



Warszawa, dnia 10.01.2001 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

RPO/331186/00/IX/WK

RPO/336233/00/IXAVK

RPO/344083/00/IX/WK

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

Pan
Jan Maria Rokita
Przewodniczący Sejmowej Komisji
Administracji i Spraw Wewnętrznych

Szanowny Panie Przewodniczący

Ze zdumieniem zapoznałem się z Pana odpowiedzią udzieloną Przewodniczącemu Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w sprawie mojego wystąpienia dotyczącego podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie wprowadzenia takich regulacji prawnych w pragmatykach służbowych „służb mundurowych”, które umożliwiłyby im dochodzenie roszczeń ze stosunku administracyjnego przed sądem.

Z pisma tego wynika, iż podziela Pan stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w uchwałach z dnia 5.12.1991 r. (sygn. I PZP 60/91) i z dnia 26.05.1995 r. (sygn. I PZP 13/95), a inicjatywę postulowaną przez Rzecznika uważa Pan za całkowicie niewłaściwą i wpływającą na rozkład morale i dyscypliny wewnętrznej służb mundurowych. Z tych względów zwrócił się Pan do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka o niepodejmowanie takiej inicjatywy ustawodawczej. Otóż pragnę zwrócić uwagę, że powoływany przez Pana Przewodniczącego „rozkład morale i dyscypliny wewnętrznej służb mundurowych” może nastąpić przede wszystkim z powodu nieterminowego i nie obłożonego żadnymi sankcjami (choćby w postaci odsetek ustawowych) wypłacania świadczeń pieniężnych funkcjonariuszom tych służb. Nie wydaje się natomiast, aby ów rozkład mogło spowodować wyposażenie obywateli posiadających status funkcjonariuszy w oczywiste w demokratycznym państwie prawa środki ochrony prawnej, w tym prawo do sądu.

Odnosząc się zaś do argumentów prawnych zawartych w piśmie Pana Przewodniczącego (a w istocie lakonicznego stwierdzenia, iż w całości Pan Przewodniczący podziela stanowisko Sądu Najwyższego) należy wskazać, że obecnie, w kontekście wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r. (sygn. akt SK 12/99, OTK 2000 r., Nr 5, poz. 143) mają one znaczenie wyłącznie historyczne. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny orzekł bowiem, że art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.) rozumiany w ten sposób, iż w zakresie pojęcia „sprawy cywilnej” nie mogą się mieścić roszczenia dotyczące zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowi decyzja administracyjna, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Uważna lektura uzasadnienia tego wyroku prowadzi zaś do wniosku, iż asumpt do podjęcia takiego rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny stanowiło m. in. powoływane przez Pana Przewodniczącego orzeczenie Sądu Najwyższego (uchwała z dnia 26 maja 1995 r., sygn. akt I PZP 13/95, OSNAPiUS z 1995 r., Nr 23, poz. 286).

W świetle powoływanego powyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego bezprzedmiotowa jest dalsza dyskusja na temat tego, czy w omawianym zakresie funkcjonariuszom służb mundurowych powinno służyć prawo do sądu. Potrzebna jest natomiast inicjatywa ustawodawcza mająca na celu wykonanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i dostosowanie obecnie obowiązującego w tym zakresie stanu prawnego do standardów konstytucyjnych.

Polemizując ze stanowiskiem Pana Przewodniczącego pragnę zaznaczyć, że w swoim wystąpieniu nie kwestionowałem stanowiska Sądu Najwyższego. Wskazywałem jedynie na fakt, iż nieterminowość spełniania świadczenia pieniężnego w postaci uposażenia zasadniczego i dodatków o charakterze stałym stanowi zdarzenie prawne o charakterze cywilnoprawnym, a dla dochodzenia roszczeń z tego tytułu droga sądowo-administracyjna, z powodu sprawowania przez sąd administracyjny kontroli o charakterze kasacyjnym jak i braku odpowiednich regulacji prawnych w pragmatykach służbowych „służb mundurowych” umożliwiających wypłatę odsetek od nieterminowo wypłacanych świadczeń pieniężnych - jest niewystarczająca.

Należy zaznaczyć, iż zgodnie z art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., a ratyfikowanej przez Polskę w dniu 15 grudnia 1992 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.), każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i

obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Co prawda zgodnie z decyzją Europejskiego Trybunału Praw Człowieka U 29806/96 z dnia 02.07.1997 r., art. 6 Konwencji nie ma zastosowania do postępowań dotyczących uznania „prawa”, które nie ma podstawy w prawie danego Państwa, jednakże zgodnie z decyzją ETPC U 31206/96 z dnia 09.09.1998 r. prawo dostępu do sądu może być przedmiotem ograniczenia w formie regulacji przez Państwo, które w tym zakresie posiada pewien margines uznaniowości. W ocenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zastosowane w państwach stronach Konwencji ograniczenia nie mogą eliminować lub ograniczać dostępu jednostki w taki sposób i do takiego stopnia, że sama podstawa prawa zostaje naruszona. Co więcej, jakiegokolwiek ograniczenie musi być usprawiedliwione celem oraz musi być zachowana rozsądna proporcja pomiędzy użytymi środkami a celem, jaki ma być osiągnięty. Zgodnie z decyzją ETPC U 31439/96 z dnia 11.07.2000 r. w celu określenia, czy art. 6 ust. 1 stosuje się do sporów wszczętych przez funkcjonariuszy publicznych, należy zastosować kryterium funkcjonalne oparte o charakter obowiązków oraz zakres odpowiedzialności danego funkcjonariusza. Trybunał postanowił w tym wypadku zastosować interpretację restryktywną, zgodną z przedmiotem oraz celem Konwencji, która miała wpłynąć na ograniczenie przypadków, gdy funkcjonariuszom publicznym odmawiano praktycznej oraz efektywnej ochrony zagwarantowanej, im tak jak i każdej innej osobie, przez Konwencję, a w szczególności przez art. 6.

Jednakże ze względu na ukształtowaną już w tej sprawie praktykę orzecniczą Sądu Najwyższego który przyjął, iż roszczenia pieniężne funkcjonariuszy „służb mundurowych” mają charakter administracyjno prawny i nie mogą być dochodzone przed sądem powszechnym - mundurowi zostali pozbawieni możliwości skutecznego dochodzenia swoich praw przed niezawisłym sądem, który wyposażony byłby w kompetencje rozpoznania sprawy ze skutkiem zapewniającym realizację ich słusznym roszczeń. Należy zaznaczyć, iż wprawdzie Sąd Najwyższy w sentencji postanowienia z dnia 17 stycznia 1997 r. sygn. akt I PKN 66/96 stwierdził, że funkcjonariuszowi Policji nie przysługują odsetki od nieterminowo wypłaconego uposażenia, jednakże w uzasadnieniu określił, iż nastąpiło to z powodu braku odpowiednich regulacji w ustawie o Policji.

W ocenie Sądu Najwyższego, „ustawa ta nie zawiera też przepisu odsyłającego w kwestiach w niej nie unormowanych do odpowiedniego stosowania - poprzez art. 300 KP - przepisów kodeksu cywilnego. Tymczasem w myśl art. 481 § 1 KC prawo do odsetek istnieje wtedy, gdy przepis je ustanawia. Po to więc, by funkcjonariusz Policji miał prawo do odsetek

od nieterminowo wypłaconego uposażenia, musiałyby istnieć wyraźna podstawa prawna w postaci pozytywnego przepisu."

Moim zdaniem, brak takich uregulowań w ustawach pragmatycznych „służb mundurowych” stanowi poważne naruszenie zasady równości określonej w art. 32 Konstytucji polegające na tym, że tego typu rozwiązania prawne zostały wprowadzone w pragmatykach służbowych innych grup pracowników mianowanych np. sędziów i prokuratorów. Zróznicowanie takie stanowiłoby dyskryminację funkcjonariuszy mundurowych, którzy ze względu na szczególne warunki pełnienia służby, stwarzające znacznie wyższy stopień ryzyka utraty zdrowia i życia nie powinni znajdować się w gorszej sytuacji prawnej niż pozostali wyodrębnieni pracownicy mianowani. Pragnę podkreślić, iż bezczynność w tej sprawie organów posiadających inicjatywę ustawodawczą ujemnie wpływa na prawa i wolności obywatelskie. Postępowanie takie jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego i uwzględniania z urzędu słusznego interesu obywateli oraz pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Ponadto przepisy art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji określają, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd oraz ma prawo do wynagrodzenia szkody jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25.02.1992 r. sygn. akt K 3/91, milczenie ustawy nie może być sprzeczne z konstytucyjną zasadą prawa do sądu.

Należy zaznaczyć, iż przyznanie takich uprawnień funkcjonariuszom mundurowym nie powinno wiązać się z dodatkowymi wydatkami ze strony Państwa, gdyż jego organy zobowiązane są do działania na podstawie przepisów prawa, a więc świadczenia finansowe powinny być funkcjonariuszom wypłacane w terminie. Nie przekonuje mnie także pogląd Pana Przewodniczącego, że postulowana przeze mnie inicjatywa może wywierać negatywny wpływ na morale i dyscyplinę wewnętrzną służb mundurowych. Moim zdaniem, regulacja przedmiotowego problemu może jedynie zapewnić zrównanie ochrony prawnej funkcjonariuszy z pozostałymi obywatelami oraz wpłynąć na poprawę zaufania tych osób do organów Państwa.

Występując do Pana Przewodniczącego w tej sprawie nie zamierzam sugerować sposobu jej rozwiązania, pragnę jednakże zauważyć, iż 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.) nakłada na mnie obowiązek występowania do właściwych organów z wnioskami

o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów w sprawach dotyczących praw i wolności obywateli. Z tych względów ponownie proszę o rozważenie podnoszonych przeze mnie argumentów zarówno w tym piśmie jak i z dnia 27.07.2000 r. i wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych w pragmatykach służbowych „służb mundurowych”.

Z wyrazami szacunku

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll

Do wiadomości:

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