

65/A/2018

https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K+7%2F15&fbclid=IwAR1_etxutxNPruxftq7Q3bHD9i79VNRo-f55cWTT8SFVW7PfDDqa4w67GTs#komparycja_17359

WYROK

z dnia 30 października 2018 r.

Sygn. akt K 7/15 *

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz - przewodniczący

Zbigniew Jędrzejewski

Julia Przyłębska

Stanisław Rymar - sprawozdawca

Andrzej Zielenacki,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), na posiedzeniu niejawnym w dniu 30 października 2018 r., wniosku Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów o zbadanie zgodności:

art. 115a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, ze zm.) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy – Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 100, poz. 1084) z:

- art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a :

Art. 115a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2017 r. poz. 2067 oraz z 2018 r. poz. 106, 138, 416, 650, 730, 1039, 1544 i 1669) w zakresie, w jakim ustala wysokość ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego w wymiarze 1/30 części miesięcznego uposażenia, jest niezgodny z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

ponadto p o s t a n a w i a :

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Zarząd Główny Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów (dalej: wnioskodawca), w piśmie, które wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego 21 listopada 2014 r., wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 115a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, ze zm.; dalej: ustawa o Policji) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy – Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 100, poz. 1084; dalej: ustawa nowelizująca) z:

a) art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,

b) art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.1. Wnioskodawca wskazał, że zasady przyznawania funkcjonariuszom Policji ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego oraz za każde rozpoczęte 8 godzin niewykorzystanego czasu wolnego są analogiczne do zasad przyznawania tego ekwiwalentu funkcjonariuszom Straży Granicznej (dalej: SG), Centralnego Biura Antykorupcyjnego (dalej: CBA) i Biura Ochrony Rządu (dalej: BOR). Odmienną metodę naliczania ekwiwalentu ustawodawca przyjął wobec funkcjonariuszy innych służb mundurowych: Agencji Wywiadu (dalej: AW), Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej: ABW), Służby Kontrwywiadu Wojskowego (dalej: SKW) i Służby Wywiadu Wojskowego (dalej: SWW). Jeszcze inną metodę naliczania ekwiwalentu ustawodawca przyjął wobec funkcjonariuszy Służby Więziennej (dalej: SW).

Zdaniem wnioskodawcy, analiza poszczególnych pragmatyk służb mundurowych prowadzi do wniosku o naruszeniu przez art. 115a ustawy o Policji zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Do obliczania ekwiwalentu pieniężnego funkcjonariuszy służb mundurowych stosuje się dwa czynniki mnożenia: liczbę dni niewykorzystanego urlopu oraz czynnik odpowiadający ułamkowej części miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego z dodatkami o charakterze stałym. Przyjęty w większości porównywanych ustaw czynnik $\frac{1}{22}$ (ew. $\frac{1}{21}$) odpowiada średniomiesięcznej (w skali roku) liczbie dni roboczych funkcjonariuszy. Zważywszy, że urlopy są udzielane w dni służby, a nie w dni wolne od służby ustawowo lub w wyniku rozkładu służby, ekwiwalent pieniężny jest obliczany właśnie poprzez przemnożenie wynagrodzenia za 1 dzień służby w miesiącu (a nie 1 dzień miesiąca) przez liczbę dni niewykorzystanego urlopu (a więc dni służby, dni roboczych). W regulacjach posługujących się czynnikiem w wysokości $\frac{1}{22}$ ($\frac{1}{21}$), mianownik odpowiada liczbie dni służby w miesiącu.

Wobec funkcjonariuszy Policji, a także SG, CBA oraz BOR, ustawodawca zastosował czynnik w wysokości 1/30. Mianownik ułamek – liczba 30 – odnosi się, jak można sądzić, do liczby dni kalendarzowych w miesiącu. Nie znajduje to jednak żadnego uzasadnienia aksjologicznego. Zważywszy na cel art. 115a ustawy o Policji – jakim jest zrekompensowanie strat, które w wyniku utraty dni płatnego urlopu poniósł funkcjonariusz – ustanowienie mianownika w wysokości odpowiadającej liczbie dni w miesiącu, a nie liczbie dni służby, nie ma sensu, gdyż nie prowadzi do wskazanego celu, tj. kompensacji utraconych dni urlopu. Przejście z systemu urlopu 30-dniowego liczonego w dniach kalendarzowych na system 26-dniowy liczony w dniach roboczych nastąpiło równocześnie z wprowadzeniem do ustawy o Policji art. 115a, i to na mocy tego samego aktu prawnego, tj. na mocy art. 1 pkt 24 ustawy nowelizującej.

8

Metoda obliczania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop zawarta w ustawie o Policji jest mniej korzystna niż metoda, w której czynnikiem jest liczba 1/22 lub 1/21. W konsekwencji za każdy dzień niewykorzystanego urlopu funkcjonariusz Policji otrzyma odpowiednio mniejszy ekwiwalent niż otrzymujący takie samo uposażenie zasadnicze funkcjonariusz SW czy żołnierz zawodowy. Toteż należy przyjąć, że przyjęcie przez ustawodawcę odmiennych regulacji prawnych prowadzi do różnicowania sytuacji prawnej.

9

Celem art. 115a ustawy o Policji, tak samo jak analogicznych przepisów w pozostałych ustawach pragmatycznych, jest kompensacja straty poniesionej przez funkcjonariusza w wyniku niepełnego wykorzystania płatnego urlopu. Rekompensata pieniężna jest wypłacana dopiero po zakończeniu stosunku służby (w przypadku zwolnienia funkcjonariusza ze służby albo jego śmierci). W rozpatrywanym przypadku za cechę relewantną należy uznać samo pozostawanie w stosunku służby. Jednocześnie nie można uznać, że warunki (specyfika) służby funkcjonariuszy Policji (a także funkcjonariuszy SG, CBA i BOR) są na tyle odmiennie od warunków służby pozostałych funkcjonariuszy (SW, AW, ABW, SKW, SWW i żołnierzy zawodowych), by stanowiło to uzasadnienie zastosowania w stosunku do nich mniej korzystnego czynnika podczas ustalania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop. Wnioskodawca wskazał, że „[w]szyscy funkcjonariusze – podobnie do podmiotów pozostających w stosunku pracy – w przypadkach zwolnienia ze służby albo śmierci znajdują się w takiej samej sytuacji. Przepisy przyznające rekompensatę pieniężną za niewykorzystany urlop mają za zadanie chronić prawo funkcjonariusza (albo jego spadkobierców) do zrównoważenia stanu jego majątku. Każdy funkcjonariusz w momencie zwolnienia albo śmierci w takim samym stopniu nie ma możliwości wykorzystać zaległego płatnego urlopu.”

10

Celem instytucji ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop jest zrekompensowanie podmiotowi szkody, którą poniósł w wyniku niemożności realizacji urlopu. Zasadą zarówno w prawie pracy, jak i w większości ustaw pragmatycznych jest wypłacenie dziennego wynagrodzenia (uposażenia zasadniczego) za każdy dzień niewykorzystanego urlopu w stosunku 1:1. Taki sam cel, tj. cel pełnej kompensacji, przyświecał ustawodawcy podczas konstruowania przepisów skierowanych zarówno do pracowników, jak i do funkcjonariuszy służb mundurowych.

11

Z tych racji, w ocenie wnioskodawcy, art. 115a ustawy o Policji jest sprzeczny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jego konsekwencją jest bowiem wyraźne różnicowanie ochrony prawnej prawa majątkowego, jakim jest prawo do ekwiwalentu pieniężnego. Różnicowanie dotyczy podmiotów wykazujących się cechą wspólną i znajdujących się w identycznych sytuacjach. Brak jest wartości konstytucyjnych, które takie różnicowanie by uzasadniały. Tak więc art. 115a ustawy o Policji pozostaje w

sprzeczności z zasadą równej ochrony praw majątkowych oraz zasadą równości w prawie i zasadą proporcjonalności.

12

Wnioskodawca wskazał również, że prawo do corocznego płatnego urlopu jest prawem bezwarunkowym. Co za tym idzie, rekompensata pieniężna, która wchodzi w miejsce niewykorzystanego urlopu, jest jego koniecznym substytutem i powinna w pełnym stopniu wynagradzać poniesioną stratę. Zastosowanie w art. 115a ustawy o Policji czynnika 1/30 ogranicza prawo funkcjonariusza do wypoczynku. Celem tego unormowania jest zrehabilitowanie funkcjonariuszowi niewykorzystanego urlopu. Rekompensata pieniężna winna być adekwatna do maksymalnych norm czasu służby, a urzeczywistnić to może jedynie przez pełne pokrycie szkody, jaką poniósł funkcjonariusz w związku z niewykorzystaniem urlopu. W obecnym stanie prawnym funkcjonariusze Policji za każdy dzień niewykorzystanego urlopu otrzymują ok. 73% dziennego uposażenia, czego w żaden sposób nie można uznać za pełną rekompensatę poniesionej straty. Pośrednio zmniejszony zostaje także czas wypoczynku funkcjonariusza, a przez to prawo do płatnego urlopu.

13

Zdaniem wnioskodawcy, wobec braku uzasadnienia ograniczenia prawa wyrażonego w art. 66 ust. 2 Konstytucji przesłankami wskazanymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji, przyjęcie należy, że doszło do arbitralnego i nieuzasadnionego ograniczenia prawa do wypoczynku.

14

2. Marszałek Sejmu, w piśmie z 11 marca 2016 r., wniósł o stwierdzenie, że art. 115a ustawy o Policji w zakresie, w jakim ustala wysokość ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego w wymiarze 1/30 części miesięcznego uposażenia, jest:

15

a) niezgodny z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

16

b) zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

17

Ponadto Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

18

Marszałek Sejmu wskazał, że z perspektywy konstytucyjnej zasady równości akceptowalne jest wewnętrzne zróżnicowanie funkcjonariuszy tzw. służb mundurowych. Zróżnicowane reguły kompensowania funkcjonariuszom służb mundurowych niewykorzystanego urlopu wskazują na to, że polski prawodawca nie przyjął jednolitego w tym obszarze standardu prawnego. Poza tym wnioskodawca nie zrealizował należycie obowiązku wykazania podobieństwa między funkcjonariuszami Policji i innymi funkcjonariuszami służb mundurowych.

19

W ocenie Marszałka Sejmu, wskaźnik 1/30 powoduje, że ekwiwalent nie jest równoważny uposażeniu przysługującemu za czas urlopu. Celem art. 115a ustawy o Policji jest ochrona słusznie nabytych przez policjanta praw socjalnych, których realizacja w naturze była niemożliwa. Wartość majątkowa urlopu odpowiada wysokości pełnego uposażenia. Przyjęcie zaś wskaźnika 1/30 powoduje, że wysokość świadczenia wypłacanego na podstawie art. 115a ustawy o Policji nie jest ekwiwalentna względem uposażenia. Przyjęty mechanizm konwersji świadczeń w naturze na świadczenia pieniężne nie zapewnia ich pełnej ekwiwalentności. Ustawodawca nie osiągnął więc zamierzonych skutków polegających na rekompensacie, utraconych wskutek odejścia z Policji, uprawnień socjalnych, powstałych w związku ze służbą. Zaskarżona regulacja nie jest także niezbędna dla ochrony interesu publicznego.

Obniżenie realnej wysokości ekwiwalentu w stosunku do uposażenia – poza tym, że przynosi oszczędności Skarbowi Państwa – nie jest uzasadnione żadną wartością, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z tych racji art. 115a ustawy o Policji w zakresie, w jakim wysokość ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego i dodatkowego wynosi 1/30 część miesięcznego uposażenia, jest niezgodny z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

20

3. Prokurator Generalny (dalej: PG), w piśmie z 13 października 2015 r., zajął stanowisko, że art. 115a ustawy o Policji w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą jest niezgodny z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zakresie PG wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

21

Zdaniem PG, kwestionowany art. 115a ustawy o Policji nie stanowi odstępstwa od zasady równości, ponieważ służby mundurowe są kategorią zbiorczą, w skład której wchodzi grupy zawodowe o dość zróżnicowanej specyfice celów, zadań, kompetencji oraz trybu służby. W konsekwencji z samej przynależności do służb mundurowych nie można wysnuć wniosku, że status prawny poszczególnych profesji powinien być kształtowany przez ustawodawcę w sposób identyczny. Z tego też względu rozpatrywanie relewantności przyczyny zróżnicowania oraz jej proporcjonalności do pozostałych wartości konstytucyjnych jest bezprzedmiotowe.

22

W ocenie PG, prawo do ekwiwalentu pieniężnego z tytułu niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego nabywane jest wyłącznie w sytuacji ustania stosunku służbowego. Funkcjonariuszowi nie przysługuje możliwość dokonania wyboru w tym zakresie. Podstawową bowiem formą urzeczywistnienia tego uprawnienia jest wykorzystanie urlopu. Na skutek okoliczności, niezależnych od funkcjonariusza, dochodzi do sytuacji, że nie zdołał on wykorzystać urlopu w podstawowej postaci przed ustaniem stosunku pracy. Jediną zatem formą rekompensaty jest przewidziany przez ustawodawcę ekwiwalent pieniężny. Świadczeniem ekwiwalentnym za przepracowany dzień urlopu, będzie wynagrodzenie za jeden dzień roboczy. Taki sposób obliczania wartości jednego dnia urlopu wynika z faktu, że urlop wypoczynkowy liczony jest wyłącznie w dniach roboczych. Wprowadzenie w art. 115a ustawy o Policji współczynnika wynoszącego 1/30 części miesięcznego uposażenia funkcjonariusza Policji w zestawieniu z liczbą 26 dni roboczych w miesiącu, oznacza, że wypłacana policjantowi należność za jeden dzień urlopu nie jest odpowiednią rekompensatą. Wynika to przede wszystkim z nieuwzględnienia reguł związanych z urealnieniem współczynnika ekwiwalentu. Jednocześnie nie ma przesłanek, które z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji, uzasadniałyby brak konieczności wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy, a także za czas wolny, w wysokości realnie rekompensującej ich niewykorzystanie.

II

23

Art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) dopuszcza możliwość rozpoznania wniosku na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie spełniona została powyższa przesłanka.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje: 24

1. Uwagi wstępne. 25

Postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte wnioskiem Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów (dalej: wnioskodawca), który wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego 21 listopada 2014 r. Obowiązująca ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK) weszła w życie 3 stycznia 2017 r. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074, ze zm.) do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie otpTK stosuje się przepisy tej ustawy. Z tego względu w niniejszej sprawie Trybunał zastosował przepisy otpTK. 26

2. Przedmiot kontroli. 27

2.1. Wnioskodawca zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 115a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2017 r. poz. 2067, ze zm.; dalej: ustawa o Policji), dodanego ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy – Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 100, poz. 1084; dalej: ustawa nowelizująca), zgodnie z którym „Ekwiwalent pieniężny za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego oraz za każde rozpoczęte 8 godzin niewykorzystanego czasu wolnego przysługującego na podstawie art. 33 ust. 3 ustala się w wysokości 1/30 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym”. 28

W ocenie wnioskodawcy, art. 115a ustawy o Policji jest niezgodny z dwoma grupami przepisów Konstytucji: 1) art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz 2) art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. 29

2.2. Mając na uwadze wątpliwości Sejmu co do dopuszczalnego przedmiotu kontroli konstytucyjności (wyrażone w cz. IV pkt 3 pisma Sejmu), Trybunał odniósł się najpierw do tej kwestii. 30

W *petitum* wniosku jako przedmiot kontroli konstytucyjności został wskazany art. 115a ustawy o Policji. W ocenie Sejmu, wnioskodawca nie kwestionuje konstytucyjności prawa do ekwiwalentu *per se*, ani też podstawy wymiaru lub ekwiwalentu za czas wolny od służby. Zarzut niekonstytucyjności wnioskodawca wiąże natomiast z ustaleniem wysokości ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego w wymiarze 1/30 części miesięcznego uposażenia. 31

Przeprowadzona przez Trybunał analiza uzasadnienia wniosku (które zgodnie z wymogami określonymi w art. 47 ust. 2 otpTK, musi zawierać określenie problemu konstytucyjnego, sformułowanie zarzutów niekonstytucyjności oraz argumentację na ich poparcie), prowadzi do konkluzji, że norma, której konstytucyjność wnioskodawca konsekwentnie kwestionuje i 32

wobec której stawia zarzuty, dotyczy sposobu ustalania wysokości ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego.

33

Kwestia ekwiwalentu pieniężnego przysługującego zwalnianemu policjantowi za niewykorzystany czas wolny od służby pojawia się we wniosku jedynie we fragmentach cytowanych wyroków TK oraz w zawartym na ostatniej stronie stwierdzeniu, że korelatem praw wyrażonych w art. 66 ust. 2 Konstytucji jest prawo do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop lub czas wolny od służby.

34

Trybunał w swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywał, że kontrola konstytucyjności dotyczy norm prawnych (treści prawa), a nie przepisów prawnych, w których normy te są zakodowane. W tym kontekście kluczowe dla określenia przedmiotu kontroli znaczenie ma fakt, że chociaż w *petitum* rozpatrywanego wniosku jako przedmiot kontroli wskazany został art. 115a ustawy o Policji w całym jego zakresie normowania, to z uzasadnienia wynika, że wnioskodawca zakwestionował jedynie normę regulującą sposób obliczania wysokości ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego i dodatkowego. Trybunał Konstytucyjny, związany zakresem zaskarżenia, nie może kontrolować norm prawnych, które co prawda można odkodować ze wskazanego w *petitum* wniosku przepisu prawnego, ale wobec których nie przywołano żadnej argumentacji.

35

W tej sytuacji Trybunał przyjął, że dopuszczalnym przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu jest art. 115a ustawy o Policji w zakresie, w jakim ustala wysokość ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego w wymiarze 1/30 części miesięcznego uposażenia.

36

2.3. Z uwagi na to, że zarówno Marszałek Sejmu, jak i Prokurator Generalny uznali niegodność art. 115a ustawy o Policji z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Trybunał zdecydował rozważyć ten zarzut w pierwszej kolejności.

37

3. Gwarancje wynikające z art. 66 ust. 2 Konstytucji.

38

Na mocy art. 66 ust. 2 Konstytucji pracownikowi przysługuje prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów oraz maksymalnych norm czasu pracy. Na gruncie niniejszej sprawy aktualne pozostaje stanowisko Trybunału wyrażone w wyroku z 23 lutego 2010 r., sygn. K 1/08 (OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 14), zgodnie z którym prawo to gwarantowane jest w art. 66 ust. 2 Konstytucji w sposób bezwarunkowy. W wyroku tym Trybunał stwierdził, że rekompensata pieniężna za niewykorzystany (płatny) urlop stanowi konieczny substytut otrzymywany w miejsce niewykorzystanego urlopu. Jednocześnie art. 66 ust. 2 Konstytucji wymaga, by czas pracy został ustawowo określony. Czas, który nie został ustawowo uznany za czas pracy, jest więc – w ujęciu konstytucyjnym – czasem wolnym od pracy. Świadczenie pracy w czasie wolnym od pracy jest możliwe, niemniej winno być odpowiednio rekompensowane. *Mutatis mutandis*, regułę tę należy odnieść również do „czasu służby” i „czasu wolnego od służby”.

