



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 24 marca 2016 r.

Pozycja 260

## POSTANOWIENIE

z dnia 17 marca 2016 r.

Sygn. akt Tw 33/15

### **Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Mirosław Granat – przewodniczący i sprawozdawca  
Marek Zubik  
Stanisław Biernat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów o zbadanie zgodności:

art. 121b ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r. poz. 355, ze zm.) z art. 2 w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi.**

## UZASADNIENIE

W dniu 27 listopada 2015 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów (dalej: NSZZ Policjantów, Związek) o zbadanie zgodności art. 121b ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U.2015.355, ze zm.; dalej: ustawa o Policji) w zakresie, w jakim obniża uposażenie policjanta w okresie przebywania na zwolnieniu lekarskim z dotychczasowego poziomu 100% do poziomu 80%. z art. 2 w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Sędzia Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z 7 stycznia 2016 r. wezwał wnioskodawcę do usunięcia, w terminie 7 dni od dnia doręczenia zarządzenia, braków formalnych wniosku przez wyjaśnienie, w jaki sposób art. 121b ust. 1 ustawy o Policji narusza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji; wyjaśnienie, w jaki sposób zakwestionowany przepis narusza zasadę sprawiedliwości społecznej, biorąc pod uwagę to, że zmiany ustawy w zakresie zrównania wysokości uposażenia w okresie przebywania na zwolnieniu lekarskim funkcjonariuszy Policji z pracownikami objętymi regulacjami kodeksu pracy dotyczą również pozostałych funkcjonariuszy służb mundurowych; doręczenie czterech odpisów statutu wnioskodawcy; doręczenie jednego odpisu wniosku wraz z załącznikami.

W piśmie z 21 stycznia 2016 r. wnioskodawca odniósł się do stwierdzonych przez Trybunał Konstytucyjny braków formalnych wniosku.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wniosek złożony przez ogólnokrajowy organ związku zawodowego (art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji), Prezes Trybunału kieruje do wstępnego rozpoznania w celu rozstrzygnięcia, czy spełnia wymagania warunkujące nadanie mu dalszego biegu. W postępowaniu tym Trybunał Konstytucyjny w składzie trzech sędziów bada, czy wniosek odpowiada wymaganiom formalnym (art. 61 i art. 62 ustawy o TK), czy nie jest oczywiście bezzasadny (art. 77 ust. 3 pkt 3 ustawy o TK), a w szczególności, czy pochodzi od uprawnionego podmiotu (art. 191 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji). Ponadto, wstępne rozpoznanie zapobiega nadaniu biegu wnioskowi w sytuacji, gdy postępowanie wszczęte przed Trybunałem Konstytucyjnym podlegałoby umorzeniu z powodu zbędności lub niedopuszczalności wydania orzeczenia (art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o TK), a także, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia (art. 77 ust. 4 pkt 5 ustawy o TK). Tym samym wstępne rozpoznanie wniosku umożliwia – już w początkowej fazie postępowania – wyeliminowanie spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia.

2. NSZZ Policjantów wnosi o kontrolę konstytucyjności art. 121b ust. 1 ustawy o Policji, zgodnie z którym w okresie przebywania na zwolnieniu lekarskim policjant otrzymuje 80% uposażenia. Zdaniem wnioskodawcy przepis ten jest niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim obniża uposażenie policjanta w okresie przebywania na zwolnieniu lekarskim z dotychczasowego poziomu 100% do poziomu 80%.

Trybunał ustalił, że art. 121b ust. 1 ustawy o Policji wszedł w życie 1 czerwca 2014 r. na mocy ustawy 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.2014.502; dalej: ustawa nowelizująca). Ustawa nowelizująca wprowadziła zmiany dotyczące uposażenia zasadniczego, dodatków do uposażenia i innych należności przysługujących funkcjonariuszom/żołnierzom w okresie choroby, których celem było uwzględnienie w tych regulacjach zasad obowiązujących w systemie powszechnym (tj. uregulowanych w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy; Dz.U.2014.1502, ze zm., oraz w ustawie z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa; Dz.U.2014.159, ze zm.).

3. NSZZ Policjantów twierdzi, że art. 121b ust. 1 ustawy o Policji jest niezgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

3.1. Wnioskodawca przekonuje, że „specyfika służby w Policji sprawia, że mamy do czynienia w przypadku funkcjonariuszy z grupą podmiotów funkcjonujących na odmiennych zasadach niż pozostali obywatele niebędący funkcjonariuszami służb mundurowych, czy żołnierzami zawodowymi. Odmienności pomiędzy funkcjonariuszami a obywatelami podlegającymi pod system powszechnych ubezpieczeń społecznych są na tyle istotne, że uzasadniają odmienne traktowanie tych obydwu grup podmiotów, również w sferze zabezpieczenia społecznego. Próba zrównania, »dopasowania« w tym zakresie tych dwóch grup różnych podmiotów prowadzi w ocenie wnioskodawcy do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej». Jak twierdzi, zakwestionowane uregulowanie „tylko pozornie zrównuje sytuację funkcyjna-

riuszy Policji z zasadami ogólnymi, dotyczącymi »cywilnych« pracowników, gdyż w kontekście całościowym, przy uwzględnieniu różnic pomiędzy pracą a służbą (dyspozycyjność, szczegółowy charakter – często narażenie własnego życia i zdrowia oraz liczne ograniczenia np. co do możliwości dodatkowego zarobkowania, podlegania odpowiedzialności dyscyplinarnej) zrównanie wysokości świadczeń z uwzględnieniem ww. okoliczności faktycznie pogarsza sytuację funkcjonariuszy Policji”. NSZZ Policjantów wskazuje przy tym, że „[a]rgumenty uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej nie uzasadniają (...) tak daleko posuniętej ingerencji w dotychczasowe niezmiennie obowiązujące zasady (...)”.

Należy zauważyć, że wnioskodawca, zarzucając naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej, odnosi się do treści zasady równości. Twierdzi, że jego zarzuty dotyczą „nieuzasadnionego zrównania sytuacji prawnej podmiotów różnych”, co w konsekwencji – zdaniem NSZZ Policjantów – uzasadnia wskazanie jako wzorca kontroli zasady sprawiedliwości społecznej, nie zaś zasady równości.

3.2. Odnosząc się do powyższych twierdzeń, Trybunał przypomina, że treść zasady sprawiedliwości społecznej jest bardziej ogólna i zdecydowanie bogatsza niż zasady równości. Z jednej bowiem strony wyznacza ona obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych oraz zakazując równego traktowania podmiotów nierównych, z drugiej zaś – wyznacza obowiązki o charakterze materialnym, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego (zob. wyroki TK z 12 lipca 2012 r., P 24/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79; 19 kwietnia 2011 r., P 41/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25).

Wymaga przy tym podkreślenia, że ograniczenia swobody prawodawcy w zakresie identycznego kształtowania sytuacji prawnej podmiotów różnych są mniej rygorystyczne niż analogiczne ograniczenia w zakresie odmiennego kształtowania sytuacji prawnej podmiotów równych. W wyroku z 19 kwietnia 2011 r. (P 41/09) Trybunał wskazał bowiem, że „z naruszeniem omawianej zasady w razie równego potraktowania podmiotów o odmiennych cechach mielibyśmy do czynienia tylko wyjątkowo. Przykładem takiego uchybienia zasadzie sprawiedliwości społecznej byłaby sytuacja, w której określone podmioty charakteryzowałyby cechy – z prawnie relewantnego punktu widzenia – istotnie przeciwstawne, a sama regulacja nie dałaby się uzgodnić z wartościami konstytucyjnymi. (...) Akceptacja przeciwnego stanowiska zmusiłaby prawodawcę do tworzenia prawa w sposób nadmiernie kazuistyczny, co sprzeciwia się standardom państwa prawa, zgodnie z którymi przepisy prawne powinny być wprawdzie formułowane precyzyjnie, ale jednocześnie możliwie syntetycznie”.

3.3. Mając powyższe na uwadze, Trybunał podkreśla, że w rozpatrywanej sprawie NSZZ Policjantów kwestionuje normę, która ma odzwierciedlenie w tożsamych przepisach dotyczących pozostałych funkcjonariuszy tzw. służb mundurowych. Ustawa nowelizująca wprowadziła bowiem zmiany nie tylko w ustawie o Policji, ale także w innych ustawach dotyczących funkcjonariuszy: Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Biura Ochrony Rządu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Służby Więziennej oraz żołnierzy zawodowych.

Trybunał stwierdza zatem, że zarzuty wnioskodawcy skierowane pod adresem zakwestionowanego przepisu – dotyczące „pominięcia specyficznego charakteru służby” przy określaniu wysokości uposażenia funkcjonariuszy Policji należnego w okresie choroby – są oczywiście bezzasadne.

