



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

Warszawa, 15. V. 2012

RPO-698961-III/12/TO

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

Pan
Jacek CICHOCKI

Minister Spraw Wewnętrznych

Szanowny Panie Ministrze,

Uprzejmie informuję, że do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się ze skargą Przewodniczący Zarządu Wojewódzkiego NSZZ Policjantów woj. Wielkopolskiego. Problematyka niniejszej skargi koncentruje się na odpowiedzi Dyrektora Departamentu Analiz i Nadzoru Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji¹ oraz decyzji Komendanta Wojewódzkiego Policji² w sprawie zasad dokonywania policjantom garnizonu wielkopolskiego zwrotu kosztów dojazdu do miejsca pełnienia służby z miejscowości pobliskiej (art. 93 ustawy o Policji). Przedstawione zarzuty są Rzecznikowi znane i dotyczą w istocie uchybienia ustawodawcy polegającym na przyznaniu funkcjonariuszom Policji samego prawa (zasady) do zwrotu kosztów dojazdów z miejscowości pobliskiej, bez jego uszczegółowienia w drodze aktu wykonawczego.

Pismem z dnia 30 maja 2007 roku (RPO-551628-IX-903/07/TOc) Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany art. 93 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji (Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.) poprzez dodanie przepisu upoważniającego ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad przyznawania

¹ pismo Dyrektora Departamentu Analiz i Nadzoru MSW z dnia 1 lutego 2012 r. (DAiN-II-078-43/11),

² decyzja Wielkopolskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji w Poznaniu z dnia 19 maja 2011 r. Nr 257/2011 w sprawie zasad dokonywania zwrotu kosztów dojazdu do miejsca pełnienia służby policjantom woj. Wielkopolskiego, zajmujących lokale mieszkalne w miejscowości pobliskiej pełnienia służby,

zwrotu kosztów dojazdu policjantom dojeżdżającym do miejsca pełnienia służby z miejscowości pobliskiej. Powodem wystąpienia była zbiorowa skarga z jednostki garnizonu mazowieckiego dotycząca wyłączenia prawa do zwrotu kosztów dojazdu dla funkcjonariuszy podróżujących do służby autobusem. W udzielonej odpowiedzi z dnia 29 czerwca 2007 r. (BMP-079-4844/07/JD) Minister poinformował Rzecznika, iż podniesiony problem zostanie rozważony w pracach nad nowelizacją ustawy o Policji.

W trakcie kontroli przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Komendy Wojewódzkiej Policji w B. pojawiły się kolejne wątpliwości co do właściwej formy prawnej dla określenia istniejącego tam sposobu dokonywania zwrotu kosztów dojazdu. Na podstawie art. 93 ustawy o Policji wydane bowiem zostały *„Zasady dokonywania zwrotu kosztów dojazdu do miejsca pełnienia służby funkcjonariuszom pełniącym służbę w jednostkach Policji województwa kujawsko-pomorskiego”*. „Zmiany” do przedmiotowego aktu kształtowane były na zasadzie pisma komendanta do podległych jednostek organizacyjnych. Brak ustawowego upoważnienia do wydania aktu wykonawczego oraz samego rozporządzenia powoduje sytuację, w której komendanci wojewódzcy Policji próbując wykonać dyspozycję wynikającą z treści art. 93 ustawy o Policji w różny sposób i w dowolnej formie kształtują zasady zwrotu kosztów dojazdu. Wprowadzają ograniczenia w zakresie naliczania i wypłaty należności w formie ryczałtu (wymaganie zaświadczeń od przewoźnika, 1/22 za każdy dzień obecności w służbie). W rezultacie swoboda w kształtowaniu przedmiotowych zasad może prowadzić do ograniczenia uprawnienia policjanta do zwrotu kosztów dojazdu.

Powyższa sytuacja dała asumpt do kolejnego wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 11 września 2009 r. (RPO-611295-IX-9003/09/TO) z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany art. 93 ustawy o Policji. W kolejnej odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji pismem z dnia 15 października 2009 r. (BMP-079-7945/09/AK) poinformował Rzecznika, że w Ministerstwie aktualnie prowadzone są uzgodnienia międzyresortowe nad projektem ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw. Zawarta w przedmiotowym projekcie zmiana art. 93 ustawy o Policji, przewidująca w ust. 4 upoważnienie dla ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych warunków przyznawania i wypłaty świadczeń, jest realizacją postulatu Rzecznika Praw Obywatelskich. Po upływie roku, pismem z dnia

6 października 2010 r. Rzecznik wystąpił do Podsekretarza Stanu w MSWiA z prośbą o informacje na jakim etapie znajdują się prace legislacyjne. Pismem z dnia 26 października 2010 roku Minister SWiA poinformował Rzecznika, że w trakcie uzgodnień międzyresortowych projektu ustawy, zgłoszone zostały liczne uwagi do projektowanych zmian, które obecnie są poddawane analizie.

Od czasu wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 30 maja 2007 roku minęło już prawie 5 lat i nic w tej sprawie nie zrobiono. Tymczasem problem dotyczy dość znacznej grupy dojeżdżających do służby funkcjonariuszy. Stosunki służbowe żołnierzy zawodowych, a także innych służb mundurowych (w tym Policji) - stwierdził Trybunał w wyroku z 14 grudnia 1999 r. (sygn. SK 14/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 163) - nie są stosunkami pracy, lecz mają charakter stosunków administracyjno-prawnych, powstających w drodze powołania, w związku z dobrowolnym zgłoszeniem się do służby. Kandydat do służby w Policji od momentu mianowania poddać się musi regułom pełnienia służby, nacechowanej istnieniem specjalnych uprawnień, ale też szczególnych obowiązków. Wśród nich należy wskazać na możliwość przenoszenia albo delegowania do czasowego pełnienia służby z urzędu (art. 36 ustawy o Policji). Niniejsza decyzja jest aktem władczym o charakterze wewnętrznym, wynikającym z podległości służbowej. Jej efektem może być właśnie aktywowanie prawa do zwrotu kosztów dojazdów (art. 93 ustawy o Policji).

Podejmowane przez komendantów wojewódzkich Policji próby uzupełnienia efektów zaniechania legislacyjnego skutkują w skrajnym przypadku wyłączeniem ustawy przez akt prawa wewnętrznie obowiązującego, co stanowi w konsekwencji naruszenie Konstytucji. Wobec powyższego 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) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie możliwości podjęcia **skutecznej** inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany art. 93 ustawy o Policji.

Będę wdzięczna za poinformowanie Rzecznika o zajęтым stanowisku odnośnie do przedstawionego problemu.

Leona Wyrostek
Zena Jipow