

Warszawa, dnia 3 października 2013 roku

Trybunał Konstytucyjny

Al. J.Ch. Szucha 12a

00-918 Warszawa

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KANCELARIA	
wpl. dnia	08. 10. 2013
L.dz.	2180 L.zał.

Skarżący:

J P
zam.

Reprezentowany przez radcę prawnego
*Sebastiana Jarycha (PZ-KL 329/03), adres do
korespondencji
ul. Podchorążych 38, 00-463 Warszawa
z dopiskiem KSP NSZZ „Solidarność”*

Skarga konstytucyjna

o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP:

- 1. Art. 2 ustawy z dnia 29 października 2010 roku 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 roku o Państwowej Straży Pożarnej** (tekst jednolity Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 z późn. zm.), w części, zawierającej stwierdzenie „stanowi 60 % z 1/172 przeciętnego uposażenia, o którym mowa w art. 85 ust. 3, obowiązującego w okresie rozliczeniowym.”

W imieniu M R , którego pełnomocnictwo załączam, na podstawie art. 46 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wnoszę o stwierdzenie niezgodności:

1. Art. 2 ustawy z dnia 29 października 2010 roku o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2010 r nr 239, poz. 1589), z art. 66 ust 2, art. 31 ust 3, art. 32 ust 2, art. 64 ust 2 oraz art. 2 Konstytucji RP,
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;

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 od 1 lipca 2005 do 31 grudnia 2010, z art. 66 ust 2, art. 31 ust 3, art. 32 ust 2, art. 64 ust 2 oraz art. 2 Konstytucji RP ,
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 roku o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jednolity Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 z późn. zm.), z art. 66 ust 2, art. 31 ust 3, art. 32 ust 2, art. 64 ust 2 oraz art. 2 Konstytucji RP w części zawierającej stwierdzenie, „*stanowi 60 % z 1/172 przeciętnego uposażenia, o którym mowa w art. 85 ust. 3, obowiązującego w okresie rozliczeniowym.*”, które to zapis ustala wysokość rekompensaty pieniężnej za służbę pełnioną ponad normę czasu służby (powyżej 40 godzin tygodniowo w przyjętym okresie rozliczeniowym), w kwocie niższej niż stawka uposażenia przysługująca za służbę w ramach normy czasu służby (do 40 godzin tygodniowo w przyjętym okresie rozliczeniowym), a także w zakresie w jakim

przepis ten ustala wysokość rekompensaty pieniężnej za służbę pełnioną ponad normę czasu służby, w oparciu o wskaźnik średniego uposażenia w Państwowej Straży Pożarnej, w oderwaniu od indywidualnego uposażenia przysługującego strażakowi.

Uzasadnienie

1. Uwagi wstępne

W pierwszej kolejności, pełnomocnik skarżącego wyjaśnia, że wniosek dotyczy dwóch odrębnych problemów prawnych, dodatkowo z uwzględnieniem zmiany stanu prawnego regulującego merytorycznie sprawę objętą sporem sądowym na skutek którego wywodzona jest niniejsza skarga.

Ponadto przedmiotowy wniosek, w części, dotyczy jednej z możliwych na gruncie językowy interpretacji skarżonych przepisów, z uwagi na fakt, że interpretacja ta jest jednolicie przyjmowana przez sądy na terenie kraju. Analogiczne w zakresie rozumienia przepisów prawa orzeczenia zapadły przed sądami w Białymstoku, Kielcach, Gdańsku. Ponieważ skarga odnosi się do niekonstytucyjności przepisów rozumianych zgodnie z interpretacją Sądów, siłą rzeczy strona musi odnosić się do stanowiska i argumentacji prezentowanych przez Sądy.

Ponadto w zakresie art. 35 ust 9 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (dalej PSP), wniosek dotyczy ustawy w brzmieniu obowiązującym w latach 2005 -2010, które to przepisy nadal są podstawą do oceny roszczeń i rozstrzygnięcia spraw.

Kwestie wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP skarżonych przepisów strona podnosiła na etapie postępowania sądowego.

2. Orzeczenie, będące podstawą wniesienia skargi

Ostateczne i niepodlegające zaskarżeniu do Sądu Najwyższego (z uwagi na wartość przedmiotu sporu – art. 398² § 1 kodeksu postępowania cywilnego) orzeczenie Sądu Okręgowego w S z dnia czerwca 2013 r., w sprawie , wskazuje, że strona wyczerpała przysługujące jej środki odwoławcze.

Orzeczenie powyższe zostało doręczone stronie w dniu 5 lipca 2013 r.

3. Stan faktyczny sprawy

- a. Skarżący był strażakiem PSP do stycznia 2012 roku. W latach 2005 – 2012 przesłużył godzin ponad normę czasu służby, określoną w art. 35 ust 1 ustawy o PSP. Do dnia zwolnienia ze służby skarżący nie otrzymał w żadnej formie rekompensaty za godziny ponadnormatywnej służby.
- b. W związku, z tym po zakończeniu służby skarżący wystąpił do przełożonego służbowego, a następnie na drogę sądową z roszczeniem o zapłatę odpowiedniej rekompensaty finansowej, z uwagi na fakt, iż po zwolnieniu ze służby nie jest możliwe udzielenie czasu wolnego.
- c. W dniu czerwca 2013 r. Sąd Okręgowy w S prawomocnie oddalił roszczenia skarżącego, w całości podzielając stanowisko i argumentację Sądu Rejonowego w S , która sprowadzała się do stwierdzenia, że wskazane w punktach 1 i 2 skargi przepisy prawa, należy rozumieć w ten sposób, że wykluczają one prawo strażaka do uzyskania jakiegokolwiek rekompensaty finansowej, również w sytuacji gdy udzielenie rekompensaty w postaci czasu wolnego nie jest możliwe (np. z uwagi na zwolnienie ze służby).
- d. Dodatkowo analizując podstawę roszczeń skarżącego Sady obu instancji uznały, że wypłacona skarżącemu (za okres lipca 2011 - stycznia 2012) rekompensata za ponadnormatywną służbę, w stawce niższej od uposażenia podstawowego (60 % 1/172 średniego uposażenia w PSP) jest rekompensatą odpowiednią.
- e. Wzmocnieniem argumentacji Sądów miał być również wywód, że swoistą rekompensatą za ponadnormatywną służbę był dodatkowy urlop wypoczynkowy, o jakim mowa w art. 71 a ustawy o PSP.

Uzasadnienie prawne skargi w zakresie art. 2 ustawy o zmianie ustawy o PSP oraz art. 35 ust 9 ustawy o PSP

1. Art. 2. ustawy o zmianie ustawy o PSP, stanowi:

Przepisy ustawy, o której mowa w art. 1, 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.

2. Art. 35 ust 9 ustawy o PSP stanowił od 1 lipca 2005 do 31 grudnia 2010 r. *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.*
3. Przyjęta przez Sądy orzekająca w sprawie interpretacja przywołanych w punktach 1 i 2 przepisów prawa narusza zdaniem skarżącego szereg praw zagwarantowanych konstytucyjnie. Przyjęty przez Sądy w niniejszej sprawie sposób rozumienia przepisów sprowadza się do stwierdzenia, że w okresie od 1 lipca 2005 do 30 czerwca 2010 r. w zamian za służbę ponadnormatywną (w czasie wolnym) strażak miał prawo jedynie do rekompensaty w postaci czasu wolnego, a w razie jeżeli przełożony służbowy tego czasu wolnego nie udzielił, to strażak traci prawo do uzyskania jakiegokolwiek rekompensaty za czas służby ponad normę czasu służby.
4. Art. 2 ustawy 29 października 2010 roku o zmianie ustawy o PSP ogranicza prawo do rekompensaty finansowej, jedynie do okresu rozliczeniowego przypadającego przed wejściem w życie zmian (okres 1 lipca - 31 grudnia 2010), zaś art. 35 ust 9 ustawy o PSP (do 1 stycznia 2011 r.) w ogóle nie odnosił się do kwestii rekompensaty za ponadnormatywną służbę. Kwestię rekompensaty w postaci czasu wolnego regulowało rozporządzenie wykonawcze.
5. Analizując zarzuty niekonstytucyjności, w kontekście wzorców konstytucyjnych, pierwszej kolejności wskazać należy na art. 66 ust 2 Konstytucji RP. Kwestia rozumienia tego przepisu w odniesieniu do funkcjonariuszy służb mundurowych była przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 23 lutego 2010 r., w sprawie K 1/08, stwierdził:
*Ten sam 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.

Pełna analiza uzasadnienia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jednoznacznie wskazuje, że jednym z elementów prawa do ustawowego określenia czasu służby (pracy) jest obowiązek odpowiedniego rekompensowania czasu służby odbywanej w czasie ustawowo wolnym od służby.

Pomimo tak jednoznacznego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, Sądy orzekające sprawie uznały, że skarżone przepisy pozbawiają strażaków prawa do takiej rekompensaty za lata 2005-2010, a więc że naruszają w stosunku do strażaków konstytucyjne prawa określone w art. 66 ust 2 Konstytucji RP. Podkreślić należy, że Sądy kwestionowały zastosowanie przedstawionego przez Trybunał Konstytucyjny, w odniesieniu do policjantów, rozumienia art. 66 ust. 2 Konstytucji RP, do innych formacji w tym strażaków.

6. Zaprezentowany przez Trybunał Konstytucyjny sposób rozumienia przepisów, skonfrontowany z wykładnią dokonaną przez przez Sądy orzekające, uprawnia do twierdzenia, że skarżone przepisy naruszają dalsze konstytucyjne prawa strażaków:
 - a. Prawo do równego traktowania przez władze publiczne i zakaz dyskryminacji (art. 32 ust 1 i 2 Konstytucji RP) , poprzez uznanie przez Sądy orzekające, że skarżone przepisy dopuszczają, aby 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. Również w ramach grupy strażaków dochodzi w takiej sytuacji do nieuzasadnionego różnicowania. Udzielenie czasu wolnego w służbach mundurowych jest

prerogatywą przełożonego służbowego. To od jego decyzji zależy czy ktoś otrzyma czy nie otrzyma czas wolny za czas ponadnormatywnej służby. W razie braku prawa do rekompensaty w innej postaci niż odbiór czasu wolnego, część strażaków realnie zostałaby pozbawiona jakiegokolwiek rekompensaty. I to ryzyko takiej sytuacji doprowadziło do wprowadzenia w roku 2010 jednoznacznych zapisów o rekompensacie finansowej, albowiem skala niezrekompensowanego czasu służby zbliżała się do 10 mln. Godzin (330 godzin ponadnormatywnej służby na statystycznego strażaka wliczając w to komendantów wszystkich szczebli!).

b. Wyrażoną w art. 31 ust 3 Konstytucji RP gwarancję ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw *tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, bez naruszenia przez te ograniczenia istoty wolności i praw*. Nie ulega wątpliwości, iż przyjęcie, że ustawa wyklucza przyznanie rekompensaty za ponadnormatywną służbę, jeśli nie ma możliwości zrekompensowania tego czasu służby w naturze narusza istotę prawa wyrażonego w art. 66 ust 2 Konstytucji RP.

c. Wyrażone w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, prawa do równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych. Konstytucyjne prawo do rekompensaty za czas służby pełnionej w czasie wolnym od służby jest bez wątpienia prawem o charakterze 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. Nie sposób na gruncie Konstytucji RP zaakceptować wykładni, która prowadziłaby do uznania, że skarżone przepisy art. 2 ustawy zmieniającej ustawę o PSP oraz art. 35 ust 9 ustawy o PSP w mniejszym stopniu chronią prawa majątkowe strażaków, niż prawa majątkowe policjantów, czy innych zatrudnionych.

d. Dodatkowo jak wskazał w przywołanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny skarżone przepisy w interpretacji przedstawionej przez Sądy

orzekające w sprawie byłaby sprzeczna z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

7. Analizując proces wykładni przepisów prawa dokonany przez Sądy orzekające w sprawie należy wskazać, że istnieje możliwość dokonania wykładni skarżonych przepisów w zgodzie z zasadami Konstytucji RP.

Ponieważ art. 35 ust 9 ustawy o PSP w brzmieniu z lat 2005 -2010 nie wykluczał przyznawania rekompensaty za ponadnormatywny czas służby, zaś 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 z późn zm.) w ówczesnym brzmieniu stanowiło w § 10, że: *Czas wolny od służby w zamian za czas służby przekraczający normę określoną w ustawie może być udzielony bezpośrednio przed lub po ukończeniu urlopu wypoczynkowego, oraz, że Czas wolny, o którym mowa w ust 1, strażak jest zobowiązany wykorzystać w okresie rozliczeniowym albo do dnia zwolnienia ze służby następującego przed zakończeniem tego okresu, a przełożony uprawniony do mianowania (powołania) ma obowiązek mu to ułatwić,*

to możliwe jest przyjęcie, że skarżone przepisy pozwalały rekompensatę za ponadnormatywną służbę w naturze, zaś brak takiej rekompensaty do dnia zwolnienia ze służby zmusza do finansowego zrekompensowania ponadnormatywnej służby.

Podkreślić należy, że w przedmiotowej sprawie do powstania roszczenia finansowego by nie doszło, gdyby przełożony służbowy nie nakazał skarżącemu powrotu do służby, w trakcie odbierania czasu wolnego, za ponadnormatywną służbę.

8. Na zakończenie odnieść się należy do zagadnień podnoszonych przez Sądy w procesie wykładni skarżonych przepisów.

- a. Sądy wskazały, iż strażacy otrzymywali za ponadnormatywną służbę swoistą rekompensatę w postaci dodatkowego urlopu wypoczynkowego, na podstawie art. 71 a ustawy o PSP. Stanowisko, że urlop taki może być rekompensatą za ponadnormatywną służbę w zakresie wymaganym Konstytucją RP jest nietrafny. Punktem wyjścia do oceny charakteru i zasad przyznawania dodatkowego urlopu wypoczynkowego jest przywołanie art. 71a. ustawy o PSP:

1. *Strażakowi, o którym mowa w art. 71, przysługuje płatny dodatkowy urlop wypoczynkowy, zwany dalej „dodatkowym urlopem wypoczynkowym”, w wymiarze do*

18 dni rocznie, z tytułu pełnienia służby w warunkach szkodliwych dla zdrowia albo szczególnie uciążliwych ze względu na przedłużony czas służby, o którym mowa w art. 35 ust. 9, albo osiągnięcia przez strażaka określonego wieku lub stażu służby

2. Dodatkowy urlop wypoczynkowy przysługujący strażakowi z tytułu pełnienia służby w warunkach szkodliwych dla zdrowia lub szczególnie uciążliwych ze względu na przedłużony czas służby wynosi:

- 1) 5 dni w roku – dla strażaków pełniących służbę w codziennym rozkładzie czasu służby, będących w dyspozycji operacyjnej i pełniących funkcje wykonawcze;
- 2) 9 dni w roku – dla strażaków pełniących służbę w codziennym rozkładzie czasu służby, będących w dyspozycji operacyjnej i pełniących funkcje dowódcze;
- 3) 18 dni w roku – dla strażaków pełniących służbę w zmianowym rozkładzie czasu służby.

Jeżeli strażak w ciągu roku kalendarzowego pełni służbę w różnych warunkach szkodliwości lub uciążliwości, dodatkowy urlop wypoczynkowy przysługuje mu w wymiarze proporcjonalnym do długości okresów służby w tych warunkach.

3. Dodatkowy urlop wypoczynkowy, przysługujący strażakowi z tytułu osiągnięcia określonego wieku, wynosi:

- 1) 5 dni w roku – po ukończeniu 40 lat życia;
- 2) 9 dni w roku – po ukończeniu 45 lat życia;
- 3) 13 dni w roku – po ukończeniu 55 lat życia.

4. Dodatkowy urlop wypoczynkowy przysługujący strażakowi z tytułu osiągnięcia określonego stażu służby wynosi odpowiednio:

- 1) 5 dni w roku – po osiągnięciu co najmniej 15-letniego stażu służby;
- 2) 9 dni w roku – po osiągnięciu co najmniej 20-letniego stażu służby;
- 3) 13 dni w roku – po osiągnięciu co najmniej 25-letniego stażu służby.

5. W razie zbiegu uprawnień do dodatkowego urlopu wypoczynkowego z tytułu pełnienia służby w warunkach szkodliwych dla zdrowia lub szczególnie uciążliwych, ze względu na przedłużony czas służby z uprawnieniami do dodatkowych urlopów wypoczynkowych z tytułu osiągnięcia określonego wieku życia lub określonego stażu służby, dni przysługujących dodatkowych urlopów wypoczynkowych sumuje się, jednak łączny wymiar dodatkowego urlopu wypoczynkowego nie może przekroczyć 18 dni w roku.

6. Nabycie prawa do pierwszego dodatkowego urlopu wypoczynkowego następuje odpowiednio:

- 1) po roku służby pełnionej w warunkach szkodliwych dla zdrowia lub szczególnie uciążliwych, ze względu na przedłużony czas służby;
- 2) z dniem osiągnięcia określonego wieku;
- 3) z dniem osiągnięcia określonego stażu służby.

