



Warszawa, 05/05/1997r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

prof. *ADAM ZIELIŃSKI*

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

RPO/ 230575/96/IX/JP

00-090 Warszawa Tel. centr. 827 62 61
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

w **W a r s z a w i e**

W N I O S E K
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz.U. nr 109 z 1991 r., poz.471) oraz art.22 ust.1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jedn. Dz.U. nr 109 z 1991 r., poz.470)

wnoszę o stwierdzenie niezgodności

1/ § 3 ust.3 pkt 3 w związku z § 2 zarządzenia nr 75 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 października 1996 r. w sprawie warunków przyznawania nagród rocznych , nagród uznaniowych i zapomóg dla policjantów z:

- art.28 ust. 1 i 2, art.87 pkt 3 i art. 110 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U . nr 30, poz. 179 z późn.zm.);

- art. 1 i 67 ust.2 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art.77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 84, poz.426 z późn.zm.);

2/ § 15 powołanego zarządzenia z art.1 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art.77 cytowanej Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Na podstawie art. 110 ust. 1 w związku z art. 87 pkt 3 ustawy o Policji, Minister Spraw Wewnętrznych wydał zarządzenie nr 75 z dnia 15 października 1996 r. w sprawie warunków przyznawania nagród rocznych , nagród uznaniowych i zapomóg dla policjantów, określając

na nowo warunki, zasady i tryb przyznawania policjantom wymienionych wyżej świadczeń pieniężnych. Jednocześnie Minister uchylił w tym zakresie postanowienia obowiązującego dotychczas zarządzenia nr 89 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 września 1991 r. w sprawie wysokości i warunków przyznawania nagród i zapomóg dla funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa oraz Straży Granicznej (Dz.Urz.MSW nr 3, poz.79 z późn.zm).

Zawarte w zarządzeniu nr 75 z dnia 15 października 1996 r. regulacje wychodzą - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - poza zakres delegacji zawartej w art. 110 ust.1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. nr 30 poz.179 z późn.zm.) i jednocześnie naruszają nie tylko powołane wyżej przepisy ustawy o Policji, ale również i przepisy konstytucyjne.

I. Zgodnie z art. 28 ustawy o Policji stosunek służbowy policjanta powstaje w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby (ust. 1), a początek służby liczy się od dnia, określonego w rozkazie o mianowaniu określonej osoby funkcjonariuszem Policji (ust.2).

Sformułowanie tego przepisu jednoznacznie zatem wskazuje, że z dniem określonym w rozkazie o mianowaniu dana osoba staje się policjantem i od tego dnia, bez względu na przydział do konkretnej jednostki lub komórki organizacyjnej Policji oraz rodzaj i miejsce wykonywanych obowiązków służbowych, przysługują jej uprawnienia awarte w ustawie o Policji. Skoro nowo mianowany policjant decyzją przełożonego zostaje skierowany na przeszkolenie podstawowe lub stacjonarne wyższe studia zawodowe w Wyższej Szkole Policji, to stosunek służbowy nadal trwa, a jego treść nie podlega modyfikacjom.

Za trafnością takiego wniosku przemawia także treść § 8 ust. 3 zarządzenia nr 41 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 maja 1991 r. w sprawie przebiegu służby oraz praw i obowiązków policjantów (Dz.Urz.MSW nr 2, poz.39), zgodnie z którym wszelkie zmiany treści stosunku służbowego, w tym zawieszenie lub utratę uprawnień, określa się w kolejnych rozkazach personalnych, dotyczących przebiegu służby.

Oznacza to, że okres odbywania przeszkolenia podstawowego lub studiów w Wyższej Szkole Policji wlicza się do wymiaru służby, natomiast zdobywanie wiedzy i umiejętności zawodowych przewidzianych w programie przeszkolenia lub studiów staje się podstawowym obowiązkiem służbowym szkolonego funkcjonariusza. Świadczy o tym § 73 powołanego zarządzenia nr 41 Ministra Spraw Wewnętrznych, który określenie szczegółowych praw i obowiązków policjantów, związanych z procesem nauczania w szkołach Policji, odsyła do odrębnych przepisów.

Wyłączenie zatem przez § 3 ust. 3 pkt 3 zarządzenia nr 75 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 października 1996 r. okresu odbywania przeszkolenia lub stacjonarnych studiów w Wyższej Szkole Policji z okresu służby niezbędnego do otrzymania nagrody rocznej nie tylko nie znajduje upoważnienia w art. 28 ust.2 ustawy o Policji.

II. Stosownie do treści art. 87 pkt. 3 ustawy o Policji wyróżnienia mogą być przyznawane policjantowi, "który wzorowo wykonuje obowiązki, przejawia inicjatywę w służbie i doskonali kwalifikacje zawodowe".

Treść przepisu wskazuje, że wymienione w nim przesłanki wyróżnienia policjanta mają charakter ogólny. Nie odnoszą się więc do wybranego tylko rodzaju wykonywanych obowiązków I u b inicjatyw, a mają zastosowanie do wszystkich obowiązków służbowych i inicjatyw. Redakcja tego przepisu wskazuje też na istnienie związku pomiędzy wzorowym

wykonywaniem obowiązków i przejawianymi w tym zakresie inicjatywami policjanta, a doskonaleniem przezeń kwalifikacji zawodowych.

Wspomnianych wyżej przesłanek ustawodawca nie powtórzył przy określaniu w art. 110 ust. 1 ustawy o Policji prawa policjanta do nagrody rocznej. W rezultacie powyższego nie jest ona nagrodą uznaniową w rozumieniu art. 83 pkt.3 tej ustawy i dla jej otrzymania policjant nie musi spełniać swoich obowiązków wzorowo, przejawiać inicjatywy w służbie i doskonalić kwalifikacji zawodowych w zakresie niezbędnym dla przyznania mu nagrody uznaniowej.

Jeżeli więc funkcjonariusz spełnia wspomniane wymogi, a nadto podnosi lub doskonali posiadane kwalifikacje zawodowe, to tym bardziej przysługuje mu prawo do nagrody rocznej.

Oznacza to zarazem, że przepis § 3 ust. 3 pkt 3 zarządzenia nr 75 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 października 1996 r. narusza art.87 pkt 3 ustawy o Policji.

III. Przepis art. 110 ust.1 ustawy o Policji upoważnił Ministra Spraw Wewnętrznych jedynie do określenia warunków przyznawania policjantom nagród rocznych, uznaniowych i zapomóg. Nie upoważnił natomiast do ustalenia kryteriów, różnicujących policjantów w zakresie prawa do nagród rocznych.

Wydane w wykonaniu delegacji ustawowej zarządzenie nr 75 Ministra Spraw Wewnętrznych z 15 października 1996 r., wyłączając z kręgu uprawnionych do nagrody rocznej słuchaczy szkół i ośrodków szkolenia Policji, wykroczyło więc w § 3 ust.3 pkt. 4 poza zakres ustawowego upoważnienia z art. 110 ustawy o Policji.

Konsekwencją takiego uregulowania jest przy tym nie tylko obniżenie wymiaru nagrody rocznej funkcjonariuszowi, który w danym roku odbył przeszkolenie podstawowe, ale i faktyczne pozbawienie słuchacza Wyższej Szkoły Policji prawa do nagrody rocznej przez 2 lata studiów.

IV. Art. 1 wspomnianych w sentencji wniosku przepisów konstytucyjnych określa Polskę jako demokratyczne państwo prawne, urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej. W konsekwencji nakłada to na ustawodawcę obowiązek takiego stanowienia prawa, które nie naruszałoby podstawowych zasad państwa prawnego, do których należy także zasada ochrony praw słusznie nabytych.

W nawiązaniu do istoty ochrony praw nabytych [por. - M. Wyrzykowski : Prawa nabyte (w:) Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1995, s.37-50 i powoływane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wraz z literaturą przedmiotu] należy stwierdzić, że prawo do nagrody rocznej przyznało policjantom zarządzenie nr 89 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 września 1991 r. w sprawie wysokości i warunków przyznawania nagród i zapomóg dla funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa i Straży Granicznej (Dz.Urz.MSW nr 3, poz.79 późn.zm). Zgodnie z § 2 ust.1 krąg podmiotowy działania tego aktu został zakreślony przez użycie terminu " funkcjonariusz" Policji, UOP i SG, bez wymieniania dalszych cech kwalifikujących te grupy z punktu widzenia okresu pełnienia służby.

Dokonane zatem przez Ministra Spraw Wewnętrznych w zarządzeniu nr 75 z 15 października 1996 r. wyłączenie zaliczenia okresu odbywania przeszkolenia podstawowego i stacjonarnych studiów w Wyższej Szkole Policji z okresu służby wymaganego dla otrzymania nagrody rocznej przy jednoczesnym uchyleniu - w stosunku do wszystkich policjantów - postanowień powołanego wyżej zarządzenia nr 89 MSW narusza art. 1 wspomnianych przepisów konstytucyjnych.

V. Zawarta w art. 67 ust.2 przepisów konstytucyjnych zasada równości obywateli wobec prawa nie pozwala na rażące różnicowanie sytuacji obywateli w zakresie ochrony ich praw podmiotowych, do jakich należą zwłaszcza prawa wynikające ze stosunków pracy. Zasada ta, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym m.in. w orzeczeniach: z dnia 9 maja 1989 r. (sygn. Kw 1 / 89); z dnia 28 maja 1991 r. (sygn.K.1/91); z dnia 7 stycznia 1992 r. (sygn.K.8/91) przejawia się w tym, że wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą relewantną powinny być traktowane równo, tj. według jednakowej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących lub faworyzujących.

Kwestionowane postanowienia zarządzenia nr 75 Ministra Spraw Wewnętrznych, w zakresie prawa do nagrody rocznej i jej wymiaru, wprowadzają pozaustawowe kryteria podziału funkcjonariuszy Policji na:

- słuchaczy szkół i ośrodków szkolenia Policji, którym czas kształcenia zawodowego nie jest zaliczany do wymiaru tej nagrody oraz pozostałych policjantów, którym do wymiaru nagrody nie zalicza się tylko okresu niewykonywania jakichkolwiek obowiązków służbowych z powodu urlopu bezpłatnego, zawieszenia w czynnościach służbowych lub tymczasowego aresztowania oraz choroby powstałej lub trwającej po skazaniu prawomocnym wyrokiem albo wymierzeniu kary wydalenia ze służby;
- policjantów odbywających przeszkolenie podstawowe, którym wymiar nagrody rocznej jest jednorazowo obniżony w tym roku oraz policjantów - słuchaczy Wyższej Szkoły Policji, pozbawionych faktycznie prawa do nagrody przez 2 lata.

W rezultacie powyższego przepis § 3 ust. 3 pkt. 4 zarządzenia nr 75 narusza konstytucyjną zasadę równości obywateli wobec prawa, zawartą w art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych.

VI. Zaskarżone zarządzenie nr 75 Ministra Spraw Wewnętrznych, zgodnie z postanowieniem § 15, weszło w życie z dniem podpisania, tj. z dniem 15 października 1996 r., lecz z mocą obowiązującą od dnia 12 kwietnia 1996 r.

Konsekwencją takiego unormowania jest niemożność zaliczenia do okresu służby wymaganego dla otrzymania nagrody rocznej za 1996 r. przez policjanta, który w okresie od 12 kwietnia do 15 października 1996 r. odbył przeszkolenie podstawowe lub ukończył studia stacjonarne w Wyższej Szkole Policji, które zgodnie z postanowieniami obowiązującego w tym czasie zarządzenia nr 89 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 września 1991 r.w sprawie wysokości i warunków przyznawania nagród i zapomóg dla funkcjonariuszy Policji, UOP i SG (Dz.Urz.MSW nr 3, poz.79) podlegały uwzględnieniu w wymiarze nagrody rocznej.

Takie rozdzielenie pojęcia " wejścia w życie" od nabrania mocy obowiązującej z mocą wsteczną zaskarżonego zarządzenia nr 75 jest wadliwe nie tylko z punktu widzenia techniki legislacyjnej, co zawsze spotykało się krytyczną oceną Trybunału Konstytucyjnego (zob.np. orzeczenie z dnia 22 kwietnia 1987r., sygn. K 1 / 87, orzeczenia z dnia 8 listopada 1989 r., sygn. K 7 / 89, orzeczenie z dnia 21 czerwca 1993 r., sygn. K 1 / 93, orzeczenie z dnia 24 października 1995 r.,sygn. K14/95), ale narusza także konstytucyjną zasadę ochrony praw słuszenie nabytych, wynikającą z istoty demokratycznego państwa i określoną w art. 1 utrzymanych przepisów konstytucyjnych.

Z powyższych względów wnoszę jak w petitum wniosku