



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt P 26/12
BAS-WPTK-1815/12

Warszawa, dnia 17 stycznia 2014 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	17. 01. 2014
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej podtrzymuję stanowisko zawarte w piśmie procesowym z 10 grudnia 2012 r., a zarazem – na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie umorzył postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność wyrokowania – przedkładam wyjaśnienia merytoryczne w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Gliwicach z 19 czerwca 2012 r. (sygn. akt P 26/12), wnosząc o stwierdzenie, że art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.), w zakresie w jakim dotyczy pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy, **jest zgodny** z art. 2, art. 24, art. 32 Konstytucji oraz z art. 4 pkt 2 Europejskiej Karty Społecznej sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.).

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Uwagi wprowadzające

1. Sąd Rejonowy w Gliwicach (dalej: sąd pytający) w postanowieniu z 19 czerwca 2012 r. sformułował pytanie prawne, którego przedmiotem jest art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 ze zm., dalej: ustawa o pracownikach samorządowych lub u.p.s.).

Wspomniany przepis posiada następujące brzmienie: „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”.

Jako wzorce kontroli normy prawnej zawartej w art. 42 ust. 4 u.p.s. sąd pytający wskazał art. 2, art. 24, art. 32 i art. 64 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4 pkt 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 lub EKS).

2. W piśmie procesowym z 10 grudnia 2012 r. Sejm przedstawił stanowisko w sprawie, wnosząc o umorzenie postępowania 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.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W wyniku przeprowadzonej analizy formalnoprawnej, Sejm doszedł do przekonania, że ani rozstrzygnięcie uznające art. 42 ust. 4 u.p.s. za zgodny z Konstytucją, ani wyrok przesądzający o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu, nie stworzą podstawy prawnej dla orzeczenia o dodatkowym wynagrodzeniu za wykonane nadgodziny, a zatem nie przyczynią się do sanacji potencjalnych naruszeń konstytucyjnych praw powódki, które dla sądu pytającego stanowią oś argumentacji na rzecz niekonstytucyjności zaskarżonych unormowań. Argumentacja przyjęta przez sąd – abstrahująca w znacznej mierze od ustaleń

faktycznych konkretnej sprawy – skłoniła Sejm do wniosku, iż celem sądu pytającego jest przeprowadzenie abstrakcyjnej kontroli norm, skoro jej wynik (zgodny z postulatami sądu pytającego) nie może uczynić zadość wartościom konstytucyjnym, na jakie powołuje się sąd pytający w uzasadnieniu swojego wniosku.

Z uwagi na wyznaczenie przez Trybunał Konstytucyjny rozprawy w sprawie zainicjowanej omawianym pytaniem prawnym, Sejm uznał za celowe sformułowanie stanowiska ewentualnego, na wypadek gdyby Trybunał Konstytucyjny nie umorzył postępowania w całości, ze względu na wskazane wyżej okoliczności.

II. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, każde pytanie prawne powinno odpowiadać wymogom pisma procesowego oraz „zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie”. Na wymóg ten zwraca uwagę sam Trybunał, wskazując, iż: „Sąd pytający powinien wyczerpująco ująć rozważania prawne, tak by należycie uzasadnić sformułowane zarzuty” (tak m.in. postanowienie TK z 12 lutego 2008 r., sygn. akt P 62/07).

W uzasadnieniu postanowienia sądu pytającego z 19 czerwca 2012 r., w odniesieniu do zarzutu sprzeczności zaskarżonego przepisu z art. 64 ust. 1 Konstytucji, sąd nie wskazał żadnych argumentów odnoszących się do naruszenia przywołanego wzorca kontroli. Podmiot wszczynający postępowanie przed Trybunałem nie może ograniczyć się do wskazania zakwestionowanej normy prawnej i przytoczenia odpowiedniego przepisu Konstytucji (*in casu* art. 64 ust. 1 Konstytucji) wraz z abstrakcyjnym komentarzem co do treści wzorca. Stanowisko takie wynika z zasady skargowości (art. 66 ustawy o TK), w myśl której Trybunał nie może samodzielnie formułować argumentów przemawiających za niekonstytucyjnością poddanego kontroli aktu normatywnego (postanowienie TK z 16 października 2003 r., sygn. akt Ts 116/03).

Sąd pytający w żaden sposób nie powiązał sytuacji prawnej powódki z naruszeniem konstytucyjnego prawa własności lub innych praw majątkowych, nie wyjaśnił relacji, jaka ma zachodzić pomiędzy uprawnieniem do dodatkowego wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych a koniecznością ochrony praw wyrażonych w art. 64 ust. 1 Konstytucji. Sąd pytający zadeklarował jedynie rzekome naruszenie prawa do godziwego wynagrodzenia; nie umotywował jednak związku

tego uprawnienia z przywołanym w *petitum* pytania prawnego wzorcem kontroli konstytucyjności.

W świetle powyższego, w ocenie Sejmu, postępowanie przed Trybunałem w zakresie badania zgodności art. 42 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych z art. 64 ust. 1 Konstytucji powinno podlegać **umorzeniu** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2. Należy zauważyć, iż ze względu na konkretny charakter kontroli konstytucyjności inicjowanej pytaniem prawnym, formułowane w tym trybie przez sąd wątpliwości konstytucyjne muszą ściśle odpowiadać prawnym i faktycznym okolicznościom zawisłej przed nim sprawy. W konsekwencji, problem konstytucyjny powinien być rozważany w granicach wyznaczonych charakterystyką indywidualnego przypadku rozpatrywanego przez sąd.

Istotną okolicznością zawisłej przed sądem pytającym sprawy jest zaś status pracowniczy powódki, który ma doniosłe znaczenie dla oceny tak dopuszczalności pytania prawnego (co zostało podniesione w stanowisku Sejmu z 10 grudnia 2012 r.), jak i ewentualnej zgodności zakwestionowanych regulacji z przywołanymi wzorcami kontroli.

W ocenie Sejmu, dla analizy zgodności zakwestionowanego przepisu z przywołanymi wzorcami kontroli istotne znaczenie ma z kolei zarówno fakt, że powódka należała do wyodrębnionej mocą przedmiotowej ustawy grupy pracowników samorządowych, jak i to, iż w ramach omawianego stosunku pracy pełniła ona funkcję kierowniczą (była pracownikiem zarządzającym w imieniu pracodawcy zakładem pracy). Ostatnia okoliczność odgrywa szczególną rolę w kontekście zgodności z konstytucyjną zasadą równości oraz standardami wyznaczonymi przez art. 4 pkt 2 Europejskiej Karty Społecznej.

W świetle powyższych uwag należy uznać, iż problem konstytucyjny w niniejszej sprawie dotyczy nieprzyznania pracownikowi samorządowemu zarządzającemu w imieniu pracodawcy zakładem pracy dodatkowego wynagrodzenia za pracę wykonywaną w godzinach nadliczbowych. W konsekwencji, w niniejszej sprawie przedmiot kontroli powinien stanowić art. 42 ust. 4 u.p.s. w zakresie, w jakim odnosi się do pracownika zarządzającego w imieniu pracodawcy zakładem pracy, co znajduje odbicie w formule *petitum* stanowiska Sejmu.

III. Zasada równości oraz sprawiedliwości społecznej

1. Wzorce kontroli

1. Odnosząc się do treści art. 32 Konstytucji, Trybunał wielokrotnie wyrażał pogląd, że „równość w rozumieniu konstytucyjnym nie ma charakteru abstrakcyjnego i absolutnego, zgodnie z powszechnie przyjętym założeniem nie oznacza identyczności (tożsamości) praw wszystkich jednostek. Równość (prawo do równego traktowania) funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym, odniesiona musi być do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). Równość nie oznacza jednakowej sytuacji faktycznej i prawnej wszystkich, ale polega na «jednakowym uzdolnieniu do rozmaitych praw» (...) Art. 32 ust. 1 Konstytucji odnosi się przy tym zarówno do stosowania prawa (wszyscy są równi wobec prawa), jak i stanowienia prawa (prawo do równego traktowania przez władze publiczne, w tym przez władzę ustawodawczą)” (wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01).

Oceniając daną regulację z punktu widzenia zasady równości, należy ustalić, czy zachodzi podobieństwo jej adresatów, a więc czy możliwe jest wskazanie wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej ich równe traktowanie. Jak sprecyzował Trybunał, „ustalenie to musi być dokonywane w oparciu o cel i ogólną treść przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, często będzie więc miało relatywny charakter. Jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy charakteryzują się wspólną cechą istotną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości, nie zawsze jest to jednak równoznaczne z istnieniem dyskryminacji lub uprzywilejowania (...). Konieczna jest jeszcze ocena kryterium, na podstawie którego dokonano owego zróżnicowania. «Równość wobec prawa to także zasadność wybrania takiego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów prawa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał również związek zasady równości z zasadą sprawiedliwości, dopuszczając zróżnicowanie w prawie, o ile jest ono usprawiedliwione» (...).

Innymi słowy, wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te muszą mieć:

- po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium (...);
- po drugie, argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;
- po trzecie, argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (...). Jak już wspomniano, jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej (...). Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z Konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W tym sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie” (orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96).

Jak podkreślono w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, art. 32 ust. 1 Konstytucji formułuje w sposób ogólny zasadę równości jako normę konstytucyjną adresowaną do wszelkich organów władzy publicznej – zarówno do organów stosujących prawo, jak i do organów stanowiących prawo, zaś ust. 2 tego artykułu precyzuje znaczenie konstytucyjnej zasady równości. „Po pierwsze, art. 32 ust. 2 wyraża uniwersalny charakter zasady równości, nakazując jej przestrzeganie we wszystkich sferach życia – zarówno w życiu politycznym, społecznym jak i gospodarczym. Po drugie, art. 32 ust. 2 określa bliżej granice dopuszczalnych różnicowań podmiotów prawa. W myśl tego przepisu żadne kryterium nie może stanowić podstawy dla różnicowań niesprawiedliwych, dyskryminujących określone podmioty” (wyrok TK z 23 października 2001 r., sygn. akt K 22/01). Tym samym wyrażony w art. 32 ust. 2 Konstytucji zakaz dyskryminacji stanowi podstawową konsekwencję zasady równości, bo oznacza zakaz wprowadzania różnicowań o nieuzasadnionym, a więc arbitralnym charakterze (L. Garlicki [w:] *Konstytucja*

Rzeczypospolitej. Komentarz, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, komentarz do art. 32, s. 17).

Jak zauważa cytowany wyżej L. Garlicki: „Generalnie rzecz biorąc, ustawodawcy przysługuje swoboda określania cech relewantnych, według których dokonywane są klasyfikacje i różnicowana sytuacja prawna poszczególnych adresatów. Generalnie rzecz biorąc, przyjmuje się też domniemanie, że ustawodawca działa zgodnie z konstytucją, a więc dobór cech relewantnych i przeprowadzane na ich podstawie klasyfikacje korzystają z domniemania konstytucyjności” (L. Garlicki, *ibidem*, s. 18).

Ważne ustalenia na temat zasady równości podmiotów wobec prawa Trybunał Konstytucyjny poczynił w wyroku z 21 października 2001 r. (sygn. akt SK 10/01), w którym stwierdził, że: „Konstytucja nie formułuje założenia równości w rozumieniu uniwersalnego egalitaryzmu jednostek, ale jako równą możliwość realizacji wolności i praw. Oznacza to, że w pełni konstytucyjny wymiar prawo równego traktowania uzyskuje w przypadku «równości» dotyczącej określonych (unormowanych) w Konstytucji wolności i praw (...). Natomiast gdy chodzi o uprawnienia określone w innych niż Konstytucja aktach normatywnych – jeśli treść konkretnego prawa ustala się wyłącznie na ich podstawie – art. 32 Konstytucji stanowi zasadę systemu prawa, a nie wolność lub prawo o charakterze konstytucyjnym. Uprawnienia podmiotowego do świadczeń, których podstawą byłaby wyłącznie ustawa, nie można uznać za konstytucyjne prawo jednostki. Jeżeli treść prawa (uprawnienia) wynika wyłącznie z ustawy, domaganie się ochrony tego prawa z powołaniem się na zasadę równości nie ma w pełni «konstytucyjnego» wymiaru”.

Uzupełniając powyższą tezę, należy odnotować, że „w odniesieniu do praw ekonomicznych i socjalnych wystarczy na ogół wskazanie, że zachodzi racjonalny związek między wprowadzonym zróżnicowaniem, a celami przyjmowanego unormowania, zwykle też silnie akcentowane jest domniemanie konstytucyjności ustaw” (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 24).

2. Odrębności w formie rekompensowania nadgodzin przyjęte w art. 42 ust. 4 u.p.s. sąd pytający uznaje za niezgodne również z zasadą sprawiedliwości społecznej. Artykuł 2 Konstytucji stanowi, że: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

Pojęcie sprawiedliwości społecznej wymaga interpretacji i uściślenia w kontekście całokształtu zasad, norm i wartości Konstytucji, w szczególności ochrony godności człowieka i zasad społecznej gospodarki rynkowej (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 73).

Zdaniem W. Sokolewicza, sprawiedliwość to „powinność «określonych działań względem innych podmiotów z punktu widzenia równości», zakładająca równowagę między obciążeniami a nagrodami oraz korzyści wzajemne. (...) Sprawiedliwość społeczna wyraża «dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymania się od kreowania nieusprawiedliwionych, nieopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli»” (W. Sokolewicz, *ibidem*, s. 61).

Sprawiedliwość społeczna mieści w sobie zakaz arbitralności działania organów państwa, dopuszczając jednak prawne różnicowanie poszczególnych jednostek w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej (por. wyrok TK z 22 grudnia 1997 r., sygn. akt K 2/97). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podnosi się również, iż „na gruncie tego przepisu można wskazać szczególne prawo podlegające ochronie, jakim jest prawo do sprawiedliwego traktowania, jeśli zarazem jest ono odnoszone do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi, choćby ogólnie ujętymi. Jest ono sprzężone z obowiązkiem państwa stania na straży sprawiedliwości społecznej poprzez zaniechanie aktów (działań) mogących stać z nią w sprzeczności oraz eliminowanie takich aktów, które uznano za godzące w tę zasadę. Dotyczy to zarówno etapu stanowienia, jak i stosowania prawa” (wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01).

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że wspomniana zasada nie ma jednorodnego charakteru. Jego zdaniem: „Niewątpliwie wiążą się z nią m.in. równość praw, solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji dla osób pozostających bez pracy nie z własnej woli. (...) ocena sposobów urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej w danych warunkach wymaga zachowania przez sądownictwo konstytucyjne szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny uznaje kwestionowane przepisy za niezgodne z Konstytucją wtedy, gdy naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej nie budzi wątpliwości” (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyraźnie zaakcentowano wzajemnie uzupełniający się charakter zasady równości oraz sprawiedliwości społecznej. Podczas gdy „zasada równości nakazuje jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów wyróżnionych według cechy relewantnej w danej sferze stosunków (...) zasada z art. 2 Konstytucji pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy zastosowanie danej cechy, czy danego kryterium wyodrębnienia określonej kategorii podmiotów odpowiada względom sprawiedliwości, a więc czy nie jest arbitralne i czy odpowiada standardom państwa prawnego” (wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01). Zarazem Trybunał zwrócił uwagę, iż „w procesie tworzenia prawa występuje prawidłowość polegająca na tym, że im bardziej próbuje się sprecyzować kryterium, w oparciu o które dokonujemy zróżnicowania, tym trudniejsze może być ustalenie, kto spełnia wymogi przewidziane w przepisie. Tak więc dążenie do zachowania w jak największym stopniu równości i sprawiedliwości na płaszczyźnie generalno-abstrakcyjnej może w praktyce spowodować niemożność posługiwania się danym kryterium na płaszczyźnie konkretno-indywidualnej. Wymagać ono będzie bowiem ustalenia elementów sytuacji faktycznej o takim stopniu szczegółowości, któremu organ nie będzie w stanie sprostać. Przyjęcie tego rodzaju kryterium godzi w konstytucyjną zasadę równości w ten sposób, iż uniemożliwia w praktyce zachowanie równości na płaszczyźnie stosowania prawa. Z powyższego wynika, iż możliwość doboru kryteriów i ich precyzowania w ustawie podlega praktycznym ograniczeniom” (orzeczenie TK z 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95).

2. Analiza zgodności

1. Zarzuty sądu pytającego dotyczą odrębnego uregulowania przepisami ustawy o pracownikach samorządowych jednego z uprawnień pracowniczych przewidzianych również na gruncie powszechnego prawa pracy, tj. wynagrodzenia za pracę wykonywaną w godzinach nadliczbowych. W ocenie Sejmu, sąd pytający, dokonując oceny konstytucyjności art. 42 ust. 4 u.p.s., w niedostateczny sposób uwzględnił kontekst normatywny, w jakim znalazł się zaskarżony przepis, przez co porównanie obu reżimów wynagradzania za pracę w godzinach nadliczbowych ma charakter niepełny, koncentruje się bowiem tylko na jednym aspekcie zagadnienia, które domaga się szerszej analizy prowadzonej na poziomie ustawowym i konstytucyjnym.

2. Zgodnie z art. 42 ust. 2 u.p.s., jeżeli wymagają tego potrzeby jednostki, w której pracownik samorządowy jest zatrudniony, na polecenie przełożonego wykonuje on pracę w godzinach nadliczbowych, w tym w wyjątkowych wypadkach także w porze nocnej oraz w niedziele i święta. Stanowiący zaś przedmiot zaskarżenia art. 42 ust. 4 u.p.s. stanowi, iż 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.

Na gruncie ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94; dalej: Kodeks pracy lub k.p.) przedmiotową materię reguluje art. 151¹ § 1 k.p., zgodnie z którym: „Za pracę w godzinach nadliczbowych, oprócz normalnego wynagrodzenia, przysługuje dodatek w wysokości: 1) 100% wynagrodzenia – za pracę w godzinach nadliczbowych przypadających: a) w nocy, b) w niedziele i święta niebędące dla pracownika dniami pracy, zgodnie z obowiązującym go rozkładem czasu pracy, c) w dniu wolnym od pracy udzielonym pracownikowi w zamian za pracę w niedzielę lub w święto, zgodnie z obowiązującym go rozkładem czasu pracy, 2) 50% wynagrodzenia – za pracę w godzinach nadliczbowych przypadających w każdym innym dniu niż określony w pkt 1”.

W konsekwencji, pracownicy samorządowi wykonujący pracę w godzinach nadliczbowych nie nabywają uprawnienia do zwiększonego wynagrodzenia za pracę (o wysokość odpowiednio 100% lub 50% wynagrodzenia), lecz uprawnienie do jednostronnego swobodnego wyboru formy rekompensaty – w postaci wynagrodzenia lub czasu wolnego, przysługujących jednakże tylko w wymiarze odpowiadającym wymiarowi wykonanej pracy nadliczbowej. Powyższa interpretacja znalazła potwierdzenie w opinii Departamentu Prawnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z 25 maja 2009 r. oraz w stanowisku Głównego Inspektoratu Pracy z 25 czerwca 2009 r. (GGP-433-4560-42/09/PE/RP). W obu dokumentach wyrażono pogląd o braku przesłanek do zastosowania wobec pracowników samorządowych kodeksowych zasad wynagradzania za nadgodziny. Artykuł 42 ust. 4 u.p.s. stanowi bowiem przepis szczególny, wyłączając w tej materii zastosowanie wobec pracowników samorządowych regulacji Kodeksu pracy. Pracownicy samorządowi nie nabywają więc uprawnienia do zwiększonego wynagrodzenia za pracę, o którym

mowa w art. 151¹ § 1 k.p.

3. Odnosząc się do zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady równości, w pierwszej kolejności należy wskazać na istotną cechę różnicującą grupę pracowników samorządowych w porównaniu do pracowników podlegających reżimowi kodeksu pracy.

Ustawa o pracownikach samorządowych jest głównym źródłem prawa regulującym status pracowników administracji samorządowej, stanowiących odrębną grupę w ramach korpusu administracji publicznej. Przedmiotowa ustawa stanowi zatem pragmatykę służbową, czyli zespół przepisów w sposób szczególny regulujących sprawę stosunku służbowego oraz prawa i obowiązki wyszczególnionej grupy zawodowej (A. Pakuła, *Pragmatyka służbowa* [w:] *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 1999, s. 549).

Jak wskazuje się w piśmiennictwie: „Nieuniknioną konsekwencją powołania do życia samorządu terytorialnego jest dualistyczny system służby publicznej. Po reaktywowaniu samorządu terytorialnego w 1990 r. spośród kilku koncepcji wybrano ostatecznie stworzenie odrębnej regulacji prawnej adresowanej do pracowników zatrudnionych w jednostkach samorządu terytorialnego, nie rezygnując z odesłań do przepisów normujących status pracowników urzędów państwowych ani z osadzenia jej na gruncie powszechnego prawa pracy” (H. Szewczyk, *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012, s. 30). Oznacza to, że również grupa pracowników samorządowych nie jest wyłączona spod przepisów Kodeksu pracy. W sprawach nieuregulowanych w przepisach pragmatyk służbowych stosuje się wprost albo odpowiednio przepisy powszechnego prawa pracy. Jednocześnie na wzór służby cywilnej określono służbę przygotowawczą, wprowadzono obowiązek dokształcania i podnoszenia kwalifikacji, określono procedurę naboru (E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 160-161). W konsekwencji, można przyjąć, iż stosunki pracy w samorządzie terytorialnym mają charakter pracowniczo-służbowy.

Zdaniem sądu pytającego, regułą jest, że pragmatyki służbowe w sposób korzystniejszy regulują uprawnienia pracownicze aniżeli Kodeks pracy (pytanie prawne, s. 8). Sejm nie podziela tej konstatacji. W rzeczywistości cechą dystynktywną pragmatyk służbowych jest odrębność regulacji tego typu aktu, nie zaś ich uprzywilejowujący charakter. Na odrębność reżimu regulacyjnego składają się zarówno przywileje i szczególne uprawnienia dotyczące warunków pracy, jak

i szczególne wymagania kwalifikacyjne (tzw. rygory selekcyjne), ograniczenia, zakazy oraz podleganie daleko idącej dyspozycyjności (A. Szewc, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 36).

Sejm pragnie zwrócić uwagę na szczególny charakter zatrudnienia wynikający ze związku pracy wykonywanej przez pracownika samorządowego z realizacją zadań publicznych. Ich wykonywanie jest obowiązkiem, nie zaś uprawnieniem władzy publicznej. Zadania te wiążą się z realizacją celów o charakterze publicznym (M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa-Kraków 2007, s. 100). Pojęcie zadań publicznych pojawia się w art. 16 ust. 2 oraz art. 166 Konstytucji. Przepisy te określają zakres działania samorządu terytorialnego, obejmujący ogół spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych na rzecz innych podmiotów.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że: „Zadania publiczne to zadania na rzecz wspólnoty, związane z zaspokajaniem potrzeb zbiorowych określonej społeczności lokalnej, np. sprawy porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli. Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne poprzez swoje organy: uchwałodawcze i wykonawcze, a bezpośrednio wykonawstwo tych zadań następuje przez aparat pomocniczy, który tworzą pracownicy. Pracowników samorządowych łączy zatem wykonywanie zadań publicznych. Z takim charakterem zadań wiążą się wymagania stawiane tej grupie pracowników administracji, podobne zresztą jak pozostałym grupom pracowników administracji publicznej. Takie określenie sposobu wykonywania zadań publicznych tworzyć ma *quasi-służbę cywilną w samorządzie terytorialnym*” (E. Ura, *op. cit.*, s. 126).

Z powyższej analizy wynika, iż stosunek pracy pracowników samorządowych charakteryzuje się wymogiem większej dyspozycyjności przedstawicieli tej grupy zawodowej. Wymóg dyspozycyjności – uzasadniany udziałem pracowników samorządowych w realizacji zadań publicznych – stanowi cechę różnicującą status tej grupy zawodowej w porównaniu do innych grup pracowniczych. Przyjęte kryterium podmiotowe znajduje uzasadnienie w przywołanych wyżej przepisach Konstytucji. Wymóg dyspozycyjności może zatem determinować odrębny – w porównaniu do standardów przyjmowanych na gruncie Kodeksu pracy – kształt określonej kategorii uprawnień odnoszących się do sposobu wynagradzania za pracę w godzinach nadliczbowych. Ograniczenia tych uprawnień mogą być podyktowane koniecznością zapewnienia odpowiedniego funkcjonowania jednostek obsługujących organy

władzy, co może przekładać się na szczególny sposób ukształtowania przepisów o czasie pracy (A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 84).

4. W kontekście sformułowanych wyżej uwag należy przypomnieć, iż jednym z celów u.p.s. było stworzenie spójnego systemu zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej, który jednocześnie stanowiłby odpowiedź na zmiany zachodzące na rynku pracy (uzasadnienie projektu ustawy o pracownikach samorządowych, druk sejmowy nr 752/VI kad., s. 1). Realizując przywołane cele, ustawodawca wprowadził nową ustawą m.in. elastyczny czas pracy w jednostkach zatrudniających pracowników samorządowych oraz zdecentralizował na rzecz pracodawców samorządowych zasady wynagradzania pracowników samorządowych. Środkiem realizacji ostatniego z przywołanych celów była m. in. rezygnacja z mianowania, jako postaci stosunku pracy, dla którego jedyną formą określenia sposobu i wysokości wynagradzania jest rozporządzenie. Umożliwiło to tworzenie przez pracodawców samorządowych dla pracowników tychże jednostek regulaminów wynagradzania.

W kwestii czasu pracy kluczowe znaczenie ma art. 42 ust. 1 u.p.s., zgodnie z którym: „Regulamin pracy jednostki, o której mowa w art. 2, określa porządek wewnętrzny i rozkład czasu pracy w sposób zapewniający obywatelom załatwianie spraw w dogodnym dla nich czasie”. W konsekwencji, regulaminy pracy samorządowych jednostek organizacyjnych („urzędów”) muszą uwzględniać potrzeby mieszkańców (obywateli) czy – ściślej mówiąc – osób załatwiających sprawy w samorządowych jednostkach administracyjnych („petentów”, „stron”) (A. Szewc, *op. cit.*, s. 263).

Pracodawca samorządowy może korzystać z bogactwa uregulowań kodeksowych, wybierając optymalny okres rozliczeniowy, który zapewni realizację pryncypium zawartego w art. 42 u.p.s. (S. Płażek [w:] S. Płażek, S. Sieńko-Smaga, K. Kawecki, D. Babiak-Kowalska, R. Skwarko, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz ze wzorami regulaminów, zarządzeń i uchwał*, Warszawa 2009, s. 143-144).

Pracodawcy samorządowemu łatwiej jest zlecać pracę w godzinach nadliczbowych. Przełożony zleca ją pracownikowi samorządowemu, kiedy wymagają tego potrzeby jednostki. Tymczasem zgodnie z przepisami k.p., polecenie pracy w godzinach nadliczbowych jest dopuszczalne – co do zasady – ze względu na

szczególne potrzeby pracodawcy. Jednakże umożliwienie pracodawcom samorządowym wykorzystania w swoich jednostkach elastycznych systemów czasu pracy powinno sprzyjać takiemu systemowi zarządzania kadrami, który będzie minimalizować skalę godzin nadliczbowych powierzanych pracownikom samorządowym.

Wydaje się, iż również odrębna forma rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych znajduje uzasadnienie w generalnym podporządkowaniu interesu jednostki interesowi publicznemu, ze względu na szczególny charakter zadań, w których realizacji partycypują pracownicy samorządowi (Ł. Pisarczyk, *Nowa ustawa o pracownikach samorządowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2009, nr 3, s. 23). Wskazuje na to bezpośrednio element hipotezy analizowanej normy mówiący o „potrzebach jednostek” samorządowych, w których zatrudnieni są pracownicy. Cecha różnicująca status pracowników samorządowych i pozostałych pracowników w sferze wynagradzania za godziny nadliczbowe jest zatem racjonalnie uzasadniona celami ustawy, znajdującymi oparcie w wartościach konstytucyjnych, o których mowa we wcześniejszych wywodach.

Dyspozycyjność pracowników samorządowych oznacza, że obowiązujące ich ramy czasowe świadczenia pracy są, w stosunku do reguł wynikających z powszechnego prawa pracy, poszerzone. Polecenie wykonywania pracy ponadwymiarowej w przypadku pracownika podlegającego w tym zakresie regulacjom Kodeksu pracy nie tylko wymaga spełnienia szczególnych przesłanek dopuszczalności, lecz także pociąga za sobą konieczność szczególnej, dodatkowej rekompensaty. W przypadku zaś pracownika samorządowego należy uznać, że praca ponadwymiarowa jest obowiązkiem, który mieści się we wspomnianych poszerzonych granicach czasowych obowiązku wykonywania pracy. Konsekwencją wymogu dyspozycyjności pracownika samorządowego jest więc traktowanie – w zakresie reguł wynagradzania – pracy mieszczącej się w obowiązujących pracownika normach czasu pracy oraz pracy ponadnormatywnej w ten sam sposób.

Sejm pragnie zwrócić uwagę, iż analogiczne rozwiązania przyjęto w pozostałych pragmatykach służbowych, których wspólną cechą jest udział podlegających regulacji tego aktu grup zawodowych w realizacji zadań publicznych. Tytułem przykładu wskazać należy art. 97 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.), art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j. Dz. U. z 2001 r.

Nr 86, poz. 953 ze zm.) czy art. 35 ust. 10 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1340 ze zm.).

5. Dla oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu istotne znaczenie ma jeszcze jedna okoliczność: uprawnienia podmiotowe, których podstawą jest wyłącznie ustawa (a tak jest w przypadku uprawnienia do dodatkowego wynagrodzenia za godziny nadliczbowe) nie stanowią konstytucyjnego prawa jednostki. Również sąd pytający nie wskazał, jakie prawo podmiotowe zostało naruszone dyspozycją zakwestionowanego przepisu u.p.s. Równość należy zatem rozpatrywać w tym kontekście jako konstytucyjną zasadę prawa, a zatem dyrektywę podlegającą prawnej i faktycznej operacjonalizacji. Wymaga to uwzględnienia całokształtu otoczenia normatywnego przyjętych regulacji, co pozwala odnieść się również do kwestii naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej czy też zakazu dyskryminacji.

Sejm pragnie zauważyć, że szczegółowa i kompleksowa analiza rozwiązań normatywnych przyjętych na gruncie Kodeksu pracy nie pozwala uznać, iż regulacje przyjęte w ustawie o pracownikach samorządowych mają wyłącznie defaworyzujący charakter.

Kodeks pracy przewiduje dwa alternatywne sposoby rekompensowania pracownikowi pracy w godzinach nadliczbowych. Pierwszym z nich jest przyznanie pracownikowi dodatkowego wynagrodzenia za świadczenie tej pracy (art. 151¹ k.p.). Drugim sposobem jest udzielenie pracownikowi czasu wolnego od pracy (art. 151² k.p.). Formy te są równorzędne, jednakże – co istotne – przy wyborze drugiej z nich zauważalna jest przewaga decyzyjna pracodawcy.

Czas wolny w zamian za pracę w godzinach nadliczbowych może być udzielony z inicjatywy każdej ze stron stosunku pracy. W istocie jednak o realizacji tego sposobu rekompensaty decyduje pracodawca. Zgodnie z art. 151² § 1 k.p., na pisemny wniosek pracownika pracodawca może mu udzielić czasu wolnego w wymiarze równoważnym liczbie przepracowanych godzin nadliczbowych. Jednak wniosek pracownika o udzielenie czasu wolnego nie jest dla pracodawcy wiążący ani co do samego sposobu rekompensaty pracy nadliczbowej, ani co do terminu udzielenia czasu wolnego w przypadku zgody pracodawcy na tę formę rekompensaty (M. Frączek, *Rekompensowanie pracy w godzinach nadliczbowych*, „Służba Pracownicza” 2003, nr 2, s. 10). Pracodawca może uwzględnić wniosek, tj. udzielić

czasu wolnego w terminie w nim wskazanym, albo wypłacić dodatkowe wynagrodzenie. Udzielenie czasu wolnego w zamian za pracę w godzinach nadliczbowych może także nastąpić bez wniosku pracownika. W takiej sytuacji pracodawca jednostronnie udziela czasu wolnego od pracy i powinien to uczynić w wymiarze o połowę wyższym niż liczba przepracowanych godzin nadliczbowych.

W konsekwencji, na podstawie art. 151² § 2 k.p. pracodawca sam może postanowić, nawet bez wniosku pracownika, o przyznaniu czasu wolnego w zamian za nadgodziny. W takim wypadku musi udzielić czasu wolnego do końca okresu rozliczeniowego, w wymiarze o połowę wyższym niż ilość godzin nadliczbowych i nie może to spowodować obniżenia wynagrodzenia należnego za pełny miesięczny wymiar czasu pracy. Gdy jednak pracodawca chce zapłacić zatrudnionemu za nadgodziny, ten ostatni ma prawo wystąpić o udzielenie czasu wolnego – wtedy proporcja wynosi 1 godzina pracy nadliczbowej – 1 godzina czasu wolnego. Dodatek za pracę w godzinach nadliczbowych nie przysługuje bowiem pracownikowi, któremu na jego pisemny wniosek, w zamian za czas tej pracy, udzielono czasu wolnego (art. 151² § 3 k.p.). Udzielenie czasu wolnego wyczerpuje zatem roszczenia pracownika z tytułu pracy nadliczbowej.

Tymczasem na gruncie u.p.s. przyjęto zasadę swobody wyboru przez pracownika samorządowego wynagrodzenia albo czasu wolnego za pracę w godzinach nadliczbowych. Dodatkowo, w przypadku wykorzystania drugiej formy rekompensaty, pracownikowi samorządowemu przysługuje w pewnym zakresie prawo wiążące dla pracodawcy wyboru terminu wykorzystania czasu wolnego udzielonego w zamian za nadgodziny. Oznacza to nieobowiązywanie kodeksowej zasady (art. 151² § 2 k.p.) narzucania pracownikowi formy rekompensaty pracy nadliczbowej. W literaturze podnosi się, że przepis ten sytuuje w uprzywilejowanej pozycji pracownika samorządowego w stosunku do innych pracowników, wobec których będzie miał zastosowanie art. 151² k.p., pozostawiający formę rekompensaty pracy nadliczbowej do decyzji pracodawcy (A. Rzetecka-Gil, *op. cit.*, s. 246). Ustawodawca przesądził zatem, że sposób kompensacji pracy nadliczbowej stanowi wyłączną domenę pracownika samorządowego. Uprawnienie to jest jednakże równoważone przez okoliczność, iż sposób rekompensaty finansowej jest mniej korzystny od rozwiązań przyjętych na gruncie Kodeksu pracy.

6. Jak wyżej zaznaczono, status prawny pracownika samorządowego

powinien być oceniany z uwzględnieniem całości przepisów przedmiotowej ustawy. Przepisy u.p.s. przewidują także wiele uprawnień i przywilejów o charakterze moralnym lub materialnym, które mają rekompensować szersze niż w innych zawodach obowiązki. „Przywileje urzędnicze stanowią albo kwalifikowaną postać uprawnień znanych powszechnemu prawu pracy, albo uprawnienia dodatkowe, które w powszechnym stosunku pracy w ogóle nie występują” (A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *op. cit.*, s. 184).

Artykuł 36 u.p.s. stanowi, że pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych. Przysługują mu: wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wieloletnią pracę, nagroda jubileuszowa, jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), staroście oraz marszałkowi województwa przysługuje dodatek specjalny. Pracownikowi samorządowemu może zostać przyznany dodatek funkcyjny, a z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań – dodatek specjalny.

Zasady wynagradzania określa szczegółowo rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1050 ze zm.). Wskazuje ono jedynie kwoty minimalnego wynagrodzenia, pozostawiając ustalanie szczegółowego sposobu i warunków wynagradzania, zasad przyznawania nagród i premii do uregulowania w regulaminie wynagradzania opracowanym przez kierownika jednostki.

Stosunki pracy pracowników samorządowych są zatem również regulowane przez statuty poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, regulaminy wynagradzania i regulaminy pracy. Jak wcześniej zaznaczono, jednym z celów ustawy było zdecentralizowanie systemu wynagradzania w sferze administracji samorządowej tak, by uelastyczyć system wynagrodzeń pracowników samorządowych, co sprzyja możliwościom korzystniejszego uregulowania systemu wynagradzania, w tym za godziny nadliczbowe. Przepisy określające mechanizm oraz wysokość wynagradzania za pracę nadliczbową mają charakter jednostronnie bezwzględnie obowiązujący, wobec czego mogą być modyfikowane wyłącznie na korzyść pracownika. W tym kontekście warto przywołać stanowisko Departamentu Prawnego Prezesa Rady Ministrów z 29 maja 2009 r. w sprawie nadgodzin

pracowników samorządowych, w którym wyrażono pogląd, że „uregulowanie z art. 42 ww. ustawy o pracownikach samorządowych jest zasadą, jednakże nie można wykluczyć sytuacji, iż pracodawca w regulaminie wynagradzania, o którym mowa w art. 39 ustawy, wprowadzi regulację związaną z dodatkami za pracę w godzinach nadliczbowych, określając poziom tych dodatków w dowolnej wysokości, w zależności od kondycji finansowej jednostki”.

7. Na koniec należy również zwrócić uwagę na kolejny element różnicujący rozwiązania przyjęte na gruncie obu reżimów. Zdaniem Sejmu, ma on kluczowe znaczenie dla oceny dopuszczalności pytania prawnego (co zostało podniesione w stanowisku Sejmu z 10 grudnia 2012 r.), przesądzając o uprzywilejowanym charakterze zaskarżonego przepisu w odniesieniu do sytuacji prawnej powódki – jednocześnie nie pozostaje wszakże bez znaczenia dla ogólnej, abstrakcyjnej oceny konstytucyjności art. 42 ust. 4 u.p.s.

Zgodnie z art. 151⁴ § 1 k.p., pracownicy zarządzający w imieniu pracodawcy zakładem pracy i kierownicy wyodrębnionych komórek organizacyjnych wykonują w razie konieczności pracę poza normalnymi godzinami pracy bez prawa do wynagrodzenia oraz dodatku z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych (chyba że godziny takie przypadłyby w niedzielę lub święto i nie otrzymaliby w zamian dnia wolnego od pracy, o czym mowa w art. 151⁴ § 2 k.p.). Tymczasem, jak zostało to szeroko wyjaśnione w stanowisku Sejmu z 10 grudnia 2012 r., uprawnienie do rekompensaty za pracę nadliczbową przysługuje wszystkim pracownikom samorządowym, bez względu na zajmowane stanowisko pracy. Artykuł 42 ust. 4 u.p.s. ma w tym aspekcie charakter faworyzujący w odniesieniu do części adresatów objętych hipotezą zawartej w nim normy.

8. W konkluzji tej części rozważań Sejm pragnie wyrazić pogląd, iż kryterium zróżnicowania sytuacji prawnej pracowników samorządowych w kwestii sposobu rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych znajduje racjonalne uzasadnienie w celu ustawy, ten zaś ma oparcie w wartościach konstytucyjnych. Jednocześnie zachowana została równowaga pomiędzy obciążeniami a uprawnieniami pracowników samorządowych, co pozwala uznać, iż kryterium różnicujące nie narusza zasady sprawiedliwości społecznej.

W świetle powyższych ustaleń należy przyjąć, iż art. 42 ust. 4 u.p.s.,

w zakresie w jakim dotyczy pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy, **jest zgodny** z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji.

IV. Zasada ochrony pracy

1. Wzorzec konstytucyjny

Zgodnie z art. 24 zdanie pierwsze Konstytucji: „Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej”. Wspomniany przepis Konstytucji wyraża zasadę ochrony pracy, która powinna znajdować urzeczywistnienie na poziomie ustawodawstwa zwykłego. W konsekwencji, ustanawia on kompetencję władz państwowych do ingerowania w kształt stosunków pracy (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, komentarz do art. 24, s. 2) i daje podstawę do wprowadzania ograniczeń wobec zasady swobody umów oraz równości prawnej stron w stosunkach umownych.

Ochronna funkcja prawa pracy polega przede wszystkim na działaniu jego norm w sposób zabezpieczający interesy zawodowe i socjalne pracowników (por. K. Kolasiński, *Prawo pracy i zabezpieczenia społecznego*, Toruń 1999, s. 72-73). Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, ustawodawca ma w tej materii szeroki zakres swobody regulacyjnej (wyrok TK z 12 lipca 2010 r., sygn. akt P 4/10). Trzeba mieć jednakże na uwadze, iż konstytucyjnie statuowaną zasadę ochrony pracy należy rozpatrywać w kontekście innych zasad konstytucyjnych, w tym zasady sprawiedliwości społecznej, która z kolei nakazuje objęcie silniejszą ochroną strony słabszej stosunku pracy, tj. pracownika (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 2). Istnieć zatem powinno ustawodawstwo chroniące osoby zatrudnione (por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 64). Ciążąca na państwie powinność ochrony pracy oznacza więc – przede wszystkim – obowiązek ochrony pracowników. „Sprowadza się on do stworzenia przez państwo określonych gwarancji prawych, dotyczących zarówno ochrony osoby pracownika, jak i jego interesów” (L. Florek, *Konstytucyjne gwarancje uprawnień pracowniczych*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11-12, s. 197). Zdaniem L. Garlickiego, „pojęcie ochrony należy rozumieć jako podejmowanie środków – prawnych, politycznych i faktycznych – osłabiających negatywne skutki, jakie dla pracowników niesie silniejsza ekonomiczna pozycja pracodawcy. Innymi słowy, sprawowanie «ochrony» oznacza

obowiązek państwa do ingerowania w stosunki między pracownikami i pracodawcami, wszędzie tam gdzie okaże się to konieczne dla zapewnienia należytej równowagi uczestników procesu pracy” (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 3). Nie oznacza to oczywiście, że sytuacja prawna pracodawców znajduje się poza zakresem zastosowania ochronnej funkcji art. 24 Konstytucji.

2. Analiza zgodności

1. Ustawowa definicja pracy w godzinach nadliczbowych, która na mocy art. 43 u.p.s. znajduje zastosowanie również na gruncie przedmiotowej ustawy, jest zawarta w art. 151 § 1 k.p. Zgodnie z tym przepisem, jest to praca wykonywana ponad obowiązujące pracownika normy czasu pracy, a także ponad przedłużony dobowy wymiar czasu pracy, wynikający z obowiązującego pracownika systemu i rozkładu czasu pracy. Sposoby rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych, wraz z istotnymi odrębnościami na gruncie obu uregulowań, zostały już szeroko omówione. W tym miejscu Sejm pragnie odnieść się do zarzutów sprowadzających się do pytania, czy wynikający z przepisów ustawy o pracownikach samorządowych poziom ochrony praw pracowniczych związanych z pracą ponadwymiarową można uznać za satysfakcjonujący z punktu widzenia standardów konstytucyjnych.

Jak wskazuje się w piśmiennictwie: „Prawna reglamentacja czasu pracy tworzy granice dyspozycyjności pracownika, konstruuje warunki sprawnej organizacji funkcjonowania pracodawcy oraz przepisy chroniące pracownika przed nadmiernym wysiłkiem” (B. Bury, *op.cit.*, s. 4). Niewątpliwie dodatek za pracę w godzinach nadliczbowych pełni dwojaką funkcję: rekompensuje zwiększony wysiłek pracownika oraz ma skłaniać pracodawcę do ograniczenia pracy w tych godzinach (L. Florek, *Prawo pracy*, Warszawa 2011, s. 174). Jednakże ochrona pracowniczego prawa do wypoczynku może być realizowana za pomocą różnych rozwiązań prawnych. „Ustawodawca ma prawo ustanowić zakazy i ograniczenia pracy w godzinach nadliczbowych. Może karać za niestosowanie się do ustanowionych restrykcji. Ma również prawo podejmować próby zniechęcania pracodawców do przekraczania dobowych i tygodniowych norm czasu pracy, nakładając na nich obowiązek niezależnego wynagradzania wykonywanej pracy w godzinach nadliczbowych ze zwyżkami 100% lub 50%” (A. M. Świątkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa

2010, s. 705).

Powszechne prawo pracy chroni pracownika przed wydłużaniem czasu pracy ustanawiając: 1) zakazy zatrudniania niektórych pracowników w godzinach nadliczbowych; 2) ograniczenia dopuszczalności zatrudniania pozostałych pracowników w tym czasie; 3) dopuszczalną przeciętną liczbę godzin nadliczbowych w danym tygodniu oraz roczny limit godzin nadliczbowych dla poszczególnych pracowników (L. Florek, *op. cit.*, s. 174).

Z pewnością forma dodatkowego wynagradzania pracy w godzinach nadliczbowych stanowi jedno z możliwych rozwiązań ochronnych, stanowiąc czynnik ograniczający zatrudnienie ponadwymiarowe (B. Bury, *op. cit.*, s. 156). Wydaje się jednak, iż na tle przywołanych wyżej instrumentów prawnych dodatki, o których mowa, stanowią najłagodniejszy instrument ochronny. Jak bowiem zauważa się w piśmiennictwie: „Tak naprawdę regulacja ta może jednak wpływać na stosowanie godzin nadliczbowych tylko u tych pracodawców, u których koszty z tytułu wypłaty dodatków przewyższają korzyści wynikające z takiej pracy. Niejednokrotnie bardziej opłacalne staje się polecenie godzin nadliczbowych niż zatrudnianie nowych pracowników. Ponadto wysokie stawki dodatku sprawiają, iż praca w godzinach nadliczbowych staje się atrakcyjna dla pracowników, którzy przychylnie odnoszą się do jej wykonywania. Obecnie więc dopłaty, które z założenia miały stanowić antybodziec do częstego stosowania nadgodzin, funkcji tej nie spełniają. Silniej oddziałują jako niezamierzona zachęta do przedłużania czasu pracy niż jako zniechęcenie do ponoszenia dodatkowych kosztów pracy” (B. Bury, *ibidem*, s. 168).

Jak wskazuje się piśmiennictwie w ostatnim czasie „można obserwować tendencje do liberalizacji przepisów o wynagrodzeniu za pracę w godzinach nadliczbowych, gdyż ustawodawca obniżył wysokość przysługujących z tego tytułu dodatków; konsekwentnie rozwija również alternatywną formę rekompensowania pracy nadliczbowej, jaką jest udzielanie czasu wolnego” (Ł. Pisarczyk [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. L. Florek, Warszawa 2011, komentarz do art. 151¹ § 1, s. 745). Rozstrzygnięcie takie mieści się w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy, nie naruszając jednocześnie zasad i wartości konstytucyjnych.

Problem dochowania przez ustawodawcę w u.p.s. konstytucyjnego standardu ochrony pracy w kontekście regulacji wykonywania pracy w nadgodzinach nie może być zatem rozpatrywany w oderwaniu od otoczenia normatywnego zaskarżonego przepisu. Ocenie poddany winien zostać cały system gwarancji normatywnych z tym

związanych. Należyty poziom ochrony pracy ma bowiem zapewniać całokształt obowiązujących unormowań ustawowych (L. Florek, *Konstytucyjne gwarancje uprawnień pracowniczych*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11-12, s. 197).