39

Trybunał podtrzymuje wyrażony w przywoływanym wyroku pogląd, że prawo do corocznego płatnego urlopu poręczone w art. 66 ust. 2 Konstytucji nie może być arbitralnie ograniczone również w odniesieniu do rekompensaty pieniężnej za urlop niewykorzystany lub za czas wolny od pracy (w przypadku zaś policjantów – służby). Jest ono koniecznym substytutem otrzymywanym zamiast niewykorzystanego urlopu, swego rodzaju rozwiązaniem

opcjonalnym, gdy prawo do urlopu nie zostało zrealizowane w swej postaci podstawowej (w naturze). W tym sensie konstytucyjne gwarancje prawa do urlopu i jego ekwiwalentu pieniężnego mają charakter bezwarunkowy. Zawsze, gdy pracownikowi (funkcjonariuszowi) przysługuje urlop w rozumieniu art. 66 ust. 2 Konstytucji, musi mieć również subsydiarną możliwość otrzymania stosownego ekwiwalentu, jeśli tego urlopu nie wykorzysta (zob. wyrok z 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40).

40

Nie znaczy to, że sam art. 66 ust. 2 Konstytucji i zawarte w nim gwarancje praw podmiotowych do urlopu są absolutne i nie podlegają ustawowemu miarkowaniu. Trybunał podkreślał, że nie ma przeszkód, aby także w tym wypadku znalazł zastosowanie art. 31 ust. 3 Konstytucji i ukształtowana na jego tle teoria ograniczania praw podstawowych (zob. też – zamiast wielu – wyrok TK z 2 października 2012 r., sygn. K 27/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 102, i cytowane tam orzecznictwo). Należy także mieć na uwadze, że ustrojodawca, formułując w art. 66 ust. 2 Konstytucji prawo podmiotowe, jednocześnie pozostawił ustawodawcy dużą swobodę regulacyjną. TK w swoim orzecznictwie wskazywał, że choć przepis ten nie sprowadza się do roli postanowienia o charakterze czysto programowym, to zakres jego bezpośredniej stosowalności jest znacznie zredukowany ze względu na art. 81 Konstytucji, zgodnie z którym „praw określonych w (...) art. 66 (...) można dochodzić w granicach określonych w ustawie”. W szczególności oznacza to ograniczenie zakresu roszczeń, jakie na podstawie art. 66 Konstytucji mogą przysługiwać jednostce. W każdym razie za niedopuszczalne można uznawać wysuwanie roszczeń o charakterze pozytywnym, opartych wyłącznie na art. 66 Konstytucji, a idących dalej, niż to wynika z odpowiednich ustaw. Znaczenie prawne art. 66 Konstytucji (i innych podobnych przepisów) rysuje się natomiast w płaszczyźnie negatywnych obowiązków ustawodawcy, bo polega na wskazaniu mu pewnych minimalnych obowiązków. Innymi słowy, jeżeli regulacja ustawowa zejdzie poniżej pewnego minimum ochrony i doprowadzi do sytuacji, gdy dane prawo zostanie wydrążone z rzeczywistej treści, to – choćby w oparciu o zakaz naruszania „istoty” praw i wolności (art. 31 ust. 3 zdanie drugie) – będzie można postawić takiej regulacji zarzut niekonstytucyjności. W powiązaniu z zasadą domniemania konstytucyjności ustaw oznacza to, że uznanie niekonstytucyjności ustawy jest możliwe tylko wtedy, gdy zostaną przedstawione argumenty w sposób niewątpliwy wykazujące, że kwestionowana regulacja ustawowa prowadzi do naruszenia „istoty” danego prawa, w szczególności poprzez wydrążenie tego prawa z jego rzeczywistej treści. Dopóki jednak dowód taki nie zostanie przeprowadzony, należy uznać, że ustawodawca może przyjmować różne rozwiązania, także rozwiązania odstępujące na niekorzyść adresata od poprzedniego stanu rzeczy (zob. wyroki TK z: 24 października 2000 r., sygn. K 12/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 255; 5 października 2015 r., sygn. SK 39/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 140; 24 listopada 2015 r., sygn. K 18/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 165 i sygn. K 27/11).

41

4. Kwestia zgodności zakwestionowanej regulacji z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

42

4.1. Art. 115a ustawy o Policji w zakwestionowanym zakresie normuje sposób ustalenia wysokości świadczenia pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy w sytuacji, gdy funkcjonariusz zostaje zwolniony ze służby. Ekwiwalent pieniężny przysługuje także za niewykorzystany czas wolny od służby udzielany na podstawie art. 33 ust. 3 ustawy o Policji. Zgodnie z tym przepisem w zamian za czas służby przekraczający 40 godzin w tygodniu, w 3-miesięcznym okresie rozliczeniowym, policjantowi udziela się czasu wolnego od służby w tym samym wymiarze albo przyznaje rekompensatę pieniężną. Nie dotyczy to policjantów uprawnionych do dodatku funkcyjnego.

Jak wcześniej wskazano, kwestia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany czas wolny od służby, nie jest przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu, dlatego też Trybunał w dalszym toku wyводу, zajął się analizą kontekstu normatywnego zakwestionowanej normy prawnej w zakresie odnoszącym się do niewykorzystanych urlopów wypoczynkowych oraz dodatkowych.

4.2. Urlopy jako świadczenia wynikające ze stosunku służby są odbierane w naturze i polegają na zwolnieniu funkcjonariusza od obowiązku służby z zachowaniem prawa do uposażenia. Ich celem jest poprawa kondycji psychofizycznej, utraconej wskutek służby w warunkach podwyższonego ryzyka, związanej z długotrwałym narażeniem na stres. Za okres urlopu, zgodnie z art. 121 ust. 1 ustawy o Policji, policjant otrzymuje uposażenie zasadnicze, dodatki do uposażenia o charakterze stałym i inne należności pieniężne należne na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym – z uwzględnieniem powstałych w tym okresie zmian, mających wpływ na prawo do uposażenia i innych należności pieniężnych lub na ich wysokość.

Policjantowi przysługuje prawo do corocznego płatnego urlopu wypoczynkowego w wymiarze 26 dni roboczych. Prawo do pierwszego urlopu w połowie wymiaru nabywa on po upływie 6 miesięcy, zaś w pełnym wymiarze – dopiero z upływem roku służby (art. 82 ustawy o Policji). Na mocy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 września 2014 r. w sprawie wprowadzenia płatnych urlopów dodatkowych dla policjantów (Dz. U. poz. 1283), policjantom, którzy: 1) mają 15, 20 lub 25 lat służby, 2) mają 10 lat służby i osiągnęli wiek 40, 45 lub 55 lat życia, 3) pełnią służbę w warunkach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia – przysługuje coroczny płatny urlop dodatkowy (§ 1). Ponadto policjantowi, który wzorowo wykonuje obowiązki, przejawia inicjatywę w służbie i doskonali kwalifikacje zawodowe może być też udzielony krótkoterminowy dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze do 10 dni roboczych (art. 87 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji).

Wymiar corocznego płatnego urlopu dodatkowego dla policjantów, którzy osiągnęli określony staż służby, wynosi: 1) 5 dni roboczych – dla mających 15-letni staż służby; 2) 9 dni roboczych – dla mających 20-letni staż służby; 3) 13 dni roboczych – dla mających 25-letni staż służby. Z kolei wymiar corocznego płatnego urlopu dodatkowego dla policjantów, którzy osiągnęli określony wiek i co najmniej 10-letni staż służby, wynosi: 1) 5 dni roboczych – po ukończeniu 40 lat życia; 2) 9 dni roboczych – po ukończeniu 45 lat życia; 3) 13 dni roboczych – po ukończeniu 55 lat życia (§ 10 i § 11 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 września 2014 r. w sprawie urlopów policjantów, Dz. U. poz. 1282, ze zm.; dalej: rozporządzenie urlopowe).

Policjantowi może być przyznany coroczny płatny urlop dodatkowy za względu na służbę w warunkach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia i wynosi on 5, 9 lub 13 dni roboczych, a jego wymiar uzależniony jest od natężenia czynników negatywnie oddziałujących na kondycję psychofizyczną policjanta (§ 12 rozporządzenia urlopowego). Zbieg uprawnień do urlopów dodatkowych z różnych tytułów nie powoduje ich sumowania. W takiej sytuacji policjant ma prawo do jednego urlopu dodatkowego w wymiarze najkorzystniejszym. Zasada ta nie dotyczy zbiegu uprawnień do urlopu za służbę w szczególnych warunkach z urlopem dodatkowym za staż służby lub wiek policjanta (§ 14 rozporządzenia urlopowego).

Zgodnie z art. 83 ust. 4 ustawy o Policji policjantowi, który nie wykorzystał urlopu w danym roku kalendarzowym, urlopu tego należy udzielić w ciągu pierwszych 3 miesięcy następnego roku.

49

Policjant zwalniany ze służby za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe lub dodatkowe oraz za niewykorzystany czas wolny od służby (przyznany za pracę ponad wymiar), zgodnie z art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji otrzymuje ekwiwalent pieniężny.

50

4.3. Kwestionowany art. 115a ustawy o Policji został dodany ustawą nowelizującą. Zmiana ta nie była przewidziana ani w projekcie rządowym ustawy (druk sejmowy nr 2012/III kadencja), ani w projekcie wprowadzającym autopoprawkę (druk sejmowy nr 2012-A/III kadencja). Wprowadzono ją na etapie prac w komisjach: Administracji i Spraw Wewnętrznych; Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Sprawiedliwości i Praw Człowieka (druk sejmowy nr 2736/III kadencja).

51

Wraz z wprowadzeniem art. 115a do ustawy o Policji ustawodawca unormował na nowo czas służby policjantów w ten sposób, że zadania służbowe policjanta powinny być ustalone w sposób pozwalający na ich wykonanie w ramach 40-godzinnego tygodnia służby, w 3-miesięcznym okresie rozliczeniowym (art. 1 pkt 18 ustawy nowelizującej).

52

Ponadto tym samym aktem prawnym ustawodawca zmienił art. 82 ust. 1 ustawy o Policji normujący czas trwania urlopu wypoczynkowego policjantów (art. 1 pkt 24 ustawy nowelizującej). Ustawodawca przyznał policjantom prawo do corocznego płatnego urlopu wypoczynkowego w wymiarze 26 dni roboczych. Wcześniejsza regulacja przewidywała urlop w wymiarze 30 dni kalendarzowych. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy nowelizującej z dniem jej wejścia w życie niewykorzystany przez policjanta urlop wypoczynkowy lub dodatkowy przysługujący w dniach kalendarzowych należało przeliczyć na urlop w dniach roboczych z zastosowaniem mnożnika wynikającego z relacji 26 dni roboczych do 30 dni kalendarzowych.

53

4.4. Zarzut niezgodności art. 115a ustawy o Policji z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji sprowadza się w istocie do tego, że określony w nim sposób obliczania wysokości ekwiwalentu pieniężnego powoduje, iż policjanci za każdy dzień niewykorzystanego urlopu otrzymują tylko około 73% dziennego uposażenia, a więc nie jest to pełna rekompensata poniesionej straty. W konsekwencji pośrednio zmniejszony zostaje także czas wypoczynku funkcjonariusza, a przez to prawo do płatnego urlopu. Wnioskodawca wskazał również, że tego rodzaju ograniczenia prawa wyrażonego w art. 66 ust. 2 Konstytucji nie uzasadnia żadna z przesłanek wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z argumentacją wnioskodawcy zgodzili się pozostali uczestnicy postępowania: Marszałek Sejmu działający w imieniu Sejmu oraz Prokurator Generalny.

54

Jako wyżej wskazano, art. 66 Konstytucji należy interpretować, biorąc pod uwagę art. 81 Konstytucji, zgodnie z którym praw określonych w art. 66 można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Dla ustawodawcy oznacza to, że regulacja ustawowa nie może zejść poniżej pewnego minimum ochrony i doprowadzić do sytuacji, gdy dane prawo zostanie wydrążone z rzeczywistej treści. Kontrola zgodności regulacji prawnej z art. 66 ust. 2 Konstytucji polega zatem na ocenie, czy regulacja ta nie narusza „istoty” praw do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów, w szczególności poprzez wydrążenie tych praw z ich rzeczywistej treści (zob. wyrok TK z 24 października 2000 r., sygn. K 12/00). Uznanie niezgodności ustawy z art. 66 ust. 2 Konstytucji jest

możliwe w razie przedstawienia argumentów za naruszeniem przez zaskarżoną regulację „istoty” tego prawa (zob. wyrok z 7 maja 2013 r., sygn. SK 11/11, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 40). Z tego względu właściwym wzorcem kontroli regulacji prawnej dotyczącej praw wyrażonych w art. 66 ust. 2 Konstytucji jest art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw nie mogą naruszać istoty tych wolności i praw.

55

Co prawda wnioskodawca nie wskazał jako wzorców kontroli kwestionowanej regulacji art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji, ale uzasadnienie wniosku ewidentnie zmierza do wykazania naruszenia „istoty” praw funkcjonariusza do określonych w ustawie dni wolnych od pracy (tu – służby) i corocznych płatnych urlopów. Kierując się, przyjmowaną w europejskiej kulturze prawnej, zasadą *falsa demonstratio non nocet* nakazującą brać pod uwagę istotę sprawy, a nie jej oznaczenie, Trybunał uznał, że wzorcem kontroli konstytucyjności art. 115a w zakresie, w jakim ustala wysokość ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego w wymiarze 1/30 części miesięcznego uposażenia, jest art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 zdaniem drugim Konstytucji. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału, zasada *falsa demonstratio non nocet* znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, ale także norm prawnych będących wzorcami kontroli (zob. np. wyroki TK z: 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51; 12 lipca 2005 r., sygn. P 11/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 80; 28 października 2010 r., sygn. P 25/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 82).

56

4.5. Trybunał podziela zarzuty wnioskodawcy o niezgodności art. 115a w zakresie, w jakim ustala wysokość ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego w wymiarze 1/30 części miesięcznego uposażenia, z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 zdaniem drugim Konstytucji.

57

Regulacja zawarta w art. 115a ustawy o Policji dotyczy sposobu obliczania ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego oraz za każde rozpoczęte 8 godzin niewykorzystanego czasu wolnego przysługującego na podstawie art. 33 ust. 3 tej ustawy (czas przyznany w zamian za czas służby przekraczający normę). Ekwiwalent pieniężny przyznawany jest w sytuacji zwolnienia funkcjonariusza ze służby (art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji). Celem tej regulacji, w kwestionowanym zakresie, jest zrekompensowanie funkcjonariuszowi faktycznej niemożności wykorzystania przysługującego mu urlopu, co stanowi urzeczywistnienie konstytucyjnie zagwarantowanych corocznych płatnych urlopów.

58

Wprowadzony na etapie prac komisji sejmowych do ustawy o Policji kwestionowany art. 115a nawiązuje do poprzednich unormowań wymiaru urlopu wypoczynkowego, ponieważ przyjęty w nim współczynnik 1/30 odnosi się do wymiaru urlopu obliczanego według dni kalendarzowych, nie zaś roboczych. Zgodnie bowiem z art. 82 ustawy o Policji przed zmianą wprowadzoną ustawą nowelizującą, policjantom przysługiwało prawo do corocznego płatnego urlopu wypoczynkowego w wymiarze 30 dni kalendarzowych. Zmiana regulacji wymiaru corocznego płatnego urlopu wypoczynkowego na 26 dni roboczych nie została zatem odpowiednio skorelowana ze sposobem obliczania ekwiwalentu za niewykorzystany urlop.

59

Słowu „ekwiwalent” w języku polskim przypisuje się co najmniej dwa znaczenia: 1) rzecz równa innej wartości; odpowiednik, równoważnik oraz 2) towar, w którym jest wyrażona

wartość innego towaru (zob. np. *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, Warszawa 2006, s. 811). Użycie przez ustawodawcę słowa „ekwiwalent” na oznaczenie świadczenia pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy uzasadnia wniosek, że chodziło o równowartość niewykorzystanych urlopów.

60

Ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy jest „zastępczą formą” wykorzystania urlopu w sytuacji zwolnienia ze służby, która powoduje prawną i faktyczną niemożliwość realizacji tych świadczeń w naturze. Innymi słowy, po ustaniu stosunku służby, prawo do urlopu przekształca się w świadczenie pieniężne, będące, jak sama nazwa wskazuje, jego ekwiwalentem. Obowiązek wypłaty obciąża Policję (pracodawcę), ponieważ w czasie służby w tej formacji funkcjonariusz nabył powyższe uprawnienia, których z powodu wykonywania obowiązków służbowych nie mógł zrealizować w naturze. Ekwiwalent pieniężny za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe nie ma charakteru uznaniowego. Prawo do ekwiwalentu wynika z ustawy o Policji i jego realizacja następuje w drodze czynności materialno-technicznej, tj. poprzez wypłatę ekwiwalentu, natomiast odmowa jego wypłacenia – w drodze decyzji administracyjnej (zob. wyrok NSA z 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 542/13, Lex nr 1798154).

61

Prawo do ekwiwalentu pieniężnego z tytułu niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego nabywane jest wyłącznie w sytuacji zwolnienia ze służby. Ze względu na funkcję art. 66 ust. 2 Konstytucji (gwarancja prawa do wypoczynku) i jego związek z ochroną zdrowia i życia pracownika, podstawową formą urzeczywistnienia przedmiotowego uprawnienia jest faktyczne wykorzystanie urlopu. Organizacja służby w Policji powinna zatem umożliwiać skorzystanie z niego tak, aby zrealizowany był podstawowy cel prawa do wypoczynku, tj. regeneracja sił funkcjonariuszy potrzebna do dalszego wykonywania służby. Jednakże na skutek okoliczności niezależnych od funkcjonariusza może niekiedy dojść do sytuacji, że nie zdołał on faktycznie wykorzystać urlopu przed ustaniem stosunku pracy. Wówczas jedyną formą rekompensaty corocznego płatnego urlopu jest przewidziany przez ustawodawcę ekwiwalent pieniężny.

62

Świadczeniem ekwiwalentnym za przepracowany dzień urlopu jest wynagrodzenie za jeden dzień roboczy. Taki sposób obliczania wartości jednego dnia urlopu wynika z faktu, że urlop wypoczynkowy liczony jest wyłącznie w dniach roboczych. Interpretację taką wspiera także treść art. 121 ust. 1 ustawy o Policji, który ustala wysokość uposażenia przysługującego policjantowi w razie wykorzystania urlopu. Ekwiwalent będący substytutem urlopu powinien więc odpowiadać wartości tego świadczenia w naturze.

63

Przyjęcie w art. 115a ustawy o Policji wskaźnika 1/30 części miesięcznego uposażenia policjanta oznacza, że wypłacanej policjantowi należności za jeden dzień niewykorzystanego urlopu nie można nazwać rekompensatą ekwiwalentną, co prowadzi do naruszenia „istoty” corocznego płatnego urlopu chronionego przez art. 66 ust. 2 Konstytucji.

64

4.6. Konkludując, Trybunał stwierdził, że art. 115a ustawy o Policji w zakresie, w jakim ustala wysokość ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego w wymiarze 1/30 części miesięcznego uposażenia, jest niezgodny z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 zdaniem drugim Konstytucji.

65

5. Umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

66

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jeśli TK stwierdza niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji chociażby z jednym ze wskazanych wzorców kontroli, postępowanie w zakresie badania zgodności tej regulacji z pozostałymi wzorcami kontroli może zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 otpTK ze względu na zbędność wyrokowania. Mając to na uwadze, Trybunał postanowił umorzyć na tej podstawie badanie zgodności art. 115a ustawy o Policji z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

67

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 6 listopada 2018 r. w Dz. U. poz. 2102.