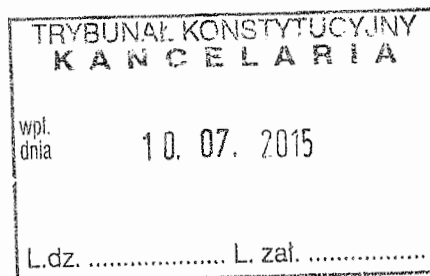




**PG VIII TK 106/14**

**SK 39/14**



## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną J P. wnoszącego o stwierdzenie, że:

1. art. 2 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2010 r. Nr 239, poz. 1589), w części zawierającej stwierdzenie „w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie niniejszej ustawy”;
2. art. 35 ust. 9 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t. j. Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 z późn. zm.) w brzmieniu obowiązującym w latach 2005 – 2010, w zakresie w jakim przepis ten wyklucza prawo strażaka do rekompensaty finansowej za służbę w czasie wolnym od służby, również w sytuacji, w której strażak w związku z zakończeniem służby nie może uzyskać rekompensaty w postaci czasu wolnego;
3. art. 97c ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t. j. Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.), w części zawierającej stwierdzenie „stanowi 60% z 1/172 przeciętnego uposażenia, o którym mowa w art. 85 ust. 3, obowiązującego w okresie rozliczeniowym”

jest niezgodny z art. 66 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji RP

- na podstawie art. 33 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) art. 2 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2010 r. Nr 239, poz. 1589) w zakresie, w jakim nie znajduje zastosowania do strażaków, którym nie przyznano czasu wolnego w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie tej ustawy w zamian za przedłużony czas służby pełnionej w okresie od 1 lipca 2005 r. do 30 czerwca 2010 r., jest niezgodny z art. 66 ust. 2 w związku z art. 2 i w związku z art. 32 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

### **UZASADNIENIE**

J. P. (dalej: Skarżący) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną, przytoczoną na wstępie niniejszego stanowiska.

Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Skarżący od lipca 1999 r. do stycznia 2012 r. był zatrudniony jako strażak w Komendzie Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w S. Od lipca 2005 r. do końca służby przepracował godzin ponad normę czasu pracy. Za godzin Skarżący otrzymał w okresie od lipca 2005 r. do czerwca 2010 r. czas wolny w wymiarze łącznie godziny. Za pozostałe godziny służby ponad normę, które przypadły w okresie od lipca 2010 r. do stycznia 2012 r. Skarżący otrzymał rekompensatę pieniężną, a nadto udzielono mu w tym okresie czasu wolnego w łącznej liczbie godzin. Z okresu służby pomiędzy lipca 2005 r. do czerwca 2010 r. pozostały godziny, za które do czasu zwolnienia ze służby Skarżący nie otrzymał rekompensaty w żadnej formie.

W związku z tym, Skarżący wniósł pozew do Sądu Rejonowego Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w S. , który wyrokiem z dnia grudnia 2012 r., w sprawie o sygn. akt , oddalił powództwo.

Wyrokiem Sądu Okręgowego w S. Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia czerwca 2013 r., w sprawie o sygn. akt , apelacja Skarżącego J. P. została, jako niezasadna, oddalona.

Sąd Odwoławczy podzielił argumentację Sądu I instancji i wskazał, iż funkcjonariusze straży pożarnej nie są pracownikami w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy i w zakresie przedłużonego czasu pracy mają do nich zastosowanie przepisy ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej [Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.; (dalej: ustawa o PSP)] oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 2005 r. w sprawie pełnienia służby przez strażaków Państwowej Straży Pożarnej [Dz. U. z 2005 r. Nr 266, poz. 2247 ze zm.; (dalej: rozporządzenie o służbie w PSP)]. Sąd przyjął, iż przepisy Kodeksu pracy mogą być stosowane tylko w razie wyraźnych odesłań do nich, a takowych w zakresie przedłużonego czasu

pracy strażaków brak. Sąd wskazał, iż nierozliczone godziny nadliczbowe powstały w czasie, kiedy nie było możliwości otrzymania ekwiwalentu za nie w formie rekompensaty finansowej. W tym czasie Skarżący mógł uzyskać tylko czas wolny, ale z uwagi na zwolnienie się z pracy nie było możliwości rozliczenia nadgodzin w tej formie. Odnosząc się do art. 2 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2010 r. Nr 239, poz. 1589; dalej: ustawa o zmianie ustawy o PSP), Sąd przyjął, że przepis ten, w zakresie rekompensaty pieniężnej za przedłużony czas służby, ma zastosowanie do strażaka, któremu ze względu na konieczność zapewnienia ciągłości służby przedłużono czas służby do 48 godzin tygodniowo i nie przyznano mu w zamian czasu wolnego w odpowiednim wymiarze w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie ustawy o zmianie ustawy o PSP. Dalej Sąd uzasadnił, iż rekompensata pieniężna za przedłużony czas służby dotyczy jedynie służby pełnionej w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie tej ustawy, a ponieważ przedmiotowa ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2011 r. (art. 3 tejże ustawy), zaś okres rozliczeniowy wynosi 6 miesięcy (art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej), rekompensata pieniężna za przedłużony okres służby dotyczy jedynie służby pełnionej od lipca 2010 r. Sąd Odwoławczy przyjął jednocześnie, iż Skarżący nie może opierać roszczenia na przepisach Kodeksu cywilnego, ponieważ podstawą odpowiedzialności we wskazanych przez Skarżącego przepisach Kodeksu cywilnego jest udowodnienie winy oraz bezprawności, a Skarżący ich nie wykazał. Nadto stosunek służby Skarżącego miał charakter administracyjnoprawny, a nie umowy wzajemnej, co również uniemożliwiało dochodzenie roszczenia z powodu niewykonania zobowiązań z umów wzajemnych.

Sąd Odwoławczy wskazał też, że przepisy ustawy o PSP nie były dotąd poddane przez Trybunał Konstytucyjny kontroli zgodności z Konstytucją.

Niezależnie od tego Sądy orzekające w sprawie Skarżącego zauważyły, że art. 66 ust. 2 Konstytucji potwierdza jedynie prawo pracownika do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów. Natomiast w odniesieniu do norm czasu pracy stanowi, że maksymalne normy tego czasu określa ustawa, i w ten sposób rozumiany, nie może mieć zastosowania w sprawie Skarżącego, ponieważ normy te zostały w ustawie o PSP wskazane.

Odnosząc się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2010 r., w sprawie o sygn. akt K 1/08 (OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 14), Sąd Odwoławczy podzielił pogląd Sądu I instancji i wskazał, iż wyrażone w nim stanowisko o niekonstytucyjności przepisu ograniczającego czasowo możliwość dochodzenia rekompensaty za nadgodziny wypracowane przez funkcjonariuszy Policji nie może być – z uwagi na odrębności pomiędzy poszczególnymi służbami – bezpośrednio odnoszone do funkcjonariuszy straży pożarnej.

Orzeczenie Sądu Odwoławczego zostało doręczone Skarżącemu w dniu 5 lipca 2013 r.

We wniesionej skardze konstytucyjnej Skarżący kwestionuje art. 35 ust. 9 ustawy o PSP, który w latach 2005 – 2010 r. umożliwiał tylko przyznanie czasu wolnego w zamian za przedłużony czas służby. Nadto Skarżący podnosi, iż art. 2 ustawy o zmianie ustawy o PSP, który uprawniał do ekwiwalentu pieniężnego za przedłużony czas pracy niezasadnie ograniczył możliwość uzyskania takiego ekwiwalentu wstecz tylko do jednego okresu rozliczeniowego, który wynosił 6 miesięcy od daty wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o PSP, co nastąpiło z dniem 1 stycznia 2011 r., i wskutek czego okres rozliczeniowy został ograniczony do czasu od lipca 2010 r. do grudnia 2010 r.

