



Warszawa, dnia 18.12.2001 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

RPO/331186/00/IX/WK

RPO/336233/00/IX/WK

RPO/344083/00/IXAVK

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Pan
Marek Borowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają listy wskazujące na istnienie problemu związanego z brakiem regulacji prawnych dotyczących wypłaty odsetek od nieterminowo wypłacanych świadczeń pieniężnych funkcjonariuszom Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej.

Sytuacja ta jest niezwykle uciążliwa dla funkcjonariuszy służb mundurowych gdyż 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 Naczelną Sąd Administracyjny, związany linią orzeczniczą Sądu Najwyższego.

W niniejszej kwestii 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 nie wypłacenie 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 zm.), 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 spełnieniem świadczenia pieniężnego, uzasadniające na podstawie art. 481 § 1 kodeksu cywilnego żądanie odsetek przed sądem powszechnym.

Jednakże 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 ustalonych przez Trybunał Konstytucyjny w drodze powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Fakt ten spowodował, iż w sprawie tej zaczęło obowiązywać całkowicie odrębne orzecznictwo Sądu Najwyższego, który w uchwale z dnia 5.12.1991 r., sygn. IPZP 60/91 stwierdził, że droga sądowa dla dochodzenia roszczeń związanych ze zwolnieniem ze służby w Policji jest niedopuszczalna. Potwierdzeniem tej 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 przed sądem powszechnym uposażenia i innych świadczeń pieniężnych przewidzianych w rozdziale 9 ustawy o Policji wraz z odsetkami jest niedopuszczalna.

Następnie postanowieniem z dnia 17 stycznia 1997 r. sygn. akt I PKN 66/96 Sąd Najwyższy stwierdził, iż funkcjonariuszowi Policji nie przysługują odsetki od nieterminowo wypłacanego 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 uregulowanych 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, musiałby istnieć wyraźna podstawa prawna w postaci pozytywnego przepisu.”

Potwierdzeniem takiego poglądu może być także 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 wypłacanych 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.

Mimo tego, Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 10 lipca 2000 r. (sygn. akt SK 12/99, OTK 2000 r., Nr 5, poz. 143) orzekł, 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.

Oznacza to, iż w celu prawidłowego wykonania wyżej powoływanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego w zgodzie z dotychczasowym orzecznictwem Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego konieczne jest dokonanie nowelizacji ustaw pragmatycznych poprzez zamieszczenie w nich wyraźnych podstaw prawnych, umożliwiających im dochodzenie roszczeń pieniężnych przed sądem.

W związku z powyższym, w dniu 25.07.2000 r. zwróciłem się do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (załącznik nr 1) o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie wprowadzenia regulacji prawnych w pragmatykach służbowych „służb mundurowych” [oprócz wojska, któremu z mocy art. 9 ust. 3a ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy (tekst jedn. - Dz.U. z 1992 r. Nr 5, poz. 18 z późn. zm.) przysługują odsetki ustawowe], które umożliwiłyby im dochodzenie roszczeń ze stosunku administracyjnego przed sądem. W dniu 17 listopada 2000 r. otrzymałem odpowiedź Przewodniczącego wyżej wymienionej Komisji wraz z dołączonym do niego stanowiskiem w tej sprawie Przewodniczącego Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (załączniki nr 2 i 3), z których wynika, iż organy te nie są zainteresowane wprowadzeniem tego rodzaju inicjatyw ustawodawczych. Biorąc pod uwagę niezrozumiałe dla mnie argumenty, jakimi kierował się Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych nie podejmując odpowiednich działań w niniejszej sprawie, wystąpiłem do niego z pismem z dnia 10.01.2001 r. (załącznik nr 4), w którym wykazałem dalsze argumenty wskazujące na konieczność wprowadzenia w tej kwestii odpowiednich regulacji prawnych oraz nietrafność wyrażanych przez niego poglądów. W odpowiedzi z dnia 26.04.2001 r. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych podtrzymał poprzednio wyrażone

stanowisko opierając się na opinii prawnej uzyskanej od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (załączniki nr 5 i 6), który powołał się na wcześniej cytowany przeze mnie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10.07.2000 r. (sygn. akt SK 12/99, OTK 2000 r., Nr 5 poz. 143).

W ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, pomimo braku stosownych przepisów w ustawach regulujących status prawny funkcjonariuszy, mogą oni skutecznie domagać się ochrony swoich praw, polegającej na możliwości dochodzenia roszczeń pieniężnych ze stosunku służby, przed sądem powszechnym. Zdaniem Ministra, do przyjęcia takiego stanowiska skłania fakt uznania przez Trybunał roszczeń o zapłatę powstałych na tle stosunku administracyjno-prawnego za roszczenia sensu stricto cywilno-prawne, co w konsekwencji prowadzi do przyjęcia, że spór powstały na tym tle należy zakwalifikować jako sprawę cywilną w ujęciu materialnym w rozumieniu art. 1 kpc. Ustanowienie zaś prawa do dochodzenia przed sądami powszechnymi roszczeń ze stosunku służby, w przepisach ustaw pragmatycznych może oznaczać, że będziemy w tym przypadku mieć do czynienia ze sprawą cywilną w znaczeniu formalnym, czyli sprawą, która nie jest ze swej istoty sprawą cywilną jednakże będzie uchodzić za taką przez to, że jej rozpoznawanie odbywać się będzie według przepisów kodeksu postępowania cywilnego.

Chciałbym, aby wyrażony przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji pogląd, iż sądy powszechne będą rozpatrywać sprawy roszczeń ze stosunku służbowego funkcjonariuszy służb mundurowych stał się rzeczywistością jednakże dotychczasowa praktyka orzecznicza Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego nie wskazuje na jednolitość stanowiska tych organów w tej kwestii. W niniejszej sprawie można się spodziewać odmiennej linii orzeczniczej. W mojej ocenie nadal jest konieczna inicjatywa ustawodawcza mająca na celu wykonanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i dostosowanie obecnie obowiązującego w tym zakresie stanu prawnego do standardów konstytucyjnych. Może to jedynie nastąpić przez wyraźne zamieszczenie w ustawach pragmatycznych zapisów o możliwości dochodzenia roszczeń wynikających ze stosunku administracyjnego przed sądem. Takie rozwiązanie umożliwi stosowanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10.07.2000 r. o sygn. akt SK 12/99 w przedmiocie rozumienia „sprawy cywilnej” w zakresie roszczeń dotyczących zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowi decyzja administracyjna z orzeczeniami Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, które stanowią o możliwości dochodzenia odsetek od nieterminowo wypłacanych świadczeń pieniężnych, jedynie w przypadku istnienia przepisów prawa

materialnego przyznających takie uprawnienia. W ten sposób zostaną pogodzone rozbieżne stanowiska w orzecznictwie. Jednakże żaden z organów posiadających inicjatywę ustawodawczą, do którego się zwracałem, nie podjął działań zmierzających do wprowadzenia w pragmatykach służbowych „służb mundurowych” odpowiednich regulacji prawnych, a rozwiązanie tego problemu może nastąpić jedynie w ten właśnie sposób.

Pragnę zaznaczyć, iż beczynność w tej sprawie organów ustawodawczych 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 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. 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 społecznych np. żołnierzy bądź pracowników mianowanych np. sędziów i prokuratorów. Zróżnicowanie takie stanowi dyskryminację funkcjonariuszy, którzy ze względu na szczególne warunki służby, stwarzające wyższy stopień ryzyka utraty zdrowia i życia nie powinni znajdować się w gorszej sytuacji prawnej.

Dlatego też zwracam się do Pana Marszałka z uprzejmą prośbą o spowodowanie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie wprowadzenia odpowiednich przepisów prawnych w ustawach pragmatycznych „służb mundurowych”, które umożliwiłyby funkcjonariuszom dochodzenie roszczeń ze stosunku administracyjnego przed sądem.

Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o zajęтым przez Pana Marszałka stanowisku.

zał. 6

Z wyrazami szacunku

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll