Warszawa, dn. 19 listopada 2014 roku

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
Al. Szucha 12A
00-918 Warszawa

Wnioskodawca:
ZARZĄD GŁÓWNY
NIEZALEŻNEGO SAMORZĄDNEGO ZWIĄZKU ZAWODOWEGO POLICJANTÓW
z siedzibą w Warszawie, ul. Puławska 148/150 02-624 Warszawa
reprezentowany przez:
adw. dr Martę Derlatka
Kancelaria Adwokacka adw. dr Marta Derlatka
ul. Łowicka 23
02-502 Warszawa
adres do doręczeń jw.

Organ, który wydał kwestionowany akt normatywny:
Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

Wniosek o zbadanie zgodności przepisów Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 2011 r. nr 287 poz. 1687 ze zm.) z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

Niniejszym, działając w imieniu Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów (na podstawie Uchwały nr ZZ-751/2014 (w

ul. Łowicka 23 lok. 210, 02-502 Warszawa, tel.: +48 22 406 15 03 , fax: +48 22 406 08 83,
sekretariat@derlatka.eu , www.derlatka.eu

załączeniu) Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 2011 r. nr 287 poz. 1687 ze zm.), na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 2 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1977 o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), wnoszę o zbadanie zgodności

1) art. 115a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji w brzmieniu nadanym Ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy - Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. 2001 r. nr 100 poz. 1084) z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji;

2) art. 115a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji w brzmieniu nadanym Ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy - Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. 2001 r. nr 100 poz. 1084) z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

UZASADNIENIE

1. Zagadnienia formalnoprawne

1.1. Legitymacja do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego

ul. Łowicka 23 lok. 210, 02-502 Warszawa, tel.: +48 22 406 15 03 , fax: +48 22 406 08 83,
sekretariat@derlatka.eu , www.derlatka.eu

Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji ogólnokrajowe organy związków zawodowych mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności aktów normatywnych z aktami normatywnymi o wyższej mocy prawnej w hierarchii źródeł prawa. Zgodnie z art. 191 ust. 2 Konstytucji legitymacja przysługująca Wnioskodawcy jest legitymacją szczególną, co oznacza, że przedmiotem wniosku mogą być objęte tylko takie przepisy, które dotyczą spraw objętych zakresem działania Wnioskodawcy. Ponadto, jak wskazuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego *conditio sine qua non* wszczęcia postępowania jest uchwała ogólnokrajowego organu związku zawodowego w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 25 sierpnia 2005 r., Tw 33/05, OTK ZU nr 5/B/2005, poz. 185).

Wobec powyższego na wstępie należy wskazać, że niniejszy wniosek spełnia wskazane warunki. „Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Policjantów" zgodnie z § 5 ust. 1 Statutu jest *„ogólnokrajową, dobrowolną, samorządną organizacją zawodową zrzeszającą policjantów, emerytów i rencistów Policji, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych."*. Wnioskodawcą jest więc organizacja zawodowa o zasięgu ogólnokrajowym, a więc podmiot, któremu na gruncie przepisów Konstytucji przypisuje się legitymację szczególną do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego jeśli dany akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania Wnioskodawcy. Przedmiotem wniosku jest przepis kształtujący uprawnienia funkcjonariuszy Policji z tytułu uzyskiwania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop (art. 115a *Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, dalej: *Ustawa o Policji*). Zaskarżony przepis mieści się w zakresie działalności Wnioskodawcy, pozostając z nią w bezpośrednim związku. Uprawnienia te wpisują się w zakres działalności ZG NSZZ Policjantów. Zgodnie z § 9 Statutu NSZZ Policjantów:

Celami Związku są obrona praw, godności oraz interesów policjantów, emerytów i rencistów Policji, w szczególności poprzez:

ul. Łowicka 23 lok. 210, 02-502 Warszawa, tel.: +48 22 406 15 03 , fax: +48 22 406 08 83,
sekretariat@derlatka.eu , www.derlatka.eu

1) ochronę policjantów i ich rodzin oraz emerytów i rencistów przed obniżeniem poziomu życia;

2) ochronę prawną policjantów;

3) wpływanie na politykę kształtowania korzystnych warunków służby i płacy oraz innych świadczeń na rzecz policjantów;

4) nadzór nad realizacją zadań z zakresu bhp i medycyny pracy, profilaktyki medycznej;

(...)

17) inne działania mające istotny wpływ na ochronę zawodowych i socjalnych interesów policjantów, emerytów, rencistów oraz ich rodzin.

Zgodnie zaś z art. 1 *Ustawy o Policji* przepisy zaskarżonej ustawy tworzą Policję jako formację mundurową. Nie ulega wątpliwości, że ustawa ta znajduje zastosowanie do funkcjonariuszy Policji. W kontekście przywołanych powyżej przepisów legitymacja Wnioskodawcy jest uzasadniona.

Podstawę dla złożenia niniejszego wniosku stanowiła uchwała ZG NSZZ Policjantów Nr ZZ-751/2014, podjęta na posiedzeniu w dniu 18 listopada 2014 r., wyrażająca wolę poddania kontroli zgodności:

1) art. 115a *Ustawy o Policji* z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 115a *Ustawy o Policji* z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.1. Zarzut niezgodności art. 115a Ustawy o Policji z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji

ul. Łowicka 23 lok. 210, 02-502 Warszawa, tel.: +48 22 406 15 03 , fax: +48 22 406 08 83,
sekretariat@derlatka.eu , www.derlatka.eu

Art. 115a *Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji* dodany na mocy art. 1 pkt 33 *Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy - Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną* (Dz.U. 2001 r. nr 100 poz. 1084) (dalej: *Ustawa o zmianie ustawy o Policji*) stanowi, co następuje:

> *Ekwiwalent pieniężny za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego oraz za każde rozpoczęte 8 godzin niewykorzystanego czasu wolnego przysługującego na podstawie art. 33 ust. 3 ustala się w wysokości 1/30 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym.*

W analogiczny sposób uregulowana została kwestia ekwiwalentu przyznawanego funkcjonariuszom Straży Granicznej w § 2 ust. 1 *Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 września 2005 r. w sprawie ekwiwalentów pieniężnych za niewykorzystane przez funkcjonariusza Straży Granicznej urlopy i czas wolny od służby* (Dz.U. 2005 r. nr 186 poz. 1560) oraz funkcjonariuszom Centralnego Biura Antykorupcyjnego w § 20 ust. 1 *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2007 r. w sprawie urlopów funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego* (Dz.U. 2007 r. nr 17 poz. 100), gdzie ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy oblicza się mnożąc 1/30 uposażenia przez liczbę dni niewykorzystanych urlopów wypoczynkowych lub dodatkowych. Z kolei *Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu* (Dz.U. 2014 r. poz. 170) w art. 105 ust. 1 pkt 2 funkcjonariuszowi zwalnianemu ze służby w BOR przyznała prawo do ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy niewykorzystany w roku zwolnienia ze służby oraz za urlopy zaległe, jednakże nie reguluje zasad jego przyznawania. Co za tym idzie, ekwiwalent jest naliczany na zasadzie analogii do innych przepisów zawartych w ustawie, czego skutkiem jest przyjęcie takiej samej metody, jak w przypadku *Ustawy o Policji* i pozostałych wskazanych wyżej

ul. Łowicka 23 lok. 210, 02-502 Warszawa, tel.: +48 22 406 15 03 , fax: +48 22 406 08 83,
sekretariat@derlatka.eu , www.derlatka.eu

regulacji, tj. mnożenia liczby dni niewykorzystanych urlopów przez 1/30 uposażenia zasadniczego z dodatkami o charakterze stałym.

Odmiennie prezentuje się metoda naliczania ekwiwalentu wobec funkcjonariuszy innych służb mundurowych. W stosunku do funkcjonariuszy Agencji Wywiadu znajduje zastosowanie § 8 ust. 1 *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie urlopów funkcjonariuszy Agencji Wywiadu* (Dz.U. 2011 r. nr 159, poz. 950), zgodnie z którym ekwiwalent pieniężny za za każdy niewykorzystany dzień urlopu wypoczynkowego wynosi 1/22 uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami do uposażenia o charakterze stałym. Takie samo brzmienie otrzymał § 9 ust. 1 *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 maja 2011 r. w sprawie urlopów funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego* (Dz.U. 2011 r. nr 110 poz. 643). Analogiczne zasady obowiązują także funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu i Wywiadu Wojskowego (§ 15 *Rozporządzeń Ministra Obrony Narodowej: z dnia 25 września 2006 r. w sprawie urlopów funkcjonariuszy Służby Wywiadu Wojskowego* (Dz.U. 2006 r. nr 174, poz. 1263) oraz *z dnia 25 września 2006 r. w sprawie urlopów funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego* (Dz.U. 2006 r. nr 174, poz. 1262)). Prawo do ekwiwalentu w takiej samej wysokości przysługuje również żołnierzom zawodowym na mocy art. 97 *Ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych* (Dz.U. 2010 r. nr 90, poz. 593 ze zm.).

Z kolei zgodnie z art. 137 ust. 2 i 151 ust. 2 *Ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej* (Dz.U. 2014 r. poz. 173) ekwiwalent pieniężny za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego oraz za każde rozpoczęte 8 godzin niewykorzystanego czasu wolnego od służby ustala się w wysokości 1/21 miesięcznego uposażenia zasadniczego, wraz z dodatkami o charakterze stałym, należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym.

Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji, własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

Prawo funkcjonariusza do ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop jest prawem majątkowym. Trybunał w wyroku z dnia 23 lutego 2010 r. orzekł wprost: „*Prawo do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop lub czas wolny od służby jest prawem majątkowym*

ul. Łowicka 23 lok. 210, 02-502 Warszawa, tel.: +48 22 406 15 03 , fax: +48 22 406 08 83,
sekretariat@derlatka.eu , www.derlatka.eu

policjanta, którego ograniczenie musi odpowiadać wymogom art. 31 ust. 3 Konstytucji." (sygn. K 1/08, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 14). Z kolei w wyroku z dn. 22 marca 2011 r. Trybunał wskazał, iż „*Zgodnie z wzorcem określonym w art. 64 ust. 2 Konstytucji, własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Oznacza to, że co do zasady ochrona ta nie może być różnicowana z uwagi na zakres podmiotowy praw.*" (sygn. SK 13/08, OTK ZU nr 2/A/2011 poz. 12). Trybunał wskazuje, że o ile ustawodawca ma wprawdzie w zasadzie swobodę w zakresie kreowania innych niż własność praw majątkowych, zarówno co do ich charakteru prawnego, jak i przenoszalności, to nie uzasadnia to jednak arbitralnego kształtowania treści i granic poszczególnych praw majątkowych, spełniających identyczne funkcje i chroniących podobne interesy (zob. wyrok TK z 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85). Ze względu, że postanowienie art. 64 ust. 2 Konstytucji należy traktować jako jedno ze szczegółowych odniesień art. 32 Konstytucji, to powinien być interpretowany i stosowany w bliskim związku z art. 32 Konstytucji. Zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne (tak L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, komentarz do art. 64, s. 15-16; pogląd ten podziela Trybunał Konstytucyjny, zob. przywołany wyżej wyrok o sygn. SK 13/08).

Analiza poszczególnych pragmatyk służb mundurowych prowadzi do wniosku o naruszeniu przez art. 115a *Ustawy o Policji* zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, mającej ugruntowaną definicję i rozumienie na gruncie orzecznictwa TK (por. np. przywołany wyżej wyrok o sygn. SK 13/08, wyrok z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt SK 61/13, LEX 1461206). Trybunał wskazuje, że zasada równości oznacza nakaz jednakowego traktowania wobec prawa podmiotów i sytuacji podobnych charakteryzujących się cechą relewantną. Ustalenie cechy relewantnej (lub stwierdzenie jej braku) nastąpić może dopiero w przy uwzględnieniu funkcji i celów poszczególnych regulacji.

We wszystkich przywołanych powyżej ustawach przy obliczaniu ekwiwalentu pieniężnego stosuje się dwa czynniki mnożenia: liczbę dni niewykorzystanego urlopu oraz czynnik odpowiadający ułamkowej części miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego z dodatkami o charakterze stałym. Przyjęty w większości porównywanych ustaw czynnik 1/22

ul. Łowicka 23 lok. 210, 02-502 Warszawa, tel.: +48 22 406 15 03 , fax: +48 22 406 08 83,
sekretariat@derlatka.eu , www.derlatka.eu

(ew. 1/21) odpowiada średniomiesięcznej (w skali roku) liczbie dni roboczych funkcjonariuszy. Zważywszy, że urlopy są udzielane w dni służby, a nie w dni wolne od służby ustawowo lub w wyniku rozkładu służby, ekwiwalent pieniężny jest obliczany właśnie poprzez przemnażanie wynagrodzenia za 1 dzień służby w miesiącu (a nie 1 dzień miesiąca) przez liczbę dni niewykorzystanego urlopu (a więc dni służby, dni roboczych). W podobny sposób prawo pracy konstruuje zasady przyznawania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop. Zgodnie z *Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop* (Dz.U. 1997 r. nr 2 poz. 14) ekwiwalent za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego jest ustalany corocznie przy uwzględnieniu czynnika średniomiesięcznej (w skali roku) liczby dni roboczych (§ 19 niniejszego rozporządzenia), która w zasadzie nie przekracza 22 dni. Podsumowując, w regulacjach posługujących się czynnikiem w wysokości 1/22 (1/21), mianownik odpowiada liczbie dni służby w miesiącu. Należy zauważyć, że taką interpretację poparł Minister Spraw Wewnętrznych w piśmie do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 15 lutego 2012 r. (znak: DP-I-0231-3/15/ES). Pismo to było głosem w szerokiej debacie na temat celowości art. 115a *Ustawy o Policji*. Finalnie jednak, w toku prac nad ustawą nowelizującą *Ustawę o Policji* członkowie komisji senackich nie odnieśli się do stanowiska Ministra dotyczącego art. 115a *Ustawy o Policji* (por. druk senacki nr 27 S).

W stosunku do funkcjonariuszy Policji (a także Straży Granicznej, CBA oraz BOR) ustawodawca zastosował czynnik w wysokości 1/30. Mianownik ułamka – liczba 30 – odnosi się jak można sądzić do liczby dni kalendarzowych w miesiącu. Nie znajduje to jednak żadnego uzasadnienia aksjologicznego. Zważywszy na cel art. 115a *Ustawy o Policji* – jakim jest zrekompensowanie strat, które w wyniku utraty dni płatnego urlopu poniósł funkcjonariusz – ustanowienie mianownika w wysokości odpowiadającej ilości dni w miesiącu, a nie ilości dni służby nie ma sensu, gdyż nie prowadzi do wskazanego celu, tj. kompensacji utraconych dni urlopu. Należy w tym miejscu zauważyć, że Minister Spraw Wewnętrznych w przywołanym wyżej piśmie z dn. 15 lutego 2012 r. wysunął hipotezę, iż ekwiwalent przyznawany funkcjonariuszom Policji w oparciu o czynnik 1/30 był kompatybilny z poprzednim stanem prawnym, w którym obowiązywała zasada udzielania

ul. Łowicka 23 lok. 210, 02-502 Warszawa, tel.: +48 22 406 15 03 , fax: +48 22 406 08 83,
sekretariat@derlatka.eu , www.derlatka.eu

urlopu w dniach kalendarzowych. Nie sposób zgodzić się z tym stwierdzeniem. Przejście z systemu urlopu 30-dniowego liczonego w dniach kalendarzowych na system 26-dniowy liczony w dniach roboczych nastąpił bowiem równocześnie z wprowadzeniem art. 115a i to na mocy tego samego aktu prawnego, tj. na mocy art. 1 pkt 24 *Ustawa o zmianie ustawy o Policji*.

Należy w tym miejscu wyjaśnić, że metoda obliczania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop zawarta w *Ustawie o Policji* jest mniej korzystna, niż metoda, w której czynnikiem jest liczba 1/22 lub 1/21. Oczywiste jest, że 1/30 uposażenia zasadniczego z dodatkami stałymi jest kwotą niższą, od 1/22 tegoż uposażenia. W konsekwencji za każdy dzień niewykorzystanego urlopu funkcjonariusz Policji otrzyma odpowiednio mniejszy ekwiwalent, niż otrzymujący takie samo uposażenie zasadnicze funkcjonariusz Służby Więziennej czy żołnierz zawodowy. Tym samym przyjąć należy, że przyjęcie przez ustawodawcę odmiennych regulacji prawnych prowadzi do zróżnicowania sytuacji prawnej.

Zasada równości nie ma charakteru absolutnego i dopuszczalne jest wprowadzanie ograniczeń. Muszą one jednak pozostawać w zgodzie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności art. 31 ust. 3 Konstytucji. W wyroku z dnia 5 listopada 2013 r. (sygn. K 40/12, OTK ZU nr 8/A/2013, s. 1539) Trybunał Konstytucyjny wskazał: *„Odstępstwo takie* [od zasady równości – przyp. Wnioskodawcy] *jest dozwolone, jeżeli zróżnicowanie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej (...)"*. Wnioskodawca ma też świadomość, że kwestionowany akt prawny korzysta z domniemania konstytucyjności (tak np. w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2012 r. sygn. P 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 75), a także że ustawodawca ma szeroko zakreśloną swobodę w wyznaczaniu cechy relewantnej, o czym Trybunał Konstytucyjny przypomniał w wyroku z dnia 7 kwietnia 2011 r.: *„Ustawodawcy przysługuje przy tym swoboda co do określenia cechy relewantnej, według której dokonywane jest zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych adresatów. Przyjmować należy domniemanie, że ustawodawca działa w tej mierze zgodnie z Konstytucją, a więc sam dobór cech relewantnych, jak i przeprowadzane na ich podstawie klasyfikacje korzystają z domniemania konstytucyjności."* (sygn. K 4/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 20). W konsekwencji

ul. Łowicka 23 lok. 210, 02-502 Warszawa, tel.: +48 22 406 15 03 , fax: +48 22 406 08 83,
sekretariat@derlatka.eu , www.derlatka.eu

funkcjonariusze różnych służb mundurowych mogą – w zależności od celu regulacji – być traktowani w różny sposób, a sama przynależność do formacji mundurowych nie musi stanowić wspólnej cechy relewantnej (tak w wyroku z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. K 4/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 20). Podobnie w wyroku z 19 października 2004 r. Trybunał wskazał, iż *„W konsekwencji, z samej przynależności do omawianej kategorii nie można a priori wysnuwać wniosku, że status prawny poszczególnych profesji do niej zaliczanych powinien być kształtowany przez ustawodawcę w sposób identyczny"* (sygn. K 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 93). Tym samym, specyfika służby może stanowić uzasadnienie dla zróżnicowania sytuacji prawnej funkcjonariuszy różnych formacji. Podsumowując, chcąc dowieść naruszenia zasady równości należy wskazać podmioty wykazujące się cechą podobną, w stosunku do których zróżnicowano przepisy prawa, przy czym zróżnicowanie to zarazem nie jest i relewantne (nie pozostaje w bezpośrednim związku z celem i treścią przepisów), i proporcjonalne (waga interesu, któremu służy zróżnicowanie pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów naruszonych) i nie pozostaje w związku z innymi wartościami rangi konstytucyjnej.

Celem art. 115a *Ustawy o Policji*, tak samo, jak analogicznych przepisów w pozostałych ustawach pragmatycznych, jest kompensacja straty poniesionej przez funkcjonariusza w wyniku niepełnego wykorzystania płatnego urlopu. Rekompensata pieniężna jest wypłacana dopiero po zakończeniu stosunku służby (w przypadku zwolnienia funkcjonariusza ze służby – art. 114 ust. 1 pkt 2 *Ustawy o Policji* albo jego śmierci – art. 116 ust. 1 *Ustawy o Policji*). W rozpatrywanym przypadku za cechę relewantną należy uznać samo pozostawanie w stosunku służby. W tym przypadku nie można uznać, że warunki (specyfika) służby funkcjonariuszy Policji (a także funkcjonariuszy Straży Granicznej, CBA oraz BOR) są na tyle odmienne od warunków służby pozostałych funkcjonariuszy (Straży Więziennej, AW, ABW, SWW, SKW oraz żołnierzy zawodowych), by stanowiło to uzasadnienie dla zastosowania w stosunku do nich mniej korzystnego czynnika przy ustalaniu ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop. Warunki służby nie powinny w ogóle mieć wpływu na zróżnicowanie uregulowań dotyczących wypłacania tego ekwiwalentu. Prawa majątkowe chroniące te same interesy i spełniające identyczne funkcje mogą być zróżnicowane jedynie w oparciu o obiektywnie sprawdzalne okoliczności o charakterze przedmiotowym (por. wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr

ul. Łowicka 23 lok. 210, 02-502 Warszawa, tel.: +48 22 406 15 03 , fax: +48 22 406 08 83,
sekretariat@derlatka.eu , www.derlatka.eu

8/A/2003, poz. 82). Wszyscy funkcjonariusze – podobnie do podmiotów pozostających w stosunku pracy – w przypadku zwolnienia ze służby albo śmierci znajdują się w takiej samej sytuacji. Przepisy przyznające rekompensatę pieniężną za niewykorzystany urlop mają za zadanie chronić prawo funkcjonariusza (albo jego spadkobierców) do zrównoważenia stanu jego majątku. Każdy funkcjonariusz w momencie zwolnienia albo śmierci w takim samym stopniu nie ma możliwości wykorzystać zaległego płatnego urlopu.

Zastosowanie czynnika 1/30 – zmiana art. 115a na mocy *Ustawy o zmianie ustawy o Policji* została w niej umieszczona na drodze poprawek komisji sejmowych w toku prac Sejmu, toteż brak jest pisemnego uzasadnienia w drukach sejmowych inicjujących proces legislacyjny (druki sejmowe nr 2012 oraz nr 2012-A) ani drukach wprowadzających poprawkę (druk sejmowy nr 2736) prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej funkcjonariuszy Policji (a także Straży Granicznej, CBA oraz BOR) i funkcjonariuszy pozostałych służb. Zróżnicowania, które nie znajduje uzasadnienia w celach regulacji. Celem instytucji ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop jest zrekompensowanie podmiotowi szkody, którą poniósł w wyniku niemożności realizacji urlopu. Zasadą zarówno w prawie pracy, jak i w większości ustaw pragmatycznych jest wypłacenie dziennego wynagrodzenia (uposażenia zasadniczego) za każdy dzień niewykorzystanego urlopu w stosunku 1:1. Taki sam cel, tj. cel pełnej kompensacji, przyświecał ustawodawcy zarówno przy konstruowaniu przepisów skierowanych do pracowników, jak i do funkcjonariuszy służb mundurowych. Zdaniem Wnioskodawcy zróżnicowanie nie znajduje też uzasadnienia w żadnych wartościach konstytucyjnych. Nawet zasada równowagi budżetowej, która może być przesłanką odejścia od zasady równości (por. wyrok Trybunały Konstytucyjnego z dnia 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79), nie znajduje w rozpatrywanym przypadku zastosowania. By zróżnicowanie było zasadne, choćby i w oparciu o tę zasadę, musiałoby być oparte o obiektywne kryterium zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów. Jak zostało to wyżej wskazane, taka sytuacja nie zachodzi. W związku z tym rozpatrywanie relewantności przyczyny zróżnicowania oraz jej proporcjonalności do pozostałych wartości konstytucyjnych jest bezprzedmiotowe.

ul. Łowicka 23 lok. 210, 02-502 Warszawa, tel.: +48 22 406 15 03 , fax: +48 22 406 08 83,
sekretariat@derlatka.eu , www.derlatka.eu

Należy w tym miejscu wskazać, że Minister Spraw Wewnętrznych w przywołanym wyżej piśmie z dn. 15 lutego 2012 r. wyraził stanowisko zasadniczo zbieżne ze poglądem Wnioskodawcy. Stwierdził, iż w związku z faktem, iż obecnie urlop udziela się w wymiarze 26 dni, zaś średniomiesięczna (w roku) liczba dni roboczych policji wynosi *circa* 22 dni, zasadne byłoby zastosowanie w stosunku do funkcjonariuszy Policji czynnika w wysokości 1/22. Na marginesie należy też zauważyć, że kwestionowana regulacja jest sprzeczna z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Wnioskodawca nie powołał art. 2, jako odrębnego wzorca kontroli konstytucyjności z uwagi na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, w którym wskazuje się, że „jeżeli podstawę kontroli stanowi zasada równości wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie jest celowe sięganie do zasady sprawiedliwości społecznej jako odrębnej podstawy kontroli przy badaniu zarzutów dotyczących nieusprawiedliwionych zróżnicowań sytuacji podmiotów prawa. Trybunał podkreślał jednocześnie, że zasada sprawiedliwości społecznej ma charakter bardziej ogólny niż zasada równości" (zob. wyrok z 4 czerwca 2013 r., SK 49/12). Samo powołanie argumentacji w uzasadnieniu wskazującej, że można w tym przypadku mówić również o naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej wydaje się w tym miejscu słuszne i uzasadnione. Zastosowane przez ustawodawcę odmienne potraktowanie podmiotów podobnych nie może być w tym przypadku uznane za dopuszczalne nie spełnia ono wymogów relewantności, racjonalności, proporcjonalności w powiązaniu zasadą sprawiedliwości społecznej.

Podsumowując, art. 115a *Ustawy Policji* pozostaje w sprzeczności z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jego konsekwencją jest bowiem wyraźne zróżnicowanie ochrony prawnej prawa majątkowego, jakim jest prawo do ekwiwalentu pieniężnego. Zróżnicowanie dotyczy podmiotów wykazujących się cechą wspólną i znajdujących się w identycznych sytuacjach. Brak jest wartości konstytucyjnych, które takie zróżnicowanie by uzasadniały. Tym samym art. 115a *Ustawy o Policji* pozostaje w sprzeczności z zasadą równej ochrony praw majątkowych oraz zasadą równości w prawie i zasadą proporcjonalności.

ul. Łowicka 23 lok. 210, 02-502 Warszawa, tel.: +48 22 406 15 03 , fax: +48 22 406 08 83,
sekretariat@derlatka.eu , www.derlatka.eu

2.2. Zarzut niezgodności art. 115a Ustawy o Policji z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji

Art. 66 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej formułuje prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów, a także nakazuje ustalenie maksymalnych norm czasu pracy. Chociaż ma w dużej mierze charakter odsyłający, to formułuje prawa podmiotowe (tak L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, Warszawa 2003, komentarz do art. 66 ust. 2, s. 2). Podmiotem tych praw jest „pracownik", co rozumieć należy jako osobę pozostającą w stosunku pracy. Tym niemniej w ocenie Trybunału Konstytucyjnego przepis ten należy stosować *mutatis mutandis* również do funkcjonariuszy. Tym samym przepis odnosi się nie tylko do czasu pracy i czasu wolnego od pracy, ale również „czasu służby" i „czasu wolnego od służby" (por. wyrok z dnia 23 lutego 2010 r., sygn. K 1/08, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 14). Adresatem obowiązków wynikających ze wskazanych praw podmiotowych jest z kolei ustawodawca. Szczegółowe normy czasu pracy (służby) winna określać ustawa. Chociaż art. 81 Konstytucji wskazuje, iż praw wyrażonych w art. 66 Konstytucji można dochodzić w granicach określonych w ustawie, to praktyka orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego wykazuje, że nie stoi to na przeszkodzie, by art. 66 ust. 2 Konstytucji był wzorcem kontroli zarówno samodzielnym (np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 kwietnia 2005 r., sygn. SK 51/03, LEX 149964), jak i w związku z innymi przepisami Konstytucji (np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, LEX 1477531).

Wnioskodawca podkreśla, że prawa wskazane w art. 66 ust. 2 Konstytucji należy traktować jako konstytucyjną gwarancję prawa do wypoczynku. Jej korelatem pozostaje kwestia czasu pracy (służby) i jego maksymalny wymiar. Prawo do corocznego płatnego urlopu jest prawem bezwarunkowym. Co za tym idzie, rekompensata pieniężna, która wchodzi w miejsce niewykorzystanego urlopu, jest jego koniecznym substytutem i powinna w pełnym stopniu wynagradzać poniesioną stratę. Jak wskazuje się we wspomnianym powyżej wyroku o sygn. K 1/08:

ul. Łowicka 23 lok. 210, 02-502 Warszawa, tel.: +48 22 406 15 03 , fax: +48 22 406 08 83,
sekretariat@derlatka.eu , www.derlatka.eu

Prawo do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop lub czas wolny od służby jest prawem majątkowym policjanta, którego ograniczenie musi odpowiadać wymogom art. 31 ust. 3 Konstytucji. Prawo do corocznego płatnego urlopu jest gwarantowane w art. 66 ust. 2 Konstytucji i nie może być arbitralnie ograniczone również w odniesieniu do rekompensaty pieniężnej za urlop niewykorzystany lub za czas wolny od pracy (w przypadku zaś policjantów – służby).

Jednocześnie art. 66 ust. 2 Konstytucji nakazuje ustawowe unormowanie maksymalnego czasu pracy. W wyroku o sygn. K 1/08 wskazuje się, że:

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.

W ocenie Wnioskodawcy zastosowanie w art. 115a *Ustawy o Policji* czynnika 1/30 ogranicza prawo funkcjonariusza do wypoczynku. Celem art. 115a *Ustawy o Policji* jest zrekompensowanie funkcjonariuszowi niewykorzystanego urlopu. Z tego związku wynika, że rekompensata pieniężna winna być adekwatna do maksymalnych norm czasu służby, a urzeczywistnić to może jedynie poprzez pełne pokrycie szkody, jaką poniósł funkcjonariusz w związku z niewykorzystaniem urlopu. W obecnym stanie prawnym funkcjonariusze Policji za każdy dzień niewykorzystanego urlopu otrzymują ok. 73% dziennego uposażenia, czego w żaden sposób nie można uznać za pełną rekompensatę poniesionej straty. Ponadto znaczy to, że pośrednio zmniejszony zostaje czas wypoczynku funkcjonariusza, a przez to prawo do płatnego urlopu. Należy w tym miejscu wyjaśnić, że zazwyczaj niewykorzystanie przez funkcjonariusza Policji urlopu jest konsekwencją nie jego woli, a obiektywną niemożliwością wynikającą z rozkładu czasu służby, niedostatecznej ilości funkcjonariuszy, czy decyzji przełożonych.

ul. Łowicka 23 lok. 210, 02-502 Warszawa, tel.: +48 22 406 15 03 , fax: +48 22 406 08 83,
sekretariat@derlatka.eu , www.derlatka.eu

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane 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. Nadto ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Trudności z interpretacją art. 115a *Ustawy o Policji* w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji wynikają także z braków w formalnym uzasadnieniu *Ustawy o zmianie ustawy o Policji*. Art. 31 ust. 3 Konstytucji tworzy zamknięty katalog celów, które mogą stanowić uzasadnienie ograniczenia wolności i i praw. Nie sposób uznać, by którykolwiek z nich miał na względzie ustawodawca. W stosunku do kategorii „bezpieczeństwa państwa" nie uformowało się jeszcze polskie orzecznictwo konstytucyjne. Pojęcie to zdefiniować można jako *„stan braku zagrożeń, umożliwiający państwu (narodowi) bezpieczną egzystencję i rozwój"* (W. Wołpiuk, *Siły zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998, s. 47). Wątpliwe wydaje się, by tę przesłankę miał na względzie ustawodawca. Ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop przyznawany jest w momencie zwolnienia funkcjonariusza ze służby (art. 114 ust. 1 pkt 2 *Ustawy o Policji*) albo jego śmierci (art. 116 ust. 1 *Ustawy o Policji*). Trudno więc uznać, by przepis działał na funkcjonariusza w sposób motywujący go do rzetelnego wykonywania obowiązków służbowych, albo też pozytywnie wpływał na bezpieczeństwo i obronność Rzeczypospolitej. Równie trudno uznać, że art. 115a *Ustawy o Policji* w obecnej formie wpływa dodatnio na porządek publiczny. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 1999 r. (sygn. P 2/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2), *„przesłanka ochrony porządku publicznego, mimo jej dalece niedookreślonego treściowo charakteru, mieści w sobie niewątpliwie postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwia normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej."*. Ograniczenie prawa funkcjonariuszy do rekompensaty pieniężnej za niewykorzystany urlop zdaje się nie mieć żadnego przełożenia na kategorię porządku publicznego. Rozpatrywanie art. 115a *Ustawy o Policji* przez pryzmat przesłanek „ochrony środowiska", „zdrowia publicznego" i „moralności publicznej" zdaje się być całkowicie bezcelowe. Art. 115a *Ustawy o Policji* nie wpływa też w żaden sposób na prawa i wolności innych osób. Nie ma tym samym teoretycznej nawet możliwości, by obecna regulacja miała na celu ochronę wolności i praw innych podmiotów.

ul. Łowicka 23 lok. 210, 02-502 Warszawa, tel.: +48 22 406 15 03 , fax: +48 22 406 08 83,
sekretariat@derlatka.eu , www.derlatka.eu

W konsekwencji braku wyraźnego celu wprowadzenia ograniczenia niemożliwa jest ani kontrola przydatności regulacji (możliwości osiągnięcia wyznaczonego celu), ani jego konieczności (niemożności wybrania środka o łagodniejszym charakterze), ani jego proporcjonalności *sensu stricto*.

Wobec braku uzasadnienia ograniczenia prawa wyrażonego w art. 66 ust. 2 Konstytucji w przesłankach wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, przyjąć należy, iż doszło do arbitralnego i nieuzasadnionego ograniczenia prawa do wypoczynku.

Należy też wskazać, że wątpliwości Wnioskodawcy w zakresie konstytucji art. 115a *Ustawy o Policji* w kontekście art. 66 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji podzielił w pełni Rzecznik Praw Obywatelskich. W piśmie z dn. 7 marca 2014 r. (znak III.7044.23.2014.TO) skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych wskazał, że kwestionowany przepis w istocie mógł naruszyć art. 66 ust. 2 Konstytucji. Minister Spraw Wewnętrznych 25 marca 2014 r. poinformował Rzecznika Praw Obywatelskich, iż dostrzega wątpliwości natury konstytucyjnej i podzielił stanowisko, że powinny zostać podjęte działania mające na celu urealnienie stawki ekwiwalentu pieniężnego.

Podsumowując, art. 66 ust. 2 Konstytucji wyraża prawo do corocznego płatnego urlopu, a także nakłada na ustawodawcę określenia maksymalnych norm czasu pracy. Korelatem tych praw jest prawo do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop lub czas wolny od służby, którego ograniczenie musi odpowiadać wymogom art. 31 ust. 3. Jako, że ustanowienie czynnika mnożenia przy ustalaniu ekwiwalentu pieniężnego na poziomie 1/30 w sposób otwarty godzi w interesy majątkowe i słuszne oczekiwania funkcjonariuszy Policji, które są korelatem prawa do płatnego urlopu, a nie znalazło uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych, uznać należy, że doszło do ograniczenia prawa do ekwiwalentu pieniężnego, a przez to też prawa do corocznego płatnego urlopu.

Mając powyższe na względzie wnoszę jak w *petitum* wniosku.

ul. Łowicka 23 lok. 210, 02-502 Warszawa, tel.: +48 22 406 15 03 , fax: +48 22 406 08 83,
sekretariat@derlatka.eu , www.derlatka.eu