Skarżący podnosi, iż sposób rozumienia przez Sądy art. 2 ustawy o zmianie ustawy o PSP w powiązaniu z art. 35 ust. 9 ustawy o PSP w poprzednim brzmieniu, polegający na ograniczeniu możliwości uzyskania ekwiwalentu pieniężnego od lipca 2010 r., dyskryminuje strażaków, albowiem tylko tę jedyną grupę zawodową pozbawia w związku z odejściem ze służby

jakiegokolwiek rekompensaty za przedłużoną służbę w okresie od lipca 2005 r. do czerwca 2010 r. Podkreśla, że prawo do odpowiedniej rekompensaty pieniężnej przysługuje funkcjonariuszom Policji, a strażakom nie.

Skarżący kwestionuje też art. 97c ust. 1 ustawy o PSP, który przyjmuje jako wysokość ekwiwalentu pieniężnego za przedłużony czas pracy 60% z 1/172 przeciętnego uposażenia, obowiązującego w okresie rozliczeniowym.

Skarżący wskazuje, że wszystkie zakwestionowane przepisy są sprzeczne z art. 66 ust. 2 Konstytucji, bowiem naruszają prawo do ustawowego określenia czasu służby i odpowiedniej rekompensaty za przedłużoną służbę, a nadto godzą w istotę tego prawa.

Skarżący wskazuje, że wysokość ekwiwalentu za przedłużony czas pracy winna przewyższać wynagrodzenie, jakie przysługuje za pracę wykonywaną w ramach norm czasu pracy. W odniesieniu do strażaków – na podstawie art. 97c ust. 1 ustawy o PSP ekwiwalent ten został ograniczony do około 60% przeciętnego wynagrodzenia strażaka, podczas gdy w innych służbach wynosi on 100 % indywidualnego uposażenia na danym stanowisku.

Skarżący akcentuje, że prawo do odpowiedniej rekompensaty za przedłużoną służbę jest prawem majątkowym, które podlega równej ochronie.

Skarżący podkreśla, iż pozbawienie strażaków – na podstawie art. 35 ust. 9 ustawy o PSP w poprzednim brzmieniu oraz art. 2 o zmianie ustawy o PSP – prawa do jakiegokolwiek rekompensaty za przedłużony czas służby narusza istotę prawa własności, która chroniona jest na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Skarżący podnosi także, iż pozbawienie strażaków rekompensaty za przedłużony czas pracy narusza wyrażone w art. 2 Konstytucji zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej.

Odnosząc się do warunków formalnych skargi konstytucyjnej, należy stwierdzić, iż w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji nie ulega wątpliwości, że

dopuszczalnym przedmiotem skargi konstytucyjnej może być unormowanie wykazujące złożoną (dwojaką) kwalifikację. Po pierwsze – winno być ono podstawą prawną ostatecznego orzeczenia, z wydaniem którego wiąże skarżący zarzut naruszenia przysługujących mu zgodnie z postanowieniami Konstytucji praw lub wolności. Po drugie – to w normatywnej treści uregulowań kwestionowanych w skardze konstytucyjnej tkwić winna bezpośrednia przyczyna niedozwolonej ingerencji organów stosujących prawo w sferę konstytucyjnie chronionych praw podmiotowych skarżącego (*vide*: postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 18 lipca 2007 r., w sprawie o sygn. akt Ts 153/06, OTK ZU nr 6/B/2007, poz. 273 oraz 22 października 2007 r., w sprawie o sygn. akt Ts 291/06, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 241).

Należy wskazać, iż Skarżący kwestionuje nie tylko regulację, która od 1 stycznia 2011 r. wprowadziła rozliczenie przedłużonych godzin czasu pracy strażaków także w formie ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany czas wolny, ale również sposób wyliczenia tego ekwiwalentu, który unormowany jest w art. 97c ust. 1 ustawy o PSP.

Analiza orzeczenia Sądu Odwoławczego w sprawie Skarżącego jednoznacznie wskazuje, iż przepis art. 97c ust. 1 ustawy o PSP nie był podstawą prawomocnego rozstrzygnięcia, albowiem Sąd oddalił w całości powództwo o wypłatę rekompensaty pieniężnej. Tym samym przepis ten, dotyczący sposobu wyliczenia ekwiwalentu, nie mógł znaleźć zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

W podobny sposób należy odnieść się do zaskarżonego art. 35 ust. 9 ustawy o PSP, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2010 r.

Skarżący kwestionuje art. 35 ust. 9 ustawy o PSP w brzmieniu, które obowiązywało w okresie od lipca 2005 r. do 31 grudnia 2010 r., na podstawie którego „czas służby strażaka może być przedłużony do 48 godzin tygodniowo, w okresie rozliczeniowym, o którym mowa w ust. 1 [art. 35 ust. 1 ustawy o PSP stanowi, że czas służby strażaka nie może przekraczać przeciętnie 40 godzin

tygodniowo w przyjętym okresie rozliczeniowym, nieprzekraczającym 6 miesięcy – przypis własny], jeżeli jest to uzasadnione koniecznością zapewnienia ciągłości służby”. Nie regulował natomiast kwestii rekompensaty za przedłużony czas służby.

Dopiero na podstawie art. 1 pkt 2 lit. d ustawy o zmianie ustawy o PSP, która weszła w życie od 1 stycznia 2011 r., art. 35 ust. 9 ustawy o PSP otrzymał brzmienie umożliwiające przyznanie, w zamian za przedłużony czas służby, rekompensaty w postaci wolnych dni albo ekwiwalentu pieniężnego. Wynika z tego, że art. 35 ust. 9 ustawy o PSP w brzmieniu obowiązującym w okresie od lipca 2005 r. do 31 grudnia 2010 r. nie miał zastosowania w zaskarżonym przez Skarżącego zakresie.

Skoro – zgodnie z jednolitym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – przedmiotem kontroli w ramach skargi konstytucyjnej może być tylko i wyłącznie przepis zastosowany w sprawie Skarżącego, który determinuje w sensie normatywnym treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi, to w przypadku zakwestionowania przepisu, który nie spełnia tego wymogu, konieczne jest umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia [*vide*: postanowienia: z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt Ts 193/00 (OTK ZU nr 3/2001, poz. 77); z dnia 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt Ts 193/02 (OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145); z dnia 6 lipca 2005 r., sygn. akt SK 25/03 (OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 83)].

Dlatego też, w zakresie art. 97c ust. 1 oraz art. 35 ust. 9 ustawy o PSP w poprzednim brzmieniu, postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Czas służby strażaka uregulowany został w ustawie o PSP oraz w rozporządzeniu o służbie w PSP.

Od dnia lipca 2005 r. czas służby strażaka nie może przekraczać przeciętnie 40 godzin tygodniowo w przyjętym okresie rozliczeniowym,



nieprzekraczającym 6 miesięcy (art. 35 ust. 1 ustawy o PSP). Jeżeli jest to uzasadnione potrzebami służby, to wówczas czas służby strażaka może być przedłużony do 48 godzin tygodniowo, w okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 6 miesięcy (art. 35 ust. 9 ustawy o PSP).

Jeżeli strażak pełnił służbę w czasie przedłużonym do 48 godzin tygodniowo, to w zamian przyznawany był mu wyłącznie czas wolny od służby (§ 10 rozporządzenia o służbie w PSP).

Na podstawie art. 35 ust. 9 ustawy o PSP, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o PSP, za przedłużony do 48 godzin tygodniowo czas pracy przysługuje, obok dotychczas udzielanego czasu wolnego, rekompensata pieniężna.

Zgodnie z art. 97 c ust. 2 ustawy o PSP, należną rekompensatę pieniężną wypłaca się do końca kwartału następującego po okresie rozliczeniowym, lecz nie później niż w dniu zwolnienia ze służby.

Regulacja ta weszła w życie od 1 stycznia 2011 r. (art. 3 ustawy o zmianie ustawy o PSP).

Jednocześnie w ustawie tej zawarta została norma intertemporalna, według której rekompensata pieniężna przysługuje strażakowi, któremu „ze względu na konieczność zapewnienia ciągłości służby przedłużono czas służby do 48 godzin tygodniowo i nie przyznano mu w zamian czasu wolnego w odpowiednim wymiarze w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie niniejszej ustawy”.

Celem normy intertemporalnej zawartej w art. 2 ustawy o zmianie ustawy o PSP było uregulowanie sprawy nadgodzin strażaków, które powstały od 1 lipca 2005 r., kiedy to wprowadzono przedłużony czas pracy strażaka wynoszący maksymalnie 48 godzin tygodniowo. Chodziło o uregulowanie tych wszystkich nadgodzin, które nie zostały rozliczone w formie czasu wolnego, przed wejściem w życie nowelizacji z 2011 r.

Wynika to z uzasadnienia do projektu zmian wprowadzających rekompensatę pieniężną jako ekwiwalent za nierozliczony przedłużony czas służby (druk nr 3433 z dnia 30 września 2010 r. o zmianie ustawy o PSP), w którym wskazano, iż środki przeznaczone na rekompensatę pieniężną za nierozliczone czasem wolnym nadgodziny będą mniejsze niż koszty zatrudnienia odpowiedniej liczby strażaków do zagwarantowania minimalnej zdolności operacyjnej Państwowej Straży Pożarnej. Koszty rekompensaty pieniężnej w zamian za przedłużony czas służby do 48 godzin tygodniowo obliczone zostały w skali roku i wyniosły kwotę 97705 tys. zł.

W uzasadnieniu tego projektu podana została argumentacja odnosząca się do problemu nadgodzin, iż „[w]ynikiem przedstawionych powyżej niedoborów etatowych oraz konieczności utrzymywania stanów osobowych dających gwarancję podjęcia skutecznego działania ratowniczego są kumulujące się godziny służby pełnionej ponad normatyw 40 godzin przeciętnie tygodniowo w okresie rozliczeniowym. Na dzień 30 czerwca 2010 r. wynoszą one ok. 12 000 tys. godzin, w tym za ostatni okres rozliczeniowy od 1.01. do 30.06. 2010 r. około 3 950 tys. w zmianowym i 220 tys. w codziennym rozkładzie czasu służby”.

Oznacza to, iż pomimo prawnych możliwości uzyskania w zamian za przedłużony czas służby czasu wolnego, powstałe w ogromnym rozmiarze nadgodziny faktycznie nie zostały w ten sposób rozliczone, z uwagi na konieczność utrzymania minimalnych stanów osobowych. Od 2005 r. do 30 czerwca 2010 r. powstało – jak wynika z uzasadnienia projektu zmian do ustawy o PSP – około 12 000 tys. nadgodzin, które – jak należy domniemywać – nie zostały rozliczone w formie udzielonego czasu wolnego, bo w przeciwnym wypadku nie byłyby przedmiotem interwencji ustawodawcy. Trudno zatem przyjąć, aby wprowadzenie w art. 2 ustawy o zmianie ustawy o PSP normy intertemporalnej miało na celu wypłatę rekompensaty pieniężnej za przedłużony

czas służby pełnionej tylko w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie ustawy nowelizującej.

Jeżeliby zamiarem ustawodawcy było nadanie normie intertemporalnej takiego znaczenia, to za zbędne należałoby uznać powoływanie danych liczbowych o nadgodzinach wypracowanych w latach 2005 - 2010, skoro okres ten nie miał by być objęty treścią art. 2 ustawy o zmianie ustawy o PSP. Nadto – jak wyżej podniesiono – skutki finansowe wprowadzenia rekompensaty finansowej za nierozliczone nadgodziny nie zostały obliczone w odniesieniu do okresu rozliczeniowego, co też wskazuje na to, iż zamiarem ustawodawcy było rozwiązanie problemu nierozliczonych nadgodzin powstałych od 1 lipca 2005 r. do 30 czerwca 2010 r., a nie tylko za jeden okres rozliczeniowy wynoszący 6 miesięcy.

W uzasadnieniu projektu ponadto wskazano, że „rekompensatę finansową za przedłużony czas służby wprowadziła w swoich pragmatykach Policja i Służba Celna. Straż Graniczna wprowadziła w swojej pragmatyce przepisy dające możliwość wypłaty ekwiwalentu pieniężnego dla funkcjonariusza zwolnionego ze służby za czas służby, pełniony ponad normę 40 godzin tygodniowo i nierozliczony do dnia zwolnienia”.

W pragmatykach służbowych Policji oraz Straży Granicznej za nierozliczony przedłużony czas służby w formie czasu wolnego, do czasu zwolnienia ze służby przysługuje rekompensata pieniężna na podstawie art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.) oraz art. 118 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675 ze zm.).

Należy przypomnieć, iż podobne rozwiązanie zostało wprowadzone w art. 97c ust. 2 ustawy o PSP, z którego wynika, że „[n]ależną rekompensatę pieniężną wypłaca się do końca kwartału następującego po okresie rozliczeniowym, lecz nie później niż w dniu zwolnienia ze służby”.

Reasumując, z uzasadnienia projektu zmian do ustawy o PSP wynika, że celem ustawodawcy przy wprowadzaniu przepisu przejściowego było uregulowanie w formie rekompensaty pieniężnej wszystkich nierozliczonych w postaci czasu wolnego nadgodzin, które wypracowane zostały od 1 lipca 2005 r. do 30 czerwca 2010 r., a strażak nie otrzymał za nie czasu wolnego w okresie od 1 lipca 2010 r. do 31 grudnia 2010 r.

Taka interpretacja wynika również z literalnej wykładni art. 2 ustawy o zmianie ustawy o PSP, w którym jest mowa o nieprzyznanym w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie ustawy czasie wolnym, co oznacza, że okres rozliczeniowy – w rozumieniu tego przepisu – należy odnosić do nieudzielonego w tym okresie czasu wolnego, niezależnie od tego, kiedy służba w przedłużonym wymiarze była pełniona.

Oznacza to, że jeżeli w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie art. 2 ustawy o zmianie ustawy o PSP nie udzielono czasu wolnego w zamian za służbę pełnioną w przedłużonym czasie pracy, czyli przed 1 lipca 2010 r., to należna jest rekompensata finansowa.

W art. 2 ustawy o zmianie ustawy w PSP ustawodawca nie ograniczył możliwości dochodzenia należności za wypracowane i nierozliczone nadgodziny strażaka. Wskazał tylko, że przepisy tej ustawy „mają zastosowanie do strażaka, któremu ze względu na konieczność zapewnienia ciągłości służby przedłużono czas służby do 48 godzin tygodniowo”, czyli do strażaka, który przed wejściem w życie ustawy zmieniającej ma wypracowane, a nierozliczone nadgodziny w formie czasu wolnego.

Należy wskazać, iż art. 2 ustawy o zmianie ustawy o PSP – jako przepis przejściowy – reguluje powstałą zaszłość. W ramach ustalenia istoty instytucji ekwiwalentu za nadgodziny winien być odczytywany w zestawieniu z art. 97c ust. 2 ustawy o PSP, który wprowadzony został w życie w dniu 1 stycznia 2011 r., razem z art. 2 ustawy o zmianie ustawy o PSP, ale regulował ten problem na przyszłość.

Z art. 97c ust. 2 ustawy o PSP wynika, iż należne rekompensaty wypłacane są do końca kwartału następującego po okresie rozliczeniowym, lecz nie później niż w dniu zwolnienia ze służby. Z przepisu tego należy wywodzić, że graniczną datą rozliczeń rekompensat pieniężnych strażaków za niewykorzystany czas wolny jest dzień zwolnienia ze służby.

Zestawienie obu tych przepisów prowadzi do wniosku, że pierwszy z nich dotyczył nierozliczonych nadgodzin w okresie od 1 lipca 2005 r. do 30 czerwca 2010 r., za które od 1 lipca 2010 r. do 31 grudnia 2010 r. winien być udzielony czas wolny, a w razie nieprzyznania czasu wolnego w tym okresie rozliczeniowym, strażakowi służy roszczenie o wypłatę rekompensaty pieniężnej, która winna być rozliczona do końca kwartału następującego po okresie rozliczeniowym, jednak nie później niż w dniu zwolnienia ze służby, o czym mowa w drugim powołanym przepisie.

Należy przyjąć, że skoro ustawodawca za pomocą przepisu intertemporalnego objął rekompensatą pieniężną te osoby, którym nie przyznano czasu wolnego w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie ustawy, to jego wolą było rozwiązanie problemu nierozliczonych w przeszłości nadgodzin wyłącznie w tej formie.

Wyżej przedstawione argumenty prowadzą jednoznacznie do wniosku, że jest możliwa interpretacja art. 2 ustawy o zmianie ustawy o PSP, na podstawie której za przedłużony czas służby strażaka, powstały od 1 lipca 2005 r. do 30 czerwca 2010 r. i nierozliczony w formie czasu wolnego w okresie od 1 lipca 2010 r. do 31 grudnia 2010 r., przysługuje rekompensata pieniężna.

W tym miejscu należy rozważyć, czy art. 2 ustawy o zmianie ustawy o PSP może być poddany ocenie w takim znaczeniu, jakie nadały mu Sądy orzekające w sprawie Skarżącego.

Sądy orzekające przyjęły, iż za służbę pełnioną w przedłużonym czasie pracy i nierozliczoną w formie czasu wolnego przysługuje rekompensata

pieniężna, która ograniczona jest tylko do okresu służby pełnionej od 1 lipca 2010 r. do 31 grudnia 2010 r. Skutkiem takiej interpretacji art. 2 ustawy o zmianie ustawy o PSP było przyjęcie, iż niemożliwe jest przyznanie rekompensaty pieniężnej za nadgodziny, za które nie został udzielony czas wolny, a które wypracowano w okresie od 1 lipca 2005 r. do 30 czerwca 2010 r.

Taka wykładnia nowego przepisu prowadzi do tego, że w przypadku nierozliczenia w formie czasu wolnego przedłużonego czasu służby strażaka, powstałego przed 30 czerwca 2010 r., nie może on otrzymać żadnego ekwiwalentu za służbę pełnioną ponad normę czasu pracy, to znaczy ani w formie dni wolnych od pracy, ani rekompensaty pieniężnej. Ta sytuacja powstała też u Skarżącego.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przedmiotem kognicji Trybunału nie jest rozstrzygnięcie o prawidłowości wykładni prawa dokonywanej przez sądy, nawet jeżeli jest ona uznana za błędną (*vide*: postanowienie z dnia 16 lipca 2012 r., sygn. akt SK 13/10 (OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 92; wyrok z 21 grudnia 2004 r., sygn. SK 19/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 118). Trybunał Konstytucyjny jest bowiem "sądem prawa", a nie "sądem faktów" (*vide*: postanowienia TK z: 26 października 2005 r., sygn. SK 11/03, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 110; 6 lutego 2007 r., sygn. P 41/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 15 oraz wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251). Oznacza to, iż Trybunał Konstytucyjny rozpatrując skargę konstytucyjną, nie może pełnić funkcji kolejnej instancji odwoławczej, bowiem nie bada zgodności z prawem i słuszności podjętych przez orzekające organy rozstrzygnięć.

Jedynym wyjątkiem od tej reguły jest przyjęcie, iż mamy do czynienia ze stałą, powtarzalną i powszechną praktyką odczytywania danego przepisu, która determinuje jego treść „w takim stopniu, iż mimo, że przepis potencjalnie mógłby być także inaczej odczytywany (wykładany, interpretowany), ta właśnie utrwalona w praktyce treść czyni przepis zdolnym do poddania go kontroli

konstytucyjności” *vide*: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. akt SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101). Dalej Trybunał Konstytucyjny w tym wyroku wskazuje, iż „[w] tym więc zakresie granica między brzmieniem prawa i brzmieniem utrwalonym dzięki powszechnej praktyce jego stosowania – ulega zatarciu, co wpływa na zakres dopuszczalnej kontroli konstytucyjności w ramach skargi konstytucyjnej”.

Należy podkreślić, iż Trybunał Konstytucyjny wskazał, że to na skarżącym spoczywa ciężar udowodnienia utrwalonej wykładni [*vide*: postanowienie z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt SK 50/07 (OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 130)].

W skardze konstytucyjnej Skarżący wskazał, iż „[a]nalogiczne w zakresie rozumienia przepisów prawa orzeczenia zapadły przed sądami w Białymstoku, Kielcach, Gdańsku”, co Jego zdaniem uzasadnia przyjęcie, iż doszło do interpretacji, która jest jednolicie przyjmowana w skali kraju.

Weryfikacja poglądu Skarżącego o powszechnym i utrwalonym stosowaniu treści art. 2 ustawy o zmianie ustawy o PSP w takim znaczeniu, w jakim on znalazł zastosowanie w wyrokach Sądów orzekających w Jego sprawie, stwarza pewne trudności. Kwestionowany przepis nie był bowiem przedmiotem orzekania w sprawach rozpoznawanych przez Sąd Najwyższy bądź sądy apelacyjne. Tylko na podstawie orzeczeń sądów niższych instancji (rejonowych i okręgowych), które zostały opublikowane, można było ustalić, że art. 2 ustawy o zmianie ustawy o PSP w takim samym znaczeniu, jak w sprawie Skarżącego, znalazł zastosowanie, np. w wyroku Sądu Rejonowego w Kielcach IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 18 grudnia 2012 r., w sprawie o sygn. akt IV P 519/11, oddalającym powództwo o wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych oraz w wyroku Sądu Okręgowego w Białymstoku V Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 20 czerwca 2013 r. w sprawie o sygn. akt V Pa 36/13 oddalającym apelację powodów od wyroku Sądu Rejonowego w Białymstoku z dnia 29 listopada

2012 r., w sprawie o sygn. akt VI P 493/12, w którym Sąd oddalił powództwo o zapłatę z tytułu służby w godzinach nadliczbowych w latach 2005-2010.

W tej sytuacji nie można mówić, że orzeczenia wydane w sprawie Skarżącego miały charakter jednostkowy, a zatem - wydaje się - iż należy podzielić pogląd Skarżącego, że przepis art. 2 ustawy o zmianie ustawy o PSP, w zakresie w jakim wyłożony został przez sądy, zyskał w procesie stosowania prawa powtarzalne znaczenie.

W związku z tym zasadne jest poczynienie rozważań odnośnie do zgodności z przedstawionymi wzorcami konstytucyjnymi zakwestionowanego art. 2 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o PSP, w części zawierającej stwierdzenie „w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie niniejszej ustawy”, jako że interpretacja tej części normatywnej przepisu była główną podstawą odmowy przyznania Skarżącemu ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany czas wolny od służby.

Na wstępie należy zauważyć, iż zgodnie z *petitum* skargi konstytucyjnej, każdy z zaskarżonych przepisów jest niezgodny z art. 66 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji jako wzorcami podstawowymi. Przy czym z uzasadnienia skargi wynika, że Skarżący powołuje art. 32 Konstytucji w całości.

Na początku rozważań należy pokreślić, iż zarówno art. 2, art. 32 Konstytucji, jak i art. 31 ust. 3 Konstytucji, winny występować jako wzorce związkowe, a nie podstawowe. Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt Ts 105/00 (OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 59), orzekł, iż „nie wyklucza możliwości przyjęcia art. 2 Konstytucji i dekodowanych z jego treści zasad (demokratycznego państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej), za samodzielny konstytucyjny wzorzec dla kontroli przepisów kwestionowanych w



drodze skargi konstytucyjnej. Może to jednak nastąpić w sytuacji, gdy skarżący podnosi zarzut naruszenia praw bądź wolności nie wysłowionych w treści innych przepisów konstytucyjnych (por. np.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 114)”.

Tę samą uwagę należy uczynić w odniesieniu do art. 32 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko, iż „[a]rt. 32 Konstytucji został wprowadzie przez ustawodawcę konstytucyjnego umiejscowiony w rozdziale II, dotyczącym wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela, ale znalazł się w podrozdziale zatytułowanym: Zasady ogólne, poprzedzającym katalog konkretnych wolności i praw osobistych, politycznych, ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Może to sugerować, że mamy tu do czynienia w pierwszej kolejności z pewnym założeniem generalnym (ogólną zasadą), odnoszącym się do realizacji wymienionych dalej wolności i praw jednostki, zasadą "wyciągniętą przed nawias". Zasada ta oznacza przede wszystkim, że wszyscy są równi "w godności, wolności i prawach", o których w innych przepisach mówi Konstytucja, i że nie jest dopuszczalna dyskryminacja w realizacji tych wolności i praw”. [vide: postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01, (OTK ZU nr 7/2001, poz. 225)].

Z treści pisma Skarżącego z dnia 20 października 2013 r. wynika, iż jako wzorzec podstawowy przyjmuje art. 66 ust. 2 Konstytucji, a art. 2 i art. 32 Konstytucji jako wzorce związkowe.

Także w odniesieniu do art. 31 ust. 3 Konstytucji należy stwierdzić, iż przepis ten nie ustanawia samodzielnego prawa rangi konstytucyjnej i musi być stosowany w powiązaniu z konkretnymi prawami podmiotowymi. W wyroku z dnia 19 stycznia 2010 r., w sprawie o sygn. akt SK 35/08 (OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 2), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż art. 31 ust. 3 Konstytucji może być tylko wzorcem o charakterze subsydiarnym, a nie

zasadniczym, co oznacza, że musi być powiązany z konkretnym prawem podmiotowym. Nadto w tym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż wynika to z „samej istoty zasady proporcjonalności, która dotyczy ograniczeń konkretnych praw i wolności jednostki”.

Z treści skargi konstytucyjnej wynika, iż Skarżący konkretne prawa podmiotowe upatruje w art. 64 ust. 2 Konstytucji, który dotyczy ochrony praw majątkowych.

Stąd też ochrona prawa do rekompensaty pieniężnej będzie oceniana w kontekście zgodności z art. 64 ust. 2 Konstytucji i spełnienia przesłanek dopuszczalności ograniczenia tego prawa, wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przechodząc do rozważań dotyczących wzorców kontroli, należy wskazać, że jednym z nich jest art. 66 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, iż „[p]racownik ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów; maksymalne normy czasu pracy określa ustawa”.

Wzorzec określony w tym przepisie będzie rozpatrywany łącznie z zasadami wynikającymi z art. 2, art. 32 Konstytucji, ale tylko jako wzorcami o charakterze pomocniczym.

Z przepisu art. 66 ust. 2 Konstytucji wynika „– w aspekcie formalnym – nakaz zachowania drogi ustawy dla unormowania zagwarantowanych nim uprawnień, a w aspekcie materialnym – nakaz nadania regulacjom ustawowym takiego kształtu, by możliwa była realizacja owych uprawnień” (*vide: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, tom III, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003 r., uwagi do art. 66 Konstytucji, s. 2).

Należy zaznaczyć, iż ustawodawca ma szeroki zakres swobody regulacyjnej w zakresie ustalania norm czasu pracy, pod warunkiem, że nie przekreśli istoty praw gwarantowanych w art. 66 ust. 2 Konstytucji (*vide:*

*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, tom III, red. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 4).

Na wstępie rozważań należy wskazać, iż kwestia czasowego ograniczenia dochodzenia prawa do ekwiwalentu pieniężnego w zamian za niewykorzystany czas wolny była już przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W uzasadnieniu wyroku o sygn. akt K 1/08 (*op. cit.*), w odniesieniu do policjantów, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[p]rawo do corocznego płatnego urlopu jest gwarantowane w art. 66 ust. 2 Konstytucji i 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). Prawo do rocznego płatnego urlopu gwarantowane jest w art. 66 ust. 2 Konstytucji w sposób bezwarunkowy. Rekompensata pieniężna za niewykorzystany (płatny) urlop stanowi zatem konieczny substytut otrzymywany w miejsce niewykorzystanego urlopu”. Dalej Trybunał Konstytucyjny argumentował, iż „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, tym niemniej winno być odpowiednio rekompensowane. *Mutatis mutandis*, regułę tę należy odnieść - w ocenie Trybunału Konstytucyjnego - również do "czasu służby" i "czasu wolnego od służby". Policjanci, którzy mieli niewykorzystane urlopy wypoczynkowe lub dodatkowe oraz niewykorzystany czas wolny od służby mają prawo do żądania na podstawie art. 66 ust. 2 Konstytucji dni wolnych od pracy (służby) i corocznych płatnych urlopów zgodnie z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Możliwość uzyskania ekwiwalentu pieniężnego jedynie za ostatnie 3 lata kalendarzowe (art. 114 ust. 1 pkt 2 *in fine* ustawy o Policji) budzi wątpliwości także z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej.”

Należy wskazać, iż podobna sytuacja występuje w przypadku strażaków, którzy nabyli uprawnienie do dni wolnych, w zamian za przedłużony czas służby, i nie otrzymali ich w okresie od 1 lipca 2010 r. do 31 grudnia 2010 r.

Ograniczenie, w art. 2 ustawy o zmianie ustawy o PSP, w rozumieniu nadanym przez jednolite orzecznictwo sądowe, tylko do 6 miesięcy możliwości uzyskania rekompensaty pieniężnej tj. od 1 lipca 2010 r. do 31 grudnia 2010 r. za niewykorzystany czas wolny, udzielony również w tym okresie, w zamian za przedłużony czas służby, prowadzi do tego, że dane prawo zostało „wydrążone z rzeczywistej treści”, bowiem pozbawia ono jakiegokolwiek rekompensaty strażaków za przedłużony czas służby, jaki miał miejsce do 30 czerwca 2010 r., a to oznacza możliwość postawienia zarzutu naruszenia art. 66 ust. 2 Konstytucji.

Skarżący jako wzorzec kontroli wskazał w skardze konstytucyjnej również art. 2 Konstytucji, traktowany w niniejszym stanowisku jako wzorzec związkowy.

Wzorzec z art. 2 Konstytucji Skarżący odnosi do zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a nadto do zasady sprawiedliwości społecznej.

Pierwsza z wymienionych zasad, zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługującym prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne i umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. (*vide*: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138). Zasada ta oznacza postulat, skierowany do ustawodawcy, takiego stanowienia prawa, aby nie było ono pułapką dla obywateli i aby każdy obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie narazi się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie

podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny (*vide*: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29).

W wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02 (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „[w] dotychczasowym orzecznictwie TK ugruntowane zostało stanowisko, iż art. 2 Konstytucji obejmuje również zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jest ona - jak podkreślano we wcześniejszych orzeczeniach - oczywistą cechą demokratycznego państwa prawnego, bowiem "demokratyczne państwo prawne oznacza państwo, w którym chroni się zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa". Zasada ta oznacza przede wszystkim konieczność ochrony i respektowania praw słusznie nabytych i ochrony interesów w toku (por. m.in. orzeczenie z 2 marca 1993 r., K. 9/92, OTK w 1993 r., cz. I, s. 71-72), ale obejmuje jednocześnie zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony tych interesów majątkowych, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego. Ustawodawca co do zasady nie może więc doprowadzać do tak istotnego zawężenia możliwości realizacji formalnie przyznanego jednostce prawa podmiotowego, że w istocie prowadzi to do powstania swoistego nudum ius, prawa majątkowego, które wskutek tego staje się prawem bezprzedmiotowym i w praktyce pozbawionym wartości majątkowej”.

W wyroku z dnia 29 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 34/04 (OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 69), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że naruszenie tej zasady może nastąpić poprzez ustanowienie norm rażąco niesprawiedliwych i z ustawą zasadniczą sprzecznych. Trybunał Konstytucyjny wyraził w tym wyroku pogląd,

iż „[u]stawodawca nie powinien swymi działaniami podważać ufności obywateli w sprawiedliwość i racjonalność swych działań.”

W sprawie o sygn. akt K 1/08 (*op. cit.*) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[p]olicjanci, którzy mieli (...) niewykorzystany czas wolny od służby mają prawo do żądania na podstawie art. 66 ust. 2 Konstytucji dni wolnych od pracy (służby) i corocznych płatnych urlopów zgodnie z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.”

Zgodnie z dawniej obowiązującymi przepisami ustawy o PSP, w szczególności art. 35 ust. 9 ustawy o PSP, a nadto § 6 ust. 2 rozporządzenia o służbie w PSP, strażak został ustawowo zobowiązany do pełnienia służby w przedłużonym czasie. W zamian za ten czas służby przysługiwał mu – zgodnie z ówczesnie obowiązującym prawem – czas wolny. Ustawodawca w żadnym przepisie ustawy o PSP oraz rozporządzenia o służbie w PSP nie pozbawił strażaka prawa do czasu wolnego, w sytuacji gdy nie został on mu udzielony. Zamiar taki nie wynika również z uzasadnienia projektu zmian do ustawy o PSP, który przewiduje obok czasu wolnego, udzielenie strażakowi rekompensaty pieniężnej za nadgodziny, które nie zostały rozliczone czasem wolnym. Należy w tym miejscu przypomnieć, iż interwencja ustawodawcy w 2010 roku dotyczyła wszystkich nagromadzonych od 2005 r., a nierozliczonych nadgodzin, a nie tylko powstałych pomiędzy 1 lipca 2010 r. a 31 grudnia 2010 r. Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie rekompensat pieniężnych, które i tak były tańsze niż zatrudnienie nowej liczby strażaków.

Należy w tym miejscu przywołać pogląd Trybunału Konstytucyjnego, który w orzeczeniu z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K. 25/95 (OTK ZU nr 6/1996, poz. 52), wydanym przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., wskazał, że państwo demokratyczne ma obowiązek ochrony praw słusznie nabytych.

Prawami takimi są prawa nabyte in abstracto zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie [vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K. 5/99 (OTK nr 5/1999, poz. 100)].

Tak więc strażak, który wypracował odpowiednią liczbę nadgodzin, ma prawo – w zaufaniu do racjonalności, sprawiedliwości działań ustawodawcy oraz w poszanowaniu praw słusznie nabytych – oczekiwać udzielenia mu czasu wolnego, a jeżeli owego czasu wolnego od służby nie otrzymał, to ma prawo oczekiwać realizacji nabytego prawa w innej formie oraz odpowiednim rozmiarze. Należy wskazać, że inna interpretacja regulacji intertemporalnej z 2011 r. doprowadziłaby do sytuacji tolerowania pozornego prawa, w której nabyte i zagwarantowane prawnie uprawnienia nie mogą być zrealizowane, wobec braku zapewnienia stosownych gwarancji prawnych pozwalających na ich wyegzekwowanie.

Art. 2 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o PSP, w części zawierającej stwierdzenie „w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie niniejszej ustawy”, rozumiane jako pozbawiające strażaków rekompensaty finansowej za przedłużony i nierozliczony czas służby, naruszył zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Należy ponownie podkreślić, iż zgodnie z tą zasadą strażacy mają prawo oczekiwać, iż nabyte uprawnienia zostaną definitywnie rozliczone.

Skarżący wskazuje również, iż naruszona została, wyrażona w art. 2 Konstytucji, zasada sprawiedliwości społecznej.

Sprawiedliwość w potocznym rozumieniu oznacza oddanie każdemu tego co mu się słusznie należy (M. Szymczak (red.), *Słownik Języka Polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999 r., s. 283).

Sprawiedliwość społeczna to respektowanie uprawnień ze względu na przynależność do określonej grupy społecznej (vide: B. Banaszak, *Prawo*

*konstytucyjne, Studia Prawnicze*, 7. Wydanie, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015 r., s. 183).

Na płaszczyźnie stosowania prawa oznacza ona, iż każdemu należy się to co przyznaje mu prawo (*vide*: M. Kordela, *Zarys typologii uzasadnień aksjologicznych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Bydgoszcz 2001, s. 73).

Sprawiedliwość społeczna jest ściśle związana oraz wzmocniona zasadą równości, rozumianą jako równe traktowanie grupy podmiotów, charakteryzujących się tą samą cechą istotną dla danej sytuacji prawnej.

W wyroku w sprawie o sygn. akt P 9/06 (OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 43) Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, iż „[z]asada sprawiedliwości społecznej nakazuje w szczególności równe traktowanie podmiotów prawa charakteryzujących się daną istotną cechą, a różnicowanie podmiotów prawa jest dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeżeli służy realizacji sprawiedliwości społecznej. Tym samym różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z Konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnianiu tych zasad. (...) W tym sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie (zob. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96; w tym kierunku także wyroki TK z: 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 157; 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40, s. 243-244 oraz powoływane wyżej wyroki w sprawach o sygn. K. 8/97 i sygn. P. 9/05)”.

Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 16 listopada 2010 r., sygn. akt K. 2/10 (OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 102), orzekł, iż „[s]prawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga bowiem, aby zróżnicowanie poszczególnych ludzi pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji



tych ludzi (por. orzeczenie z 22 sierpnia 1990 r., sygn. K 7/90, OTK w 1990 r., poz. 5, wyrok z 22 grudnia 1997 r., sygn. K 2/97)”.

W sprawie o sygn. akt K 1/08 (*op. cit.*) Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, iż „[m]ożliwość uzyskania ekwiwalentu pieniężnego jedynie za ostatnie 3 lata kalendarzowe (art. 114 ust. 1 pkt 2 in fine ustawy o Policji) budzi wątpliwości także z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej”. W sprawie tej chodziło o ograniczenie dochodzenia przez funkcjonariuszy Policji ekwiwalentu pieniężnego w zamian za niewykorzystany czas wolny.

Zaskarżony art. 2 ustawy o zmianie ustawy o PSP, w interpretacji nadanej przez sądy, także wyłączył możliwość uzyskania ekwiwalentu pieniężnego za nierozliczony czas służby, w przypadku strażaków.

Skoro Trybunał Konstytucyjny, w sprawie dotyczącej policjantów, uznał, że ograniczenie możliwości dochodzenia tego ekwiwalentu do 3 lat budzi wątpliwości z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej, to także w sprawie Skarżącego kwestionowany przepis art. 2 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o PSP, który ograniczył możliwość dochodzenia ekwiwalentu pieniężnego w zamian za niewykorzystany czas wolny tylko do jednego okresu rozliczeniowego, budzi takie same wątpliwości.

Dlatego też należy uznać, że art. 2 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o PSP, w przyjmowanym w orzecznictwie znaczeniu, wprowadzając ograniczenie czasowe w dochodzeniu ekwiwalentu pieniężnego tylko za 6 miesięcy jest sprzeczny z zasadą sprawiedliwości społecznej. W tym miejscu należy wskazać, iż, uwzględniając wzmocnienie zasady sprawiedliwości społecznej zasadą równości, dopuszczalne jest wprowadzenie zróżnicowania poszczególnych jednostek, ale tylko w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji, a takowych w sprawie Skarżącego i pozostałych strażaków, którzy wypracowali nadgodziny, brak. Ustawodawca może również dać pierwszeństwo jednej chronionej wartości konstytucyjnej przed inną wartością, jeżeli znajduje to uzasadnienie w obiektywnych okolicznościach, a

takowe nie zostały przez niego przedstawione. Ograniczenie czasowe dochodzenia ekwiwalentu pieniężnego należy – w tej sytuacji – uznać za decyzję pozbawiającą strażaków należnych (słusznych) im uprawnień oraz arbitralną, bowiem doprowadziła do niesprawiedliwego zróżnicowania sytuacji prawnej strażaków.

W konsekwencji zaskarżony przepis art. 2 ustawy o zmianie ustawy o PSP, w rozumieniu nadanym mu w jednolitym orzecznictwie sądowym, jest sprzeczny z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Jako kolejny wzorzec, powołany przez Skarżącego w skardze konstytucyjnej, należy przyjąć art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Jak wcześniej zaznaczono, wprawdzie w *petitum* skargi konstytucyjnej Skarżący powołał tylko ust. 2 art. 32 Konstytucji, to jednak z jej uzasadnienia wynika, iż Skarżący odnosi tę zasadę także do ust. 1 tego artykułu (pkt 6a skargi).

Skarżący w pkt 6a skargi konstytucyjnej wskazuje, iż w ramach grupy strażaków dochodzi do nieuzasadnionego zróżnicowania. Skarżący podnosi, że udzielenie czasu wolnego jest prerogatywą przełożonego służbowego, od którego decyzji zależy czy ktoś otrzyma, czy nie otrzyma, czas wolny za czas ponadnormatywnej służby. Skarżący wskazuje, że „[w] razie braku prawa do rekompensaty w innej postaci niż odbiór czasu wolnego, część strażaków realnie zostałaby pozbawiona jakiegokolwiek rekompensaty”.

Skarżący twierdzi też, że „skarżone przepisy dyskryminują strażaków w porównaniu do innych zatrudnionych, albowiem tylko tę jedną grupę zawodową pozbawiają jakiegokolwiek rekompensaty za ponadnormatywną służbę” (pkt 3 pisma z dnia 20 października 2013 r.).

Z powyższego wynika, iż Skarżący art. 32 Konstytucji w całości, potraktował jako wzorzec konstytucyjny i przyjął, że cechą różnicującą w obrębie grupy zawodowej strażaków jest brak rekompensaty. Odniósł ją także

do innych grup zawodowych, które są w tym zakresie – Jego zdaniem – faworyzowane.

Przechodząc do rozważań dotyczących art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji jako wzorca kontroli konstytucyjnej, należy w pierwszej kolejności odwołać się do jednego z poglądów reprezentowanych w doktrynie, że „obie jednostki redakcyjne art. 32 Konstytucji powinny być interpretowane łącznie, gdyż stanowią podstawę powiązanych merytorycznie norm-konsekwencji: nakazu równego traktowania podmiotów podobnych i zakazu dyskryminacji. Zakaz dyskryminacji w tym ujęciu to niedozwolone konstytucyjnie różnicowania podmiotów podobnych z jakiegokolwiek przyczyny. Z uwagi na >>uniwersalny<< (...) charakter zasady równości i zakazu dyskryminacji, brak wysłownego wprost konstytucyjnego katalogu zakazanych kryteriów różnicowania, językową redakcją art. 32 Konstytucji, TK nie widzi potrzeby czynienia dystynkcji między nakazem równego traktowania podmiotów podobnych a zakazem dyskryminacji. Kontrola zgodności norm z zakazem dyskryminacji dokonywana jest bowiem w ramach ogólnego testu równości” (M. Ziółkowski, *Zasada równości w prawie, Państwo i Prawo* nr 5/2015, s 100-101).

W wyroku z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 63/07 (OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 60), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że podmioty podobne to te, które należą do tej samej klasy (kategorii) „według kryteriów przyjętych przez prawodawcę”.

Nieuzasadnione konstytucyjnie różnicowanie może polegać na tym, że ustawodawca wybierze nierelevantne kryterium różnicowania tychże podmiotów.

W orzecznictwie sądowym przyjęto, że tylko strażacy, którzy pełnili służbę w przedłużonym czasie w okresie od 1 lipca 2010 r. do 31 grudnia 2010 r. i nie otrzymali w tym czasie czasu wolnego, mają prawo do rekompensaty finansowej.

W obrębie grupy strażaków, którzy służyli w przedłużonym czasie służby i nabyli uprawnienie do rekompensaty doszło do nieuzasadnionego różnicowania, bowiem art. 2 ustawy o zmianie ustawy o PSP, w interpretacji sądowej, pozbawił część z nich jakiegokolwiek rekompensaty za przedłużony i nierozliczony czas służby, która była pełniona do 30 czerwca 2010 r. W ten sposób powstała sytuacja, w której część strażaków otrzymała rekompensatę za przedłużony czas służby, a część została tej rekompensaty w ogóle pozbawiona. Brak jest podstaw do takiego różnicowania w ramach jednolitej grupy strażaków, którzy pełnili służbę w przedłużonym czasie pracy i nabyli prawo do rekompensaty. Należy nadmienić, że to czy strażak otrzymał dni wolne, czy też nie, nie zależało od niego, a jak wskazuje Skarżący, lecz od decyzji jego przełożonego.

W odniesieniu do zarzutu dyskryminacji strażaków Skarżący założył, że wszystkie grupy pracowników oraz służb mundurowych są podobne do siebie. Skarżący podnosi, iż sądy orzekające, odmawiając strażakom prawa do ekwiwalentu pieniężnego za nadgodziny, doprowadzają do gorszego położenia strażaków wobec pracowników, a nadto tego, że „poziom ochrony przysługujący innym funkcjonariuszom służb mundurowych jest wyższy” (pkt 6, strona 6 skargi konstytucyjnej).

Odnosząc się do naruszenia zasady równości strażaków w odniesieniu do innych pracowników należy zauważyć, iż w wyroku w sprawie o sygn. akt P 26/12 (OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 3), Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż „[r]elacja między Kodeksem pracy a pragmatykami pracowniczymi, zgodnie z art. 5 k.p., jest relacją ustawy ogólnej do ustawy szczególnej, co znaczy, że przepisy Kodeksu pracy stosuje się do pracowników objętych przepisami szczególnymi tylko w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami. W relacjach Kodeksu pracy i ustaw szczególnych (pragmatyk) nie obowiązuje natomiast zasada korzyści (uprzywilejowania) pracownika, która – z mocy art. 9 § 2 i 3 k.p. – rządzi relacjami między Kodeksem pracy i innymi ustawami z zakresu prawa pracy a tzw.

autonomicznymi źródłami prawa pracy (układami zbiorowymi pracy, innymi porozumieniami zbiorowymi, regulaminami i statutami) oraz w obrębie źródeł autonomicznych, a także – na mocy art. 18 § 1 i 2 k.p. – między postanowieniami umów o pracę i innych aktów, na których podstawie powstaje stosunek pracy, a (wszystkimi) przepisami prawa pracy. Pragmatyki mogą więc (...) zawierać rozwiązania prawne mniej korzystne dla objętych nimi pracowników od regulacji kodeksowych”. Dalej Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu tegoż wyroku argumentuje, że „[p]ragmatyki pracownicze, obowiązujące głównie w sektorze publicznym, z reguły kompleksowo regulują stosunki pracy określonej kategorii pracowników, uwzględniając specyfikę ich pracy. Zazwyczaj stawiają większe wymagania selekcyjne kandydatom do tej pracy, przewidują większą dyspozycyjność pracowników, znaczne ograniczenia niektórych wolności i praw politycznych i gospodarczych oraz surowszą odpowiedzialność za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków (zwykle odpowiedzialność dyscyplinarną). Jednakże rekompensują te niedogodności innymi, korzystniejszymi niż powszechnie obowiązujące, regulacjami – przede wszystkim większą trwałością stosunku pracy, gwarancją wypłacalności pracodawcy w zakresie wynagrodzenia za pracę, a także wyższymi niektórymi świadczeniami (nagrody, odprawy, gratyfikacje jubileuszowe, dodatkowe urlopy) i w wielu przypadkach szczególną ochroną prawnokarną funkcjonariuszy publicznych”.

Skarżący podnosi też, że „poziom prawnej ochrony przysługującej strażakom na gruncie Konstytucji RP, został zmniejszony ustawą, w taki sposób, że poziom ochrony przysługujący innym funkcjonariuszom służb mundurowych jest wyższy”.

Należy w tym miejscu przypomnieć, iż Trybunał Konstytucyjny przestrzega przed prostym porównywaniem poszczególnych służb, bez uwzględnienia istotnego zróżnicowania ich zadań i zasad funkcjonowania. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie stoi na stanowisku, że poszczególne

służby państwowe nie są kategorią jednolitą. Każda z nich posiada inny charakter i zakres działalności (zob. wyroki TK z: 19 października 2004 r., sygn. K 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 93; 27 stycznia 2003 r., sygn. SK 27/02, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 2; 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 163). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, odrębności te uzasadniają występowanie zróżnicowania statusu oraz uprawnień funkcjonariuszy różnych służb i brak określonych unormowań w odniesieniu do jednej ze służb mundurowych sam w sobie nie może stanowić samoistnej przesłanki stwierdzenia niezgodności z Konstytucją zakwestionowanego przepisu [*vide*: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2010 r., sygn. akt K 1/08 (*op. cit.*)].

Podsumowując należy wskazać, że art. 2 ustawy o zmianie ustawy o PSP w zakresie, w jakim różnicuje sytuację prawną strażaków, którym ze względu na konieczność zapewnienia ciągłości służby przedłużono czas służby do 48 godzin tygodniowo i nie przyznano im w zamian czasu wolnego w odpowiednim wymiarze, w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie niniejszej ustawy, jest niezgodny z art. 32 Konstytucji.

Nieuprawniony jest zaś zarzut naruszenia zasady równości przez zróżnicowanie służb mundurowych w oparciu o kryterium istnienia odmiennych pragmatyk służbowych.

Skarżący jako kolejny wzorzec kontroli wskazał w skardze konstytucyjnej art. 64 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten stanowi, iż „[w]łasność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.”.

Z przepisu tego wynika, iż ochrona prawna ma być równa dla wszystkich i brak jest podstaw do różnicowania jej ze względu na zakres podmiotowy (*vide*: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 maja 2001 r., sygn. akt SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r., w sprawie o sygn. akt SK 20/04 (OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 133), orzekł, iż „[w] orzecznictwie Trybunału prezentowany jest pogląd, że na gruncie art. 64 ust. 2 Konstytucji można wskazać dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego:

- po pierwsze, ochroną taką objęty jest każdy, komu przysługuje prawo majątkowe, bez względu na posiadane cechy osobowe czy inne szczególne przymioty;
- po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów. Oznacza to, że ustawodawca, tworząc określone prawa majątkowe i mając szeroką swobodę w kreowaniu ich treści, musi liczyć się z koniecznością respektowania zasad wskazanych w art. 64 Konstytucji”.

Należy też wskazać, iż prawa majątkowe nie mogą być traktowane jako *ius infinitum* i mogą podlegać ograniczeniom (*vide*: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2000 r., sygn. akt K. 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188).

Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98 (OTK ZU nr 4/1999, poz. 78), wskazał, iż „[k]oncepcja istoty praw i wolności opiera się na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności”.

W wyroku o sygn. akt K. 1/08 (*op. cit.*) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawo do ekwiwalentu za niewykorzystany czas wolny od służby jest prawem majątkowym policjanta, którego ograniczenie musi odpowiadać wymogom art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarżący twierdzi, iż pozbawienie strażaków prawa do jakiegokolwiek rekompensaty za przedłużoną służbę narusza istotę praw majątkowych.

W tym miejscu należy podkreślić, iż ustawodawca nałożył na strażaków obowiązek służby w przedłużonym czasie ze względu na konieczność ochrony życia i zdrowia. Wynika to już z art. 1 ust. 1 ustawy o PSP, który stanowi, iż „[p]owołuje się Państwową Straż Pożarną jako zawodową, umundurowaną i wyposażoną w specjalistyczny sprzęt formację, przeznaczoną do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami”. Świadczy o tym też art. 35 ust. 9 ustawy o PSP, który nakłada na strażaka obowiązek przedłużonego czasu służby do 48 godzin, jeżeli jest to uzasadnione potrzebami służby wynikającymi z realizacji założonych zadań.

Obecnie, w zamian za służbę w przedłużonym czasie pracy strażacy mają prawo do czasu wolnego lub ekwiwalentu pieniężnego.

Zakwestionowany przepis art. 2 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o PSP, w nadanym mu przez sądy znaczeniu, ograniczył prawo strażaków, którzy w okresie rozliczeniowym od 1 lipca 2010 r. do 31 grudnia 2010 r. nie otrzymali czasu wolnego za przedłużony czas służby, do rekompensaty finansowej tylko za jeden, wyżej wymieniony, okres.

W nawiązaniu do tak rozumianej treści przepisu art. 2 ustawy o zmianie ustawy o PSP należy rozważyć, czy ograniczenie to jest dopuszczalne na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Katalog ten jest zamknięty i nie może być interpretowany rozszerzająco (*vide*: wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r., K. 23/98, OTK 1999, nr 2, poz. 25). Warunkiem dopuszczalności takich ograniczeń jest nadto to, aby nie naruszały istoty wolności i praw, czyli nie prowadziły do sytuacji, w której regulacje prawne znoszące dane prawo lub wolność lub je ograniczające praktycznie



uniemożliwiają korzystanie z przyznanego prawa. (*vide*: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Komentarz, 2. wydanie, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012 r., s. 223). Wszystkie te przesłanki muszą być spełnione kumulatywnie (*vide*: wyrok TK z dnia 11 maja 1999 r., sygn. akt K. 13/98, OTK nr 4/1999, poz. 74).

Do czasu wejścia w życie art. 2 ustawy o zmianie ustawy o PSP strażakowi przysługiwał za przedłużony czas służby czas wolny, co wynikało z treści art. 35 ust. 11 ustawy o PSP, który stanowił, że udzielanie czasu wolnego od służby zostanie uregulowane w rozporządzeniu wydanym przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Na podstawie wyżej wskazanej delegacji ustawowej wydane zostało rozporządzenie o służbie w PSP, które w § 1 pkt 5 przewiduje, iż przedmiotem regulacji są „okoliczności uzasadniające przedłużenie czasu służby” oraz „udzielenie czasu wolnego od służby”. W § 6 rozporządzenia o służbie w PSP wskazane zostały, wynikające z art. 35 ust. 9 ustawy o PSP, przypadki przedłużenia czasu służby, uzasadnione potrzebą tej służby. Zgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia o służbie w PSP, przedłużenie czasu służby następuje na polecenie kierownika jednostki organizacyjnej, w której strażak pełni służbę lub upoważnionej przez niego osoby. Zgodnie z § 8 rozporządzenia o służbie w PSP, ekwiwalentu za przedłużony czas służby w formie czasu wolnego od służby udziela kierownik jednostki organizacyjnej lub osoba przez niego upoważniona.

Z § 10 rozporządzenia o służbie w PSP wynika, że czas wolny od służby w zamian za czas służby przekraczający normę określoną w art. 35 ust. 1 ustawy może być udzielony w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego zakończeniu. Ponadto wymienione rozporządzenie w § 12 nakłada obowiązek ustalania harmonogramu służby w jednostce, z uwzględnieniem dni i godzin wolnych od służby, a nadto przewiduje obowiązek

podania do wiadomości strażaków tegoż harmonogramu, nie później niż 7 dni przed rozpoczęciem danego okresu rozliczeniowego.

Tak więc ustawodawca nie pozbawił strażaków prawa otrzymania czasu wolnego w zamian za przedłużony czas służby. Z żadnego bowiem przepisu ustawy o PSP nie wynika, aby niewykorzystany w okresie rozliczeniowym czas wolny „przepadał”. Takiej interpretacji przeczy też treść wymienionego wyżej rozporządzenia.

W tym miejscu należy przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 48/13 (OTK ZU nr 4/A//2014, poz. 40), w uzasadnieniu którego Trybunał, w odniesieniu do prawa do urlopu i ekwiwalentu pieniężnego, wskazał, iż mają charakter „bezwarunkowy” i pracownik (funkcjonariusz) „musi mieć również subsydiarną możliwość otrzymania stosownego ekwiwalentu, gdy tego urlopu nie wykorzysta”.

W przypadku strażaków należało uznać, iż rekompensata pieniężna za niewykorzystany czas wolny stanowi konieczny substytut otrzymywany w miejsce niewykorzystanego czasu wolnego i przyjmując, że nieudzielony czas wolny w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie ustawy z 2011 r. o zmianie ustawy o PSP winien być przekształcony w odpowiedni ekwiwalent pieniężny, który winien być wypłacony najpóźniej w dniu zwolnienia ze służby, co wynika z art. 97c ust. 2 ustawy o PSP. Interpretacja taka wsparta jest wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 33/02 (*op. cit.*), który stwierdził, że nie można dokonywać interpretacji przepisów prawa w sposób, który tworzy pozór prawa polegający na tworzeniu przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony interesów majątkowych, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego.

Tym samym, ograniczając prawo określonej grupy strażaków do ekwiwalentu za wypracowane godziny nadliczbowe, ustawodawca doprowadził

do nierównej ochrony ich praw majątkowych, zapewnionej w art. 64 ust. 2 Konstytucji, która nie znajduje uzasadnienia w żadnej z przesłanek wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Jędrzejko*  
Zastępca Prokuratora Generalnego