RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

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

Warszawa, 9 lipca 2002 r.

35626

RPO-413440-IX-903-02/WK

Pan
Leszek Miller
Prezes Rady Ministrów

Szanowny Panie Premierze,

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływały skargi od byłych funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa, którzy podnosili problem nieprawidłowych regulacji prawnych zawartych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 listopada 2001 r. w sprawie nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg dla funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa (Dz.U. Nr 133, poz. 1493).

W ocenie zainteresowanych dotychczas stosowane przepisy prawne w kwestii określania wysokości, warunków i trybu przyznawania nagród rocznych nie sprzyjały sprawiedliwemu systemowi nagradzania funkcjonariuszy. Szczególne rozgoryczenie powodowało brzmienie § 3 ust. 1 wyżej powoływanego rozporządzenia który stanowi, iż funkcjonariuszowi pełniącemu służbę przez okres roku kalendarzowego przysługuje, z zastrzeżeniem ust. 4, nagroda roczna w wysokości 50% jednomiesięcznego uposażenia.

Moim zdaniem, treść tego przepisu jest niezgodna z zasadą równości i zakazem dyskryminacji określonym w art. 32 Konstytucji RP. Z utrwalonego już orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości sprawdza się, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej.

Zasada równości zakłada jednocześnie różne traktowanie podmiotów różnych, tj. podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Równość wobec prawa zakłada zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania (orzeczenia z 12 grudnia 1994 r., K.3/94, OTK 1994 cz.II, s. 141-142 i z 3 września 1996 r., K. 10/96, OTK ZU Nr 4/1996, s.281 oraz z 16 grudnia 1996 r., U. 1/96, OTK ZU, Nr 6/1996).

W niniejszej sprawie nierówność polega na tym, iż charakter wykonywanej służby funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Biura Ochrony Rządu jest zbliżony do służby byłych funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa, a obecnie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu. Jednakże tym pierwszym na podstawie przepisów wykonawczych do ustaw pragmatycznych przysługują nagrody roczne w wysokości jednomiesięcznego uposażenia. I tak na podstawie § 1 ust. 1 rozporządzenia z dnia 28 lipca 1999 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie warunków przyznawania policjantom nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg (Dz.U. Nr 66, poz. 747) stanowiącego wykonanie delegacji art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. - Dz.U. z 2000 r. Nr 101, poz. 1092 z późn. zm.) policjanci pełniący służbę przez okres roku kalendarzowego nabywają prawo do nagrody rocznej w wysokości jednomiesięcznego uposażenia. Z kolei § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 marca 2002 r. w sprawie warunków przyznawania nagród rocznych oraz zapomóg dla funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu (Dz.U. Nr 23, poz. 233) wydanego na podstawie art. 101 ust. 3 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz.U. Nr 27, poz. 298 z późn. zm.) stanowi, że funkcjonariuszom przysługuje nagroda roczna w wysokości jednomiesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym przysługującego za miesiąc czerwiec danego roku kalendarzowego. Przepis § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 czerwca 2002 r. w sprawie warunków przyznawania funkcjonariuszom Straży Granicznej nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg (Dz.U. Nr 86, poz. 788), będącego wykonaniem delegacji art. 114 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. Nr 78, poz. 462 z późn. zm.) określa, że funkcjonariuszowi Straży Granicznej w służbie stałej i przygotowawczej, pełniącemu służbę przez okres roku kalendarzowego przyznaje się nagrodę roczną w wysokości jednomiesięcznego uposażenia.

Analiza ustaw regulujących stosunki służbowe funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Policji, Straży Granicznej i Biura Ochrony Rządu dowodzi, że stosunek służbowy funkcjonariuszy ABW i AW jest porównywalny ze stosunkami służbowymi wymienionych wyżej funkcjonariuszy, wykonujących zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego państwa oraz jego ochrony. Zgodnie z poglądem przeważającej części doktryny prawa i orzecznictwa sądowego stosunki służbowe w służbach mundurowych są stosunkami prawnymi o charakterze administracyjno-prawnym. Ustawy regulujące zadania tych służb stawiają

identyczne wymagania ich kandydatom, podobny sposób nawiązania stosunku służbowego (mianowanie), podobny sposób pełnienia i zwolnienia ze służby (w tym z uwagi na ważny jej interes). Nakładają też na nich zbliżone obowiązki i zadania oraz ograniczenia w zakresie korzystania z pełni praw obywatelskich. Jednym z podstawowych elementów stosunku służbowego jest obowiązek wykonywania rozkazów wydawanych przez przełożonych. Służba funkcjonariuszy oparta jest na daleko posuniętej hierarchii o ściśle określonym zakresie obowiązków, wymaga ze swej istoty pełnej dyspozycyjności oraz poświęcenia w wykonywaniu zadań - niejednokrotnie zakończonych utratą największego dobra, jakim jest zdrowie i życie. Podobny jest sposób wynagradzania (pobieranie uposażeń) i premiowania. Zbliżona do siebie jest także odpowiedzialność dyscyplinarna i karna funkcjonariuszy. Funkcjonariusze nie mogą być członkami partii politycznych ani też zrzeszać się w związkach zawodowych. Systematyka ustaw o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Policji, Straży Granicznej oraz Biurze Ochrony Rządu (układ rozdziałów i ich zakres podmiotowy) jest do siebie bardzo zbliżona. Istniejące różnice dotyczą jedynie specyfiki i charakteru poszczególnych służb oraz przedmiotowego zakresu ich działania.

Moim zdaniem, wymienione powyżej kryteria są relewantne dla funkcjonariuszy mniejszych służb chroniących bezpieczeństwo i porządek publiczny w odniesieniu do sytuacji uzyskiwania przez nich nagrody rocznej w wysokości 100 % miesięcznego uposażenia za okres służby jednego roku kalendarzowego. Brak odpowiednich regulacji umożliwiających obecnie funkcjonariuszom Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu uzyskiwanie nagrody tocznej w wysokości pełnego miesięcznego uposażenia stanowiłby dyskryminację tej grupy mundurowej i mógłby być podstawą wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w celu stwierdzenia nieważności przepisu § 3 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 listopada 2001 r. w sprawie nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg dla funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa jako sprzecznego z art. 2 Konstytucji RP - stwierdzającym, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej oraz art. 32 nakazującym równe traktowanie obywateli i zawierającym zakaz ich dyskryminacji. Powyższe rozporządzenie pozostaje nadal w obiegu prawnym na podstawie art. 232 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. Nr 74, poz. 676) który określa, że do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w tej ustawie stosuje się przepisy dotychczas obowiązujące, o ile nie są z nią sprzeczne. Z kolei obowiązujący przepis art. 125 ust. 2 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu zobowiązuje Prezesa Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzeń, odrębnie dla każdej Agencji, warunki przyznawania funkcjonariuszom nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg, uwzględniając sposób ustalenia okresu służby warunkującego nabycie prawa do nagrody rocznej, wysokość tej nagrody,

przesłanki jej obniżenia i przypadki, kiedy nagroda nie przysługuje, termin wypłaty nagrody rocznej, okoliczności uzasadniające przyznanie funkcjonariuszowi nagrody uznaniowej i zapomogi, właściwość przełożonych oraz tryb postępowania w tych sprawach.

Z powyższych względów, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. - Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147), uprzejmie proszę Pana Premiera o uwzględnienie przedstawionych przeze mnie uwag w trakcie wydawania rozporządzeń stanowiących wykonanie delegacji zamieszczonej w art. 125 ust. 2 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o zajętym przez Pana Premiera stanowisku.

Z wyrazami szacunku

/-/