powinna być ważona nie na płaszczyźnie zasady domniemania niewinności, ale w płaszczyźnie zasady proporcjonalności, wykluczającej zakres ingerencji w sferę praw i wolności (zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 września 2008 r., K 35/06, wraz z przywołanym tam orzecnictwem);
- zasada domniemania niewinności nie może stanowić przeszkody w ocenie pracodawcy, że postawienie zarzutu karnego związanego z pełnieniem obowiązków służbowych upoważnia do wniosku, że strażnik nie daje rękojmi należytego wykonywania obowiązków związanych z ochroną porządku publicznego, co w konsekwencji prowadzi do utraty zaufania pracodawcy do takiego pracownika i może stanowić podstawę wypowiedzenia umowy o pracę.

Zarazem podkreślić należy, że rzekomej utraty zaufania i nienagannej opinii nie można wywodzić na podstawie domniemań prasowych, czy też na podstawie zatrzymania i podejrzenia o popełnienie czynu zabronionego, które okazało się ostatecznie nieprawdziwe (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 11 stycznia 2006 r., II PK 122/05).

V. WNIOSKI

Na podstawie badania przepisów, orzecznictwa sądowego oraz analizy literatury prawniczej ustalono, że można sformułować następujące wnioski dotyczące pojęcia nienagannej opinii w art. 24 pkt 5 ustawy o strażach gminnych:

Teza 1: Nienaganna opinia to zwrot niedookreślony, który wymaga wypełnienia konkretną treścią przez organ zatrudniający (pracodawcę) z uwzględnieniem norm etycznych, zasad współżycia społecznego i doświadczenia życiowego.

Teza 2: Nienaganną (nieposzlakowaną) opinią cieszy się osoba, której nie można zarzucić zachowań sprzecznych z normami moralnymi, etycznymi oraz prawnymi.

Teza 3: Przesłanka nienagannej opinii jest odrębna od przesłanki niekaralności – można nie cieszyć się nienaganną opinią mimo braku skazania za przestępstwo umyślne, czemu nie stoi na przeszkodzie konstytucyjna zasada domniemania niewinności.

Teza 4: Ocena nienagannej opinii wykracza poza życie zawodowe – obejmuje także sferę pozazawodową, gdy zachowania w niej wpływają na zdolność do wykonywania obowiązków strażnika.

Teza 5: Ze względu na szczególną rolę strażnika gminnego, który w związku z wykonywaniem czynności służbowych korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych (art. 23 ustawy o strażach gminnych), wymóg nienagannej opinii obejmuje podwyższone standardy etyczne i prawne w porównaniu do pracowników, którym taka ochrona prawna nie przysługuje.

Teza 6: Utrata nienagannej opinii w trakcie zatrudnienia stanowi podstawę do nieuwzględnienia żądania przywrócenia do pracy w rozumieniu art. 45 § 2 Kodeksu pracy.

Teza 7: Postępowanie karne w toku (bez prawomocnego wyroku) może prowadzić do oceny, że osoba nie cieszy się nienaganną opinią, choć wymagana jest racjonalna i proporcjonalna ocena.

Stan prawny aktualny na 5 listopada 2025 r.

dr Krzysztof Olszak, prof. ucz.