

WYROK

z dnia 5 października 2015 r.

Sygn. akt SK 39/14*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Marek Kotlinowski – sprawozdawca
Stanisław Rymar
Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 5 października 2015 r., skargi konstytucyjnej Janusza Przeździaka o zbadanie zgodności:

- 1) 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 słowa „w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie niniejszej ustawy”, z art. 66 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 35 ust. 9 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2005 r. do 31 grudnia 2010 r., w zakresie, w jakim 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, z art. 66 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji,
- 3) art. 97c ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 2, w części zawierającej słowa „stanowi 60% z 1/172 przeciętnego uposażenia, o którym mowa w art. 85 ust. 3, obowiązującego w okresie rozliczeniowym”, z art. 66 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

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 słowa „w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie niniejszej ustawy”, jest zgodny z art. 64 ust. 2 oraz z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 12 października 2015 r. w Dz. U. poz. 1589.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **w związku z art. 134 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. poz. 1064) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 3 października 2013 r. skarżący wystąpił o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 2 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 239, poz. 1589; dalej: ustawa zmieniająca z 2010 r.), w części zawierającej słowa „w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie niniejszej ustawy”, z art. 66 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji,
- 2) art. 35 ust. 9 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68, ze zm.; dalej: ustawa o PSP) w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2005 r. do 31 grudnia 2010 r., w zakresie, w jakim 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, z art. 66 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji,
- 3) art. 97c ust. 1 ustawy o PSP, w części zawierającej słowa „stanowi 60% z 1/172 przeciętnego uposażenia, o którym mowa w art. 85 ust. 3, obowiązującego w okresie rozliczeniowym”, z art. 66 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej wskazano, że skarżący był strażakiem PSP do stycznia 2012 r. Za godziny ponadwymiarowe służby odbytej w latach 2005-2012 do dnia zwolnienia ze służby nie otrzymał w żadnej formie rekompensaty. W związku z tym po zakończeniu służby skarżący wystąpił do przełożonego służbowego, a następnie do sądu o zapłatę odpowiedniej rekompensaty finansowej, z uwagi na to, że po zwolnieniu ze służby nie jest możliwe udzielenie czasu wolnego. Sądy obu instancji nie uwzględniły roszczenia skarżącego, uznając, że art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. oraz art. 35 ust. 9 ustawy o PSP wykluczają prawo strażaka do uzyskania jakiegokolwiek rekompensaty finansowej, również w sytuacji, gdy udzielenie rekompensaty w postaci czasu wolnego nie jest możliwe. Dodatkowo sądy uznały, że wypłacona skarżącemu za okres od lipca 2011 r. do stycznia 2012 r. rekompensata za ponadwymiarową służbę, w stawce niższej od uposażenia podstawowego (60% z 1/172 przeciętnego uposażenia) jest rekompensatą odpowiednią. Sądy wskazały ponadto, że swoistą rekompensatą za ponadnormatywną służbę był dodatkowy urlop wypoczynkowy, o którym mowa w art. 71a ustawy o PSP.

Zdaniem skarżącego, przyjęta przez sądy w jego sprawie interpretacja art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. oraz art. 35 ust. 9 ustawy o PSP, która jest interpretacją powszechnie stosowaną w orzecznictwie sądowym, narusza wiele jego praw konstytucyjnych. Interpretacja ta sprowadza się do twierdzenia, że w okresie od 1 lipca

2005 r. do 30 czerwca 2010 r. w zamian za służbę ponadwymiarową (w czasie wolnym) strażak miał prawo jedynie do rekompensaty w postaci czasu wolnego, a w razie jeśli przełożony służbowy tego czasu nie udzielił, to strażak tracił prawo do uzyskania jakiegokolwiek rekompensaty za czas służby ponad normę.

Skarżący wskazał, że w świetle orzecznictwa TK jednym z elementów prawa do ustawowego określenia czasu służby (pracy) jest obowiązek odpowiedniego rekompensowania czasu służby odbywanej w czasie ustawowo wolnym od służby. Brak takiej rekompensaty za lata 2005-2010 stanowi naruszenie art. 66 ust. 2 Konstytucji.

Kwestionowane przepisy naruszają również – zdaniem skarżącego – prawo do równego traktowania przez władze publiczne i zakaz dyskryminacji (art. 32 Konstytucji) z powodu uznania przez sądy orzekające, że skarżone przepisy dopuszczają, aby poziom prawnej ochrony przysługującej strażakom na gruncie Konstytucji został zmniejszony ustawą w stosunku do poziomu ochrony gwarantowanej innym funkcjonariuszom służb mundurowych. Do nieuzasadnionego zróżnicowania dochodzi również w grupie strażaków, gdyż udzielenie czasu wolnego w służbach mundurowych jest prerogatywą przełożonego służbowego. W razie braku prawa do rekompensaty w innej postaci niż odbiór czasu wolnego, część strażaków realnie była pozbawiana jakiegokolwiek rekompensaty, co doprowadziło w 2010 r. do zmiany przepisów.

Zdaniem skarżącego, przyjęcie, że ustawa wyklucza przyznanie rekompensaty za ponadnormatywną służbę, jeśli nie ma możliwości zrekompensowania tego czasu służby przez odbiór czasu wolnego, narusza istotę prawa wyrażonego w art. 66 ust. 2 Konstytucji. Konstytucyjne prawo do rekompensaty za czas służby pełnionej w czasie wolnym od służby jest również prawem majątkowym, o którym mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, i to zarówno wówczas, gdy prawo to realizowane jest w formie rekompensaty finansowej, jak i wówczas, gdy realizowane jest w postaci czasu wolnego. Za ten czas wolny funkcjonariusz zachowuje bowiem prawo do uposażenia, co powoduje, że otrzymuje świadczenie majątkowe. Dodatkowo, zdaniem skarżącego, kwestionowane przepisy są sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Skarżący dodał, że jego zdaniem istnieje możliwość dokonania wykładni skarżonych przepisów w zgodzie z zasadami Konstytucji. Ani art. 35 ust. 9 ustawy o PSP w brzmieniu obowiązującym w latach 2005-2010, ani 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.) nie wykluczały możliwości przyjęcia, że skarżone przepisy pozwalały na rekompensatę czasu wolnego w naturze, brak zaś takiej rekompensaty do czasu zwolnienia ze służby rodzi konieczność finansowego zrekompensowania ponadnormatywnej służby.

Zdaniem skarżącego, nie można uznać, jak to przyjęły sądy w jego sprawie, że rekompensatę z tytułu ponadnormatywnej służby stanowi dodatkowy urlop wypoczynkowy, przyznawany strażakom na podstawie art. 71a ustawy o PSP. Urlop ten przysługuje tylko w razie wystąpienia przesłanek wskazanych w tym przepisie, natomiast występowanie służby powyżej normy czasu służby nie ma żadnego wpływu na wymiar tego urlopu i nie stanowi samodzielnej przesłanki do jego nabycia.

Uzasadniając niekonstytucyjność art. 97c ust. 1 ustawy o PSP, skarżący wskazał, że wprowadza on obniżoną stawkę rekompensaty za służbę powyżej ustawowej normy w stosunku do stawki uposażenia (odpowiednika wynagrodzenia), jaka przysługuje strażnikowi pełniącemu służbę w ramach normy czasu służby. Innymi słowy, wydłużenie czasu służby (zwiększenie obowiązków zawodowych) wiąże się *de facto* z obniżeniem stawki godzinowej uposażenia. To powoduje, że stawka rekompensaty nie jest związana z indywidualną wartością służby konkretnego strażaka. Taka konstrukcja prawna narusza

zasadę zaufania do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji) i nie jest sprawiedliwą społecznie.

Zdaniem skarżącego, nie istnieją żadne prawnie relewantne przesłanki uzasadniające stosowanie wobec strażaków innych zasad ogólnych skutkujących niższymi stawkami za służbę w godzinach nadliczbowych, niż stosowane w stosunku do pracowników. Art. 151¹ k.p. przewiduje, że za pracę w godzinach nadliczbowych przysługuje poza normalnym wynagrodzeniem dodatek do wynagrodzenia. Tymczasem strażacy 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. Zdaniem skarżącego, tak rażącej różnicy w traktowaniu strażaków w stosunku do innych grup obywateli nie sposób uzasadnić konstytucyjnie.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 13 stycznia 2015 r. poinformował Trybunał Konstytucyjny, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 15 maja 2015 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r., w części zawierającej słowa „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 wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadniając zajęte stanowisko, Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 97c ust. 1 ustawy o PSP regulujący wysokość rekompensaty pieniężnej za ponadnormatywny czas służby, przysługującej skarżącemu – z uwzględnieniem postanowień przejściowych wynikających z art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. – od 1 lipca 2010 r. nie może być przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie, gdyż sprawa sądowa skarżącego, na tle której wystosowano skargę konstytucyjną, dotyczyła sporu o możliwość przyznania mu świadczenia pieniężnego z tytułu ponadnormatywnego czasu służby za okres przed 1 lipca 2010 r. Art. 97c ust. 1 ustawy o PSP nie był zatem podstawą ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego, stąd postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Umorzeniu, zdaniem Marszałka Sejmu, powinno podlegać również postępowanie w zakresie dotyczącym art. 35 ust. 9 ustawy o PSP, gdyż przepis ten stanowi podstawę wydłużenia czasu służby do 48 godzin (ponad wymiar 40 godzin tygodniowo w okresie rozliczeniowym), natomiast w żaden sposób nie odnosi się do kwestii rekompensaty za ponadnormatywną służbę. Zagadnienie takiej rekompensaty regulowało rozporządzenie z 2005 r., i to względem przepisów tego aktu skarżący powinien był adresować zarzut braku możliwości uzyskania finansowej rekompensaty za ponadnormatywną służbę pełnioną przed 1 lipca 2010 r. Marszałek Sejmu podkreślił, że w postępowaniu sądowym w sprawie skarżącego sądy rozstrzygały, czy przysługuje mu rekompensata finansowa za służbę ponad wymiar, nie orzekano natomiast o naruszeniu maksymalnego wymiaru służby. Stąd, jego zdaniem, art. 35 ust. 9 ustawy o PSP w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2011 r. nie był podstawą orzeczenia, z wydaniem którego skarżący łączy naruszenie swoich praw, co uzasadnia umorzenie postępowania w tym zakresie.

Zdaniem Marszałka Sejmu, przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie może być jedynie art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r., w części zawierającej słowa „w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie niniejszej ustawy”. Jak zauważył Marszałek Sejmu, skarżący kwestionuje brak możliwości dochodzenia rekompensaty finansowej za ponadwymiarową służbę odbytą przed 1 lipca 2010 r., a więc poza granicą temporalną wyznaczoną przez ten przepis dla możliwości skorzystania z pieniężnego instrumentu kompensacji ponadnormatywnej służby przez funkcjonariusza

PSP.

Odnosząc się do wzorców kontroli, Marszałek Sejmu stwierdził, że zasada sprawiedliwości społecznej i zasada ochrony zaufania do państwa i prawa, które to zasady skarżący wywodzi z art. 2 Konstytucji, mogłyby ewentualnie stanowić jedynie pomocniczy (związkowy) wzorzec kontroli względem art. 64 ust. 2 Konstytucji. Jednakże skarżący nie zrealizował wymogu uzasadnienia naruszenia art. 2 Konstytucji i z tego powodu postępowanie co do tego wzorca powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Odnosząc się do art. 32 Konstytucji jako wzorca kontroli, Marszałek Sejmu podniósł, że skarżący traktuje zasadę równości jako związkowy wzorzec kontroli względem prawa do równej ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Z kolei art. 31 ust. 3 Konstytucji skarżący wiąże z ingerencją w prawo do rekompensaty za ponadwymiarową służbę wywodzone z art. 66 ust. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do tego ostatniego przepisu, Marszałek Sejmu stwierdził, że w świetle orzecznictwa TK art. 66 ust. 2 Konstytucji nie dotyczy rekompensaty za nadgodziny, ponieważ normy wynikające z tego przepisu chronią warunki pracy, a nie przysługujące z tego tytułu wynagrodzenie. Z tego powodu należy dojść do wniosku, że art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji.

Z kolei z art. 64 ust. 2 Konstytucji, zdaniem Marszałka Sejmu, można wywieść ochronę dla prawa do ekwiwalentu za ponadnormatywny czas pracy jako innego prawa majątkowego. Ochrona prawa majątkowego, o której mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, nie oznacza jednak gwarancji określonej treści prawa majątkowego. Stąd skarżący nie może skutecznie domagać się uzyskania rekompensaty finansowej za ponadwymiarową służbę zamiast ekwiwalentu w formie czasu wolnego lub dodatkowego urlopu wypoczynkowego. W świetle 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. Marszałek Sejmu podniósł, że kwestionowana regulacja nie wyłącza z zakresu podmiotowego żadnego strażaka, który realizował służbę w warunkach ponadnormatywnego czasu służby, a ponadto 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. Nie można podnosić, że art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. dyskryminuje strażaków względem funkcjonariuszy innych służb mundurowych, którym przysługuje prawo do ekwiwalentu finansowego za ponadnormatywną służbę. Służby mundurowe są bowiem kategorią wewnętrznie zróżnicowaną i nie muszą być jednolicie traktowane przez ustawodawcę. Ponadto w wypadku nie wszystkich służb mundurowych ustawodawca zdecydował się na ukształtowanie ekwiwalentu za służbę ponadwymiarową w postaci czasu wolnego albo świadczenia pieniężnego. Tylko czas wolny w zamian za czas służby przedłużonej przysługuje np. funkcjonariuszom Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straży Granicznej. Natomiast alternatywne instrumenty kompensacji przysługują Policji czy Służbie Celnej. Ustawodawca nie przyjął więc w tym zakresie jednolitego standardu, co prowadzi do wniosku, że art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 9 lipca 2015 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. w zakresie, w jakim nie ma zastosowania do strażaków, którym nie przyznano czasu wolnego w okresie rozliczeniowym bezpośrednio

poprzedzającym wejście w życie tej ustawy w zamian za przedłużony czas służby pełnionej w okresie od 1 lipca 2005 r. do 30 czerwca 2010 r., jest niezgodny z art. 66 ust. 2 w związku z art. 2 i w związku z art. 32 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadniając zajęte stanowisko, Prokurator Generalny podniósł, że art. 97c ust. 1 ustawy o PSP nie może być przedmiotem kontroli w tej sprawie, gdyż nie był on podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia. Sąd oddalił bowiem w całości powództwo o wypłatę rekompensaty pieniężnej, stąd art. 97c ust. 1 ustawy o PSP dotyczący sposobu wyliczenia ekwiwalentu nie mógł mieć zastosowania w sprawie skarżącego. Przedmiotem kontroli nie może być art. 35 ust. 9 ustawy o PSP w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 lipca 2005 r. do 30 czerwca 2010 r., gdyż nie regulował on kwestii rekompensaty za przedłużony czas służby, a zatem także nie był podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego. Prokurator Generalny wystąpił zatem o umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym kontroli konstytucyjności art. 97c ust. 1 i art. 35 ust. 9 ustawy o PSP z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny stwierdził, że celem ustawodawcy przy wprowadzaniu przepisu przejściowego w postaci art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. było uregulowanie w formie rekompensaty pieniężnej wszystkich nierozliczonych w postaci czasu wolnego nadgodzin, które wypracowane zostały w okresie od 1 lipca 2005 r. do 30 czerwca 2010 r. Art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. przewidywał stosowanie nowej regulacji prawnej do strażaka, który przed wejściem w życie tej ustawy miał wypracowane, ale nierozliczone nadgodziny w formie czasu wolnego. Jako przepis przejściowy regulował on zatem powstałą zaszłość i winien być odczytywany w zestawieniu z art. 97c ust. 2 ustawy o PSP, który regulował tę samą kwestię na przyszłość. Z tego ostatecznego przepisu wynika, że graniczną datą rozliczenia rekompensat pieniężnych strażaków za niewykorzystany czas wolny jest dzień zwolnienia ze służby. Zestawienie obu tych przepisów prowadzi do wniosku, że art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. dotyczył nierozliczonych nadgodzin w okresie od 1 lipca 2005 r. do 30 czerwca 2010 r., za które w kolejnym okresie rozliczeniowym, tj. od 1 lipca 2010 r. do 31 grudnia 2010 r., powinien być udzielony czas wolny, a w razie nieprzyznania czasu wolnego w tym okresie rozliczeniowym, strażakowi przysługiwało roszczenie o wypłatę rekompensaty pieniężnej, która winna być rozliczona do końca kwartału następującego po okresie rozliczeniowym, jednak nie później niż w dniu zwolnienia ze służby, o czym stanowi art. 97c ust. 2 ustawy o PSP

Mimo że możliwa jest taka korzystna dla skarżącego interpretacja art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r., sądy orzekające w jego sprawie przyjęły interpretację odmienną, uznając, że nie jest możliwe przyznanie rekompensaty pieniężnej za nadgodziny, za które nie został udzielony czas wolny, a które wypracowano w okresie od 1 lipca 2010 r. do 31 grudnia 2010 r. To spowodowało, że za owe nadgodziny nie otrzymał on żadnego ekwiwalentu: ani w formie dni wolnych od pracy, ani rekompensaty pieniężnej.

Prokurator Generalny zauważył, że w niniejszej sprawie trudno jest ustalić, czy wykładnia przyjęta przez sądy w sprawie skarżącego na charakter wykładni utrwalonej i upowszechnionej, a to jest warunkiem dopuszczalności badania przepisu w znaczeniu ustalonym przez tę wykładnię. Analiza kilku opublikowanych wyroków sądowych, w których zapadły analogiczne rozstrzygnięcia, doprowadziła Prokuratora Generalnego do wniosku, że orzeczenia wydane w sprawie skarżącego nie miały charakteru incydentalnego i w znaczeniu nadanym przez te orzeczenia TK powinien zaskarżony przepis poddać kontroli.

Prokurator Generalny stwierdził, że ograniczenie w art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. w rozumieniu nadanym przez jednolite orzecznictwo sądowe tylko do 6 miesięcy

uzyskania rekompensaty pieniężnej, tj. od 1 lipca 2010 r. do 31 grudnia 2010 r., za przedłużony czas służby w okresie do 30 czerwca 2010 r. stanowi „wydrążenie z rzeczywistej treści” prawa wynikającego z art. 66 ust. 2 Konstytucji. Art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r., zdaniem Prokuratora Generalnego, narusza również zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa, gdyż strażacy mają prawo oczekiwać, że nabyte uprawnienia zostaną definitywnie rozliczone. Przepis ten, w przyjętym w orzecznictwie sądowym znaczeniu, jest również sprzeczny z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady równości, Prokurator Generalny stwierdził, że w obrębie grupy strażaków, którzy służyli w przedłużonym czasie służby i nabyli uprawnienie do rekompensaty, doszło do nieuzasadnionego różnicowania, ponieważ art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r., w interpretacji sądowej, pozbawił część z nich jakiegokolwiek rekompensaty za przedłużony i nierozliczony czas służby, która była pełniona do 30 czerwca 2010 r. W ten sposób doszło do sytuacji, w której część strażaków otrzymała rekompensatę, a część została jej pozbawiona. Za nieuprawniony Prokurator Generalny uznał natomiast zarzut naruszenia zasady równości przez różnicowanie służb mundurowych na podstawie kryterium istnienia odmiennych pragmatyk służbowych.

PG stwierdził, że art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. narusza również prawo do równej ochrony innych praw majątkowych wynikające z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Ustawodawca nałożył bowiem na strażaków obowiązek służby w przedłużonym czasie ze względu na konieczność ochrony życia i zdrowia. Kwestionowany przepis pozbawił ich jednak rekompensaty za przedłużony czas służby odbyty w okresie do 30 czerwca 2010 r. i nierozliczony w okresie od 1 lipca 2010 do 31 grudnia 2010 r. w formie czasu wolnego od służby. Tym samym doprowadził do nierównej ochrony ich praw majątkowych, zapewnionej w art. 64 ust. 2 Konstytucji, która nie ma uzasadnienia w żadnej z przesłanek wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

II

W rozprawie 5 października 2015 r. udział wzięli przedstawiciele skarżącego, Sejmu, Prokuratora Generalnego oraz Ministra Spraw Wewnętrznych. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pisemnych wystąpieniach oraz przytoczoną w nich argumentację. Pełnomocnik skarżącego wyjaśnił ponadto, że skarżący wniosek w sprawie odejścia ze służby złożył rok wcześniej, jednak z uwagi na odwołanie go z zaplanowanego urlopu nie mógł odebrać w naturze ponadnormatywnych godzin odbytej służby.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

W niniejszej sprawie skarżący kwestionuje zgodność z Konstytucją trzech przepisów ustawowych, z których pierwszy to art. 2 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 239, poz. 1589; dalej: ustawy zmieniającej z 2010 r.). Ma on następującą treść: „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”.

Należy wyjaśnić, że art. 1 ustawy zmieniającej z 2010 r., do którego art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. odsyła, wprowadził zmiany w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68, ze zm.; dalej: ustawy o PSP), w tym zmiany dotyczące rekompensaty za przedłużony czas służby przez wprowadzenie możliwości otrzymania rekompensaty finansowej. Tej ostatniej kwestii dotyczyły zmiany treści trzech przepisów ustawy o PSP, z których dwa zostały uczynione przedmiotem kontroli w tej sprawie. Przepisem, który nie został objęty treścią skargi konstytucyjnej, a do którego wprowadzono regulację dotyczącą rekompensaty pieniężnej, był art. 93 ustawy o PSP, wymieniający świadczenia pieniężne przysługujące strażakowi. Zgodnie z art. 93 ust. 1 pkt 4a ustawy o PSP, dodanym przez art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej z 2010 r., strażakowi w ramach owych świadczeń przysługuje „rekompensata pieniężna za przedłużony czas służby, o którym mowa w art. 35 ust. 9”. Dalsze rozważania zostaną jednak ograniczone do dwóch pozostałych przepisów ustawy, do których również odsyła art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. w zakresie dotyczącym rekompensaty pieniężnej, a które skarżący w niniejszym postępowaniu kwestionuje.

Pierwszym z nich jest art. 35 ust. 9 ustawy o PSP, któremu art. 1 pkt 2 lit. d ustawy zmieniającej z 2010 r. nadał brzmienie o następującej treści: „Czas służby strażaka może być przedłużony do 48 godzin tygodniowo, w okresie rozliczeniowym, o którym mowa w ust. 1, jeżeli jest to uzasadnione potrzebami służby. W takim przypadku strażakowi przyznaje się czas wolny od służby w tym samym wymiarze albo rekompensatę pieniężną”. Okresem rozliczeniowym, o którym mowa w ust. 1 tego przepisu, jest okres 6 miesięcy. Skarżący kwestionuje konstytucyjność art. 35 ust. 9 ustawy o PSP nie w obecnym jego brzmieniu (wyżej przytoczonym), lecz w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2005 r. do 31 grudnia 2010 r. „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”. Kwestionowany przepis w okresie od 1 lipca 2005 r. do 31 grudnia 2010 r. miał następującą treść: „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”. Przepis ten nie odnosił się zatem w żaden sposób do kwestii rekompensaty finansowej za służbę w czasie wolnym od służby, jak również – wbrew twierdzeniom skarżącego – takiej rekompensaty nie wykluczał w sytuacji, w której strażak w związku z zakończeniem służby nie mógł uzyskać rekompensaty w postaci czasu wolnego. Co więcej, przepis ten nie regulował nawet tej ostatniej formy rekompensaty, tj. rekompensaty w postaci czasu wolnego. Zasady udzielania czasu wolnego od służby zostały całościowo i wyczerpująco określone w rozporządzeniu 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.). Z ich treści w ówczesnym brzmieniu wynikało, że czasu wolnego od służby w zamian za czas służby przekraczający normy ustawowe miał obowiązek udzielić kierownik jednostki organizacyjnej (§ 8). Czas wolny mógł być udzielony w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego zakończeniu (§ 10 ust. 1), przy czym strażak był obowiązany wykorzystać go w okresie rozliczeniowym albo do dnia zwolnienia ze służby następującego przed zakończeniem tego okresu, przełożony zaś miał obowiązek mu to ułatwić (§ 10 ust. 2). W wypadku braku możliwości zrekompensowania godzin ponadwymiarowych służby czasem wolnym nie było podstaw do przyznania strażakom rekompensaty finansowej. Nie można zatem przyjąć, że art. 35 ust. 9 ustawy o PSP był podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego, ponieważ w brzmieniu obowiązującym w okresie, którego dotyczy skarga, przepis ten jedynie zezwalał na wydłużenie tygodniowego czasu

służby strażaka do 48 godzin w związku z koniecznością zapewnienia ciągłości służby, czego skarżący w niniejszej sprawie nie kwestionuje. Stąd postępowanie w zakresie badania konstytucyjności art. 35 ust. 9 ustawy o PSP w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2005 r. do 31 grudnia 2010 r. należy umorzyć ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Norma, którą skarżący kwestionuje i która była podstawą niekorzystnego dla niego rozstrzygnięcia, nie jest bowiem zawarta w tym przepisie.

Drugim przepisem, który skarżący kwestionuje, jest art. 97c ustawy o PSP dodany przez art. 1 pkt 5 ustawy zmieniającej z 2010 r., zgodnie z którym „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, obowiązującego w okresie rozliczeniowym” (ust. 1) oraz „Należną rekompensatę pieniężną wypłaca się do końca kwartału następującego po okresie rozliczeniowym, lecz nie później niż w dniu zwolnienia ze służby” (ust. 2). Skarżący kwestionuje ten przepis jedynie w zakresie jego ust. 1 oraz w części zawierającej stwierdzenie „stanowi 60% z 1/172 przeciętnego uposażenia, o którym mowa w art. 85 ust. 3, obowiązującego w okresie rozliczeniowym”. Podnosi, że przepis ten „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”. Należy zauważyć, że na podstawie art. 97c ust. 1 ustawy o PSP skarżący otrzymał rekompensatę pieniężną za przedłużony czas służby odbytej w okresie od 1 lipca 2010 r. do 30 stycznia 2012 r. Jednakże następnie w postępowaniu sądowym, w związku z którym skarżący wystąpił ze skargą konstytucyjną, nie domagał się podwyższenia wypłaconej mu rekompensaty pieniężnej, jak również nie kwestionował sposobu jej wyliczenia. Co więcej, postępowanie sądowe dotyczyło okresu służby poprzedzającego okres, za który rekompensata pieniężna została skarżącemu wypłacona. W pozwie z 12 sierpnia 2012 r. domagał się on bowiem rekompensaty za ponadwymiarową służbę, którą odbył między 1 lipca 2005 r. a 30 czerwca 2010 r. W tej sytuacji art. 97c ust. 1 ustawy o PSP, który obowiązuje od 1 stycznia 2011 r. i ma zastosowanie do rekompensat finansowych wypłacanych za przedłużony czas pracy w okresie po 1 lipca 2010 r., nie może więc być uznany za podstawę prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego, natomiast postępowanie co do badania jego konstytucyjności wymaga umorzenia ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Ostatnim kwestionowanym przez skarżącego przepisem, wspomnianym już wcześniej, jest art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. w części zawierającej stwierdzenie „w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie niniejszej ustawy”. Zdaniem skarżącego, zapis ten ogranicza „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”. Z kwestionowanego przez skarżącego art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. wynika bowiem, że wspomniane wcześniej regulacje dotyczące 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”. Ustawa zawierająca ten przepis weszła zaś w życie 1 stycznia 2011 r., a

okresem rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym jej wejście w życie był okres od 1 lipca 2010 r. do 31 grudnia 2010 r., ponieważ z art. 35 ust. 1 ustawy o PSP wynika, że okres rozliczeniowy, w ramach którego czas służby strażaka nie może przekraczać przeciętnie 40 godzin tygodniowo, wynosi maksymalnie 6 miesięcy. To zatem z uwagi na treść art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. w postępowaniu sądowym dotyczącym kompensacji przedłużonego czasu służby skarżącego w okresie poprzedzającym 1 lipca 2010 r. nie było możliwości zastosowania obowiązujących od 1 stycznia 2011 r. przepisów dotyczących rekompensaty pieniężnej. Stąd Trybunał uznał, że art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego i może być przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu.

2. Wzorce kontroli.

Jako wzorce kontroli dla art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. skarżący wskazuje art. 66 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji.

W związku z powyższym Trybunał przypomina, że zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skargę konstytucyjną może wnieść „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone”. Oznacza to, że przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko naruszenie wyrażonych w niej norm regulujących wolności lub prawa człowieka i obywatela. Innymi słowy, w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną wydanie wyroku przez Trybunał jest dopuszczalne tylko w sytuacji, gdy w konkretnym wypadku doszło do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw i naruszenie to zostało dokonane w sposób kwalifikowany, a mianowicie przez ostateczne rozstrzygnięcie sądu lub organu administracji publicznej o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego.

Wśród wskazanych przez skarżącego przepisów konstytucyjnych wzorcem kontroli w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną niewątpliwie mogą być art. 64 ust. 2 oraz art. 66 ust. 2 Konstytucji. Pierwszy z tych przepisów przyznaje każdemu prawo do równej ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. Z kolei drugi przepis przyznaje pracownikowi prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów, zastrzegając jednocześnie, że również w ustawie zostaną określone maksymalne normy czasu pracy.

Pozostałe przepisy samodzielnie nie spełniają wymagań stawianych wzorcem kontroli w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną, choć zaznaczyć należy, że mogą stanowić wzorce związkowe względem przepisów statuujących konstytucyjne prawa i wolności jednostki. Związkowy charakter wpisany jest w istotę art. 31 ust. 3 Konstytucji, który formułuje warunki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności, a zatem może mieć zastosowanie jedynie w związku z przepisem statuującym konstytucyjne prawa lub wolności, które – zdaniem skarżącego – zostały ograniczone z naruszeniem standardów konstytucyjnych. Drugi wzorzec kontroli, tj. art. 32 ust. 2 Konstytucji, wyraża z kolei zakaz dyskryminacji. W wyroku z 22 maja 2007 r., sygn. SK 36/06 (OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 50), TK stwierdził, że wynikające z tego przepisu „prawo do równego traktowania (...) ma charakter niejako prawa «drugiego stopnia» («meta prawa»), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako «samoistnie». Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej”. Jeśli natomiast chodzi o trzeci wzorzec przywołany w skardze konstytucyjnej, tj. art. 2 Konstytucji, to może on stanowić samoistny wzorzec kontroli tylko wówczas, gdy skarżący wskaże

wynikające z niego prawa lub wolności, które nie zostały wyrażone w treści innych przepisów konstytucyjnych (zob. np. wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258). W pozostałych wypadkach art. 2 Konstytucji w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną może stanowić jedynie pomocniczy wzorzec kontroli służący wzmocnieniu lub uzupełnieniu argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym.

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji, to skarżący ogólnie stwierdza, że zaskarżone przepisy, a wśród nich art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r., naruszają konstytucyjne prawo strażaków do równego traktowania i zakaz dyskryminacji. Już samo to stwierdzenie oraz uczynienie art. 32 ust. 2 Konstytucji w *petitum* skargi konstytucyjnej samoistnym wzorcem kontroli może stanowić podstawę umorzenia postępowania w niniejszej sprawie co do tego wzorca. Nawet jednak, gdyby przyjąć, że naruszenie art. 32 ust. 2 Konstytucji skarżący wiąże z prawem do równej ochrony prawnej rekompensaty za przedłużony czas pracy, to i tak nie ma podstaw do uznania tego przepisu za wzorzec kontroli. Skarżący wymóg zagwarantowania równej ochrony prawu do rekompensaty wywodzi bowiem w pierwszej kolejności z art. 64 ust. 2 Konstytucji, stwierdzając, że „konstytucyjne prawo do rekompensaty za czas służby pełnionej w czasie wolnym od służby jest bez wątpienia prawem o charakterze majątkowym. (...) Nie sposób na gruncie Konstytucji RP zaakceptować wykładni, która prowadziłaby do uznania, że skarżone przepisy (...) w mniejszym stopniu chronią prawa majątkowe strażaków, niż prawa majątkowe policjantów, czy innych zatrudnionych”. W skardze konstytucyjnej skarżący porównuje sytuację strażaków, którzy nie mogą uzyskać rekompensaty finansowej za przedłużony czas służby przed 1 lipca 2010 r. oraz sytuację policjantów, którym taka rekompensata przysługuje, a także strażaków, którym przełożony udzielił czasu wolnego od służby, w ten sposób rekompensując przedłużony czas służby. Należy jednak zauważyć, że art. 64 ust. 2 Konstytucji, który statuuje równą ochronę prawną praw majątkowych, sam w sobie zawiera już prawo do równego traktowania w zakresie owych praw, skarżący zaś, przywołując jako wzorzec kontroli art. 32 ust. 2 Konstytucji, w żaden sposób nie wykracza poza treść tego pierwszego przepisu. W związku z tym postępowanie co do art. 32 ust. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli należało umorzyć ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jeśli chodzi o art. 2 Konstytucji jako wzorzec kontroli, to skarżący ogólnie stwierdza, że zaskarżone przepisy są sprzeczne z wywodzoną z tego przepisu zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą ochrony zaufania do państwa i prawa. Skarżący w żaden sposób nie uzasadnił tego zarzutu ani nie powiązał go z zarzutem naruszenia przepisu statuującego konstytucyjne prawa lub wolności jednostki. Z art. 2 Konstytucji nie wywiódł również prawa lub wolności, które nie byłyby ujęte w innych przepisach konstytucyjnych. W związku z powyższym należy stwierdzić, że art. 2 Konstytucji w sposób, w jakim został przywołany w skardze konstytucyjnej, nie spełnia wymogów wzorca kontroli w postępowaniu skargowym, a skarga konstytucyjna w zakresie, w jakim odwołuje się do zasady sprawiedliwości społecznej i zasady ochrony zaufania do państwa i prawa, nie spełnia wymogu uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności. W związku z powyższym postępowanie w zakresie dotyczącym art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli wymaga umorzenia ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z kolei zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji w kontekście art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. skarżący wiąże z art. 66 ust. 2 Konstytucji. Stwierdza bowiem, 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” (s. 7 skargi). W związku z powyższym należy uznać, że art. 31 ust. 3 Konstytucji jest wzorcem związkowym względem art. 66

ust. 2 Konstytucji.

Podsumowując powyższe ustalenia, TK stwierdza, że wzorcem kontroli dla art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. jest art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji. Postępowanie w zakresie pozostałych wzorców kontroli podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. *Ratio legis* zmian w zakresie rekompensaty za przedłużony czas służby.

3.1. Ustawa zmieniająca z 2010 r., której art. 2 jest kwestionowany przez skarżącego, miała na celu rozwiązanie problemu nadgodzin strażaków. Problem owych nadgodzin narastał od 1 lipca 2005 r., kiedy art. 35 ust. 1 ustawy o PSP nadano nowe brzmienie przez art. 1 pkt 19 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 100, poz. 836) o następującej treści: „Czas służby strażaka nie może przekroczyć przeciętnie 40 godzin tygodniowo w przyjętym okresie rozliczeniowym, nieprzekraczającym 6 miesięcy”. W wyniku tej nowelizacji doszło do obniżenia przeciętnego tygodniowego czasu służby strażaka z 52 do 40 godzin. Miało to bezpośredni wpływ na zmniejszenie stanu osobowego strażaków pełniących służbę w zmianowym rozkładzie czasu służby (zob. wypowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Z. Sosnowskiego na posiedzeniu Komisji Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 27 października 2010 r., Biuletyn Komisji Sejmowych nr 4322/VI kadencja Sejmu). Dla zniwelowania potrzeb ustawodawca znowelizował również obowiązujący wówczas art. 35 ust. 9 ustawy o PSP, stwarzając możliwość – ze względu na konieczność zapewnienia ciągłości służby – przedłużenia czasu służby strażaka do 48 godzin tygodniowo, w okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 6 miesięcy. W tym wypadku strażakowi przysługiwał, jako jedyna forma rekompensaty, dodatkowy urlop wypoczynkowy z tytułu pełnienia służby w warunkach szkodliwych dla zdrowia albo szczególnie uciążliwych ze względu na przedłużony czas służby, w wymiarze 18 dni roboczych.

3.2. Należy zauważyć, że regulacje prawne dotyczące maksymalnego czasu służby oraz rekompensaty za przedłużony czas służby zostały wprowadzone już wcześniej w wypadku innych służb mundurowych. Jednak tylko ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r. poz. 355, ze zm.; dalej: ustawa o Policji) przewidywała możliwość wypłacenia rekompensaty pieniężnej za czas służby przekraczający ustaloną normę zamiast udzielenia czasu wolnego od służby w takim samym wymiarze (art. 33 ust. 3 tej ustawy). Możliwość taką wprowadzono ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy – Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 100, poz. 1084). Tą samą ustawą skrócono z 15 do 13 dni czas trwania płatnych urlopów wypoczynkowych, które mógł wprowadzić minister do spraw wewnętrznych w drodze rozporządzenia dla policjantów, którzy pełnili służbę w warunkach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia albo osiągnęli określony wiek lub staż służby, albo gdy było to uzasadnione szczególnymi właściwościami służby. Alternatywne formy kompensacji przedłużonego czasu służby, tj. w naturze i w pieniądzu, gwarantowane są obecnie również funkcjonariuszom Służby Celnej (art. 112 ust. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, Dz. U. z 2015 r. poz. 990). Inne pragmatyki służb mundurowych przewidywały wówczas (i tak czynią to obecnie) rekompensatę za czas służby przekraczający ustaloną normę wyłącznie w postaci udzielenia czasu wolnego od służby w takim samym wymiarze. Czas wolny od służby jako jedyna forma rekompensaty przedłużonego czasu służby przysługuje zatem funkcjonariuszom Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (zob. § 8 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z

dnia 3 października 2003 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Dz. U. z 2013 r. poz. 935) oraz funkcjonariuszom Straży Granicznej (zob. art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz. U. z 2014 r. poz. 1402, ze zm.; dalej: ustawa o Straży Granicznej). Niektóre z pragmatyk służb mundurowych przewidywały, że w wypadku zakończenia stosunku służby, wypłaca się ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany czas wolny przysługujący w zamian za czas służby przekraczający ustaloną normę. Taka regulacja znajdowała się w art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji oraz w art. 118 ust. 1 pkt 2 ustawy o Straży Granicznej. Brak regulacji w pragmatykach służb mundurowych prawa funkcjonariusza do dodatkowego uposażenia za czas służby przekraczający ustaloną normę stanowił zatem regułę.

3.3. Brak prawa do rekompensaty pieniężnej za czas przedłużonej służby na gruncie ówczesnych przepisów ustawowych nie budził wątpliwości w orzecznictwie sądowym. Sąd Najwyższy przyjmował, że prawa takiego strażacy nie mogą wywodzić ani z ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.; dalej: k.p.), ani z analogicznego stosowania przepisów dotyczących innych służb mundurowych. W uchwale z 18 marca 2008 r., sygn. akt II PZP 3/08 (OSNP nr 17-18/2008, poz. 249), SN orzekł, że do funkcjonariusza Państwowej Straży Pożarnej, który pełnił służbę w przedłużonym czasie służby, o którym mowa w art. 35 ust. 9 ustawy o PSP nie mają zastosowania, na podstawie art. 5 k.p., przepisy k.p. o wynagrodzeniu za pracę w godzinach nadliczbowych. Stosunki służby w służbach mundurowych nie są bowiem stosunkami pracy, lecz stosunkami administracyjnoprawnymi. W pragmatykach służb mundurowych ustawodawca całościowo uregulował status prawny funkcjonariuszy tych służb, określając wyraźnie, które z przepisów prawa pracy mają pomocnicze zastosowanie. W sprawach nieuregulowanych przepisami pragmatyk służb mundurowych stosuje się posiłkowo przepisy prawa pracy, ale na podstawie specjalnych odesłań. Brak w pragmatyce danej służby prawa funkcjonariusza do dodatkowego uposażenia z tytułu pełnienia służby w przedłużonym czasie służby oznacza, że ustawodawca nie przyznał funkcjonariuszowi takiego prawa (regulacja negatywna). Brak ten – jak podkreślił SN – nie może zostać zakwalifikowany jako luka rzeczywista, która wymagałaby wypełnienia w drodze analogii z przepisów k.p. 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, a nie w drodze wykładni prawa. W glosie aprobującej do wspomnianej uchwały SN M. Tomaszewska stwierdziła, że „ustawodawca nie przyznał funkcjonariuszowi [Państwowej Straży Pożarnej] prawa do dodatkowego uposażenia (regulacja negatywna), w pewnym stopniu rekompensując to świadczeniem nieprzewidzianym w kp w postaci dodatkowego urlopu. Ustawodawca nie ma też obowiązku przyznawać identycznego zakresu praw i obowiązków wszystkim zatrudnionym bez względu na podstawę prawną zatrudnienia i jego formę. Formy i zasady rekompensowania przedłużonego czasu służby nie są jednolite w pragmatykach służb mundurowych, na co zwraca uwagę SN w konkluzji orzeczenia. Postulat przyznania dodatkowego uposażenia należy zatem traktować w kategorii luki aksjologicznej” (M. Tomaszewska, *Glosa do uchwały SN z dnia 18 marca 2008 r., II PZP 3/08*, OSP nr 4/2009, s. 44).

Z kolei w wyroku z 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt I PK 221/08 (OSNP nr 23-24/2010, poz. 284), SN orzekł, że uprawnienie i sposób wykorzystania czasu wolnego w zamian za czas pełnienia ponadnormatywnej służby podlegają różnej regulacji w pozapracowniczych stosunkach służbowych, co oznacza, że regulacje pragmatyk dotyczących danej grupy funkcjonariuszy nie mogą być wprost ani w drodze analogii stosowane do funkcjonariuszy podlegających innym pragmatykom. SN w wyroku tym dodał, że „regulacje określające

prawo do czasu wolnego, przysługującego w zamian za ponadnormatywny czas pracy lub służby, mają na celu i realizują przede wszystkim podstawowe prawo do ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników bądź służby funkcjonariuszy służb mundurowych. Oznacza to, że nieusprawiedliwione są oczekiwania zmierzające do osiągnięcia innych celów, w tym względy ekonomiczne, które nie mogą i nie powinny zastępować ani rekompensować finansowo obowiązku udzielania równoważnego czasu wolnego w zamian za czas pełnienia ponadnormatywnej służby. W szczególności przyjmuje się, że w zamian za ponadnormatywny czas pracy lub służby powinien być udzielony równoważny wolny czas odpoczynku, a w razie jego niewykorzystania nie przysługują żadne inne rekompensaty finansowe (materialne) niż określone wyraźnymi przepisami prawa. Powyższe oznaczało, iż brak w ustawie o PSP wyraźnego przepisu prawa uprawniającego do uzyskania rekompensaty pieniężnej za czas wolny od służby w zamian za czas pełnienia ponadnormatywnej służby, który powinien być wykorzystany najpóźniej do dnia zwolnienia ze służby, wyklucza możliwość dochodzenia przed sądami pracy przez emerytowanego funkcjonariusza Państwowej Straży Pożarnej roszczeń majątkowych o świadczenia pieniężne, które nie wynikają *expressis verbis* ze stosunku służby”.

3.4. Z uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (druk sejmowy nr 3433/VI kadencja Sejmu), która to ustawa ostatecznie została uchwalona w 2010 r., wynika, że rekompensata pieniężna za przedłużony czas służby miała być alternatywą dla udzielenia za ten czas czasu wolnego w odpowiednim wymiarze. Stąd też do art. 35 ust. 9 ustawy o PSP dodano drugie zdanie, zgodnie z którym w wypadku przedłużenia czasu służby do 48 godzin tygodniowo w sześciomiesięcznym okresie rozliczeniowym z uwagi na potrzeby tej służby strażakowi przyznaje się czas wolny od służby w tym samym wymiarze albo rekompensatę pieniężną. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy stwierdzono zaś: „Wprowadzając możliwość rekompensaty pieniężnej za przedłużony czas służby lub czasu wolnego w odpowiednim wymiarze, proponuje się w projekcie ustawy o zmianie ustawy o PSP ograniczenie wymiaru dodatkowego urlopu wypoczynkowego z tytułu pełnienia służby w warunkach szkodliwych dla zdrowia lub uciążliwych. Konsekwentnie zmianie muszą ulec dalsze przepisy art. 71a dotyczące urlopów dodatkowych z tytułu wieku lub stażu służby oraz zasad ich łączenia. Mając na względzie wprowadzane formy rekompensaty, proponuje się ograniczenie wymiaru dodatkowego urlopu wypoczynkowego wynoszącego obecnie maksymalnie 18 dni, do proponowanego wymiaru 13 dni. Rozwiązanie to tworzy, wraz z możliwością odbioru godzin ponadnormatywnych i rekompensaty pieniężnej, logicznie powiązany system rekompensat za przedłużony ponad normę 40 godzin tygodniowo czas służby dla strażaków pełniących służbę w zmianowym i codziennym rozkładzie czasu służby”.

Należy dodać, że stosownie do propozycji rządowych w efekcie wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2010 r. czas dodatkowego urlopu wypoczynkowego strażaka uległ skróceniu. Przed 1 stycznia 2011 r. strażakowi przysługiwał zgodnie z art. 71a ust. 1 ustawy o PSP „płatny dodatkowy urlop wypoczynkowy (...) 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”. Od 1 stycznia 2011 r. strażakowi przysługuje – zgodnie z art. 71a ust. 1 ustawy o PSP – „płatny dodatkowy urlop wypoczynkowy (...) w wymiarze do 13 dni rocznie, z tytułu pełnienia służby w warunkach szkodliwych dla zdrowia lub uciążliwych”. Zmieniono zatem nie tylko wymiar owego dodatkowego urlopu wypoczynkowego przez jego zmniejszenie z 18 do 13 dni rocznie, lecz także powód jego przyznania. Przed 1 stycznia 2011 r. urlop ten przysługiwał m.in. „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”, natomiast po 1 stycznia 2011 r. – przysługuje „z tytułu pełnienia służby w warunkach szkodliwych dla zdrowia lub uciążliwych”. Nie ma więc wątpliwości, że przed 1 stycznia 2011 r. formą rekompensaty za przedłużony czas służby był dodatkowy urlop wypoczynkowy, który był dłuższy o 5 dni od maksymalnego wymiaru urlopu dodatkowego w porównaniu z innymi służbami mundurowymi.

3.5. Art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. należy interpretować z uwzględnieniem jego *ratio legis*. Zarówno wykładnia literalna, jak i wykładnia celowościowa tego przepisu prowadzą do wniosku, że przepis ten nie pozbawiał strażaka prawa do rekompensaty w formie czasu wolnego od pracy za przedłużony czas służby odbytej w okresie od 1 lipca 2005 r. do 30 czerwca 2010 r., a jedynie ograniczył w czasie możliwość uzyskania za ten okres przedłużonego czasu służby rekompensaty finansowej. Należy bowiem przypomnieć, że alternatywność obu tych rekompensat została wprowadzona w drodze nowelizacji art. 35 ust. 9 u.p.z.p., do którego od 1 stycznia 2011 r. dodano zdanie o następującej treści: „W takim przypadku strażakowi przyznaje się czas wolny od służby w tym samym wymiarze albo rekompensatę pieniężną”. Z kolei art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. przewiduje ograniczenie odnoszące się tylko do przepisów ustawy o PSP, w brzmieniu nadanym przepisami ustawy zmieniającej z 2010 r., „w zakresie rekompensaty pieniężnej za przedłużony czas służby”. Ograniczenie wprowadzone przez art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r., a polegające na tym, że nowe rozwiązania kompensacyjne „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”, dotyczy zatem jedynie rekompensaty pieniężnej i nie stoi na przeszkodzie kompensacji przedłużonego czasu służby odbytej przed 30 czerwca 2010 r. w formie czasu wolnego otrzymanego od 1 stycznia 2011 r. W odniesieniu do tej ostatniej formy kompensacji przedłużonego czasu służby granicę czasową wyznacza nie art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r., lecz moment zwolnienia ze służby, kiedy to przestaje być możliwe uzyskanie czasu wolnego od służby.

4. Zarzut naruszenia istoty prawa do rekompensaty za przedłużony czas służby.

Pierwszy z zarzutów zgłoszony przez skarżącego dotyczy naruszenia przez art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. w części zawierającej stwierdzenie „w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie niniejszej ustawy” istoty prawa do rekompensaty za przedłużony czas służby (art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Art. 66 ust. 2 Konstytucji gwarantuje pracownikowi prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów oraz maksymalnych norm czasu pracy. W wyroku z 23 lutego 2010 r., sygn. K 1/08 (OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 14), TK stwierdził, że „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». W wyroku tym TK orzekł, że 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. Stąd też za niekonstytucyjną TK uznał regulację, która przewidywała, że policjant zwalniany ze służby otrzymuje ekwiwalent pieniężny za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe lub dodatkowe oraz za niewykorzystany czas wolny od służby, nie więcej jednak niż za ostatnie 3 lata kalendarzowe.

W niniejszej sprawie TK stwierdza jednak, że istota prawa do rekompensaty za przedłużony czas służby nie została naruszona przez art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r., który wyłącza możliwość żądania przez strażaka rekompensaty finansowej za przedłużony czas służby w okresie przed 1 lipca 2010 r. Przemawiają za tym następujące argumenty.

Po pierwsze, w przeciwieństwie do stanu prawnego, na tle którego zostało wydane orzeczenie TK w sprawie o sygn. K 1/08, w niniejszej sprawie nie można uznać, że ustawodawca wyłączył możliwość uzyskania jakiegokolwiek rekompensaty za czas przedłużonej służby w okresie do 30 czerwca 2010 r. W tym okresie formą ekwiwalentu był bowiem płatny dodatkowy urlop wypoczynkowy przysługujący strażakom na mocy art. 71a ust. 1 ustawy o PSP w wymiarze do 18 dni rocznie, który przysługiwał m.in. z tytułu pełnienia służby w warunkach „szczególnie uciążliwych ze względu na przedłużony czas służby”. Z dniem 1 stycznia 2011 r. urlop ten został ograniczony do 13 dni rocznie, w pozostałym zaś zakresie został zastąpiony właśnie przez rekompensatę finansową.

Po drugie, rekompensata finansowa nie jest podstawową, lecz uzupełniającą formą kompensacji przedłużonego czasu służby strażaka. Podstawową formą kompensacji zarówno w poprzednim stanie prawnym, jak i w obecnym stanie prawnym jest przyznanie strażakowi czasu wolnego od służby. Jak stwierdził TK w wyroku z 7 maja 2013 r., sygn. SK 11/11 (OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 40), prawa wymienione w art. 66 ust. 2 Konstytucji „należy traktować jako konstytucyjną gwarancję prawa do wypoczynku, co w sposób oczywisty pozostaje w związku z kwestią czasu pracy. (...) Trybunał stwierdził, że wynikający z art. 66 ust. 2 Konstytucji obowiązek wiąże się bezpośrednio z obowiązkiem zapewnienia odpowiedniego czasu wolnego, który jest elementem prawa do wypoczynku. Nie dotyczy on natomiast rekompensaty za nadgodziny. Trybunał uznał, że normy zamieszczone w art. 66 ust. 2 Konstytucji chronią warunki pracy, a nie przysługujące z tego tytułu wynagrodzenie”. Czas wolny od służby powinien być zatem preferowany przez ustawodawcę przy określaniu kompensaty za przedłużony czas służby, gdyż wypoczynek pozwala strażakowi na regenerację sił potrzebną do pełnienia dalszej służby. Czas wolny od służby najlepiej realizuje zatem prawo do ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa i higieny służby funkcjonariuszy służb mundurowych. Dopiero wówczas, gdy udzielenie czasu wolnego od służby nie jest możliwe, uzasadnione jest sięgnięcie do środka zastępczego, jakim jest rekompensata finansowa. Brak prawa do rekompensaty finansowej za okres przedłużonej służby odbytej przed 1 lipca 2010 r. nie narusza zatem art. 66 ust. 2 Konstytucji, skoro przepisy obowiązujące w tym okresie gwarantowały strażakowi czas wolny od pracy w postaci płatnego dodatkowego urlopu wypoczynkowego.

Po trzecie, porównując niniejszą sprawę do sprawy, na tle której TK wydał wyrok o sygn. K 1/08, należy zauważyć, że przepisy dotyczące strażaków przewidują ciągłość realizacji prawa do kompensacji za przedłużony czas służby oraz płynne przejście z poprzedniej regulacji prawnej gwarantującej realizację tego prawa w naturze do obecnej regulacji prawnej, w której prawo to realizowane jest w naturze lub – w razie braku takiej możliwości – w postaci rekompensaty finansowej. Art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. nie ogranicza bowiem w czasie możliwości uzyskania rekompensaty w naturze, tj. w postaci czasu wolnego od służby. Wyjaśniono już bowiem wcześniej, że przepis ten wprowadza ograniczenie czasowe dotyczące jedynie rekompensaty finansowej. Rekompensata, która przysługiwałaby skarżącemu przed wejściem w życie art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r., pozostała zatem w tej samej formie, tj. w postaci możliwości uzyskania czasu wolnego od służby, a dodatkowo pojawiła się nowa forma rekompensaty, tj. rekompensata pieniężna, której wsteczne działanie zostało ograniczone jedynie do okresu rozliczeniowego bezpośrednio poprzedzającego wejście w życie ustawy zmieniającej z 2010 r. Warunkiem skorzystania z tej ostatniej formy kompensacji przedłużonego czasu służby było nieprzyznanie strażakowi w zamian czasu wolnego w odpowiednim wymiarze w okresie

rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie ustawy zmieniającej z 2010 r. W wypadku skarżącego owa ciągłość rekompensaty w postaci możliwości otrzymania czasu wolnego została jednak przerwana w następstwie dobrowolnego odejścia ze służby. Skarżący musiał się zatem liczyć z tym, że w konsekwencji odejścia ze służby straci możliwość zrekompensowania sobie przedłużonego czasu służby czasem wolnym od służby. Jest to zatem inna sytuacja aniżeli ta, na tle której zostało wydane orzeczenie o sygn. K 1/08. TK w tej ostatniej sprawie orzekał bowiem o przepisie, który przewidywał zwolnienie policjanta ze służby, a nie jego dobrowolne odejście. Z art. 66 ust. 2 Konstytucji nie wynika zaś konieczność zagwarantowania w tej ostatniej sytuacji rekompensaty pieniężnej, skoro sytuacja ta jest wynikiem wyboru dokonanego przez skarżącego, rekompensata pieniężna zaś ma jedynie charakter subsydiarny względem rekompensaty w naturze.

Po czwarte, art. 66 ust. 2 Konstytucji ma w znacznym stopniu charakter odsyłający. Przewiduje bowiem, że właściwą treść praw, które w przepisie tym są wysłowione, określać mają ustawy. Art. 66 ust. 2 Konstytucji zobowiązuje zatem ustawodawcę zwykłego do dokonania regulacji, jednak nie wskazuje szczegółowo jej kształtu (zob. wyrok TK z 2 lipca 2002 r., sygn. U 7/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 48). 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. K 54/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 10). Swoboda ustawodawcy w zakresie uregulowania tych kwestii została podwójnie podkreślona. Art. 66 ust. 2 Konstytucji przyznaje bowiem każdemu prawo do ustawowo określonych maksymalnych norm czasu pracy, natomiast art. 81 Konstytucji przewiduje, że prawo to może być dochodzone jedynie w granicach określonych w ustawie. Jak zauważył TK w wyroku z 24 października 2000 r., sygn. K 12/00 (OTK ZU nr 7/2000, poz. 255), „oznacza to ograniczenie zakresu roszczeń, jakie na podstawie art. 66 mogą przysługiwać jednostce. W każdym razie, za niedopuszczalne można uznawać wysuwanie roszczeń o charakterze pozytywnym, opartych wyłącznie na art. 66, a idących dalej niż to wynika z odpowiednich ustaw. Znaczenie prawne art. 66 (i innych podobnych przepisów) rysuje się natomiast w płaszczyźnie negatywnych obowiązków ustawodawcy, bo polega na wskazaniu mu pewnych minimalnych obowiązków. Innymi słowy, jeżeli regulacja ustawowa zejdzie poniżej pewnego minimum ochrony i doprowadzi do sytuacji, gdy dane prawo zostanie wydrążone z rzeczywistej treści, to – choćby w oparciu o zakaz naruszania «istoty» praw i wolności (art. 31 ust. 3 zd. 2) – będzie można postawić takiej regulacji zarzut niekonstytucyjności i to zarówno w procedurze wniosku lub pytania prawnego, jak i w drodze skargi konstytucyjnej”. To oznacza z jednej strony, że ustawodawca ma większą swobodę w wyborze prawa do kompensacji przedłużonego czasu służby, a z drugiej strony, że jednostka nie może zgłaszać żądań do przyznania jej takiej formy kompensacji, która w danej sytuacji jest dla niej korzystniejsza. Tylko wówczas, gdyby za przedłużony czas służby ustawodawca nie przewidział żadnej możliwej kompensacji, można byłoby mówić o naruszeniu istoty prawa wynikającego z art. 66 ust. 2 Konstytucji.

Po piąte, znaczna swoboda regulacyjna ustawodawcy zwykłego w powiązaniu z zasadą domniemania konstytucyjności ustaw (która odnosi się także do ustaw dotyczących praw socjalnych) oznacza, że „uznanie niekonstytucyjności ustawy jest możliwe tylko wtedy, gdy zostaną przedstawione argumenty w sposób niewątpliwy wykazujące, że kwestionowana regulacja ustawowa prowadzi do naruszenia «istoty» danego prawa, w szczególności poprzez wydrążenie tego prawa z jego rzeczywistej treści. Dopóki jednak dowód taki nie zostanie przeprowadzony należy uznać, że ustawodawca może przyjmować różne rozwiązania, także rozwiązania odstępujące na niekorzyść adresata od poprzedniego stanu rzeczy” (wyrok TK z 24 października 2000 r., sygn. K 12/00). Skoro ocena

celowości i trafności rozstrzygnięć parlamentu wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego, skarżący zaś nie wykazał naruszenia istoty prawa wynikającego z art. 66 ust. 2 Konstytucji, to nie ma podstaw do orzeczenia niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu.

Mając na uwadze powyższe argumenty, TK stwierdza, że art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. jest zgodny z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Podnoszone przez skarżącego argumenty, w świetle których został odwołany przez przełożonego z zaplanowanego wcześniej urlopu i z tego powodu utracił możliwość zrekompensowania sobie ponadnormatywnych godzin służby czasem wolnym od służby nie mogły zostać przez TK uwzględnione, gdyż dotyczą one sfery stosowania prawa, a nie sfery jego stanowienia. Pełnomocnik skarżącego przyznał na rozprawie, że skarżący – choć miał taką możliwość – nie przesunął momentu odejścia ze służby tak, aby w naturze móc zrekompensować sobie służbę odbytą ponad wymiar czasu służby. Skoro zaś przepisy dopuszczały możliwość rekompensaty jedynie w postaci czasu wolnego od służby, to skarżący w pierwszej kolejności powinien w drodze uzgodnień z przełożonymi tak ustalić moment odejścia ze służby, by z tej jedynej możliwości rekompensaty przedłużonego czasu służby skorzystać. Brak takich uzgodnień, które w świetle obowiązujących przepisów były możliwe, a nawet pożądane, jest kwestią podlegającą ocenie w sferze stosowania prawa i pozostającą poza zakresem kognicji TK.

5. Zarzut naruszenia prawa do równej ochrony rekompensaty za przedłużony czas służby.

Stosownie do treści art. 64 ust. 2 Konstytucji własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Przepis ten 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 zdanie pierwsze Konstytucji, statuującej zasadę równości. Istotą prawa, o którym mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, jest zakaz różnicowania ochrony własności i innych praw majątkowych z uwagi na charakter podmiotu danego prawa (zob. wyrok TK z 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25). Wobec tak ujętej istoty konstytucyjnego nakazu zapewnienia ochrony prawnej „równej dla wszystkich” podmiotów danego typu (postaci) prawa podmiotowego nie może ulegać wątpliwości dopuszczalność różnicowania intensyfikacji tejże ochrony w zależności od obiektywnie stwierdzalnych i relewantnych okoliczności o charakterze przedmiotowym (zob. wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82).

Skarżący pod pojęciem innego prawa majątkowego, o który mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, rozumie „prawo do rekompensaty za czas służby pełnionej w czasie wolnym od służby”. Prawo to – o czym wcześniej wspomniano – może być obecnie realizowane w naturze w postaci czasu wolnego od pracy lub w formie ekwiwalentu pieniężnego. Do 30 czerwca 2010 r. jedyną formą realizacji tego prawa był płatny dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze 18 dni. Za ów czas wolny zarówno poprzednio, jak i obecnie strażak zachowuje prawo do uposażenia, co powoduje, że otrzymuje świadczenie majątkowe. Prawo do rekompensaty w obu formach ma zatem charakter majątkowy i jako takie podlega równej dla wszystkich ochronie prawnej na mocy art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że skarżący naruszenie art. 64 ust. 2 Konstytucji upatruje w różnej ochronie prawnej przyznanej strażakom znajdującym się w takiej jak on sytuacji prawnej oraz 1) strażakom, którym przełożony udzielił czasu wolnego w zamian za przedłużony czas służby, a także 2) funkcjonariuszom innych służb mundurowych, w szczególności Policji, którzy przed 1 lipca 2010 r. mogli uzyskać w zamian za przedłużony czas służby rekompensatę finansową. Trybunał stwierdza jednak,

że w żadnej z tych sytuacji nie nastąpiło naruszenie art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Należy zauważyć, że zgodnie z § 10 ust. 2 rozporządzenia z 2005 r. w brzmieniu obowiązującym do 30 marca 2011 r. strażak był obowiązany wykorzystać czas wolny od służby w zamian za czas służby przekraczający normę określoną w ustawie w okresie rozliczeniowym albo do dnia zwolnienia ze służby następującego przed zakończeniem tego okresu, a przełożony uprawniony do mianowania (powołania) miał obowiązek mu to ułatwić. Obowiązek wykorzystania czasu wolnego w jednakowym stopniu spoczywał zatem zarówno na strażakach pozostających w służbie, jak i tych, którzy ze służby odchodzili. W jednakowym stopniu do obu tych sytuacji miał zastosowanie spoczywający na przełożonym obowiązek ułatwienia możliwości skorzystania z tej formy rekompensaty przedłużonego czasu służby. Należy zauważyć, że 1 stycznia 2011 r. została zachowana możliwość skorzystania z rekompensaty w formie czasu wolnego, gdyż art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. dotyczy jedynie rekompensaty finansowej. Nie można więc powiedzieć, że art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. w jakimkolwiek zakresie ograniczył równą ochronę prawa do rekompensaty obu tych grup strażaków. Za naruszenie prawa, o którym mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji nie można uznać – jak chciałby to skarżący – sytuacji, gdy strażak z tej równej ochrony prawnej zrezygnuje, podejmując decyzję o odejściu ze służby mimo niewykorzystania czasu wolnego za czas przedłużonej służby. Nie można również uznać, że skoro z momentem odejścia ze służby były strażak traci możliwość skorzystania z czasu wolnego od służby, to w takiej sytuacji musi być mu zagwarantowany z tego tytułu stosowny ekwiwalent pieniężny. Jak bowiem stwierdził TK w wyroku z 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 20/04 (OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 133): „Ochrona prawa majątkowego, o której mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, nie oznacza gwarancji określonej treści prawa majątkowego”. W niniejszej sprawie istotne znaczenie ma również to, że sytuacja skarżącego jest porównywalna do sytuacji wszystkich innych strażaków, którzy przed wprowadzeniem kompensaty finansowej, tj. przed 1 stycznia 2011 r., każdorazowo, odchodząc ze służby, tracili możliwość odebrania czasu wolnego od służby za czas przedłużonej służby, jeśli z możliwości tej wcześniej nie skorzystali. Reguła ta, która w sprawie skarżącego znalazła zastosowanie na mocy zakwestionowanego przepisu przejściowego, jako wcześniej obowiązująca, musiała więc być mu znana. Skarżący tymczasem porównuje się nie do tych strażaków, którzy na gruncie wcześniejszych przepisów znajdowali się w analogicznej do niego sytuacji prawnej, lecz do strażaków, którzy po 1 stycznia 2011 r. znaleźli się w nowej sytuacji prawnej, uzyskując możliwość rekompensowania przedłużonego czasu służby nie tylko w naturze, ale również w postaci kompensaty finansowej. Jest to kolejny powód, dla którego zarzut dyskryminacyjnego traktowania skarżącego przez zakwestionowany przepis nie mógł zostać uwzględniony.

Jeśli chodzi o zarzut nierównej ochrony prawnej gwarantowanej strażakom i funkcjonariuszom służb mundurowych, to był on już wcześniej rozpatrywany przez TK. Trybunał w swoim dotychczasowym orzecznictwie podkreślał odrębność kategorii funkcjonariuszy służb mundurowych w stosunku do innych, „niemundurowych” grup zawodowych. Jako uzasadnienie tej odrębności Trybunał wskazywał przede wszystkim specyfikę służby funkcjonariuszy służb mundurowych i swoistość ponoszonego ryzyka (por. np. orzeczenie TK z 23 września 1997 r., sygn. K 25/96, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36). Podkreślał również, że odrębności te „są najczęściej uzasadniane szczególnymi warunkami pełnienia służby. Istotnymi składnikami tej służby jest pełna dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia w czasie udziału w obronie kraju lub gwarantowania bezpieczeństwa obywateli, wysoka sprawność fizyczna i psychiczna wymagana w całym okresie jej pełnienia, niewielkie

możliwości wykonywania dodatkowej pracy i posiadania innych źródeł utrzymania, ograniczone prawo udziału w życiu politycznym i zrzeszania się” (orzeczenie TK z 23 września 1997 r., sygn. K 25/96; zob. również wyrok TK z 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31).

Trybunał nie tracił jednak z pola widzenia okoliczności, że „w istocie służby mundurowe są kategorią zbiorczą, w skład której wchodzi grupy zawodowe o dość zróżnicowanej specyfice celów i zadań, kompetencji i uprawnień oraz trybu samej służby. (...) 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” (wyrok TK z 19 października 2004 r., sygn. K 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 93). Trybunał w swoim orzecznictwie dopuszczał odmiennie uregulowanie statusu funkcjonariuszy poszczególnych służb mundurowych, w szczególności wtedy, gdy uzasadnione to było specyfiką danej służby (por. też orzeczenie TK z 8 kwietnia 1997 r., sygn. K 14/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 16).

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt badanej regulacji prawnej, należy stwierdzić, że różne uregulowanie prawa do rekompensaty za przedłużony czas służby w wypadku strażaków i funkcjonariuszy innych służb mundurowych nie narusza art. 64 ust. 2 Konstytucji. Ustawodawca miał bowiem prawo kwestię tę uregulować odmiennie, uwzględniając specyfikę celów i zadań, kompetencji i uprawnień oraz trybu samej służby. Należy przy tym podkreślić, że rekompensata pieniężna za przedłużony czas służby przyznana strażakom przez ustawę zmieniającą z 2010 r. z reguły nie przysługuje funkcjonariuszom innych służb mundurowych. Wspomniano już wcześniej, że czas wolny od służby jako jedyna forma rekompensaty przedłużonego czasu służby przysługuje funkcjonariuszom Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz funkcjonariuszom Straży Granicznej. Z kolei alternatywne formy kompensacji, tj. w naturze i w pieniądzu, przysługują funkcjonariuszom Policji oraz funkcjonariuszom Służby Celnej. Zróżnicowanie reguł kompensowania funkcjonariuszom służb mundurowych przedłużonego czasu służby prowadzi do wniosku, że ustawodawca nie przyjął jednolitego w tym zakresie standardu prawnego. Standard jednakowej regulacji nie wynika również z przepisów konstytucyjnych, które pozostawiają ustawodawcy swobodę w tym zakresie. Stąd należy uznać, że art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. w części wskazanej w sentencji niniejszego wyroku nie narusza art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.