Ponadto, w ocenie Trybunału, argumenty wnioskodawcy świadczą o tym, że NSZZ Policjantów wnosi o zbadanie celowości zaskarżonej regulacji. We wniosku NSZZ Policjantów podważa bowiem trafność przyjętego rozwiązania, polegającego na zrównaniu uposaże-

nia funkcjonariuszy Policji należnego w okresie choroby z pracownikami objętymi regulacjami systemu powszechnego. Wskazuje przy tym, że „[u]zasadnienie wprowadzonej zmiany wynika z niewłaściwej diagnozy przyczyn korzystania przez funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy ze zwolnień lekarskich, odbierane jest jako populistyczne i nieoparte na merytorycznych podstawach”.

Ocena trafności przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania pozostaje jednak poza kognicją Trybunału. Trybunał podkreśla, że ocena celowości kwestionowanych przepisów byłaby możliwa tylko wówczas, gdyby wnioskodawca przedstawił argumenty przekonujące o oczywistym naruszeniu przez zakwestionowane przepisy innych, konkretnie wskazanych norm, zasad czy wartości konstytucyjnych.

3.4. Okoliczności powyższe stanowią podstawę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie zbadania zgodności art. 121b ust. 1 ustawy o Policji z art. 2 Konstytucji (art. 77 ust. 3 pkt 3 ustawy o TK).

4. Zdaniem wnioskodawcy zaskarżony przepis ustawy o Policji narusza również prawo do zabezpieczenia społecznego wynikające z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

4.1. NSZZ Policjantów twierdzi, że korzystniejsze zasady odnoszące się do systemu zabezpieczenia społecznego względem funkcjonariuszy Policji są uzasadnione z uwagi na szczególne warunki pełnienia służby, tzw. specyfikę służby mundurowej. Wnioskodawca dowodzi przy tym, że „istotą wniosku, nie jest próba spowodowania oceny, czy zmiana poprzez pomniejszenie o 20% uposażenia otrzymywanego przez policjanta w okresie przebywania na zwolnieniu lekarskim, nie zapewnia utrzymania na poziomie minimum życiowego. Wniosek ma na celu spowodowanie poddania ocenie przez Trybunał działalności Ustawodawcy, który zniósł w ww. zakresie uprawnienia grupy zawodowej policjantów, przez przyzmat konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej, do której naruszenia doszło przez pominięcie specyficznego charakteru służby”.

4.2. Odnosząc się do tak sformułowanego zarzutu, Trybunał przypomina, że art. 67 ust. 1 Konstytucji podkreśla szeroki margines swobody działania parlamentu dla urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wskazywał, że ten wzorzec kontroli stanowi podstawę do rozróżnienia – po pierwsze – minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, oraz – po drugie – uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. Stwierdzenie naruszenia art. 67 Konstytucji może mieć miejsce w odniesieniu do pierwszej sfery, mającej dla ustawodawcy charakter obligatoryjny (zob. wyrok TK z 25 lutego 2014 r., SK 18/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 14). Nie można jednak wykazać naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do tego, czego ustawodawca nie miał obowiązku uregulować, realizując treść art. 67 Konstytucji. Przepis ten nie determinuje bowiem zakresu ani formy świadczeń wykraczających poza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego (por. powołany wyrok SK 18/13).

4.3. Trybunał podkreśla, że rozwiązanie przyjęte w art. 121b ust. 1 ustawy o Policji polega na zmniejszeniu wysokości uposażenia funkcjonariuszy Policji należnego w okresie choroby ze 100% do 80%. Funkcjonariusze Policji nie zostali zatem pozbawieni prawa do zabezpieczenia społecznego. Wnioskodawca nie wykazał tym samym naruszenia istoty tego prawa. Wątpliwości Związku dotyczą natomiast tej sfery regulowania zakresu i formy świadczenia zabezpieczenia społecznego, w której ustawodawca ma określoną swobodę działania.

W konsekwencji Trybunał stwierdza, że zarzut naruszenia przez zakwestionowany przepis art. 67 ust. 1 Konstytucji cechuje oczywista bezzasadność.

4.4. Okoliczność powyższa stanowi podstawę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie zbadania zgodności art. 121b ust. 1 ustawy o Policji z art. 67 ust. 1 Konstytucji (art. 77 ust. 3 pkt 3 ustawy o TK).

W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił jak w sentencji.