7. Prawo do kolejnych dodatkowych urlopów wypoczynkowych strażak nabywa w każdym następnym roku kalendarzowym, z tym że w przypadku, o którym mowa w ust. 6 pkt 1, musi być to rok, w którym służba jest pełniona w warunkach szkodliwych dla zdrowia lub szczególnie uciążliwych, ze względu na przedłużony czas służby.

8. Strażakowi, który posiada uprawnienia do dodatkowego urlopu wypoczynkowego z tytułu wieku lub stażu służby, podejmującemu służbę w ciągu roku kalendarzowego, przysługuje w tym roku kalendarzowym dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze proporcjonalnym do okresu służby w tym roku

Wniosek o wadliwości przedstawionego stanowiska Sądów potwierdza prawidłowo dokonana wykładnia (językowa, systemowa i funkcjonalna) obowiązujących norm prawnych.

W zakresie wykładni językowej wskazać należy, że przywołany art. 71a jednoznacznie wskazywał w ustępie 1, że strażakowi przysługiwał dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze „do 18 dni”, który mógł być uzasadniony następującymi przesłankami:

- a) pełnieniem służby w warunkach szkodliwych dla zdrowia,

- b) *pełnieniem służby w warunkach szczególnie uciążliwych ze względu na przedłużony czas służby, o którym mowa w art. 35 ust. 9,*
- c) *osiągnięciem przez strażaka określonego wieku,*
- d) *osiągnięciem przez strażaka określonego stażu służby.*

Przesłanki wskazane przez ustawodawcę były traktowane odrębnie, na co wskazuje użycie funktora „albo” czyli konstrukcji alternatywy rozłącznej.

W ustępach 3 i 4 ustawodawca wskazał wymiar urlopu wynikający z osiągnięcia odpowiedniego wieku lub stażu służby.

W ustępie 2 ustawodawca zastosował odmienną konstrukcję. Po pierwsze połączył dwie przesłanki, to jest: *pełnienie służby w warunkach szkodliwych dla zdrowia oraz pełnienie służby w warunkach szczególnie uciążliwych, ze względu na przedłużony czas służby.* Zastosował jednak funktor logiczny „lub” czyli alternatywę łączną, co oznacza że nie jest konieczne spełnienie obu wskazanych przesłanek aby uzyskać prawo do dodatkowego urlopu wypoczynkowego. Dodatkowo ustawodawca uzależnił wymiar urlopu nie od rzeczywistych obciążeń konkretnej osoby czy konkretnego stanowiska. W zamian za to ustawodawca zastosował rozwiązanie modelowe dla danego typu dyspozycyjności operacyjnej.

Na skutek takiej konstrukcji zarówno strażak systemu zmianowego, który nie miał ani jednej godziny służby ponad normę czasu służby, jak i strażak tego systemu, który miał 400 godzin służby ponad normę czasu służby otrzymywali po 18 dniu dodatkowego urlopu wypoczynkowego.

Inaczej mówiąc sama służba na stanowisku zaliczonym do jednej z trzech grup wskazanych w ustępie 2 wystarczała do nabycia prawa do dodatkowego urlopu wypoczynkowego. Występowanie służby powyżej normy czasu służby przy takiej konstrukcji tego przepisu było całkowicie irrelewantne w sprawie i nie wpływało na wymiar urlopu, i nie stanowiło samodzielnej przesłanki czy warunku nabycia prawa do dodatkowego urlopu wypoczynkowego.

Analiza całego przepisu art 71a ustawy o PSP prowadzi dodatkowo do wniosku, że wraz ze wzrostem stażu służby oraz wieku uprawnionego, wymiar dodatkowego urlopu, w coraz mniejszym stopniu

był związany z *pełnieniem służby w warunkach szkodliwych dla zdrowia lub pełnieniem służby w warunkach szczególnie uciążliwych, ze względu na przedłużony czas służby*. Z uwagi na statystyczny wiek podejmowania służby praktycznie każdy strażak w wieku 45 lat nabywał prawo do dodatkowego urlopu wypoczynkowego w pełnym wymiarze z tytułu innych przesłanek niż wskazane w art. 71a ust 2 ustawy o PSP. Przyjęcie stanowiska proponowanego przez Sądy stanowiłoby przejaw dyskryminacji z uwagi na wiek i staż służby. Osoby starsze lub o dłuższym stażu służby miałyby rekompensowaną służbę powyżej normy czasu służby w stopniu niższym niż osoby młodsze, znajdujące się w tej samej sytuacji. Takie rozwiązanie stanowiłoby naruszenie norm konstytucyjnych oraz prawa europejskiego.

Uzasadnienie prawne skargi w zakresie art. 97c ust. 1 ustawy o PSP

1. Zaskarżony przepis art. 97c, został wprowadzony do ustawy o PSP przywołaną już nowelą z dnia 29 października 2010 roku, opublikowaną w Dzienniku Ustaw nr 239 poz. 1589.
2. Przepis ten ustala wysokość rekompensaty finansowej za ponadnormatywną służbę, stanowiąc:

Rekompensata pieniężna, o której mowa w art. 93 ust. 1 pkt 4a, za jedną godzinę służby stanowi 60 % z 1/172 przeciętnego uposażenia, o którym mowa w art. 85 ust. 3 (ustawy o PSP – przypis skarżącego), obowiązującego w okresie rozliczeniowym.

Art. 85 ust 3 ustawy o PSP stanowi, iż przeciętne uposażenie, to wielokrotność kwoty bazowej, której wysokość określona według odrębnych zasad określa ustawa budżetowa.
3. W ustawie o PSP w brzmieniu po 1 stycznia 2011 r., ustawodawca określił normę czasu służby strażaków, a także przewidział możliwość służby z przekroczeniem normy czasu służby. W takim wypadku ustawodawca przewidział w zamian za służbę powyżej normy czasu służby prawo do otrzymania alternatywnie:
 1. czasu wolnego w takim samym wymiarze albo
 2. rekompensaty pieniężnej.
4. Wysokość rekompensaty jest stała dla wszystkich strażaków i wynosi za godzinę 60% 1/172 średniego uposażenia w Państwowej Straży Pożarnej.

5. Oznacza to, iż stawka rekompensaty za służbę powyżej ustawowej normy jest niższa od stawki uposażenia (odpowiednika wynagrodzenia), jaka przysługuje strażakowi pełniącemu służbę w ramach normy czasu służby. Inaczej mówiąc wydłużenie czasu służby (zwiększenie obowiązków zawodowych) wiąże się *de facto* z obniżeniem stawki godzinowej uposażenia.
6. Oznacza to również, że stawka rekompensaty nie jest związana z indywidualną wartością służby konkretnego strażaka. Tak, więc każdy strażak bez względu na zakres odpowiedzialności, wysiłek związany ze służbą, czy osobiste zaszeregowanie otrzyma rekompensatę pieniężną za ponadnormatywny czas służby w tej samej wysokości.
7. Ponadto zaproponowane alternatywnie formy rekompensaty nie są ekwiwalentne. Wynika to z faktu, że zwrot czasu wolnego w takim samym wymiarze, któremu towarzyszy zachowanie prawa do uposażenia, praktycznie zawsze ma wyższą wartość niż wskazany w zaskarżonym przepisie uśredniony równoważnik pieniężny.
8. Taka konstrukcja prawna narusza zdaniem skarżącego art. 2 Konstytucji RP, w szczególności zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej.
9. Zdaniem skarżącego nie jest sprawiedliwą społecznie sytuacja, w której większe obciążenie obowiązkami na rzecz państwa, ma relatywnie niższą wartość niż obciążenie tymi obowiązkami w niższym zakresie. A do tego sprowadza się rozwiązanie, w którym uposażenie za nadgodziny jest mniejsze od uposażenia za służbę w ramach normatywu czasu służby.
10. Przedmiotowy przepis został wprowadzony, albowiem w latach 2005 -2010 doszło do lawinowego narastania godzin przesłużonych przez strażaków, powyżej ustawowej normy 40 godzin tygodniowo. Skutkiem tego była zatrważająca liczba „nadgodzin strażaków”, która na dzień 30 czerwca 2010 roku wynosiła ok. 12 milionów. (ok. 400 godzin na strażaka).
11. W tym miejscu podkreślić należy, iż już na etapie prac legislacyjnych dotyczących zaskarżonego przepisu, strona społeczna wskazała, iż wprowadzenie rekompensaty finansowej na poziomie niższym niż średnia stawka godzinowa, przy realnym braku możliwości odbioru czasu wolnego w naturze, stanowić będzie rozwiązanie niesprawiedliwe społecznie.

12. Pamiętać należy, że z uwagi na specyfikę służby strażak nie może odmówić służby powyżej normy (40 godzin tygodniowo), a kiedy zachodzi taka potrzeba nigdy służby dla społeczeństwa nie odmawia. Z drugiej jednak strony tego ponadnormatywnego wysiłku Państwo nie chce mu właściwie zrekompensować.
13. Co więcej mechanizm tak niskiego wynagradzania za służbę ponad normę określoną w ustawie, miał w zamyśle projektodawcy doprowadzić do zwiększenia obciążenia strażaków nadgodzinami. Wynika to jednoznacznie z uzasadnienia projektu ustawy (druk 3433), gdzie stwierdza się, że z uwagi na niedobory kadrowe, konieczne jest dalsze zwiększenie wymiaru czasu służby strażaków powyżej ustawową normę. Tak więc zamiast zapewnić środki na zwiększenie liczebności formacji, narzucono już pełniącym służbę obowiązek służby w dłuższym wymiarze, przy braku odpowiedniej rekompensaty za przekroczenie norm czasu służby.
14. W ten sposób Państwo przerzuciło na swoich obywateli - funkcjonariuszy PSP koszty zapewnienia odpowiedniego (zdaniem projektodawcy) poziomu bezpieczeństwa publicznego.
Ustawodawca przewidział, iż zamiast dotychczasowego poziomu 2-3 mln godzin nadgodzin rocznie, strażacy przesłużą ok. 6,8 mln godzin nadgodzin rocznie. (220 godzin nadgodzin rocznie na statystycznego strażaka). Inaczej mówiąc ustawodawca przewidział stałe, powszechne i znaczące przekraczanie normy czasu służby przez wszystkich strażaków Państwowej Straży Pożarnej.
15. Istotnych, z punktu widzenia ochrony konstytucyjnych praw i wolności, argumentów przemawiających na rzecz konieczności wprowadzenia takiego rozwiązania, projektodawca nie przedstawił. Zdaniem skarżącego powyższe rozwiązanie (planowe, permanentne i powszechne przeciążanie strażaków służbą) narusza prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków służby, a więc narusza zasadę określoną w art. 66 ust 1 Konstytucji RP. Jednym z elementów stanowiących o bezpieczeństwie i higienie warunków służby (pracy) jest odpowiednia jej organizacja zapewniająca niezbędne przerwy na odpoczynek i regenerację psychofizyczną zatrudnionego.
16. Podkreślić należy, że proponowane rozwiązanie oznacza również, iż jedynym realnie dostępnym sposobem zrekompensowania czasu służby ponad

ustawową normę, będzie wypłata rekompensaty finansowej, albowiem na chwilę obecną praktycznie nie istnieje szansa odbioru czasu wolnego.

17. Co więcej przy wprowadzonym rozwiązaniu Państwu Polskiemu (pracodawcy strażaków) zwyczajnie „nie opłaca się” ekonomicznie udzielać czasu wolnego w zamian za nadgodziny – albowiem jest to rozwiązanie droższe od płacenia zaniżonej stawki za nadgodziny. Co więcej korzystniejsze finansowo dla pracodawcy (państwa) jest utrzymywanie nie obsadzonych etatów (tzw vacatów) i płacenie zaniżonych stawek za nadgodziny, niż obsadzenie wszystkich stanowisk etatowych. Obawy co do takiego funkcjonowania wprowadzonego modelu potwierdziła praktyka.
18. Wprowadzone rozwiązanie może być uznane za swoisty przejaw pracy przymusowej i stoi w sprzeczności z zasadami Międzynarodowej Organizacji Pracy która zaleca, aby stawka godzinowa za godziny nadliczbowe przekraczała stawkę podstawową. Taką filozofię realizują rozwiązania dotyczące innych grup pracowników zawarte w kodeksie pracy. Natomiast model przyjęty w stosunku do strażaków PSP, jest całkowitym odwróceniem tych zasad.
19. Zaskarżony przepis narusza w związku z tym wyrażone w art. 32 Konstytucji RP zasady równego traktowania przez organy władzy oraz niedyskryminowania z jakiegokolwiek przyczyny.
Skarżący zdaje sobie sprawę z faktu, iż stosunek służbowy strażaków PSP (i generalnie służb mundurowych i zmilitaryzowanych) cechuje się daleko idącą odrębnością w stosunku do pracowniczego systemu zatrudnienia uregulowanego przepisami Kodeksu pracy.
Tym niemniej zarówno na gruncie Konstytucji RP, jak i prawa Unii Europejskiej część rozwiązań, w analogiczny sposób reguluje zarówno stosunki prawa pracy, jak i administracyjnoprawne stosunki służbowe. Dotyczy to między innymi kwestii czasu służby (pracy) i służby (pracy) ponad normę, na co jednoznacznie wskazał Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym już wyroku z dnia 23 lutego 2010 r., w sprawie K 1/08.
20. W powyższym stanie rzeczy, zdaniem skarżącego nie istnieją żadne prawnie relewantne przesłanki uzasadniające stosowanie wobec strażaków PSP innych zasad ogólnych skutkujących niższymi stawkami za służbę w godzinach nadliczbowych, niż stosowane w stosunku do pracowników.

Przepisy prawa pracy w art. 151¹ ustawy kodeksu pracy przewidują, że za pracę w godzinach nadliczbowych przysługuje **poza normalnym wynagrodzeniem dodatek do wynagrodzenia w wysokości:**

1. 100 % wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych przypadających w nocy, niedziele i święta niebędące dla pracownika dniami pracy zgodnie z rozkładem czasu pracy oraz w dniu wolnym od pracy udzielonym za prace w niedzielę lub święto zgodnie z obowiązującym pracownika rozkładem czasu pracy.

2. 50 % wynagrodzenia za prace pozostałych godzinach nadliczbowych w pozostałych dniach.

21. Natomiast, jak wskazano powyżej, strażacy Państwowej Straży Pożarnej zgodnie z zaskarżonym art. 97c ust. 1 ustawy o PSP, za służbę ponad normę czasu służby nie otrzymują nawet swojego normalnego wynagrodzenia, a jedynie 60 % średniego uposażenia w formacji. Tak rażącej różnicy w traktowaniu strażaków w stosunku do innych grup obywateli nie sposób uzasadnić konstytucyjnie.

Analiza uzasadnienia projektu ustawy (przywołany już druk sejmowy 3433) wskazuje, iż jedynym powodem takiego uregulowania jest rzekomy brak środków finansowych na zapłacenie strażakom sprawiedliwych stawek, przy jednoczesnym przyjęciu przez projektodawcę, iż konieczne jest zapewnienie „wyższych stanów osobowych”. Inaczej mówiąc zamiast zapewnić odpowiednią liczbę etatów dla służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obywateli, postanowiono, że uzupełni się tę lukę zaniżając stawkę płaconą strażakom za nadgodziny, poniżej normalnej stawki godzinowej.

Bez wątpienia takie działanie prawodawcy narusza zasadę zaufania obywateli do Państwa i stanowionego przez nie prawa. Zdaniem skarżącego, takie rozwiązanie stanowi również swoistą pułapkę legislacyjną zastawioną na strażaków. A taki stan rzeczy narusza art. 2 Konstytucji RP.

22. Stanowisko skarżącego częściowo potwierdza rozwiązanie przyjęte w zapisach ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 217 poz. 1280), gdzie w art. 1 punkcie 29 wprowadzono rozdział 9a do ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. A w art. 68 f ustawy przewiduje się w ustępie 4, że *Stawkę godzinową ekwiwalentu za każdą rozpoczętą godzinę służby, o*

której mowa w ust. 1, ustala się w wysokości 1/172 przeciętnego uposażenia odpowiednio funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu, określanego według przepisów odrębnych dotyczących tych funkcjonariuszy jako wielokrotność kwoty bazowej.

23. Poza wskazanymi wyżej przepisami Konstytucji RP zaskarżone uregulowanie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej jest sprzeczne z art. 30 Konstytucji RP, albowiem określenie stawki za służbę powyżej normy czasu służby na tak niskim poziomie stanowi zdaniem skarżącego naruszenie prawa do poszanowania godności strażaków przez władze publiczne. Godne wynagrodzenie adekwatne do wykonanej pracy jest zdaniem skarżącego ujęte w szeroko rozumianej zasadzie poszanowania godności.

Załączniki:

2. pełnomocnictwo
3. 5 egzemplarzy skargi
4. 1 komplet odpisów orzeczeń (2 egz.)
5. 4 kopie kompletów orzeczeń (2 egz.)

Radca Prawny
mgr Sebastian Jarych