



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-628272-IX-9003/09/TOb

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 14.07.2010 r.

Pan
Marek BIERNACKI
Przewodniczący
Sejmowej Komisji Administracji
i Spraw Wewnętrznych

Wamerynny Bernie Biernacki

Upierzejmie informuję, iż w sierpniu 2009 roku do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócili się ze skargą przedstawiciele Zarządu Wojewódzkiego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów woj. dolnośląskiego w sprawie naruszania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji jako dysponenta budżetu Policji I stopnia prawa do wypłaty należnych świadczeń, w szczególności: dopłaty do wypoczynku, równoważnika za brak lokalu mieszkalnego, zwrotu kosztów dojazdu, równoważnika za posiłki profilaktyczne oraz za przysługujące raz w roku przejazdy. Terminowe wypłacanie świadczeń podniesione zostało także przez funkcjonariuszy garnizonu małopolskiego i śląskiego w czasie wizytacji przez pracownika Biura RPO Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie oraz w Katowicach. Ponadto problematyka niewypłacania świadczeń była w owym czasie przedmiotem wielu publikacji prasowych¹. Zaległości wobec funkcjonariuszy KWP w Krakowie i Katowicach kształtowały się na poziomie od 1500 do 4500 złotych na osobę.

W niniejszej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich dwukrotnie występował do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji

¹„Policja już nie płaci policjantom” 30 września 2009 r. Gazeta Pomorska;

„Katowice: Policjanci chcą iść do sądu po pieniądze” 29 września 2009 r. Dziennik Zachodni;

„Policjanci poczekają na wypłaty 150 mln zł zaległych świadczeń” 29 września 2009 r. Gazeta Prawna;

„Bieda w podkarpackiej policji. Nie ma pieniędzy na dodatki i paliwo” 28 września 2009 r. Nowiny24;

„Kasa! Nie ma kasy...” 14 września 2009 r. Trybuna;

„Policja jest winna miliony złotych policjantom” 26 sierpnia 2009 r. Gazeta Wrocławska.

wyrażając niepokój powstałym zaległościami wobec policjantów. Minister wskazując na ówczesne uwarunkowania ekonomiczne zobowiązał się do uregulowania zaległych należności do końca 2009 roku - co uczynił. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Biura Finansów Komendy Głównej z prośbą o wyjaśnienie czy wypłacając policjantom zaległe świadczenia uwzględniono odsetki za zwłokę. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi Pani Dyrektor wskazała m.in., że „ (...) przyjęcie koncepcji obligatoryjności wypłaty odsetek za czas opóźnienia w wypłacie należności policjantów byłoby działaniem zbyt daleko idącym, bowiem w świetle uchwały SN z dnia 26 stycznia 2006r. sygn. akt III PZP 1/05 funkcjonariusz (Straży Granicznej) może żądać odsetek za czas opóźnienia w wypłacie uposażenia (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 481 § 1 KC). Z przytoczonej tezy nie wynika więc obowiązek automatycznego naliczania w takich przypadkach odsetek. (...) ”.

Podzielając argumentację Dyrektora Biura Finansów KGP pragnę zauważyć, iż z dniem 11 czerwca 2007 roku weszła w życie ustawa z dnia 13 kwietnia 2007r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 82, poz. 558). Zgodnie z treścią art. 1 pkt 31 cyt. ustawy w art. 111 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997 ze zm.) dodaje się ust. 4 w brzmieniu: *W razie zwłoki w wypłacie uposażenia, innych świadczeń oraz należności pieniężnych funkcjonariuszowi przysługują, na jego wniosek, odsetki ustawowe od dnia, w którym uposażenie, inne świadczenie lub należność pieniężna stały się wymagalne.* Podobne rozwiązania zawierają pragmatyki służbowe żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy Służby Celnej. Stosownie bowiem do treści art. 75 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 2008 r. Nr 141, poz. 892 ze zm.) *w razie zwłoki w wypłacie uposażenia i innych należności, o których mowa w art. 73, żołnierzowi zawodowemu przysługują odsetki ustawowe od dnia, w którym uposażenie lub inna należność pieniężna stały się wymagalne. O odsetkach ustawowych orzeka w decyzji administracyjnej organ właściwy w sprawie przyznania uposażenia lub innej należności.* Zgodnie natomiast z art. 165 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o Służbie Celnej (Dz.U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.) *w przypadku zwłoki w wypłacie uposażenia, innych świadczeń oraz należności pieniężnych funkcjonariuszowi przysługują*

odsetki ustawowe od dnia, w którym uposażenie, inne świadczenie lub należność pieniężna stały się wymagalne.

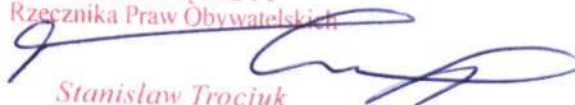
Należy zwrócić przy tym uwagę na pewną niekonsekwencję ustawodawcy wobec trybu naliczania odsetek. W przypadku funkcjonariuszy Straży Granicznej odsetki ustawowe za zwłokę przysługują bowiem - na wniosek, natomiast żołnierzom zawodowym oraz funkcjonariuszom Służby Celnej - z mocy ustawy. Nie oznacza to, że funkcjonariuszom pozostałych służb mundurowych odsetki za zwłokę nie przysługują. Przepis art. 481 § 1 Kodeksu cywilnego stanowi, że jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia, chociażby nie poniósł żadnej szkody i chociażby opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi. Początek okresu, za który należne są odsetki, wyznacza termin spełnienia świadczenia. Określa się go według zasad z art. 455 k.c. Dłużnik popada przeto w opóźnienie, jeśli nie spełnia świadczenia pieniężnego w terminie, w którym stało się ono wymagalne. W świetle tych przepisów oczywiste jest, że rozstrzygnięcie roszczenia o odsetki wymaga ustalenia, od kiedy dłużnik opóźniał się ze spełnieniem świadczenia, czyli daty wymagalności roszczenia o zapłatę tej należności. Konieczne jest zatem stwierdzenie, w jakim terminie świadczenie powinno być spełnione przy uwzględnieniu uregulowania wynikającego z treści art. 455 k.c, zgodnie z którym, jeżeli termin spełnienia świadczenia nie jest oznaczony ani nie wynika z właściwości zobowiązania, świadczenie powinno być spełnione niezwłocznie po wezwaniu dłużnika do wykonania. W wyroku z dnia 10 lipca 2000 r. Trybunał Konstytucyjny (sygn. akt SK 12/99) opowiedział się za cywilnoprawnym charakterem roszczenia o odsetki należne za nieterminową wypłatę świadczenia przysługującego w ramach stosunku administracyjnego. Trybunał wyraził w nim stanowisko, wywodząc je m.in. z konstytucyjnego prawa do sądu i domniemania właściwości sądu powszechnego, że (...) przepisy prawa cywilnego uzasadniają w tym wypadku objęcie - zakresem „sprawy cywilnej” roszczeń o zapłatę odsetek od świadczenia pieniężnego ustalonego decyzją administracyjną, a nadto, że (...) w zakresie pojęcia - sprawa cywilna - mieszczą się także roszczenia dotyczące zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowią akty administracyjne, w szczególności - roszczenia o odsetki od należnych, a niewypłaconych w terminie świadczeń.

Niewypłacenie funkcjonariuszom Policji (w 2009 roku) dodatkowych świadczeń w określonym terminie stanowiło niebezpieczny precedens. Pełnią oni bowiem służbę w interesie państwa i obywateli zapewniając bezpieczeństwo i porządek prawny społeczeństwu. Jednak oni sami ani ich rodziny nie mogli wówczas od państwa oczekiwać należnych im z mocy ustawy świadczeń. Wydaje się zatem celowe wprowadzenie do ustawy przepisu prawnego, gwarantującego funkcjonariuszom Policji, jak i pozostałych służb mundurowych prawo do odsetek ustawowych za zwłokę w wypłacie uposażenia oraz innych należności - z mocy ustawy.

Chcąc uniknąć takich sytuacji w przyszłości, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pana Przewodniczącego z uprzejmą prośbą o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany opisanego wyżej stanu rzeczy.

z poważaniem

ZASTĘPCA
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk