



III.7044.23.2014.TO

**Pan
Bartłomiej SIENKIEWICZ
Minister Spraw Wewnętrznych**

Szanowny Panie Ministrze

Uprzejmie informuję, że zwrócił się do mnie funkcjonariusz Policji ze skargą dotyczącą zasad naliczania ekwiwalentu za niewykorzystany urlop, o których mowa w art. 115a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.). Skarżący podnosi, że **art. 115a ustawy o Policji ogranicza policjantom prawo do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop. Wskazuje ponadto, że obowiązujący mechanizm obliczeń ekwiwalentu w Policji powoduje, że otrzymane świadczenie z tego tytułu stanowi jedynie ok. 73% wartości uposażenia otrzymywanego podczas urlopu wykorzystywanego w naturze. Dodatkowo podnosi, że policjanci mają trudności w zakresie możliwości odbioru dni wolnych oraz urlopu w kontekście art. 83 ust. 4 ustawy o Policji.**

Zgodnie z art. 115a ustawy o Policji ekwiwalent pieniężny za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego oraz za każde rozpoczęte 8 godzin niewykorzystanego czasu wolnego przysługującego na podstawie art. 33 ust. 3 ustala się w wysokości 1/30 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym. Podobne rozwiązanie przewiduje § 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). Wysokość ekwiwalentu za urlop oblicza się, mnożąc 1/30 uposażenia przez liczbę dni niewykorzystanych urlopów wypoczynkowych lub dodatkowych. Również funkcjonariusze Centralnego Biura Antykorupcyjnego otrzymują niekorzystny ekwiwalent pieniężny za urlop. Stosownie do treści § 20 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2007 r. w sprawie urlopów funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego

(Dz.U. Nr 17, poz. 100) wysokość ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy oblicza się, mnożąc 1/30 uposażenia przez liczbę dni niewykorzystanych urlopów wypoczynkowych lub dodatkowych.

Nieco inaczej uregulowany został sposób naliczania ekwiwalentu dla funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu. Zgodnie z § 8 ust. 1 [§9 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie urlopów funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Dz.U. Nr 110, poz. 643)] rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie urlopów funkcjonariuszy Agencji Wywiadu (Dz.U. Nr 159, poz. 950) ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy wynosi 1/22 uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami do uposażenia o charakterze stałym, należnego funkcjonariuszowi w dniu zwolnienia ze służby, za każdy niewykorzystany dzień urlopu wypoczynkowego. Zgodnie z art. 137 ust. 2 i 151 ust. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. Nr 79, poz. 523 ze zm.) ekwiwalent pieniężny za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego oraz za każde rozpoczęte 8 godzin niewykorzystanego czasu wolnego od służby ustala się w wysokości 1/21 miesięcznego uposażenia zasadniczego, wraz z dodatkami o charakterze stałym, należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym. Ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dla funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu i Wywiadu Wojskowego wynosi 1/22 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym, należnego w ostatnim dniu pełnienia służby [§ 15 rozporządzeń Ministra Obrony Narodowej: z dnia 25 września 2006 r. w sprawie urlopów funkcjonariuszy Służby Wywiadu Wojskowego (Dz.U. Nr 174, poz. 1263) oraz z dnia 25 września 2006 r. w sprawie urlopów funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego (Dz.U. Nr 174, poz. 1262)]. Prawo do ekwiwalentu pieniężnego w tej wysokości przysługuje również żołnierzom zawodowym. Stosownie do treści art. 97 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 2010, Nr 90, poz. 593 ze zm.) ekwiwalent pieniężny za jeden dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego urlopu wypoczynkowego wynosi 1/22 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym, należnego w ostatnim dniu pełnienia zawodowej służby wojskowej.

Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz.U. z 2004 Nr. 163, poz. 1712 ze zm.) w art. 105 ust. 1 pkt 2 funkcjonariuszowi zwalnianemu ze służby w BOR przyznała prawo do ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy niewykorzystany w roku zwolnienia ze służby oraz za urlopy zaległe. Nie reguluje jednak zasad jego przyznawania. Skutkiem powyższego

ekwiwalent naliczany jest na zasadzie analogi z innych przepisów ustawy o BOR, podobnie jak wobec funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej czy CBA w wysokości 1/30 części uposażenia miesięcznego. Jeszcze inną formę naliczania ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy i dodatkowy przyjęto w Państwowej Straży Pożarnej. Zgodnie z art. 71e ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2013 r. poz. 1340 ze zm.) – do urlopów, o których mowa w art. 71(urlop wypoczynkowy) i 71a (urlopy dodatkowe), w zakresie nieuregulowanym niniejszą ustawą, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy.

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 maja 2013 r. (sygn. akt SK 11/11) art. 66 Konstytucji ma w znacznym stopniu charakter odsyłający. Przewiduje, bowiem, że właściwą treść zapisanych w nim uprawnień określają ustawy. W orzecznictwie Trybunał podkreślał, że należy on do grupy przepisów, które zobowiązują ustawodawcę zwykłego do dokonania regulacji, jednak nie wskazują 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). Tym samym ustrojodawca pozostawił ustawodawcy znaczną swobodę regulacyjną, tym bardziej, że art. 81 Konstytucji dopuszcza dochodzenie praw określonych w art. 66 Konstytucji tylko w "granicach określonych w ustawie".

W tym zakresie, w aspekcie formalnoprawnym, wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich wywołuje przyjęta forma regulacji. Jeżeli ustrojodawca nakazuje uregulowanie szczegółowej treści prawa do urlopu w formie ustawy to subdelegacja tego obowiązku na rzecz organu wykonawczego może stanowić naruszenie art. 66 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji

W art. 66 ust. 2 Konstytucji zostało sformułowane prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów, a także postanowienie o maksymalnych normach czasu pracy. Wymienione w nim prawa należy traktować jako konstytucyjną gwarancję prawa do wypoczynku, co w sposób oczywisty pozostaje w związku z kwestią czasu pracy (służby). W wyroku z dnia 23 lutego 2010 r. (sygn. akt K 1/08) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że prawo do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop lub czas wolny od służby jest prawem majątkowym policjanta, którego ograniczenie musi odpowiadać wymogom art. 31 ust. 3 Konstytucji. Prawo do corocznego płatnego urlopu jest gwarantowane w art. 66 ust. 2 Konstytucji i nie może być arbitralnie ograniczone również w odniesieniu do rekompensaty pieniężnej za urlop niewykorzystany lub za czas wolny od pracy (w przypadku zaś policjantów - służby).

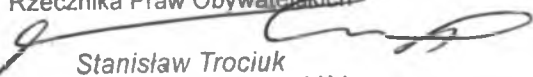
Prawo do rocznego płatnego urlopu gwarantowane jest w art. 66 ust. 2 Konstytucji w sposób bezwarunkowy. Rekompensata pieniężna za niewykorzystany (płatny) urlop stanowi zatem konieczny substytut otrzymywany w miejsce niewykorzystanego urlopu. Art. 31 ust. 3 Konstytucji nie wskazuje przesłanek adekwatnych dla istotnej tu sytuacji, których wystąpienie pozwalałyby na ograniczenie prawa do korzystania z płatnego urlopu lub - z traktowanej jako alternatywa urlopu (w razie jego niewykorzystania) - rekompensaty pieniężnej. Ten sam art. 66 ust. 2 Konstytucji wymaga, by czas pracy został ustawowo określony. Czas, który nie został ustawowo uznany za czas pracy, jest więc - w ujęciu konstytucyjnym - czasem wolnym od pracy. Świadczenie pracy w czasie wolnym od pracy jest możliwe, tym niemniej winno być odpowiednio rekompensowane. Mutatis mutandis, regułę tę należy odnieść - w ocenie Trybunału Konstytucyjnego - również do "czasu służby" i "czasu wolnego od służby".

Stosowanie przelicznika 1/30 uposażenia za 1 dzień niewykorzystanego urlopu faktycznie może ograniczać funkcjonariuszom w/w służb wyrażone w art. 66 ust. 2 Konstytucji prawo do wypoczynku. Rekompensata pieniężna za niewykorzystany urlop winna być adekwatna do maksymalnych norm czasu pracy. Maksymalne normy czasu pracy (służby) dla policjanta zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy o Policji powinny być ustalone w sposób pozwalający na ich wykonanie w ramach 40-godzinnego tygodnia służby, w 3-miesięcznym okresie rozliczeniowym.

Reasumując należy wskazać, iż przedmiotowe przepisy, zarówno w aspekcie formalnoprawnym, jak i materialnoprawnym wywołują wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją. Wobec powyższego na podstawie art. 12 pkt 2 i art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o spowodowanie zbadania przedstawionego problemu i podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany opisanego wyżej stanu rzeczy.

z poszanowaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich



Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich