



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 9 listopada 2021 r.

Pozycja 57

POSTANOWIENIE

z dnia 26 października 2021 r.

Sygn. akt U 3/19

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krystyna Pawłowicz – przewodniczący

Stanisław Piotrowicz – sprawozdawca

Jakub Stelina,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 października 2021 r., wniosku Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy Straży Granicznej o zbadanie zgodności:

- 1) § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 września 2005 r. w sprawie ekwiwalentów pieniężnych za niewykorzystane przez funkcjonariusza Straży Granicznej urlopy i czas wolny od służby (Dz. U. Nr 186, poz. 1560) w zakresie, w jakim ustala wysokość ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego w wymiarze 1/30 części miesięcznego uposażenia, z:
 - a) art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) art. 66 ust. 2 Konstytucji,
 - c) art. 118 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i 4 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2365, ze zm.),
- 2) § 2 ust. 3 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim ustala wysokość ekwiwalentu pieniężnego za 1 godzinę niewykorzystanego czasu wolnego od służby w wymiarze 0,5% części miesięcznego uposażenia, z:
 - a) art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji, art. 37 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. c, oraz art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.),
 - b) art. 66 ust. 2 Konstytucji,
 - c) art. 118 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i 4 w związku z art. 37 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. c,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Pismem z 17 stycznia 2019 r. Zarząd Główny Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy Straży Granicznej z siedzibą w Warszawie (dalej: wnioskodawca) wystąpił o stwierdzenie niezgodności:

1) § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 września 2005 r. w sprawie ekwiwalentów pieniężnych za niewykorzystane przez funkcjonariusza Straży Granicznej urlopy i czas wolny od służby (Dz. U. Nr 186, poz. 1560; dalej: rozporządzenie MSWiA) w zakresie, w jakim ustala wysokość ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego w wymiarze 1/30 części miesięcznego uposażenia, z:

a) art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji,

b) art. 66 ust. 2 Konstytucji,

c) art. 118 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i 4 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2365, ze zm.; dalej: ustawa o Straży Granicznej);

2) § 2 ust. 3 rozporządzenia MSWiA w zakresie, w jakim ustala wysokość ekwiwalentu pieniężnego za 1 godzinę niewykorzystanego czasu wolnego od służby w wymiarze 0,5% części miesięcznego uposażenia, z:

a) art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji, art. 37 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej, oraz art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.; dalej: Karta),

b) art. 66 ust. 2 Konstytucji,

c) art. 118 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i 4 w związku z art. 37 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej.

Wnioskodawca wyjaśnił, że kwestionowane przepisy dotyczą spraw objętych zakresem jego działania. W ocenie wnioskodawcy, zaskarżony przepis rozporządzenia MSWiA (§ 2 ust. 2) prowadzi do niepełnej kompensacji niewykorzystanych przez funkcjonariuszy urlopów, gdyż za 1 dzień niewykorzystanego urlopu otrzymują oni ekwiwalent równy 88% wartości dziennego uposażenia. Na tej podstawie wnioskodawca stwierdził, że nie jest to rekompensata ekwiwalentna, a zaskarżony przepis narusza istotę corocznie płatnego urlopu chronionego przez art. 66 ust. 2 Konstytucji. Ponadto wnioskodawca wskazuje, że prawodawca określił podstawowe mechanizmy ustalania wysokości ekwiwalentów w § 2 ust. 2 rozporządzenia MSWiA i na tej podstawie naruszył art. 66 ust. 2 Konstytucji, gdyż mechanizmy te powinny być uregulowane na poziomie ustawowym.

Wnioskodawca podniósł, że zachodzi kolizja pomiędzy § 2 ust. 2 rozporządzenia MSWiA a art. 118 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i 4 ustawy o Straży Granicznej. W ocenie wnioskodawcy sprzeczność polega na wadliwej realizacji przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji delegacji ustawowej w zakresie uregulowania mechanizmu ustalania ekwiwalentu wykładanego w świetle pozostałych regulacji ustawowych.

Zdaniem wnioskodawcy, § 2 ust. 3 rozporządzenia MSWiA jest niezgodny z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji, art. 37 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej oraz art. 4 ust. 2 Karty. W ocenie wnioskodawcy, ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany czas wolny od służby nie rekompensuje w pełni (w stosunku 1:1) niewykorzystanego czasu wolnego, czyli nie stanowi równowartości określonej jednostki czasu służby. To oznacza, że kwestionowana regulacja narusza istotę prawa do czasu wolnego od pracy związaną z nakazem ustawowego uregulowania maksymalnych norm czasu pracy i korelatem tego prawa w postaci ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany czas wolny od pracy, wyrażonego w art. 66 ust. 2 Konstytucji, a także stoi w sprzeczności z art. 37 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej i 4 ust. 2 Karty.

2. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w przedstawionym stanowisku z 28 listopada 2019 r. stwierdził, że:

1) § 2 ust. 2 rozporządzenia MSWiA w zakresie, w jakim ustala wysokość ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub urlopu dodatkowego w wymiarze 1/30 części miesięcznego uposażenia, jest zgodny z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji oraz z art. 118 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i 4 ustawy o Straży Granicznej;

2) § 2 ust. 2 rozporządzenia MSWiA jest niezgodny z art. 66 ust. 2 Konstytucji przez to, że wbrew wymogowi zawarcia w ustawie regulacji dotyczących przysługujących funkcjonariuszom Straży Granicznej corocznych płatnych urlopów określa w akcie wykonawczym do ustawy wysokość ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe i urlopy dodatkowe.

Ponadto Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w swoim stanowisku wniósł o:

1) umorzenie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: otpTK) postępowania w zakresie badania zgodności § 2 ust. 3 rozporządzenia MSWiA z art. 66 ust. 2, art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji, art. 37 ust. 3, art. 118 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i 4 ustawy o Straży Granicznej oraz art. 4 ust. 2 Karty z uwagi na zbędność wydania orzeczenia w przedmiotowej sprawie, wynikającą z faktu uregulowania w przepisach ustawy o Straży Granicznej rekompensaty pieniężnej w zamian za czas służby przekraczający ustawową normę czasu pracy w wysokości zapewniającej ekwiwalentność powyższego świadczenia w relacji do wysokości należnego funkcjonariuszowi Straży Granicznej uposażenia;

2) odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej § 2 ust. 2 rozporządzenia MSWiA do 12 września 2020 r. w razie stwierdzenia niezgodności § 2 ust. 2 rozporządzenia MSWiA z art. 66 ust. 2 Konstytucji w zakresie dotyczącym wymogu określenia w ustawie sposobu ustalania wysokości ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystane przed zwolnieniem ze służby urlopy wypoczynkowe lub urlopy dodatkowe;

3) odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej § 2 ust. 3 rozporządzenia MSWiA do 12 września 2020 r. na wypadek, gdyby Trybunał nie uwzględnił wniosku o umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym badania zgodności § 2 ust. 3 rozporządzenia MSWiA z art. 66 ust. 2, art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji, art. 37 ust. 3, art. 118 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i 4 ustawy o Straży Granicznej oraz art. 4 ust. 2 Karty, a zarazem, rozpoznając wniosek w tej części, stwierdził niezgodność § 2 ust. 3 rozporządzenia MSWiA z art. 66 ust. 2, art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie 2 Konstytucji RP, art. 37 ust. 3, art. 118 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i 4 ustawy o Straży Granicznej lub art. 4 ust. 2 Karty.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie podzielił poglądu wnioskodawcy o niezgodności § 2 ust. 2 rozporządzenia MSWiA w zakresie, w jakim ustala wysokość ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego w wymiarze 1/30 części miesięcznego uposażenia. W jego opinii wysokość współczynnika stanowiącego podstawę obliczenia ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe lub dodatkowe, tj. 1/30 miesięcznego uposażenia zasadniczego, zapewnia ekwiwalentność świadczenia przysługującego funkcjonariuszowi Straży Granicznej. Zdaniem Ministra, określony w rozporządzeniu MSWiA, współczynnik stanowiący podstawę obliczenia ekwiwalentu za niewykorzystany urlop należycie rekompensuje brak możliwości skorzystania ze świadczenia przysługującego funkcjonariuszowi.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podzielił stanowisko wnioskodawcy, że § 2 ust. 2 rozporządzenia narusza art. 66 ust. 2 Konstytucji, gdyż wbrew konstytucyjnemu wymogowi zawarcia w ustawie regulacji dotyczących przysługującym funkcjonariuszom

Straży Granicznej corocznych płatnych urlopów określa w akcie wykonawczym do ustawy mechanizm ustalania ekwiwalentu za niewykorzystany urlop.

3. Pismem z 20 lutego 2020 r. wnioskodawca złożył pismo procesowe, w którym podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko wyrażone we wniosku z 17 stycznia 2019 r.

4. W piśmie z 22 czerwca 2020 r. stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny, który uznał, że § 2 ust. 2 rozporządzenia MSWiA w zakresie, w jakim ustala wysokość ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego w wymiarze 1/30 części miesięcznego uposażenia, jest niezgodny z art. 66 ust. 2, art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji oraz art. 118 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i 4 ustawy o Straży Granicznej. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 otpTK, ze względu na utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego w zakwestionowanym zakresie przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

W uzasadnieniu stanowiska Prokurator Generalny stwierdził, że ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1635; dalej: ustawa nowelizująca) wprowadziła istotne zmiany w ustawie o Straży Granicznej. Zdaniem Prokuratora Generalnego § 2 ust. 3 rozporządzenia MSWiA koliduje ze zmienioną ustawą nowelizującą art. 37 ust. 3, art. 112 ust. 1 pkt 5a, art. 118 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o Straży Granicznej, w których uregulowano kwestie rekompensaty pieniężnej za ponadwymiarowy czas służby w miejsce dotychczas normowanego ekwiwalentu za niewykorzystany czas wolny od służby. W jego opinii zaskarżony § 2 ust. 3 rozporządzenia MSWiA stoi w sprzeczności z art. 117c ust. 1 ustawy o Straży Granicznej, zgodnie z którym w zamian za każdą godzinę ponadnormatywnego czasu służby przyznaje się funkcjonariuszowi Straży Granicznej rekompensatę w wysokości 1/172 uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego funkcjonariuszowi na stanowisku zajmowanym w ostatnim dniu okresu rozliczeniowego.

Przeprowadzona przez Prokuratora Generalnego analiza doprowadziła go do wniosku, że rozporządzenie MSWiA zachowało tymczasową moc obowiązującą, jednakże § 2 ust. 3 rozporządzenia MSWiA został na skutek wprowadzonych zmian ustawą nowelizującą uchylony przez ustawodawcę, nie w sposób bezpośredni, lecz przy zastosowaniu tzw. derogacji milczącej, która dotyczy sytuacji, gdy ustawodawca przy uchwalaniu nowych aktów prawnych nie wprowadza przepisów derogacyjnych. Na tej podstawie Prokurator Generalny przyjął, że kontroli konstytucyjności poddany może zostać jedynie § 2 ust. 2 rozporządzenia MSWiA.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakwestionowano konstytucyjność dwóch przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 września 2005 r. w sprawie ekwiwalentów pieniężnych za niewykorzystane przez funkcjonariusza Straży Granicznej urlopy i czas wolny od służby (Dz. U. Nr 186, poz. 1560; dalej: rozporządzenie MSWiA). Brzmienie § 2 ust. 2 rozporządzenia MSWiA było następujące: „Wysokość ekwiwalentu za urlop oblicza się, mnożąc 1/30 uposażenia przez liczbę dni niewykorzystanych urlopów wypoczynkowych lub

„dodatkowych”. Z kolei § 2 ust. 3 rozporządzenia MSWiA posiadał brzmienie: „Wysokość ekwiwalentu za czas wolny od służby oblicza się, mnożąc uposażenie przez współczynnik 0,5% oraz przez liczbę godzin ponadnormatywnego czasu służby”.

2. Rozporządzenie MSWiA zostało wydane na podstawie art. 118 ust. 4 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2365, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 1486; dalej: ustawa o Straży Granicznej) i określało sposób obliczania i wypłacania funkcjonariuszom Straży Granicznej ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe lub dodatkowe i ekwiwalentu za niewykorzystany czas wolny od służby, udzielanego na podstawie art. 37 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej, a także wskazywało podmioty właściwe w tych sprawach i terminy ich wypłaty.

Wniosek Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy Straży Granicznej został skierowany do Trybunału Konstytucyjnego 17 stycznia 2019 r. Tymczasem na podstawie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1635; dalej: ustawa nowelizująca) rozporządzenie MSWiA zostało derogowane. Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy nowelizującej: „Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 118 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 3 zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 118 ust. 4 tej ustawy, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie dłużej jednak niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”. Należy stwierdzić, że nie weszły w życie nowe przepisy wykonawcze, wydane na podstawie art. 118 ust. 4 ustawy o Straży Granicznej. Natomiast zgodnie z art. 26 ustawy nowelizującej: „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z mocą od dnia 1 lipca 2019 r.”. To znaczy, że zakwestionowane przez wnioskodawcę rozporządzenie MSWiA zostało w całości uchylone 1 lipca 2020 r.

Ze względu na formalne uchylenie rozporządzenia MSWiA, a w konsekwencji także skuteczne usunięcie z porządku prawnego zakwestionowanych przez wnioskodawcę treści normatywnych, rozważenia wymaga dopuszczalność oraz celowość dalszej merytorycznej kontroli w niniejszej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzą ujemne przesłanki wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145 oraz wyrok z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56).

Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: otpTK), Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Utrata mocy obowiązującej przez akt normatywny w zakwestionowanym zakresie stanowi zatem obligatoryjną przesłankę umorzenia postępowania przed TK, chyba że – zgodnie z art. 59 ust. 3 otpTK – wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Trybunał stwierdził, że przepis ten nie będzie miał zastosowania w niniejszej sprawie, gdyż została ona zainicjowana wnioskiem uprawnionego podmiotu, a nie skargą konstytucyjną. Dlatego też postępowanie

w niniejszej sprawie należało umorzyć (por. np. postanowienia TK z: 28 stycznia 2020 r., sygn. K 22/16, OTK ZU A/2020 poz. 9; 29 maja 2019 r., sygn. U 1/18, OTK ZU A/2019, poz. 27).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.