



Warszawa, dnia 24 grudnia 2012 r.

PG VIII TK 81/12

P 26/12

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLERIA	
wpl. dnia	27. 12. 2012
L.dz.	L.zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Gliwicach Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Wydział VI, czy art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.) jest zgodny z art. 2, art. 24, art. 32, art. 64 ust. 1 Konstytucji RP i art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r., Nr 8, poz. 67)

– na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Uzasadnienie

Sąd Rejonowy Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gliwicach zwrócił się z pytaniem prawnym dotyczącym zgodności art. 42 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.) z Konstytucją RP oraz Europejską Kartą Społeczną.

Pytanie to sformułowane zostało na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Powódka, Z R., wystąpiła przeciwko Gminie G z pozwem o zapłatę kwoty zł tytułem wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych za okres od dnia października 2008 r. do dnia lipca 2009 r.

Z ustaleń Sądu Rejonowego w Gliwicach wynika, że powódka, w okresie od dnia stycznia 2004 r. do dnia sierpnia 2010 r, była zatrudniona, na podstawie powołania, w Rodzinnym Domu Dziecka na stanowisku dyrektora i jednocześnie wychowawcy tej placówki, w podstawowym wymiarze czasu pracy, wynoszącym 8 godzin na dobę, średnio do 40 godzin na tydzień w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy, w miesięcznym okresie rozliczeniowym. W okresie zatrudnienia powódka świadczyła pracę ponad obowiązujące ją normy czasu pracy, bowiem zakres zadań pracowniczych, konieczność zapewnienia całodobowej opieki przebywającym w placówce podopiecznym i niedostateczna obsada kadrowa placówki, uniemożliwiały wykonanie pracy w ciągu 8 godzin dziennie. W okresie objętym sporem powódka świadczyła pracę przeciętnie po 14 godzin dziennie od poniedziałku do piątku i po 12 godzin dziennie w soboty i niedziele. Za czas przepracowany powyżej podstawowego wymiaru czasu pracy powódce nie zostało wypłacone wynagrodzenie ani nie zostały udzielone jej dni wolne od pracy.

Rodziny Dom Dziecka w G był gminną jednostką budżetową,

dla której organem prowadzącym było miasto G , zaś nadzór pedagogiczny pełnił Wojewoda Śląski poprzez Wydział Polityki Społecznej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach.

Powódka była pracownikiem samorządowym w rozumieniu art. 2 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych.

Sąd pytający wskazał, że, stosownie do art. 42 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, pracownik taki jest obowiązany, na polecenie przełożonego, do wykonywania pracy w godzinach nadliczbowych, w tym, w wyjątkowych przypadkach, także w porze nocnej oraz w niedziele i święta, jeżeli wymagają tego potrzeby jednostki, w której jest on zatrudniony.

Z kolei, zgodnie z art. 42 ust. 4 tejże ustawy, pracownikowi samorządowemu za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych przysługuje, według wyboru pracownika, wynagrodzenie albo czas wolny w tym samym wymiarze, z tym że czas wolny, na wniosek pracownika, może być udzielony w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego zakończeniu.

Przepis ten, podkreśla Sąd Rejonowy w Gliwicach, wprowadza generalną zasadę rekompensaty za pracę w godzinach nadliczbowych dla pracowników samorządowych, to jest, według wyboru pracownika, albo wynagrodzenie, albo czas wolny w tym samym wymiarze. W przypadku wypłaty wynagrodzenia za pracę kwestionowany przepis nie przewiduje uprawnienia pracownika samorządowego do dodatku w wysokości 50% lub 100% za pracę w godzinach nadliczbowych, jak to ma miejsce w regulacjach Kodeksu pracy.

Zdaniem Sądu pytającego, pozbawienie przez ustawodawcę pracownika samorządowego prawa do wymienionego wyżej dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych jest sprzeczne z zasadą równości wobec prawa, zakazem dyskryminacji oraz zasadą sprawiedliwości społecznej, a także narusza prawo

do godziwego wynagrodzenia za pracę.

Regulacja zawarta w kwestionowanym przepisie, w ocenie Sądu Rejonowego w Gliwicach, budzi wątpliwości natury prawnej, bowiem regułą jest, że pragmatyki służbowe w korzystniejszy sposób normują uprawnienia pracownicze, aniżeli Kodeks pracy. Tymczasem, w art. 42 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych, ustawodawca, dla tej grupy pracowników, nie przewidział prawa do dodatków za pracę w godzinach nadliczbowych, podczas gdy pracownikowi nieposiadającemu statusu pracownika samorządowego, zgodnie z art. 151¹ Kodeksu pracy, za pracę w godzinach nadliczbowych, oprócz normalnego wynagrodzenia, przysługuje prawo do owych dodatków.

Sąd, w uzasadnieniu pytania prawnego, wskazał, że w sprawie Z R., w przypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny wadliwości art. 42 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych i derogowania owego przepisu z porządku prawnego, powódka może skutecznie dochodzić dodatków za pracę ponad ustawowe normy czasu pracy, poza normalnym wynagrodzeniem za pracę w godzinach nadliczbowych, na podstawie art. 151¹ Kodeksu pracy.

Jednocześnie Sąd Rejonowy w Gliwicach wskazał, że kwestionowana norma budzi wątpliwości praktyczne, bowiem nie określa ona wprost, czy pracownikowi samorządowemu za pracę w godzinach nadliczbowych przysługuje dodatek, zaś brak precyzyjnych rozstrzygnięć ustawodawcy pogarsza nie tylko sytuację pracowników samorządowych, ale także dysponentów środków publicznych, którzy, w obawie o możliwość naruszenia dyscypliny finansów publicznych, nie będą obliczali i wypłacali stosownej rekompensaty za pracę w nadgodzinach.

W niniejszej sprawie przede wszystkim należy rozważyć kwestię dopuszczalności orzekania co do zgodności z Konstytucją RP i normą międzynarodową zakwestionowanego w pytaniu prawnym przepisu.

W ocenie Prokuratora Generalnego, w sprawie niniejszej zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Zgodnie z art. 193 ustawy zasadniczej oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Pytanie prawne stanowi instrument konkretnej kontroli prawa. Jest ona podejmowana w związku ze stosowaniem aktu normatywnego w indywidualnej sprawie. Cechą istotną pytania prawnego pozostaje jego ścisły związek z toczącym się postępowaniem w indywidualnej sprawie.

Należy podkreślić, iż każde pytanie prawne musi być skonstruowane w oparciu o przesłanki: podmiotową, przedmiotową oraz funkcjonalną, a jego przedmiotem powinna być zawsze wątpliwość występująca w toku konkretnego postępowania przed sądem.

Pierwsza ze wspomnianych przesłanek - przesłanka podmiotowa (oznaczająca, że z pytaniem prawnym może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego wyłącznie sąd) – została w niniejszej sprawie niewątpliwie spełniona.

Pozostałe przesłanki - przedmiotowa i funkcjonalna są ze sobą ściśle wzajemnie powiązane. Przedmiotem pytania prawnego - jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny m.in. w postanowieniu z dnia 22 października 2007 r., sygn. akt P 24/07 - musi być przepis, którego zgodność z określonym wzorcem wpływa na treść rozstrzygnięcia przez sąd konkretnej sprawy (*vide* – OTK ZU (A) z 2007 r., Nr 9, poz. 118).

Wymaganie związku pytania prawnego z danym postępowaniem ma charakter bezwzględny. Istnienie tego związku jest przesłanką konieczną

dla wszczęcia i prowadzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego (przesłanka funkcjonalna).

Z konieczności spełnienia wymienionych warunków wynika, że pytanie prawne nie powinno obejmować takich regulacji, w odniesieniu do których Sąd nie zdołał sformułować konkretnych zarzutów co do ich zgodności z Konstytucją RP i nie potrafił przedstawić argumentów uzasadniających podnoszone w tym zakresie wątpliwości.

W powołanym wyżej postanowieniu z dnia 22 października 2007 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślił: „Wątpliwości sędziów co do zasadności, słuszności lub skuteczności istniejących rozwiązań nie mogą być rozpatrywane w ramach pytań prawnych (...). W pytaniu należy wyraźnie określić zarzut niezgodności z Konstytucją, wskazać przedmiot i wzorce kontroli oraz uzasadnienie. Sąd pytający musi również wykazać relewantność pytania prawnego, a więc uzasadnić, w jakim zakresie odpowiedź na nie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. Sąd pytający powinien wyczerpująco ująć rozważania prawne, tak by należycie uzasadnić sformułowane zarzuty” (*op. cit.*). W postanowieniu tym Trybunał Konstytucyjny podkreślił również, że „pytanie prawne nie może być traktowane jako środek służący do usuwania wątpliwości co do wykładni przepisów, których treść nie ma jednoznacznej interpretacji w praktyce ich stosowania. Trybunał Konstytucyjny nie może też rozstrzygać wątpliwości prawnych związanych ze sprawowaniem przez sądy wymiaru sprawiedliwości (por. K. Kolasiński, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” z. 9/2001, s. 25)” [*ibidem*].

W powołanym postanowieniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził nadto, że „skład sądu, który ma wątpliwość co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, powinien w pierwszej kolejności we własnym zakresie zmierzać do jej wyjaśnienia, musi przy tym uwzględniać zasadę niesprzeczności systemu prawnego oraz zasadę nadrzędności Konstytucji. Normom powinien nadawać

takie znaczenie, żeby nie były sprzeczne z Konstytucją i aby najlepiej realizowały normy konstytucyjne (por. wyrok TK z 28 kwietnia 1999 r., sygn. K. 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73). Jeżeli wątpliwości sądu co do zgodności danego aktu normatywnego z Konstytucją mogą być usunięte w drodze wykładni, albo w danej sprawie można zastosować inne, nie budzące wątpliwości przepisy lub inny akt normatywny, to pytanie prawne jest niedopuszczalne. Sądy, na podstawie art. 8 Konstytucji, mogą bezpośrednio stosować ustawę zasadniczą. Powinny zatem dokonywać wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją (zob. np. postanowienie z 29 listopada 2001 r., sygn. P 8/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 268; z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03; z 30 maja 2005 r., sygn. P 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 60). Dopiero, gdy te zabiegi zakończą się niepowodzeniem, powstaje możliwość przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego” (*ibidem*).

W postanowieniu z dnia 8 lipca 2008 r., w sprawie o sygn. akt P 38/07, Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że „nie zajmuje się kontrolą interpretacji przepisów w praktyce sądowej, chyba że wystąpi problem związany ze stosowaniem prawa, które w praktyce przyjęło formy patologiczne, odbiegające od treści i znaczenia przyznanego mu przez prawodawcę” [OTK ZU (A) z 2008 r., Nr 6, poz. 114].

Kwestionowany przepis art. 42 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych ma następujące brzmienie:

„4. Pracownikowi samorządowemu za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych przysługuje, według jego wyboru, wynagrodzenie albo czas wolny w tym samym wymiarze, z tym że wolny czas, na wniosek pracownika, może być udzielony w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego zakończeniu.”.

Analiza pytania prawnego budzi zastrzeżenia co do spełnienia przesłanki przedmiotowej i funkcjonalnej.

Na wstępie wskazać należy, że argumenty dotyczące współwystępowania w systemie prawnym różnych systemów rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych, to jest zawartego w Kodeksie pracy i w ustawie o pracownikach samorządowych, odnoszą się do sfery horyzontalnej zgodności przepisów. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, „w wypadku niejednoznaczności przepisów lub wewnętrznych sprzeczności występujących w systemie prawa (pozioma sprzeczność przepisów) organy stosujące prawo (stające wobec dylematu, który z kolidujących przepisów zastosować) muszą w drodze interpretacji same usunąć istniejące kolizje. O ile Trybunał Konstytucyjny orzeka tylko w wypadku kolizji pionowych (sprzeczność z aktem wyższej rangi), o tyle sądy i organy bezpośrednio stosujące prawo są zobowiązane – w wypadku dostrzeżenia sprzeczności horyzontalnej, niejednoznaczności, interferencji normowania – doprowadzić w drodze interpretacji do ładu legislacyjnego i usunięcia sprzeczności w drodze interpretacji” (OTK ZU (A) z 2007 r., Nr 3, poz. 26). Rozwiązywanie sprzeczności poziomej norm należy do organów stosujących prawo, w tym sądów, które mają możliwość samodzielnego dokonywania wykładni prawa.

W tym zakresie pytanie prawne odnosi się do oceny zgodności aktu normatywnego z aktem tej samej rangi, niestojącym wyżej w hierarchii źródeł prawa.

Należy zauważyć, że roszczenie zawarte w pozwie, złożonym w sprawie leżącej u podstaw pytania prawnego, dotyczy zapłaty konkretnej kwoty tytułem wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych za określony okres, które nie zostało Z R. wypłacone, a powódka nie korzystała zamiennie z czasu wolnego.

Jest to więc powództwo o świadczenie, a nie o ustalenie wysokości dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych.

Na gruncie obowiązujących przepisów jest zatem możliwe uwzględnienie powództwa w sprawie zawisłej przed Sądem Rejonowym w Gliwicach o wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych.

Uzasadnienie pytania prawnego wskazuje, że Sąd Rejonowy w Gliwicach nie zamierza jednak w rozpatrywanej sprawie zastosować przepisów dotyczących pracowników samorządowych, lecz dąży do zastosowania przepisów ogólnych prawa pracy, na podstawie których możliwe byłoby zasądzenie na rzecz powódki, oprócz stosownego wynagrodzenia, również dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych. Oznacza to, że pytanie prawne Sądu przedstawione zostało w tym celu, aby wyeliminować z porządku prawnego przepis odnoszący się do wynagrodzenia z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych wykonywanej przez pracowników samorządowych, co – w konsekwencji – umożliwiłoby stosowanie przepisów Kodeksu pracy, na podstawie art. 43 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych.

Powyższe budzi jednak zastrzeżenia, zwłaszcza wobec braku oceny statusu pracowniczego powódki, od którego zależy ustalenie, które przepisy art. 151⁴ Kodeksu pracy, dotyczące prawa do oddzielnego wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy oraz kierowników wyodrębnionych komórek organizacyjnych, miałyby zastosowanie w sprawie zawisłej przed Sądem pytającym. W rezultacie, w świetle przedstawionych ustaleń faktycznych, poczynionych przez Sąd Rejonowy w Gliwicach, wątpliwe pozostaje, czy i w jakim zakresie wskazywany przez ten Sąd przepis Kodeksu pracy mógłby mieć zastosowanie w sprawie powódki.

Nie istnieje zatem relewantny związek między merytorycznym rozstrzygnięciem sprawy, na kanwie której złożone zostało pytanie prawne, a orzeczeniem przez Trybunał Konstytucyjny o konstytucyjności zakwestionowanego aktu prawnego.

Mimo wskazania w pytaniu prawnym – jako przedmiotu kontroli – przepisu aktu normatywnego, w istocie pytanie prawne dąży do uzyskania wiążącej wykładni art. 42 ust. 4 w zw. z art. 43 ust.1 ustawy o pracownikach samorządowych, a także do konfrontacji ich treści z przepisami Kodeksu pracy. Wskazuje na to również przedstawiona przez Sąd Rejonowy okoliczność, mająca przemawiać za celowością wystąpienia z pytaniem prawnym. Sąd pytający podnosi bowiem, że kwestionowana norma budzi wątpliwości praktyczne, gdyż nie wskazuje wprost, czy pracownikowi samorządowemu za pracę w godzinach nadliczbowych przysługuje dodatek, a owy brak precyzji rozstrzygnięć ustawodawcy powoduje, że dysponenci środków publicznych, w obawie o możliwość naruszenia dyscypliny finansów publicznych, nie będą obliczali i wypłacali stosownej rekompensaty za pracę w nadgodzinach.

Twierdzenie Sądu Rejonowego w Gliwicach, że uwzględnienie pytania prawnego umożliwi powódce, na gruncie Kodeksu pracy, skuteczne dochodzenie dodatków za pracę ponad ustawowe normy czasu pracy, poza normalnym wynagrodzeniem za pracę, również budzi wątpliwości, ponieważ możliwość skutecznego dochodzenia przez powódkę dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych uwarunkowana jest nie tyle rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie konstytucyjności kwestionowanego przepisu ustawy, co ustaleniem przez Sąd relacji między art. 151¹ § 1 albo art. 151⁴ Kodeksu pracy a art. 42 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych. Ocena bowiem, czy wysokość przyznawanej rekompensaty za pracę w godzinach nadliczbowych jest, czy też nie jest, limitowana przepisem art. 42 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych, należała do wyłącznej właściwości sądu pytającego.

W niniejszej sprawie Sąd występujący z pytaniem prawnym dąży do uzyskania nie tylko wiążącej wykładni zakwestionowanego przepisu przez Trybunał Konstytucyjny, ale także zdaje się zmierzać do uzyskania, za pomocą pytania prawnego, abstrakcyjnej kontroli zaskarżonej regulacji, w

znacznej mierze w oderwaniu od ustaleń faktycznych zawisłej przed nim sprawy, co wskazuje na brak spełnienia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego.

Brak którejkolwiek przesłanki dopuszczalności pytania prawnego stanowi zaś podstawę do umorzenia postępowania przed Trybunałem – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym).

Z tych względów, należało zająć stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego