



Warszawa, dnia 27.07. 2000 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO/331186/00/IX/WK
RPO/344083/00/IX/WK
RPO/336233/00/IX/WK

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

Pan
Stanisław Iwanicki
Przewodniczący Sejmowej Komisji
Sprawiedliwości i Praw Człowieka

Szanowny Panie Przewodniczący

Kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich listy wskazują na istnienie problemu związanego z brakiem regulacji prawnych dotyczących wypłaty odsetek od nieterminowo wypłacanych świadczeń pieniężnych żołnierzom zawodowym oraz funkcjonariuszom Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej.

W dotychczasowym orzecznictwie organów sądowych wyrażone zostały następujące stanowiska :

1. Trybunał Konstytucyjny, po rozpatrzeniu wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, uchwałą z dnia 25.01.1995 r. W 14/94 (opubl. w OTK 1995/1/19) dokonał ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni stwierdzając, iż niewypłacenie uposażenia : funkcjonariuszowi Policji zgodnie z art. 105 w związku z art. 78 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. Nr 30, poz. 179 ze zmianami), funkcjonariuszowi Urzędu Ochrony Państwa zgodnie z art. 92 w związku z art. 65 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. Nr 30, poz. 180 ze zm.), oraz funkcjonariuszowi Straży Granicznej zgodnie z art. 109 w związku z art. 82 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. Nr 78, poz. 462 ze zm), stanowi opóźnienie ze spełnianiem świadczenia pieniężnego, uzasadniające na podstawie art. 481 § 1 kodeksu cywilnego żądanie odsetek przed sądem powszechnym.

Z dniem 17 października 1997 r. weszła w życie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483), która przepisem art. 239 ust. 3 uchyliła moc powszechnie obowiązującą uchwał Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustalenia wykładni ustaw. W mocy pozostały jedynie prawomocne wyroki sądu oraz inne prawomocne decyzje organów władzy publicznej, podjęte z uwzględnieniem znaczenia przepisów ustalonego przez Trybunał Konstytucyjny w drodze powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Fakt ten spowodował, iż w tej kwestii zaczęło obowiązywać całkowicie odmienne orzecznictwo Sądu Najwyższego.

2. Sąd Najwyższy twierdzi, że „mianowanie” jako źródło stosunku prawnego funkcjonariuszy wyżej wymienionych służb nie jest identyczne z pojęciem mianowania, jakim się posługuje art. 2 kodeksu pracy. Występuje w nim tak wielkie nasilenie pierwiastków władczych w stosunkach służbowych, że regulacje z zakresu prawa pracy są mniej przydatne od regulacji administracyjnoprawnych. Z powyższego twierdzenia Sąd Najwyższy wyprowadza wniosek, że stosunki służbowe funkcjonariuszy wyżej powoływanych służb publicznych mają charakter administracyjnoprawny, a w konsekwencji roszczenia dla których podstawę prawną stanowią powyższe ustawy nie mają charakteru cywilnego (postanowienie SN z 12.09.1984 r. sygn. IPR 93/84).

Pogląd ten podzielił Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 5.12.1991 r., sygn. I PZP 60/91 ustalając, że droga sądowa dla dochodzenia roszczeń związanych ze zwolnieniem ze służby w Policji jest niedopuszczalna. W uzasadnieniu tej uchwały SN stwierdził, że ustawa o Policji reguluje w sposób zupełny służbowy stosunek funkcjonariusza Policji i nie odsyła do uregulowań kodeksu pracy. Kontynuując tę linię orzecznictwa Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 18.12.1992 r., sygn. III AZP 27/92 stwierdził, że rozpoznanie sprawy o roszczenie pieniężne funkcjonariusza Urzędu Ochrony Państwa, wynikające ze stosunku służbowego, należy do właściwości organu administracyjnego. Uchwała ta została powzięta w związku z zapytaniem prawnym Naczelnego Sądu Administracyjnego który uznał, że nie istnieją racje społeczne dla polityki dyskryminującej funkcjonariuszy UOP, Policji, żołnierzy zawodowych i innych w porównaniu z pozostałymi pracownikami mianowanymi, którym w sytuacji opóźnienia wypłaty świadczenia pieniężnego należą się odsetki. Zdaniem NSA linia orzecznictwa SN budzi wątpliwości, gdyż przyjmuje nierównorzędność stron w kwestii wynagrodzenia i innych świadczeń, jako ekwiwalentu za służbę, która jest *sui generis* pracą. W uzasadnieniu uchwały SN stanął na stanowisku, iż wykładnia norm regulujących te szczególne stosunki służbowe administracyjne prowadzi do wniosku, że nie mają one charakteru

cywilnoprawnego stosunku pracy ze względu na ich swoiste cechy, nie występujące w cywilnoprawnych stosunkach pracy. „Prawo cywilne” służy regulowaniu stosunków majątkowych, z tym jednak ograniczeniem, że działaniem prawa cywilnego nie jest objęta dziedzina stosunków podlegających zakresowi działania władz administracyjnych. Charakter prawny, cywilny lub administracyjny, nadaje stosunkom prawnym ustawa, na mocy której ten stosunek powstaje. W stosunkach administracyjnych należą się odsetki, jeśli konkretny przepis prawa tak stanowi lub odsyła w kwestiach nie uregulowanych w ustawie do stosowania w tym przedmiocie np. przepisów prawa cywilnego. W obowiązujących ustawach o Policji, Urzędzie Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Straży Pożarnej i Służby Więziennej nie ma regulacji dotyczących możliwości uzyskania odsetek w razie opóźnienia w spełnianiu świadczenia pieniężnego. Żaden przepis ustawowy nie nakazuje do stosunku służbowego administracyjnego stosować pomocniczo lub odpowiednio przepisów prawa cywilnego ze względu na istniejące między nimi różnice i odrębności. Potwierdzeniem takiej linii orzeczniczej jest uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26.05.1995 r. I PZP 13/95 (opubl. w OSNAP 1995/23/286), która określa, że droga sądowa do dochodzenia przez funkcjonariusza Policji przed sądem powszechnym uposażenia i innych świadczeń pieniężnych przewidzianych w rozdziale 9 wyżej powoływanej ustawy o Policji wraz z odsetkami jest niedopuszczalna.

Rzecznik Praw Obywatelskich zważył w niniejszej sprawie co następuje.

Przepisy : art. 105 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. Nr 30, poz. 179 z późn.zm.), art. 92 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (tekst jedn. z 1999 r. Nr 51, poz. 526 z późn. zm.), art. 109 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. Nr 78, poz. 462 z późn. zm.), art. 90 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. Nr 88, poz. 400 z późn. zm.) oraz art. 101 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. Nr 61, poz. 283 z późn. zm.) określają, iż uposażenie zasadnicze i dodatki do uposażenia o charakterze stałym są płatne miesięcznie z góry chyba, że szefowie poszczególnych resortów określą dodatki o charakterze stałym płatne z dołu. Z kolei przepis art. 45 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy (jedn. tekst - Dz.U. z 1992 r. Nr 5, poz. 18 z późn. zm.) znowelizowany za pomocą art. 2 pkt 22 ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o uposażeniu żołnierzy stanowią, że Minister Obrony Narodowej określi w drodze rozporządzenia terminy płatności uposażenia i innych należności. Niestety do chwili obecnej powyższa delegacja ustawowa nie została wykonana i wypłata świadczeń następuje na podstawie § 3 ust. 1 zarządzenia Nr 10/MON

Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 marca 1993 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o uposażeniu żołnierzy (Dz. Roz. MON z 1993 r. poz. 7 z późn. zm.) określającego, iż uposażenie zasadnicze i dodatki o charakterze stałym z wyjątkiem dodatku specjalnego wypłaca się, z zastrzeżeniem ust 3, miesięcznie z góry w pierwszym dniu roboczym miesiąca kalendarzowego, za który uposażenie to przysługuje.

Od początku istnienia tych regulacji dochodziło do takich sytuacji, że wypłaty dodatków stałych do uposażeń oraz innych świadczeń (np. odprawa, ekwiwalent za umundurowanie czy zaległy urlop) dokonywane były ze znacznym opóźnieniem (kilkanaście miesięcy) w wysokości nominalnej, co w konsekwencji powodowało spadek realnej wartości świadczenia. W związku z taką sytuacją, pokrzywdzeni funkcjonariusze służb publicznych zgłaszali roszczenia o wypłatę odsetek z tytułu opóźnienia wypłaty należnych im świadczeń do komórek finansowych podległych poszczególnym resortom. Roszczenia te załatwiane były odmownie, zaś skargi od tych decyzji oddalane przez Naczelny Sąd Administracyjny, związany linią orzeczniczą Sądu Najwyższego.

Niezależnie od powyższego należy zaznaczyć, że funkcjonariusze „służb mundurowych” nie mogą bez zgody uprawnionych przełożonych podjąć dodatkowego zatrudnienia. Oznacza to, że otrzymywane przez nich uposażenie i dodatki stanowią podstawowe, jedyne źródło utrzymania ich i rodzin, a opóźnienie ich wypłaty poważnie utrudnia uiszczanie terminowych należności np. za czynsz, nośniki energii bądź zadłużeń. Jeszcze bardziej ostro problem ten występuje w odniesieniu do funkcjonariuszy zwolnionych ze służby, dla których pewne rodzaje świadczeń (np. odprawa) stanowią podstawę egzystencji do momentu otrzymania świadczenia emerytalnego lub ponownego zatrudnienia.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich brak w wyżej powoływanych ustawach regulacji prawnych dopuszczających możliwość dochodzenia przed sądem powszechnym roszczeń ze stosunku administracyjnego poważnie narusza prawa i wolności obywatelskie żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych. Na uwagę zasługuje fakt, iż tego typu regulacje zostały wprowadzone w pragmatykach służbowych innych grup pracowników mianowanych np. urzędników państwowych, sędziów i prokuratorów. Przepisy: art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1993 r. o prokuraturze (jedn. tekst - Dz.U. z 1994 r, Nr 19, poz. 70 z późn. zm), art. 48 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (jedn. tekst - Dz.U. z 1994 r. Nr 13, poz. 48 z późn. zm.) oraz art. 69 § 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. Prawa o ustroju sądów powszechnych (jedn. tekst - Dz.U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25 z późn. zm.), wyraźnie

określają drogę sądową dla dochodzenia roszczeń ze stosunków służbowych. Pracownikom tym w przypadku opóźnienia w wypłacie świadczeń należą się ustawowe odsetki.

Brak podobnych regulacji w odniesieniu do żołnierzy i funkcjonariuszy powoduje, że są oni dyskryminowani w stosunku do innych pracowników. Dyskryminacja ta, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, nie może wynikać z prezentowanego poglądu o „intensywności” podporządkowania funkcjonariuszy służb mundurowych i rekompensowaniu tego faktu dodatkowymi uprawnieniami. Wspomniana „intensywność” ma swe źródło nie w odmienności istoty stosunku służbowego, lecz w zmilitaryzowanym charakterze tych służb, czego zewnętrznym wyrazem jest m. in. eksponowanie zasady hierarchicznego podporządkowania ich jednostek i komórek organizacyjnych oraz zatrudnianych tam funkcjonariuszy. Z kolei, dodatkowe uprawnienia żołnierzy i funkcjonariuszy Policji, UOP, SG i SW (np. odmienny od powszechnego system emerytalno-rentowy) wynikają z jednej strony z ustawowego wymogu ponadprzeciętnej w porównaniu do innych grup zawodowych, zdolności psychofizycznej, z drugiej natomiast - ze szczególnych warunków pełnienia służby, stwarzających znacznie wyższy stopień ryzyka utraty zdrowia, a nawet życia. W tym przypadku brak uregulowań dopuszczających możliwość dochodzenia przed sądem powszechnym roszczeń ze stosunku administracyjnego w pragmatykach służb mundurowych stanowi naruszenie zasady równości określonej w art. 32 Konstytucji. Nierówność polega na tym, iż ustawodawca (zapewne nieświadomie) dokonał faktycznego zróżnicowania sytuacji prawnej wyodrębnionej grupy pracowników mianowanych (urzędników państwowych, sędziów i prokuratorów) umożliwiając im sądowe dochodzenie roszczeń ze stosunku administracyjnego przed sądem powszechnym nie wyposażając w podobne uprawnienia funkcjonariuszy służb mundurowych. Tymczasem z powyższych faktów wynika, iż ustawodawca nieproporcjonalnie do trudów wykonywanej pracy wyposażył w szersze uprawnienia pewną grupę pracowników mianowanych z pominięciem funkcjonariuszy służb publicznych.

Mając na uwadze wzgląd, iż u podstaw każdej wykładni przepisu prawnego tkwić winno założenie racjonalności ustawodawcy, nie można wyciągnąć wniosku, że ustawodawca chciał - nie wyrażając swej woli wprost - potraktować tę grupę nierówno w stosunku do innych pracowników. Interpretując bowiem przepisy, należy dążyć do takiego tłumaczenia norm, które by tworzyły spójny z prakseologicznego punktu widzenia system. Gdyby ustawodawca zamierzał odmiennie potraktować żołnierzy i funkcjonariuszy publicznych od innych pracowników mianowanych to trzeba byłoby domniemywać niezgodną z aksjologią

ustrojową intencję ustawodawcy. Przemawia to za poglądem, że brak pozytywnego przepisu (określenia drogi sądowej) w tak ważnej dziedzinie stosunków społecznych, jaką jest ochrona konstytucyjnego prawa do zatrudnienia za wynagrodzeniem, nie może być rozumiane, jako wyłączenie powszechnie obowiązujących zasad. Zgodnie z wyżej cytowaną uchwałą Trybunału Konstytucyjnego W 14/94 prawo do sądu jest jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego i wynika z ustawowej aksjologii Rzeczypospolitej Polskiej. Płynie z tego wniosek, że brak wypowiedzi ustawodawcy w tym względzie nie może być rozumiany jako wyłączenie drogi sądowej. Stan taki byłby sprzeczny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Milczenie ustawy nie może być sprzeczne z konstytucyjną zasadą prawa do sądu (orzeczenie TK z dn. 25.02.1992 r., sygn. akt K 3/91). W praktyce legislacyjnej przykładem potwierdzającym taki stosunek ustawodawcy jest jego reakcja na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7.01.1992 r., sygn. akt K 8/91, stwierdzające niekonstytucyjność (niezgodność z zasadą równości i demokratycznego państwa prawnego) art. 36 wyżej powoływanej ustawy o Straży Granicznej. Zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny przepis wyłączający drogę sądową dla dochodzenia roszczeń z tytułu przenoszenia i zwalniania funkcjonariuszy został przez ustawodawcę zmieniony na rzecz drogi sądowej dla dochodzenia roszczeń w tych sprawach (ustawa z 4 września 1992 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej - Dz.U. z 1993 r. Nr 12, poz. 52).

W państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako odrębność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Jakkolwiek nie ma podstaw, aby ustawodawcy odmawiać możliwości wyboru sądów powszechnych bądź szczególnych przy kształtowaniu drogi sądowej, to zawsze jednak konieczne jest, by sądowa ochrona miała rzeczywisty charakter. Ten rzeczywisty charakter oznacza m.in. prawo dochodzenia przez uprawnionych ochrony ich interesów przed sądem wyposażonym w kompetencję rozpoznania sprawy ze skutkiem zapewniającym realizację ich roszczeń.

W tej sprawie przedmiotem wykładni nie są podstawowe administracyjnoprawne elementy stosunku służbowego funkcjonariuszy służb mundurowych, lecz skutki prawne wynikające z nieterminowego spełnienia świadczenia pieniężnego w postaci uposażenia zasadniczego i dodatków do uposażenia o charakterze stałym. Nieterminowość ta stanowi w takim wypadku zdarzenie prawne o charakterze cywilnoprawnym. Dla dochodzenia roszczeń z tego tytułu droga sądowo-administracyjna jest niewystarczająca, bowiem sąd administracyjny sprawuje kontrolę o charakterze kasacyjnym i nie dysponuje środkami pozwalającymi na

realizację roszczeń o charakterze cywilnoprawnym. Uznanie, że w takich sprawach zachodzi właściwość NSA, pozbawia uprawnionych rzeczywistej (materialnoprawnej) ochrony sądowej. Konstytucyjna zasada prawa do sądu nakazuje więc uznanie właściwości sądów powszechnych. Potwierdzeniem takiego poglądu może być wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2000 r. sygn. akt II S.A. 2235/99, który oddalił skargę na decyzję Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 5 października 1999 r. Nr 534/99 w przedmiocie odmowy odsetek od nieterminowo wypłaconych świadczeń pieniężnych. W wyroku tym Naczelny Sąd Administracyjny uznał, iż funkcjonariuszowi Państwowej Straży Pożarnej nie należą się odsetki od zaległego uposażenia, gdyż żaden przepis prawa materialnego nie przyznaje mu takiego uprawnienia.

Z powyższych względów, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. - Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471 z późn. zm.) uprzejmie proszę o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie wprowadzenia regulacji prawnych w pragmatykach służbowych „służb mundurowych”, które umożliwiłyby im dochodzenie roszczeń ze stosunku administracyjnego przed sądem. Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o zajęтым stanowisku.

Z wyrazami szacunku

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll

Do wiadomości:

- Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych
- Przewodniczący Sejmowej Komisji Obrony Narodowej
- Minister Obrony Narodowej
- Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
- Minister Sprawiedliwości