

RCL.DPiO 5604-43/14

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 15 KWIETNIA 2014 R., SYGN. AKT SK 48/13

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 48/13. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 kwietnia 2014 r., pod poz. 544.

2. Sentencja orzeczenia:

Art. 128 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1351), w zakresie, w jakim pomija prawo do ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy niewykorzystany w roku zwolnienia ze służby oraz za urlopy zaległe funkcjonariusza zwolnionego ze służby z powodu dwukrotnego niestawienia się bez usprawiedliwienia przed komisją lekarską, do której został skierowany w celu określenia jego stanu zdrowia, jest niezgodny z art. 66 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Przepis art. 128 ust. 1 pkt 2 powołanej powyżej ustawy został uznany z niezgodny z przywołanym wzorcem konstytucyjnym w zakresie w jakim regulacja ta pomija prawo do ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy niewykorzystany w roku zwolnienia ze służby oraz za urlopy zaległe funkcjonariusza zwolnionego ze służby z powodu dwukrotnego niestawienia się bez usprawiedliwienia przed komisją lekarską. W związku z tym, iż przedmiotem stwierdzonej wadliwości (niezgodności z Konstytucją) było pominięcie ustawodawcze, przepis art. 128 ust. 1 pkt 2 nie utracił mocy obowiązującej z dniem ogłoszenia sentencji wyroku w Dzienniku Ustaw.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego była problematyka świadczeń

przynależnych funkcjonariuszom Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu z tytułu ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy niewykorzystany w roku zwolnienia ze służby oraz za urlopy zaległe.

Przepis art. 128 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (dalej: „ustawy o ABW”), badany przez Trybunał, stanowił, iż funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby przysługuje ekwiwalent za urlop wypoczynkowy niewykorzystany w roku zwolnienia ze służby oraz za urlopy zaległe, w przypadku gdy zwolnienie ze służby nastąpiło na podstawie art. 54 ust. 3, art. 57 ust. 4 i art. 60 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 2 pkt 1 i 3-6 oraz ust. 3 ustawy o ABW¹⁾. W okresie miarodajnym dla ocenianego przez Trybunał stanu prawnego (tj. od dnia 1 października 2006 r. do dnia 5 grudnia 2013 r.²⁾), badany przepis nie przewidywał innych, niż wskazane wyżej, podstaw zwolnienia, które mogłyby stanowić oparcie do wypłacenia zwalnianemu ze służby funkcjonariuszowi wskazywanego wyżej ekwiwalentu. W szczególności brak było podstawy do wypłacenia tego świadczenia, gdy przyczyną zwolnienia ze służby było dwukrotne nieusprawiedliwione niestawiennictwo przed komisją lekarską, do której funkcjonariusz został skierowany w celu określenia jego stanu zdrowia. Przesłanka ta, zawarta w art. 60 ust. 1 pkt 7 ustawy o ABW, determinująca zwolnienie funkcjonariusza ze służby, nie została bowiem ujęta wśród wymienionych w treści art. 128 ust. 1 ustawowych podstaw zwolnienia, które uprawniały do wypłaty ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy niewykorzystany w roku zwolnienia ze służby oraz za urlopy zaległe.

Dopiero z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1351; dalej: „ustawa nowelizująca”), tj. z dniem 5 grudnia 2013 r., art. 128 ustawy o ABW został uzupełniony o ust. 3, który uprawniał funkcjonariuszy zwolnionych m.in. na podstawie art. 60 ust. 1 pkt 7 ustawy o ABW do

¹⁾ Czyli w przypadkach:

- 1) braku pisemnej zgody na przeniesienie na określone stanowisko,
- 2) braku zgody funkcjonariusza na przeniesienie na niższe stanowisko,
- 3) orzeczenia trwałej niezdolności do służby przez komisję lekarską właściwej Agencji,
- 4) nieprzydatności do służby, stwierdzonej w opinii służbowej w okresie służby przygotowawczej,
- 5) niewywiązywania się z obowiązków służbowych w okresie odbywania służby stałej, stwierdzonego w dwóch kolejnych opiniach, między którymi upłynęło co najmniej 6 miesięcy,
- 6) objęcia kierowniczego stanowiska państwowego albo objęcia funkcji z wyboru w organach samorządu terytorialnego,
- 7) nabycia prawa do emerytury w pełnym wymiarze, określonego w przepisach odrębnych,
- 8) gdy wymaga tego ważny interes służby,
- 9) likwidacji jednostki organizacyjnej Agencji lub jej reorganizacji połączonej ze zmniejszeniem obsady etatowej, jeżeli przeniesienie funkcjonariusza do innej jednostki organizacyjnej Agencji lub na niższe stanowisko służbowe nie jest możliwe,
- 10) zwolnienia się funkcjonariusza ze służby w terminie do 6 miesięcy od dnia pisemnego zgłoszenia przez niego wystąpienia ze służby.

²⁾ Wówczas wszedł w życie art. 45 pkt 14 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 711), który dodawał art. 60 ust. 2 pkt 7, jako podstawę zwolnienia funkcjonariusza z powodu dwukrotnego niestawiennictwa przed komisją lekarską.

przedmiotowego ekwiwalentu³⁾.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

W myśl art. 66 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej pracownik ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów, a maksymalne normy czasu pracy określić ma ustawa. Przywołana powyżej literalna treść tego przepisu została przez Trybunał odniesiona również do ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy funkcjonariuszy, pozostających w stosunku służby. Ekwiwalent taki stanowi konieczny element zamienny, w przypadku braku możliwości realizacji tego prawa w roku kalendarzowym.

Podobny problem został poddany ocenie w wyroku z dnia 23 lutego 2010 r., sygn. akt K 1/08, w którym Trybunał wyraził pogląd, że prawo majątkowe do corocznego płatnego urlopu wynikające z art. 66 ust. 2 Konstytucji, nie może być arbitralnie ograniczone również w odniesieniu do rekompensaty pieniężnej za urlop niewykorzystany lub za czas wolny od pracy. Prawo to stanowi bowiem bezwarunkowy substytut wynagrodzenia za niewykorzystany urlop. Gwarancja ta nie ma jednak absolutnego charakteru i podlegać może ograniczeniu przy zastosowaniu przesłanek wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego brak odniesienia prawa do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop, o którym mowa w art. 128 ust. 1 pkt 2 ustawy o ABW do sytuacji, w której podstawą zwolnienia było dwukrotne niestawiennictwo przed komisją lekarską, w zestawieniu z treścią art. 66 ust. 2 Konstytucji, należy interpretować w kategoriach pominięcia ustawodawczego, które nie powinno mieć miejsca w świetle tego przepisu Konstytucji. Wyłączenie prawa do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy nie łączy się bowiem w żaden sposób z podstawą zwolnienia funkcjonariusza ABW ze służby. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, między tymi zdarzeniami nie ma odpowiedniego *iunctim*. Oczywiście niewykluczone jest ustawowe pozbawienie funkcjonariusza niektórych innych świadczeń pieniężnych w związku z jego zwolnieniem ze służby z przyczyn, które ocenić należy jako naganne (jak np. niesubordynacji funkcjonariusza, w tym dwukrotne nieusprawiedliwione niestawienie się przed komisją lekarską). Niemniej jednak, w żadnym razie nie daje to podstaw do pozbawienia funkcjonariusza prawa do ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. Prawo to ma bowiem inne cele i uzasadnienie aksjologiczne. Jak podkreślił Trybunał, prawo funkcjonariusza do ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy jest jednym „z tych uprawnień, które

³⁾ Na podstawie ust. 3 ekwiwalent za urlop wypoczynkowy niewykorzystany w roku zwolnienia ze służby oraz za urlopy zaległe został przyznany również w przypadkach:

- 1) skazania funkcjonariusza prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego;
- 2) utraty przez funkcjonariusza obywatelstwa polskiego lub nabycia obywatelstwa innego państwa;
- 3) skazania funkcjonariusza prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo inne niż przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego.

wyznacza status pracownika (funkcjonariusza) w demokratycznym państwie prawnym, zabezpiecza humanitarne i bezpieczne warunki pracy jednostki. Nie można się go zrzec i na tej samej zasadzie nie może być uzależnione od przyczyny zwolnienia funkcjonariusza ze służby”.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Skutkiem przedmiotowego wyroku nie jest utrata mocy obowiązującej wskazanego przepisu, gdyż zgodnie z sentencją zakresowego wyroku Trybunału, przyczyną wadliwości ocenianej regulacji jest pominięcie ustawodawcze, skutkujące zawężeniem prawa konstytucyjnego, na które składa się ekwiwalent urlopowy funkcjonariusza zwolnionego ze służby z powodu dwukrotnego nieusprawiedliwionego niestawiennictwa przed właściwą komisją lekarską. Zauważyć należy, iż od dnia 5 grudnia 2013 r. funkcjonariusze zwolnieni ze służby z tego powodu mają prawo do przedmiotowego ekwiwalentu z uwagi na jednoznaczną treść art. 128 ust. 3 ustawy o ABW, dodanego przez ustawę nowelizującą. Zatem ww. wyrok dotyczy wyłącznie funkcjonariuszy zwolnionych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, tj. w okresie od dnia 1 października 2006 r. do dnia 5 grudnia 2013 r., którzy z zastosowaniem odpowiednich instrumentów prawnych mogą skorzystać ze skutków niniejszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Trybunał nie zawarł wskazówek dotyczących wykonania przedmiotowego wyroku.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Z uwagi na obowiązywanie art. 128 ust. 3 ustawy o ABW, który uprawnia do przedmiotowego ekwiwalentu funkcjonariuszy zwolnionych ze służby na podstawie art. 60 ust. 2 pkt 7 tejże ustawy, brak jest potrzeby realizacji niniejszego wyroku w zakresie określonym w jego sentencji. Dodatkowo zaznaczyć należy, że możliwość dochodzenia przez funkcjonariuszy należnych świadczeń w oparciu o moc wiążącą wyroku Trybunału Konstytucyjnego przesądza o braku konieczności wprowadzania regulacji incydentalnych dotyczących kwestii przyznania funkcjonariuszom zwolnionym w okresie od dnia 1 października 2006 r. do dnia 5 grudnia 2013 r., ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy niewykorzystany w roku zwolnienia ze służby oraz za urlopy zaległe.

Niezależnie od przedstawionej konkluzji należy zauważyć, że dodatkowej analizy wymaga, w jakich innych pragmatykach służbowych występują ograniczenia podobnego rodzaju do ograniczenia badanego przez Trybunał Konstytucyjny w ww. wyroku, w tym przypadki pozbawienia funkcjonariusza prawa do ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy niewykorzystany

w roku zwolnienia ze służby oraz za urlopy zaległe.

Bezspornie regulacja analogiczna do zakresowo niekonstytucyjnego art. 128 ust. 1 pkt 2 ustawy o ABW, występuje w ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, która w art. 96 – wśród funkcjonariuszy uprawnionych do ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy niewykorzystany w roku zwolnienia ze służby oraz za urlopy zaległe – pomija funkcjonariuszy, którzy odmówili poddaniu się badaniu poligraficznemu (art. 64 ust. 2 pkt 7 w zw. z art. 63 ust. 2). Co więcej przepis ten nie przyznaje funkcjonariuszowi prawa do ww. ekwiwalentu również w przypadku upływu 12 miesięcy od dnia zaprzestania przez funkcjonariusza służby z powodu choroby (art. 64 ust. 2 pkt 7a), w którym to przypadku, z dniem 1 czerwca 2014 r., przyznano takie prawo funkcjonariuszom ABW i AW⁴⁾.

W świetle powyższego po przeanalizowaniu innych pragmatyk służbowych, tak pod kątem rodzaju świadczeń pieniężnych, których pozbawia się funkcjonariusza, jak i pod kątem przypadków, w których takie pozbawienie następuje, konieczne jest podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do wyeliminowania z systemu prawa rozwiązań narażonych na stwierdzenie ich niekonstytucyjności.

2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:

Podmiotem właściwym w zakresie objętym wyrokiem jest Minister Spraw Wewnętrznych.

3. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Brak.

WICEDYREKTOR
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa

Joanna Knapieńska
Joanna Knapieńska

opr.: T. Golik

tel. 694-62-01

10.07.2014. Ojolew

⁴⁾ ustawą z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, ustawy o Biurze Ochrony Rządu, ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 502).

