



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 15 maja 2015 r.

Sygn. akt SK 39/14

BAS-WPTK-2807/14

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	15. 05. 2015
L.dz	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 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.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej J P z 3 października 2013 r. (sygn. akt SK 39/14), jednocześnie wnosząc o uznanie, że art. 2 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 239, poz. 1589), w części zawierającej stwierdzenie „w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie niniejszej ustawy”, **jest zgodny** z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji oraz z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jednocześnie wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało zainicjowane skargą konstytucyjną J. P. (dalej: skarżący) z 3 października 2013 r. (dalej: skarga, skarga konstytucyjna).

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym, który zrekonstruowany został bezspornie przez sądy orzekające w sprawie.

Skarżący w okresie od lipca 1999 r. do stycznia 2012 r. był strażakiem Państwowej Straży Pożarnej (dalej: PSP). W okresie od lipca 2005 r. do stycznia 2012 r. przepracował on godzin służby ponad 40-godzinny tygodniowy jej wymiar. Za godzin ponadwymiarowej służby w okresie od lipca 2005 r. do czerwca 2010 r. skarżący otrzymał czas wolny w łącznym wymiarze godzin. Za godziny służby powyżej normy, przypadające w okresie od lipca 2010 r. do stycznia 2012 r., w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 239, poz. 1589; dalej: u.z.), skarżący otrzymał rekompensatę pieniężną i jednocześnie udzielono mu czasu wolnego w liczbie godzin za służbę ponadnormatywną, która przypadła przed lipca 2010 r.

Ze służby w PSP skarżący odszedł na własne żądanie stycznia 2012 r.

J. P. obliczył, że z okresu służby od lipca 2005 r. do czerwca 2010 r. pozostały mu godziny odsłużone powyżej normy, za które nie otrzymał ani czasu wolnego, ani rekompensaty finansowej. Z tego względu sierpnia 2012 r. skarżący wniósł pozew przeciwko Skarbowi Państwa (reprezentowanemu przez Komendanta Miejskiego PSP w S.), w którym domagał się wydania nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym, obligującego pozwanego do zapłaty na jego rzecz kwoty zł wraz z odsetkami ustawowymi od stycznia 2012 r. i kosztami procesu. Postulowana kwota główna pozwu miała stanowić rekompensatę za godziny, jakie ponadnormatywnie odsłużył między lipca 2005 r. a czerwca 2010 r. Co istotne z perspektywy niniejszej sprawy, jako podstawę prawną dochodzonego roszczenia, powołując się na zasadę *da mihi factum, dabo tibi ius*, J. P. wskazał art. 415, art. 417 § 1,

ewentualnie art. 471 i następne ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.; dalej: k.c.), właściwie cedując na sąd wybór relewantnego przepisu. Jednocześnie skarżący zaprzeczył, że podstawę jego żądań stanowią przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.; dalej: k.p.), i wskazał, że wysuwane przez niego roszczenie ma charakter odszkodowawczy, oderwany od pierwotnego zobowiązania PSP względem niego, opartego na ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1340 ze zm.; dalej: u.p.s.p.).

Sąd Rejonowy w S Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: sąd I instancji, SR) wyrokiem z grudnia 2012 r., sygn. akt oddalił powództwo skarżącego. Rozstrzygnięcie to zaaprobował Sąd Okręgowy w S Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: sąd II instancji, SO), który wyrokiem z czerwca 2014 r., sygn. akt oddalił apelację wniesioną przez J. P.

Wyrok sądu drugiej instancji, z którym skarżący łączy naruszenie swych konstytucyjnych praw, został doręczony jego pełnomocnikowi 5 lipca 2013 r.

II. Przedmiot kontroli i zarzuty skarżącego

1. Jak anonsuje sam skarżący (skarga, s. 3), przedmiotem skargi konstytucyjnej zostały uczynione dwa niezależne zagadnienia związane z problematyką rekompensaty funkcjonariuszom PSP ponadwymiarowego czasu służby.

Po pierwsze, J. P. kwestionuje art. 35 ust. 9 u.p.s.p., w brzmieniu obowiązującym w okresie od lipca 2005 r. do grudnia 2010 r., zgodnie z którym: „Czas służby strażaka może być przedłużony do 48 godzin tygodniowo, w okresie rozliczeniowym, o którym mowa w ust. 1, jeżeli jest to uzasadnione koniecznością zapewnienia ciągłości służby”. W świetle nieobjętego zaskarżeniem ust. 1 art. 35 u.p.s.p., „[c]zas służby strażaka nie może przekraczać przeciętnie 40 godzin tygodniowo w przyjętym okresie rozliczeniowym, nieprzekraczającym 6 miesięcy”.

W świetle przywołanej regulacji, w okresie od 1 lipca 2005 r. do 31 grudnia 2011 r., w zamian za służbę ponadnormatywną, funkcjonariuszowi PSP przysługiwała jedynie rekompensata w postaci czasu wolnego. Trzeba też dodać, że u.p.s.p. obowiązująca w kształcie do dnia wejścia w życie u.z. (1 stycznia 2011 r.) nie

odnosiła się w ogóle do rekompensaty funkcjonariuszom PSP ponadnormatywnych godzin służby, kwestie te regulowało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 2005 r. w sprawie pełnienia służby przez strażaków Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 266, poz. 2247 ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2005 r.).

W wypadku braku możliwości zrekompensowania godzin ponadwymiarowej służby czasem wolnym, nie było podstaw prawnych do przyznania strażakom PSP rekompensaty finansowej. Zasadę tę zmodyfikowała u.z., bowiem zgodnie z jej art. 1 pkt 2 lit. d, do art. 35 ust. 9 u.p.s.p. wprowadzono dyrektywę, zgodnie z którą funkcjonariuszowi PSP, który odsłużył ponadwymiarową służbę, przyznaje się czas wolny od służby w tym samym wymiarze albo rekompensatę pieniężną.

2. Jednocześnie, w odniesieniu do tego samego problemu konstytucyjnego, skarżący wskazał jako przedmiot kontroli art. 2 u.z., zawierający regulację przejściową, zgodnie z którą: „Przepisy ustawy, o której mowa w art. 1 [u.p.s.p. – uwaga własna], w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w zakresie rekompensaty pieniężnej za przedłużony czas służby mają 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 niniejszej ustawy”. Z tego względu rekompensata pieniężna za wydłużony czas służby dotyczy jedynie służby w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie u.z. (1 stycznia 2011 r.) i uwzględniając, że *in casu* okres rozliczeniowy wynosi 6 miesięcy (art. 35 ust. 1 u.p.s.p.), rekompensata finansowa za ponadwymiarową służbę J. P. może obejmować wyłącznie okres służby zamykający się w przedziale czasowym od lipca 2010 r. do stycznia 2012 r.

Taki stan rzeczy, w którym strażak PSP nie może żądać świadczenia pieniężnego z tytułu ponadwymiarowej służby odbytej przed lipca 2010 r., narusza, w opinii skarżącego, art. 66 ust. 2 Konstytucji, z którego wynika jego prawo do ustawowego określenia czasu pracy, co jednocześnie rodzi obowiązek władzy publicznej do odpowiedniego rekompensowania czasu służby odbywanej w czasie ustawowo wolnym od pracy. Zdaniem skarżącego, kontestowana przez niego regulacja nie daje się usprawiedliwić w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wątpliwości konstytucyjne inicjatora postępowania budzi także zgodność zaskarżonych przepisów z art. 32 Konstytucji. Skarżący wywodzi bowiem, że poziom ochrony prawnej przysługującej strażakom na gruncie Konstytucji został obniżony w porównaniu do poziomu ochrony praw pracowniczych innych grup zawodowych, w szczególności funkcjonariuszy służb mundurowych. Zdaniem J. P. zważywszy, że udzielenie czasu wolnego w służbach mundurowych jest prerogatywą przełożonego, to jednocześnie zarzut naruszenia zasady równości wobec prawa aktualizuje się także w obrębie grupy pracowniczej, jaką tworzą sami strażacy. Wskazując, że prawo do rekompensaty finansowej za ponadwymiarową służbę stanowi prawo majątkowe, skarżący wywodzi, iż kontestowane przez niego rozwiązanie narusza także zasadę równej ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji) oraz zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

3. Po drugie, skarżący wnosi o kontrolę art. 97c ust. 1 u.p.s.p. (dodanego na mocy art. 1 pkt 5 u.z.), zgodnie z którym: „Rekompensata pieniężna, o której mowa w art. 93 ust. 1 pkt 4a [rekompensata pieniężna za przedłużony czas służby – uwaga własna], za jedną godzinę służby, stanowi 60% z 1/172 przeciętnego uposażenia, o którym mowa w art. 85 ust. 3, obowiązującego w okresie rozliczeniowym”. Dla jasności wyводу trzeba dodać, że przeciętne uposażenie funkcjonariuszy stanowi wielokrotność kwoty bazowej, której wysokość ustaloną według odrębnych zasad określa ustawa budżetowa (art. 85 ust. 3 u.p.s.p.).

Wątpliwości konstytucyjne w odniesieniu do tego rozwiązania normatywnego J. P. opiera na założeniu, że stawka rekompensaty za służbę powyżej ustawowej normy jest niższa od stawki uposażenia przysługującej strażakowi pełniącemu służbę w ramach normy czasu pracy. Biorąc pod uwagę, że ogólne przepisy prawa pracy nie zawierają regulacji analogicznej do postanowień art. 97c ust. 1 u.p.s.p., a wręcz przeciwnie, zakładają dodatek do wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, skarżący twierdzi także, że zaskarżony przepis prowadzi do złamania zasad równości wobec prawa i niedyskryminacji (art. 32 Konstytucji) strażaków względem innych pracowników.

Zdaniem skarżącego, zważywszy, że strażak nie może odmówić służby w ponadwymiarowym czasie pracy i że: „nie jest sprawiedliwą społecznie sytuacja, w której większe obciążenie obowiązkami na rzecz państwa, ma relatywnie niższą

wartość niż obciążenie tymi obowiązkami w niższym zakresie” (skarga, s. 12), taki stan rzeczy narusza zasady sprawiedliwości społecznej oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzone z art. 2 Konstytucji.

Jednocześnie inicjator postępowania wywodzi, że kontestowane przez niego rozwiązanie, przez to, że prowadzi do planowego i permanentnego przeciążenia strażaków służbą, niweczy prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, gwarantowane w art. 66 ust. 1 Konstytucji.

Zbyt niskie, zdaniem skarżącego, określenie stawki za godzinę ponadwymiarowej służby, niepowiązane z indywidualną wartością służby konkretnego strażaka, godzi także w prawo do poszanowania godności strażaków przez władze publiczne (art. 30 Konstytucji).

III. Analiza formalnoprawna

1. Analiza uzasadnienia skargi konstytucyjnej daje podstawę do stwierdzenia, że w niniejszej sprawie doszło do aktualizacji przesłanek przemawiających za niedopuszczalnością jej merytorycznego rozpoznania. W tym miejscu warto zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny – będąc zobligowanym na podstawie art. 7 Konstytucji do działania na podstawie i w granicach prawa – wyraził pogląd, że na każdym etapie postępowania konieczne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi jedna z przesłanek skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania w całości albo w części. Analiza przesłanek formalnoprawnych skargi konstytucyjnej dopuszczalna jest również po zakończeniu procedury wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej, określonej w art. 49 w związku z art. 36 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK; zob. m.in. postanowienia TK z: 30 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 15/07; 14 września 2009 r., sygn. akt SK 51/08; 29 listopada 2010 r., sygn. akt SK 8/10; 16 lutego 2011 r., sygn. akt SK 40/09; 3 sierpnia 2011 r., sygn. akt SK 13/09; 8 stycznia 2013 r., sygn. akt SK 15/10; 8 kwietnia 2015 r., sygn. akt SK 48/12), i trwa aż do wydania rozstrzygnięcia w sprawie (zob. wyrok TK z 24 lutego 2009 r., sygn. akt SK 34/07 oraz powołane tam orzecznictwo).

Merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej

dopuszczalności (zob. postanowienie TK z 1 marca 2010 r., sygn. akt SK 29/08 i powołane tam orzecznictwo).

W tym kontekście Sejm pragnie podkreślić, iż składu rozpoznającego sprawę merytorycznie nie wiąże stanowisko zajęte w zarządzeniu lub postanowieniu Trybunału wydanym w ramach rozpoznania wstępnego (zob. np. postanowienia TK z: 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 80/06; 30 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 15/07; 19 października 2010 r., sygn. akt SK 8/09; 11 września 2012 r., sygn. akt SK 19/12; wyrok TK z 26 listopada 2012 r., sygn. akt SK 33/10) i że w judykatach trybunalskich utrwalił się pogląd o możliwości wywiedzenia przez Trybunał wniosków odmiennych niż te, które zostały uprzednio wyrażone w postanowieniu wydawanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej (postanowienia TK z: 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09; 28 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 15/14).

2. Przechodząc do analizy formalnoprawnej przedłożonej Trybunałowi skargi konstytucyjnej, Sejm – zważywszy, iż sąd konstytucyjny zachowuje prawo do dalszej jej kontroli – w świetle okoliczności niniejszej sprawy oraz przedstawionej przez skarżącego argumentacji, postuluje rozważenie, czy nie zachodzą przesłanki umorzenia niniejszego postępowania. Rozstrzygnięcia wymagają następujące kwestie: a) czy wskazane w skardze konstytucyjnej przepisy mogą stanowić przedmiot kontroli w trybie inicjowanym skargą konstytucyjną; b) czy w związku z przywołanymi wzorcami kontroli konstytucyjności dopuszczalne jest orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie oraz c) czy skarżący dopełnił obowiązku odpowiedniego uzasadnienia stawianych zarzutów.

3. Odnosząc się do pierwszego z problemów natury formalnoprawnej, Sejm pragnie zwrócić uwagę, że w procedurze inicjowanej skargą konstytucyjną przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego może być jedynie norma, na podstawie której wydane zostało orzeczenie lub decyzja naruszająca konstytucyjne prawa i wolności (postanowienia TK z: 5 stycznia 2001 r., sygn. akt Ts 83/00; 18 kwietnia 2005 r., sygn. akt Ts 176/04; 13 listopada 2007 r., sygn. akt SK 40/06). Z treści art. 79 Konstytucji nie wynika gwarancja możliwości kwestionowania każdego przepisu kształtującego sytuację prawną skarżącego, ale jedynie takiego, który stanowił podstawę normatywną orzeczenia. Skarga konstytucyjna nie może bowiem zmierzać do inicjowania postępowania o charakterze abstrakcyjnym (postanowienie

TK z 6 lipca 2005 r., sygn. akt SK 25/03). Innymi słowy, przesłanką rozpoznania skargi konstytucyjnej nie może być wskazanie dowolnego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ale tylko takiego, który w konkretnej sprawie stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia (zob. m.in. postanowienia TK z: 9 września 2010 r., sygn. akt Ts 187/08; 10 stycznia 2013 r., sygn. akt Ts 257/11 oraz wyrok TK z 11 maja 2011 r., sygn. akt SK 11/09).

W orzecznictwie trybunalskim wskazuje się na tzw. podwójną kwalifikację zaskarżanych przepisów jako podstawową przesłankę skorzystania ze skargi konstytucyjnej. Po pierwsze, przepisy te powinny być podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w indywidualnej sprawie skarżącego. Po drugie, źródłem naruszenia praw i wolności skarżącego ma być normatywna treść kwestionowanych przepisów, na podstawie których organ orzekł o tych prawach i wolnościach (por. m.in. postanowienia TK z: 25 lipca 2013 r., sygn. akt Ts 18/13; 9 października 2013 r., sygn. akt Ts 136/13), przy czym sposób ich naruszenia musi wskazać sam skarżący w uzasadnieniu wnoszonej skargi (art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o TK).

Analiza uzasadnienia skargi oraz wyroku sądu II instancji, który *in casu* jest ostatecznym orzeczeniem w rozumieniu art. 79 Konstytucji, skłania Sejm do wyrażenia wątpliwości co do dopuszczalności merytorycznego orzekania w niniejszej sprawie, bowiem skarżący uczynił przedmiotem kontroli przepisy, które nie były podstawą ostatecznego orzeczenia o jego prawach lub wolnościach.

Skarżący może zakwestionować wyłącznie te przepisy zastosowane w jego sprawie, które stały się podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten jest spełniony wówczas, gdy wskazany w skardze akt normatywny determinuje treść orzeczenia sądowego przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenie przysługujących mu praw lub wolności konstytucyjnych (zob. np. postanowienia TK z: 22 lutego 2001 r., sygn. akt Ts 193/00 oraz 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt Ts 193/02). Aby ustalić, czy wymagany warunek został spełniony, trzeba odwołać się do sporu, w związku z którym wydano orzeczenie, i porównać podstawę prawną orzeczenia sądowego z przedmiotem zaskarżenia (zob. postanowienie TK z 6 lipca 2005 r., sygn. akt SK 27/04).

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że J. P. kwestionuje zgodność z Konstytucją art. 97c ust. 1 u.p.s.p., regulującego wysokość

rekompensaty pieniężnej za ponadnormatywny czas służby, przysługującej skarżącemu – z uwzględnieniem postanowień przejściowych wynikających z art. 2 u.z. – od lipca 2010 r., jednak z dołączonych do akt sprawy dokumentów wynika jednoznacznie, że przedmiotem spraw toczących się przed sądami obu instancji był spór o możliwość żądania przez skarżącego świadczenia pieniężnego z tytułu ponadnormatywnego czasu służby za okres przed lipca 2010 r. Z uzasadnienia wyroku SO nie wynika ponadto, aby skarżący podnosił w apelacji, że przyjęcie jej do rozpoznania jest uzasadnione naruszeniem art. 97c ust. 1 u.p.s.p.

W tym zakresie przywołany przepis u.p.s.p. nie może więc być uznany za podstawę wyroku sądu II instancji, który skarżący wskazuje jako ostateczne rozstrzygnięcie o swoich prawach w rozumieniu art. 79 Konstytucji. Z tego względu, zdaniem Sejmu, w zakresie badania zgodności art. 97c ust. 1 u.p.s.p. z powołanymi przepisami Konstytucji, skardze konstytucyjnej należało odmówić nadania biegu na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Wobec tego, że Trybunał nie uznał za stosowne odmówić biegu analizowanej skardze konstytucyjnej we wskazanym wyżej zakresie i skierował ją do merytorycznego rozpoznania, na tym etapie postępowania, w świetle poczynionych ustaleń, Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w części dotyczącej badania konstytucyjności art. 97c ust. 1 u.p.s.p., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. Poważne wątpliwości Sejmu – w perspektywie dopuszczalności merytorycznego orzekania w sprawie – budzi także przyjęte przez skarżącego założenie, że przepisem determinującym treść orzeczenia SO (a wcześniej sądu I instancji) był art. 35 ust. 9 u.p.s.p., w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie u.z. Warto w tym miejscu przypomnieć, że przepis ten stanowił podstawę wydłużenia czasu służby do 48 godzin (ponad wymiar 40 godzin tygodniowo w okresie rozliczeniowym), natomiast w żaden sposób nie odnosił się do kwestii rekompensaty za ponadnormatywną służbę, na co skądinąd wskazuje sam skarżący (skarga, s. 5). Jak wskazano w pkt II.1 niniejszego pisma, zagadnienie rekompensaty za ponadwymiarową służbę regulowało rozporządzenie z 2005 r. i to względem przepisów tego aktu skarżący powinien był adresować swoje zarzuty, których *clou* stanowi brak możliwości uzyskania finansowej rekompensaty za ponadnormatywną służbę pełnioną przed lipca 2010 r.

Ewidentny brak w u.p.s.p. odniesienia do finansowej rekompensaty za ponadwymiarową służbę dostrzegł także Sąd Najwyższy, który w uchwale z 18 marca 2008 r. (sygn. akt II PZP 3/08) wyraził pogląd, iż: „[...] ustalenie, że stosunki służby w służbach mundurowych nie są stosunkami pracy w rozumieniu Kodeksu pracy i w sprawach nieuregulowanych w pragmatyce danej służby przepisy Kodeksu pracy stosuje się posiłkowo na podstawie wyraźnych odesłań lub w drodze analogii w celu usunięcia rzeczywistych luk w tych regulacjach, a nie na podstawie art. 5 k.p., stawia całkowicie w innym świetle brak regulacji w pragmatyce danej służby prawa funkcjonariusza do dodatkowego uposażenia z tytułu pełnienia służby w przedłużonym czasie służby. Brak takiej regulacji w pragmatyce danej służby oznacza, że ustawodawca nie przyznał funkcjonariuszowi takiego prawa (regulacja negatywna). Brak regulacji w pragmatyce danej służby prawa funkcjonariusza do dodatkowego uposażenia z tytułu pełnienia służby w przedłużonym czasie służby nie może zostać zakwalifikowany jako luka rzeczywista, która wymagałaby wypełnienia w drodze analogii z przepisów Kodeksu pracy o wynagrodzeniu za pracę w godzinach nadliczbowych. Ten brak może być rozpatrywany jedynie w kategoriach luki aksjologicznej, a więc braku regulacji, którą uważa się za słuszną i pożądaną. Taka luka może być wypełniona tylko w drodze odpowiedniego działania ustawodawcy [...]”.

W opinii Sejmu, powołanie art. 35 ust. 9 u.p.s.p. w brzmieniu historycznym byłoby uzasadnione, gdyby sąd rozpoznawał skargę dotyczącą przekraczania przez pracodawcę ustawowego maksymalnego wymiaru służby, wyznaczonego właśnie tym przepisem. Jednak w postępowaniu przed sądami obu instancji w sprawie skarżącego rozstrzygano, czy przysługuje mu rekompensata finansowa za służbę ponad wymiar, nie orzekano natomiast o naruszeniu maksymalnego wymiaru służby.

Sejm pragnie podkreślić, że art. 35 ust. 9 u.p.s.p. – jakkolwiek istotny w kontekście sytuacji prawnej skarżącego – nie jest regulacją, która determinowałaby rozstrzygnięcie SO. Warto także zwrócić uwagę na to, że sam inicjator niniejszego postępowania jednoznacznie wskazuje w piśmie procesowym (datowanym w aktach sprawy na 20 października 2013 r., co jest zapewne efektem przeoczenia pełnomocnika skarżącego; dalej: pismo dodatkowe) – będącym wykonaniem wezwania, sformułowanego w zarządzeniu sędziego TK z 5 listopada 2013 r. (sygn. akt Ts 273/13), do wykazania, że zakwestionowane przepisy były podstawą ostatecznego orzeczenia o prawach i wolnościach skarżącego – że: „Przepis ten

[art. 35 ust. 9 u.p.s.p. – uwaga własna] w latach 2005-2010 nie zawierał zapisu, że służba w czasie ponadnormatywnym (na podstawie tego przepisu) uprawnia do jakiegokolwiek rekompensaty. Dopiero powołana wyżej zmiana art. 35 ust. 9 ustawy o PSP z roku 2010 [u.z. – uwaga własna] wprowadziła jednoznacznie zapis o prawie do rekompensaty w postaci czasu wolnego lub rekompensaty finansowej. Ta zmiana zapisu, w powiązaniu z zapisem przywołanego już art. 2 ustawy z 2010 r., były podstawą do wywiedzenia przez sądy orzekające w sprawie, że przed 1 lipca 2010 r. art. 35 ust. 9 ustawy o PSP wykluczał przyznanie rekompensaty finansowej strażakowi [...]” (pismo dodatkowe, s. 2).

W świetle poczynionych ustaleń, zdaniem Sejmu, należy uznać, że art. 35 ust. 9 u.p.s.p. w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2011 r. nie był podstawą orzeczenia, z wydaniem którego skarżący łączy naruszenie swoich praw. Z tych względów Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w zakresie badania przywołanej regulacji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. Uwzględniając sformułowane wnioski o umorzenie postępowania i nawiązując do okoliczności stanu faktycznego i prawnego sprawy, w związku z którą powstał problem konstytucyjny podniesiony przez skarżącego, Sejm stoi na stanowisku, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie może być art. 2 u.z. Istota zarzutów J. P. polega wszakże na tym, że kwestionuje on brak możliwości dochodzenia rekompensaty finansowej za ponadwymiarową służbę odbytą przed lipca 2010 r., a więc poza granicą temporalną wyznaczoną przez wspomniany przepis dla możliwości skorzystania z pieniężnego instrumentu kompensacji ponadnormatywnej służby przez funkcjonariusza PSP.

Jednocześnie jednak Sejm zastrzega, że – w jego opinii – nawet taki zabieg w postaci rekonstrukcji przedmiotu kontroli, przez jego zawężenie, nie da rezultatu w postaci dopuszczalności merytorycznego orzekania w niniejszej sprawie w odniesieniu do wszystkich wzorców kontroli przywołanych przez skarżącego. Konkluzja ta związana jest ze specyfiką postępowania przed TK inicjowanego skargą konstytucyjną oraz sposobem uzasadnienia zarzutów względem art. 2 u.z.

Dodatkowo w tym miejscu Sejm uważa za stosowne odnieść się przedmiotu kontroli, jaki został wyznaczony przez sformułowanie zakresu zaskarżenia.

Inicjator niniejszego postępowania postuluje objęcie kontrolą trybunalską art. 2 u.z. „w części zawierającej stwierdzenie «w okresie rozliczeniowym bezpośrednio

poprzedzającym wejście w życie niniejszej ustawy», który to zapis ogranicza on prawo strażaka do rekompensaty finansowej za służbę w czasie wolnym od służby, jedynie do okresu od dnia 1 lipca 2010 r., pozbawiając tym samym prawa do takiej rekompensaty za okresy wcześniejsze, również w sytuacji, w której strażak w związku z zakończeniem służby nie może uzyskać rekompensaty w postaci czasu wolnego” (*petitum* skargi, zachowano pisownię oryginalną).

W związku z powyższym Sejm pragnie zauważyć, że skarżący wydobywa z kwestionowanej regulacji treść normatywną, której ten przepis nie zawiera. Skonstruowany przez J. P. zakres zaskarżenia odnosi się bowiem do splotu okoliczności faktycznych, w których znalazł się on w wyniku niewykorzystania przed odejściem ze służby z własnej woli przysługującego mu czasu wolnego, będącego rekompensatą za ponadwymiarową służbę. Jednocześnie, jak wynika z akt sprawy, skarżący wykorzystał dodatkowy płatny urlop związany z ponadnormatywną służbą, który przysługiwał mu zgodnie z art. 71a u.p.s.p.

Zaskarżony art. 2 u.z. jest przepisem przejściowym, który zakłada temporalną granicę dla skorzystania z nowego uprawnienia dla strażaków służących ponad wymiar służby. Sam skarżący nie domaga się usunięcia z obrotu całego art. 2 u.z., nie kwestionuje koncepcji przesunięcia *pro retro* działania art. 35 ust. 9 u.p.s.p. w brzmieniu nadanym przez u.z.

Z uzasadnienia skargi wynika, iż w rzeczywistości zarzut niezgodności z Konstytucją art. 2 u.z. dotyczy jedynie tego, że ustawodawca, wprowadzając nowy instrument kompensacji godzin nadliczbowej służby – świadczenie pieniężne, jednocześnie wyłączył możliwość skorzystania z niego w odniesieniu do ponadwymiarowej służby odbytej w okresie wcześniejszym niż okres rozliczeniowy, który *in casu* swój bieg rozpoczął 1 lipca 2010 r.

Z tego względu Sejm, odwołując się do zasady *falsa demonstratio non nocet*, która nakazuje odczytywać zakres zaskarżenia zgodnie z intencjami podmiotu uruchamiającego postępowanie przed sądem konstytucyjnym, skłania się do zmiany sposobu oznaczenia przedmiotu kontroli i wskazania w tym charakterze art. 2 u.z. w części zawierającej stwierdzenie „w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie niniejszej ustawy”.

Wymaga zastrzeżenia, że proponowana przez Sejm modyfikacja sposobu ujęcia przedmiotu zaskarżenia nie przesądza o przychylności wobec argumentów skarżącego na rzecz niezgodności zakwestionowanej regulacji ze wskazanymi

wzorcami kontroli. Przedkładana zmiana znalazła odzwierciedlenie w *petitum* niniejszego pisma oraz została uwzględniona w jego dalszej części.

Sejm, sugerując ograniczenie zakresu zaskarżenia, ma świadomość, że Trybunał Konstytucyjny akceptuje taki zabieg na etapie późniejszym niż kontrola wstępna skargi konstytucyjnej (zob. np. wyroki TK z: 21 marca 2006 r., sygn. akt SK 58/05; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06).

6. Przechodząc do problemu przywołanych przez J. P. wzorców kontroli konstytucyjności, trzeba przypomnieć, że zdaniem skarżącego, zakwestionowany art. 2 u.z. powinien być kontrolowany z perspektywy art. 66 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji.

Zważywszy treść normatywną wskazanych wzorców kontroli oraz reżim prawny rządzący rozpoznawaniem skarg konstytucyjnych, wątpliwości Sejmu wzbudza kwestia dopuszczalności przywołania art. 2 Konstytucji jako pierwszoplanowej podstawy kontroli w niniejszej sprawie.

Primo, zgodnie z treścią art. 79 ust. 1 Konstytucji podstawę skargi konstytucyjnej może stanowić tylko naruszenie tych norm ustawy zasadniczej, które są źródłami wolności lub praw podmiotowych jednostki. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że właściwego wzorca kontroli – w wypadku takiego instrumentu jak skarga konstytucyjna – nie stanowią normy ogólne określające zasady ustrojowe i normy adresowane do ustawodawcy, narzucające mu pewien sposób regulowania dziedzin życia (zob. np. postanowienia TK z: 26 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 1/02 oraz 18 lipca 2005 r., sygn. akt SK 25/04). Zakres wzorców w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną ogranicza się do przepisów statuujących wolności lub prawa, a zatem będących podstawą normy prawnej adresowanej do obywatela, kształtującej jego sytuację prawną i dającej mu możliwość wyboru zachowania się (por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 159).

Secundo, należy zauważyć, że Trybunał konsekwentnie wskazuje ograniczony zakres dopuszczalności wykorzystywania art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w trybie skargi konstytucyjnej. Szczególny wyraz znalazło to w postanowieniu pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2000 r. (sygn. akt

Ts 105/00), w którym został wyrażony pogląd, zgodnie z którym nie są wykluczone sytuacje, kiedy skarżący z treści innych (niż zawarte w rozdziale II) przepisów Konstytucji wyprowadzi nowe konstytucyjne prawa lub wolności. Powinny one jednak odpowiadać rygorom, które muszą spełniać konstytucyjne prawa podmiotowe.

Pogląd ten jest stabilny i reprezentowany w późniejszych judykatach (zob. np. wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08).

Jednocześnie wypada zauważyć, że pomimo wyżej wskazanych ograniczeń Trybunał nie wyklucza, iż w pewnych wypadkach art. 2 Konstytucji może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej, choć możliwość tę należy traktować jako wyjątkową i subsydiarną.

Po pierwsze, jeżeli skarżący wskaże wywiedzione z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które wyraźnie nie zostały wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych, to ten przepis będzie pełnił funkcję samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa (zob. postanowienia TK z: 24 stycznia 2001 r., sygn. akt Ts 129/00; 6 marca 2001 r., sygn. akt Ts 199/00; 21 czerwca 2001 r., sygn. akt Ts 187/00; 10 sierpnia 2001, sygn. akt Ts 56/01 oraz wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01). Po drugie, jeżeli skarżący odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, to art. 2 Konstytucji pełnić będzie funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym (zob. wyrok TK z 6 lutego 2002 r., sygn. akt SK 11/01).

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że skarżący w uzasadnieniu skargi stwierdza oględnie, iż: „[...] skarżone przepisy [art. 2 u.z. oraz art. 35 ust. 9 u.p.s.p. – uwaga własna] w interpretacji przedstawionej przez Sądy orzekające w sprawie byłaby sprzeczna z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji” (skarga, s. 7-8; pisownia oryginalna).

Ponadto w piśmie dodatkowym skarżący wskazuje, iż: „Strażacy PSP realizują stawiane przed nimi zadania i mają prawo oczekiwać, że przynajmniej w zakresie tych uprawnień, które strażakom przysługują, państwo będzie się ze swoich obowiązków wywiązywać. Skoro tak to strażacy, którzy przesłużyli prawie 10 milionów godzin nadgodzin mają prawo oczekiwać, że ten czas w jakiś sposób zostanie im zrekompensowany” (pismo dodatkowe, s. 7), wywodząc, że

zakwestionowana regulacja narusza także zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zważywszy specyfikę postępowania inicjowanego skargą konstytucyjną oraz odwołując się do zasady *falsa demonstratio non nocet*, Sejm wyraża pogląd, zgodnie z którym art. 2 Konstytucji, a ściślej biorąc, zasada sprawiedliwości społecznej oraz zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, mogłyby ewentualnie stanowić pomocniczy (związkowy) wzorzec kontroli względem powołanego w tym charakterze art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Jednocześnie jednak trzeba podnieść, że skarżący nie zrealizował obowiązku uzasadnienia zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji, wynikającego z art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Zarzuty sformułowane w skardze mogą podlegać rozpatrzeniu przez sąd konstytucyjny tylko wtedy, jeżeli zostały należycie uzasadnione

Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10).

Konieczność uzasadnienia zarzutu sformułowanego w piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym związana jest z domniemaniem konstytucyjności norm prawnych oraz z zasadą kontrydiktoryjności. Jak wskazuje się w literaturze, wymóg uzasadnienia powołanych zarzutów oznacza konieczność przedstawienia argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. Wymóg ten odnosi się do każdego z podniesionych zarzutów niezgodności danej normy (zob. K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 17; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 191).

W opinii Sejmu, skarżący nie zrealizował wymogu uzasadnienia naruszenia wzorców kontroli wywodzonych z art. 2 Konstytucji. Zdawkowe sformułowania o charakterze publicystycznym, zawarte w piśmie dodatkowym, nie mogą zostać potraktowane jako wykonanie art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Z tego względu Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK w zakresie badania

zgodności zakwestionowanej regulacji z art. 2 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

7. Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez zakwestionowany przepis art. 32 Konstytucji (jakkolwiek w *petitum* skargi wskazany został art. 32 ust. 2 Konstytucji, Sejm przyjmuje, iż wzorcem jest cały art. 32, wynika to bowiem z uzasadnienia pisma procesowego) i zakotwiczonego w nim prawa do równego traktowania przez władze publiczne oraz wolności od dyskryminacji, należy stwierdzić, co następuje.

Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem Trybunału, art. 32 Konstytucji nie statuuje żadnej konkretnej wolności czy prawa. Wynikające z tego przepisu Konstytucji zasada równości oraz zakaz dyskryminacji stanowią samodzielnie jedynie zasady ogólne, mające charakter niejako prawa „drugiego stopnia”, tzn. przysługującego w związku z konkretnymi normami prawnymi, a nie w oderwaniu od nich – „samoistnie” (zob. postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01). Jak podniósł sąd konstytucyjny w przywołanym judykacie, znaczy to 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”. W związku z tym, że równość i zakaz dyskryminacji nie mają charakteru abstrakcyjnego i absolutnego, ale funkcjonują zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym, muszą być zawsze odniesione do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup) (por. wyrok TK z 7 maja 2013 r., sygn. akt SK 11/11). Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, przedmiotem skargi konstytucyjnej nie może być naruszenie samej zasady równości, lecz jej naruszenie w związku z określonym konstytucyjnym prawem podmiotowym (zob. zwłaszcza postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01; a także np. wyroki TK z: 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 96/06; 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09; 23 marca 2010 r., sygn. akt SK 47/08 oraz postanowienia TK z: 28 października 2008 r., sygn. akt Ts 177/08; 1 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 42/07; 25 listopada 2009 r., sygn. akt SK 30/07; 26 listopada 2009 r., sygn. akt SK 7/08). Analiza *petitum* skargi konstytucyjnej nie daje wyraźnej odpowiedzi na pytanie o samodzielność/związkowość art. 32 Konstytucji jako wzorca kontroli. Do jednoznacznych wniosków prowadzi natomiast analiza całej skargi konstytucyjnej wraz z uzasadnieniem. Stosowne jej fragmenty, w których

przywoływany jest art. 32 Konstytucji, przekonują, że skarżący traktuje zasadę równości jako związkowy wzorzec kontroli, a zarzucane naruszenie zasady równości następuje na tle prawa do równej ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust 2 Konstytucji), z którym można powiązać – jedynie pomocniczo – wzorzec wynikający z art. 32 Konstytucji.

8. Jako autonomiczną podstawę kontroli skarżący wskazuje także zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Również ten przepis – zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego – w postępowaniach w sprawie skarg konstytucyjnych może stanowić jedynie wzorzec o charakterze subsydiarnym, a nie zasadniczym, samodzielny.

Naruszenie tego przepisu może mieć miejsce tylko w sytuacji, w której da się w pierwszej kolejności stwierdzić, że w ogóle doszło do ingerencji w proklamowane w innych przepisach ustawy zasadniczej wolności lub prawa człowieka i obywatela. Zdaniem Trybunału, art. 31 ust. 3 Konstytucji nie formułuje bowiem samoistnego prawa o randze konstytucyjnej i zawsze musi być stosowany z innymi normami ustawy zasadniczej, musi zostać powiązany z konkretnym prawem podmiotowym (zob. wyroki TK z: 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02; 19 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 35/08; 12 lipca 2011 r., sygn. akt SK 49/08; postanowienia TK z: 17 grudnia 2009 r., sygn. akt U 6/08; 29 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 393/08).

W uzasadnieniu skargi (jak również w piśmie dodatkowym) J. P. jednoznacznie powiązał naruszenie zasady proporcjonalności z ingerencją w art. 66 ust. 2 Konstytucji. Z tego względu konieczność analizy dotyczącej art. 31 ust. 3 Konstytucji – ujętego jako wzorzec związkowy – zaktualizuje się w momencie zdiagnozowania naruszenia przez kwestionowaną regulację art. 66 ust. 2 Konstytucji.

IV. Prawo do rekompensaty za ponadwymiarową służbę (art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji)

1. Wzorce kontroli

1.1 Podstawowy zarzut dotyczy naruszenia art. 66 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym: „Pracownik ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów; maksymalne normy czasu pracy określa ustawa”.

Analizując treść normatywną tego przepisu, należy podkreślić, że art. 66 Konstytucji ma w znacznym stopniu charakter odsyłający. Przewiduje bowiem, że właściwą treść zapisanych w nim uprawnień określają ustawy. W świetle orzecznictwa trybunalskiego uprawniony jest pogląd, że art. 66 Konstytucji należy do grupy przepisów, które zobowiązują ustawodawcę zwykłego do dokonania regulacji, jednak nie wskazują szczegółowo jej kształtu (zob. wyrok TK z 2 lipca 2002 r., sygn. akt U 7/01). Ustawodawca uprawniony jest zarówno do określenia szczegółowych treści prawa wynikającego z tego przepisu, jak i do wprowadzenia ograniczeń w tym zakresie (zob. wyrok TK z 24 lutego 2004 r., sygn. akt K 54/02). Tym samym ustrojodawca pozostawił ustawodawcy znaczną swobodę regulacyjną, tym bardziej że art. 81 Konstytucji dopuszcza dochodzenie praw określonych w art. 66 Konstytucji tylko w „granicach określonych w ustawie” (por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, komentarz do art. 66, s. 344; L. Florek, *Konstytucyjne podstawy indywidualnego prawa pracy* [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 78).

Redukuje to zakres roszczeń, jakie na podstawie tego przepisu mogą przysługiwać jednostce – zarzut niekonstytucyjności regulacji ustawowej w tym zakresie można postawić jedynie wtedy, gdy zejdzie ona „poniżej pewnego minimum ochrony i doprowadzi do sytuacji, gdy dane prawo zostanie wydrążone z rzeczywistej treści” (wyrok TK z 24 października 2000 r., sygn. akt K 12/00).

Stanowiąc konstytucyjną gwarancję prawa do wypoczynku, co w sposób oczywisty pozostaje w związku z kwestią czasu pracy, art. 66 ust. 2 Konstytucji w sposób bezwzględny gwarantuje: prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów (zob. wyroki TK z: 23 lutego 2010 r., sygn. akt K 1/08 oraz 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 48/13), a także prawo do ustawowego wskazania maksymalnych norm czasu pracy.

1.2. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: 1) ustawowa forma ograniczenia; 2) istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia; 3) funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej,

wolności i praw innych osób); 4) zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności (zob. np. wyrok TK z 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 68/06; por. również J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 115-141).

Jak wskazuje L. Garlicki: „Artykuł 31 ust. 3 dopuszcza ustanawianie ograniczeń korzystania z wolności i praw tylko pod warunkiem, że jest to konieczne dla realizacji jednej z sześciu wartości w nim wymienionych. Łączna analiza tych wartości prowadzi do wniosku, że wyrażają one koncepcję interesu publicznego jako ogólnego wyznacznika granic wolności i praw jednostki” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 31, s. 22; zob. też wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 6 lipca 1999 r., sygn. akt P 2/99; 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06).

2. Analiza zgodności

Gwoli przypomnienia, skarżący zarzuca niezgodność art. 2 u.z. z art. 66 ust. 2 Konstytucji, ponieważ w świetle zakwestionowanego przepisu nie może żądać świadczenia pieniężnego z tytułu ponadwymiarowej służby odbytej przed 1 lipca 2010 r., natomiast z przywołanego wzorca kontroli – zdaniem J. P.

– wynika prawo do ustawowego określenia czasu pracy, co jednocześnie rodzi obowiązek władzy publicznej do odpowiedniego rekompensowania czasu służby odbywanej w czasie ustawowo wolnym od pracy.

Istotny wpływ na ocenę konstytucyjności art. 2 u.z. w tym kontekście ma charakter art. 66 ust. 2 Konstytucji oraz zakres swobody legislacyjnej ustawodawcy w odniesieniu do kształtowania rekompensaty za ponadwymiarową służbę.

Zważywszy, iż skarżący wywodzi z analizowanego wzorca prawo do odpowiedniej rekompensaty pieniężnej za służbę w ponadnormatywnym wymiarze, Sejm pragnie zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny, wypowiadając się na temat możliwości osadzenia roszczeń finansowych za nadgodziny w perspektywie art. 66 ust. 2 Konstytucji, jednoznacznie stwierdził, że jakkolwiek przepis ten „wiąże się bezpośrednio z obowiązkiem zapewnienia odpowiedniego czasu wolnego, który jest elementem prawa do wypoczynku”, to jednocześnie nie dotyczy rekompensaty za nadgodziny (wyrok TK w sprawie o sygn. akt SK 11/11). W judykacie tym Trybunał uznał, że: „normy zamieszczone w art. 66 ust. 2 Konstytucji chronią warunki pracy,

a nie przysługujące z tego tytułu wynagrodzenie. Analogicznie, jeżeli chodzi o bezpieczeństwo i higienę pracy, kwestia wynagrodzenia (w jakiegokolwiek formie) za godziny nadliczbowe jest obojętna (podobnie Trybunał w sprawie o sygn. akt K 54/02)”.

Z tego względu Sejm zajmuje stanowisko, że nie ma podstaw, aby obalić domniemanie konstytucyjności kontrolowanego przepisu w oparciu o art. 66 ust. 2 Konstytucji. Nie powstaje tym samym konieczność przeprowadzenia odrębnej analizy zgodności pod kątem art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uwzględniając poczynione ustalenia, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 2 u.z. w zakresie wskazanym w *petitum* pisma **jest zgodny** z art. 66 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

V. Prawo do równej ochrony własności i praw majątkowych (art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji)

1. Wzorce kontroli

1.1. Stosownie do art. 64 ust. 2 Konstytucji: „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę, że powołany przepis dopełnia regulację zawartą w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji, nawiązując jednocześnie – w perspektywie konstytucyjnej regulacji ochrony własności – do ogólnej normy art. 32 ust. 1 zd. 1 Konstytucji, statuującej zasadę równości.

Istota regulacji art. 64 ust. 2 Konstytucji sprowadza się do podkreślenia, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa (zob. wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 20 października 2009 r., sygn. akt SK 15/08). Wobec tak ujętej istoty konstytucyjnego nakazu zapewnienia ochrony prawnej „równej dla wszystkich” podmiotów danego typu (postaci) prawa podmiotowego nie może ulegać wątpliwości dopuszczalność różnicowania intensywności tej ochrony w zależności od obiektywnie stwierdzalnych i relewantnych okoliczności o charakterze przedmiotowym (np. różny zakres ochrony własności nieruchomości i ruchomości czy też określonych kategorii zobowiązań, wzmożony zakres ochrony prawnej dóbr kultury etc.). Jak wskazuje Trybunał: „Wyalienowanie

od elementów podmiotowych ma zapewnić obiektywizację nakazu zapewnienia równej ochrony własności (innych praw majątkowych)" (wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03). Dyrektywę równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych należy odnosić zarówno do sfery pozytywnych, jak i negatywnych obowiązków ustawodawcy, związanych z realizacją norm art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji. Z drugiej strony, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że art. 64 ust. 2 Konstytucji nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej (por. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98 oraz 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05). Z kolei w wyroku z 12 grudnia 2005 r. (sygn. akt SK 20/04) Trybunał stwierdził, że: „Ochrona prawa majątkowego, o której mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, nie oznacza gwarancji określonej treści prawa majątkowego”.

1.2. W art. 32 Konstytucji unormowano zasadę równości. Nastąpiło to przez określenie w ust. 1 ogólnego pojęcia i zakresu tej zasady („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”) oraz sformułowanie w ust. 2 zakazu dyskryminacji („Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”) – zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, t. III, komentarz do art. 32, s. 5 i n.; wyroki TK z: 23 października 2001 r., sygn. akt K 22/01; 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 13/02. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że istotą zasady równości jest „[...] równe traktowanie wszystkich podmiotów charakteryzujących się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną)”. Zatem „[...] wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących [...]. Oznacza to jednocześnie dopuszczalność różnicowania sytuacji prawnej różnych podmiotów [...]. Dopiero, jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości [...] takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 konstytucji. Niezbędna jest wówczas ocena przyjętego kryterium różnicowania [...]” (wyrok TK z 17 stycznia 2001 r., sygn. akt K 5/00; zob. też np. orzeczenie TK z 28 listopada 1995 r., sygn. akt K 17/95 oraz wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97;

20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07). Trybunał Konstytucyjny stoi przy tym na stanowisku, że: „Aby odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa, charakteryzujących się wspólną cechą istotną, należy rozstrzygnąć: 1) czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych” (wyrok TK z 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; zob. też np. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 7 listopada 2007 r., sygn. akt K 18/06; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07).

2. Analiza zgodności

2.1. Zdaniem J. P. , regulacja wynikająca z art. 2 u.z., pozbawiającego prawa do ekwiwalentu pieniężnego za okres ponadwymiarowej służby odbytej przed lipca 2010 r., stanowi naruszenie przysługującej mu na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji ochrony majątkowego prawa podmiotowego.

W tym kontekście należy najpierw zbadać, czy w przypadku skarżącego mamy w ogóle do czynienia z „innym prawem majątkowym”, o którym mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Inicjator niniejszego postępowania wyraźnie wskazuje, że: „Konstytucyjne prawo do rekompensaty za czas służby pełnionej w czasie wolnym od służby jest bez wątpienia prawem majątkowym. Co do rekompensaty finansowej jest on oczywisty. Natomiast co do rekompensowania czasu wolnego w naturze wskazać należy, że za ten czas wolny funkcjonariusz zachowuje prawo do uposażenia, co powoduje, że otrzymuje świadczenie majątkowe” (skarga, s. 7).

Na postawione wcześniej pytanie należy odpowiedzieć twierdząco, bowiem w świetle ustaleń trybunalskich gwarancją konstytucyjną z art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej objęte są takie prawa podmiotowe, które mają realizować określony interes majątkowy (zob. wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 20/04), a do

nich bez wątplenia należy prawo do ekwiwalentu za ponadnormatywny czas pracy (także służby; por. wyroki TK z: 23 lutego 2010 r., sygn. akt K 1/08 oraz 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 48/13).

Jednocześnie jednak trzeba zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. akt SK 20/04 wyraźnie stwierdził, iż: „Ochrona prawa majątkowego, o której mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, nie oznacza gwarancji określonej treści prawa majątkowego”. Innymi słowy, przenosząc te ustalenia na grunt niniejszej sprawy, skarżący nie może skutecznie powoływać się na to, że jego prawo majątkowe oznacza uzyskanie rekompensaty finansowej za ponadwymiarową służbę, a odrzucać jednocześnie konstytucyjność takiego rozwiązania legislacyjnego, które przewiduje realizację prawa do ekwiwalentu za ponadnormatywną służbę przy wykorzystaniu czasu wolnego w odpowiednim wymiarze oraz dodatkowego urlopu wypoczynkowego (art. 71a u.p.s.p.).

Przyjęcie optyki skarżącego niweczyłoby podstawowe założenie funkcjonowania instrumentu kompensacyjnego w formie udzielenia przez kierownika jednostki organizacyjnej PSP czasu wolnego (§ 8 rozporządzenia z 2005 r.), jakim jest realizacja prawa funkcjonariusza do odpoczynku, gwarantującego bezpieczeństwo i higienę pracy. Trzeba w tym kontekście zaznaczyć, że zmiana dokonana na mocy art. 1 pkt 19 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 100, poz. 836), z dniem 1 lipca 2005 r. spowodowała obniżenie przeciętnego tygodniowego czasu służby strażaka z 52 do 40 godzin. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu niniejszej ustawy, miało to „bezpośredni wpływ na zmniejszenie stanu osobowego strażaków pełniących służbę w zmianowym rozkładzie czasu służby, którzy danego dnia pełnią tę służbę” (druk sejmowy nr 3422/VI kad.). Przywołana ustawa stanowiła wykonanie dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz. Urz. UE L 299, s. 9-19), której celem było zapewnienie lepszej ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników poprzez zapewnienie im korzystania z odpowiednich minimalnych okresów odpoczynku, dobowego i tygodniowego, i z odpowiednich przerw w pracy oraz przez ustalenie przeciętnego tygodniowego wymiaru czasu pracy w rozmiarze 48 godzin, będącego wymiarem maksymalnym, w stosunku do którego zostało w dyrektywie zaznaczone, że obejmuje on również godziny nadliczbowe. Kwestia wynagradzania lub niewynagradzania pracownika za czas pracy świadczonej w normalnych

godzinach, w nadgodzinach, w godzinach pełnionego dyżuru lub za czas wolny od świadczenia pracy (np. równoważny okres wyrównawczego odpoczynku) pozostaje poza zasięgiem regulacji tej dyrektywy (por. uchwałę 7 sędziów SN z 13 marca 2008 r., sygn. akt I PZP 11/07).

W świetle poczynionych ustaleń wypada wskazać, że w orzecznictwie SN, w nawiązaniu do przywołanej wyżej uchwały, uformował sobie drogę pogląd, zgodnie z którym w zamian za ponadwymiarowy czas służby powinien być udzielony równoważny wolny czas odpoczynku tylko w okolicznościach, gdy sąd pracy orzeka o nim, zanim upływie okres rozliczeniowy (wyrok SN z 23 lipca 2009 r., sygn. akt II PK 26/09). Jak nadto wywiódł Sąd Okręgowy w Białymstoku, orzekając w stanie faktycznym analogicznym do sytuacji skarżącego i antycypując przywołane wypowiedzi SN, „[p]o upływie okresu rozliczeniowego właściwą rekompensatą dla pracownika za naruszenie jego prawa do odpoczynku jest odszkodowanie (jeśli pracownik poniósł szkodę majątkową) lub zadośćuczynienie (za rozstrój zdrowia wywołany pracą bez wypoczynku ponad siły fizyczne i psychiczne pracownika) albo inne instrumenty ochrony dóbr osobistych przewidziane w art. 24 k.c.” (wyrok z 20 czerwca 2013 r., sygn. akt V Pa 36/13).

Warto podkreślić, że w świetle postanowień rozporządzenia z 2005 r., skarżący był obowiązany wykorzystać przysługujący mu czas wolny za ponadwymiarową służbę w danym okresie rozliczeniowym albo do dnia zwolnienia ze służby następującego przed zakończeniem tego okresu, natomiast jego przełożony miał prawny obowiązek ułatwienia mu tego (§ 10 ust. 2). Niewywiązanie się przełożonego funkcjonariusza z tego obowiązku rodziło możliwość uruchomienia stosownego instrumentu ochrony cywilnoprawnej.

2.2. Powracając do wątku naruszenia przez kwestionowaną regulację zasady równej ochrony praw majątkowych, należy podnieść, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego 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” (przywoływany wyrok TK w sprawie o sygn. akt SK 20/04).

Uwzględniając zaprezentowane ustalenia Trybunału, trzeba podnieść, że: po pierwsze, kwestionowana regulacja nie wyłącza z zakresu podmiotowego żadnego strażaka, który zrealizował służbę w warunkach ponadnormatywnego czasu służby, po drugie natomiast, zakłada równe możliwości realizacji prawa do – alternatywnego względem czasu wolnego – świadczenia finansowego kompensującego nadgodziny w służbie, przysługującego za służbę realizowaną od 1 lipca 2010 r.

Jednocześnie Sejm pragnie podkreślić, że zapatrywania tego nie zmienia podnoszony przez skarżącego zarzut, iż art. 2 u.z. dyskryminuje strażaków względem funkcjonariuszy innych służb, którym przysługuje prawo do ekwiwalentu finansowego za ponadnormatywną służbę.

W tym względzie, w ślad za Trybunałem Konstytucyjnym, trzeba podnieść, że z perspektywy konstytucyjnej zasady równości akceptowalne jest wewnętrzne zróżnicowanie funkcjonariuszy tzw. służb mundurowych. Trybunał podkreślał równoległe, że przemawiają za tym m.in. specyfika służby tych funkcjonariuszy, swoistość ponoszonego przez nich ryzyka, w tym dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia, wysoka sprawność fizyczna i psychiczna wymagana w całym okresie pełnienia służby, niewielkie możliwości dodatkowego zarobkowania, ograniczone prawo zrzeszania się i udziału w życiu politycznym. Dlatego choć tzw. służby mundurowe są kategorią zbiorczą, to z samej przynależności do którejś z nich nie można wywodzić *a priori*, że ustawodawca powinien jednolicie regulować status prawny wszystkich funkcjonariuszy (zob. np. – zamiast wielu – wyrok TK z 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 4/09 i cytowane tam orzecznictwo; zob. też wyrok NSA z 16 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 607/11).

Konstytucyjnym uzasadnieniem dla pozakodeksowego normowania stosunku pracy/służby pracowników i funkcjonariuszy w szczegółowych pragmatykach służbowych stanowią cechy „służby publicznej” realizowanej m.in. przez strażaków. Trybunał w swoim orzecznictwie wskazywał, że: „do cech tych zalicza się:

1) jednostronne ustalenie przez państwo (w drodze ustawowej) warunków służby państwowej, tj. składników stosunku służbowego, a więc obowiązków i uprawnień funkcjonariusza (urzędnika); 2) publicznoprawny charakter stosunku służby, którego wyrazem jest jednostronny akt administracyjny przyjęcia do służby w postaci mianowania (akt o charakterze decyzji) z zachowaniem zasady dobrowolności wstąpienia do służby; 3) trwałość stosunku służbowego, oznaczająca w konsekwencji znacznie dalej idącą, niż przy innych zasadach zatrudniania urzędnika, stabilizację statusu urzędnika; 4) podporządkowanie urzędnika wyrażające się w nałożonych przez prawo obowiązkach i ograniczeniach, a obejmujące podległość władzy przełożonego, dyspozycyjność, jak również podporządkowanie interesów osobistych urzędnika interesom państwa (służby); 5) wzmocnione rygory odpowiedzialności funkcjonariusza za swe działania, przede wszystkim odpowiedzialność dyscyplinarna; 6) istnienie określonych uprawnień urzędnika będącego w służbie państwowej mających niekiedy charakter przywilejów, stanowiących swego rodzaju rekompensatę za poświęcenie służbie” (zob. wyrok TK z 7 maja 2002 r., sygn. akt SK 20/00). Postępowanie się argumentem o braku równości w obrębie służb mundurowych w zakresie ukształtowania możliwości kompensaty za ponadwymiarową służbę jest więc niezasadne.

2.3. Niezależnie od powyższego Sejm pragnie zwrócić uwagę na fakt, że w wypadku nie wszystkich służb mundurowych, co zdaje się twierdzić skarżący, ustawodawca zdecydował się na ukształtowanie ekwiwalentu za służbę ponadwymiarową w postaci czasu wolnego albo świadczenia pieniężnego. Zgodnie bowiem z § 8 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 października 2003 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 935), funkcjonariuszom ABW, w zamian za czas służby przedłużonej ponad wymiar określony w § 2 ust. 1 i § 4 ust. 1 tego rozporządzenia, przysługuje wyłącznie czas wolny od służby w tym samym wymiarze. Podobnie funkcjonariuszom Straży Granicznej w świetle art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1402 ze zm.), w zamian za czas służby przekraczający normę określoną w ust. 2, także przysługuje jedynie czas wolny od służby w tym samym wymiarze. Natomiast alternatywne instrumenty kompensacji przewiduje np. art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 355 ze zm.) czy art. 112

ust. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1404 ze zm.). Zróżnicowane reguły kompensowania funkcjonariuszom służ mundurowych ponadnormatywnej pracy wskazują na to, że polski prawodawca nie przyjął jednolitego w tym obszarze standardu prawnego, co w konsekwencji nie pozwala sensownie rozważać jego naruszenia przez kwestionowane przepisy.

2.4. W świetle poczynionych uwag Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 2 u.z., w zakresie wskazanym w *petitum* niniejszego pisma, **jest zgodny** z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Radosław Sikorski