2. Przenosząc powyższe rozważania na grunt zawisłej przed Trybunałem sprawy, należy przypomnieć ogólne stanowisko polskiego sądu konstytucyjnego, zgodnie z którym wyrażona w art. 24 zd. 1 Konstytucji zasada ochrony pracy obejmuje swym zakresem także ochronę świadczeń za pracę. Jednakże – co warto podkreślić – Trybunał wskazał, iż realizując wspomnianą zasadę, ustawodawca jest zobowiązany do uwzględnienia szczególnego charakteru niektórych stosunków pracy (wyrok TK z 4 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 11/04).

Specyfika stosunków zatrudnienia w jednostkach samorządu terytorialnego została już wyżej szeroko omówiona. Odrębność tychże stosunków ujawnia się także w odniesieniu do problematyki czasu pracy. Skuteczność zarządzania kadrami w strukturach administracji samorządowej jest uwarunkowana właściwą organizacją czasu pracy. Dlatego ustawodawca stworzył drogę do stosowania bardziej elastycznych systemów czasu pracy, w tym systemu równoważnego. „Biorąc pod uwagę przedmiot działalności jednostek samorządowych, ustawodawca stara się, przynajmniej w niezbędnym zakresie, narzucić określoną organizację pracy. W rezultacie regulamin pracy jednostki samorządowej powinien określać porządek wewnętrzny i rozkład czasu pracy w sposób zapewniający obywatelom załatwianie spraw w dogodnym dla nich czasie (art. 42 ust. 1 u.p.s.), np. przez przedłużenie godzin pracy jednostki co najmniej jednego dnia tygodnia. Dzięki dopuszczeniu elastycznych systemów czasu pracy, pozwalających przedłużyć dobowy wymiar czasu pracy w niektórych dniach tygodnia, bez potrzeby modyfikacji pory rozpoczęcia pracy, możliwe jest uniknięcie kolizji z konstrukcją doby pracowniczej wynikającą z art. 128 § 3 pkt 1 k.p.” (Ł. Pisarczyk, *op. cit.*, s. 23). Jak zostało to już zaznaczone, możliwość elastycznego kreowania czasu pracy powinna jednocześnie sprzyjać zmniejszeniu ponadnormatywnego obciążenia pracą pracowników samorządowych.

Przyjęta konstrukcja prawna pozostawia pracodawcy samorządowemu swobodę w sferze organizacji czasu pracy, utrzymując jednocześnie konieczny standard ochrony praw pracowniczych. Konstytucyjny standard ochrony realizowany jest zarówno poprzez specyficzne rozwiązania przewidziane na gruncie

przedmiotowej ustawy, jak i za pośrednictwem odesłania na mocy art. 43 ust. 1 u.p.s. do odpowiednich przepisów Kodeksu pracy.

Przepisami przedmiotowej ustawy (art. 42 ust. 3 u.p.s.) ustawodawca wprowadził konkretne ograniczenia podmiotowe polegające na tym, że oznaczonym kategoriom osób zakazuje się świadczenia pracy w nadgodzinach (kobiety w ciąży), natomiast w stosunku do innych obowiązek podjęcia takiej pracy został uzależniony od ich zgody (pracownicy sprawujący pieczę nad osobami wymagającymi stałej opieki lub opiekujący się dziećmi w wieku do ośmiu lat). W porównaniu do odpowiednich regulacji kodeksowych (art. 178 k.p.) przywołany przepis rozszerza zatem omawianą ochronę na sytuację opieki nad dziećmi w wieku od czterech do ośmiu lat oraz nad osobami wymagającymi stałej opieki. Jak podnosi się w literaturze przedmiotu: „Wbrew pozorom nie jest to jednak rozszerzenie niewielkie. Co do dzieci przepis nie wymaga wyraźnie, by stale owej opieki potrzebowały. (...) Rozszerzenie ochrony przed godzinami nadliczbowymi w porównaniu z kodeksem pracy dotyczy również sytuacji opieki na osobami stale jej wymagającymi. Tu przepis nawet nie wspomina, by musiały to być osoby z rodziny pracownika. Wystarczy, że wymagają one opieki i że pracownik sprawuje nad nimi «pieczę»” (S. Płażek, *op. cit.*, s. 145). W konsekwencji należy przyjąć, iż w tym zakresie funkcja ochronna regulacji pracy w nadgodzinach zawarta w u.p.s, realizowana jest w większym zakresie, niż przewidują to przepisy Kodeksu pracy.

W dalszej kolejności wskazać należy na przepisy powszechnego prawa pracy, które znajdą zastosowanie na mocy odesłania z art. 43 ust. 1 u.p.s. Kodeks pracy ustanawia pewne zabezpieczenia przed nadużywaniem możliwości polecenia pracownikom pracy w godzinach nadliczbowych. Przejawem owych ograniczeń jest również limitowanie tej pracy. W grę wchodzi odpowiednie stosowanie art. 151 § 3 k.p., który wskazuje, iż liczba godzin nadliczbowych nie może przekroczyć dla poszczególnego pracownika 150 godzin w roku kalendarzowym.

Kolejnym ograniczeniem polecenia pracy w godzinach nadliczbowych jest maksymalny tygodniowy czas pracy łącznie z godzinami nadliczbowymi, o którym stanowi art. 131 § 1 k.p. Zgodnie z tym przepisem, tygodniowy czas pracy, łącznie z godzinami nadliczbowymi, nie może przekraczać przeciętnie 48 godzin tygodniowo w przyjętym okresie rozliczeniowym. Regulacja ta spełnia funkcję ochronną i gwarancyjną, stanowi pośrednie ograniczenie pracy nadliczbowej (B. Bury, *op. cit.*, s. 149). Co istotne w kontekście sprawy zawieszłej przed sądem pytającym,

ograniczenie tygodniowego czasu pracy nie dotyczy pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy (art. 131 § 2 k.p.).

Kompleksowa ocena standardu ochrony pracy pracowników samorządowych wymaga także uwzględnienia stosowanych odpowiednio przepisów rozdziału III działu szóstego Kodeksu pracy, tj. regulacji dotyczących okresów odpoczynku. Zgodnie z art. 132 § 1 k.p., pracownikowi przysługuje w każdej dobie prawo do co najmniej 11 godzin nieprzerwanego odpoczynku. Powyższa regulacja ogranicza liczbę godzin nadliczbowych, które pracownik może wykonać w ciągu doby, co jest uzależnione od stosowanego systemu i rozkładu czasu pracy. Opisane ograniczenie nie dotyczy jednak pracowników zarządzających zakładem pracy w imieniu pracodawcy (art. 132 § 2 pkt 1 k.p.). Analogicznie pod uwagę należy wziąć regulację art. 133 § 1 k.p., przyznającą pracownikowi w każdym tygodniu prawo do co najmniej 35 godzin nieprzerwanego odpoczynku, obejmującego co najmniej 11 godzin nieprzerwanego odpoczynku dobowego.

Przywołane wyżej przepisy wyznaczają granice podporządkowania pracownika pracodawcy w zakresie czasu pracy, nie mogą być uchylone w drodze jednostronnego aktu podmiotu zatrudniającego, a ich naruszenie powoduje odpowiedzialność pracodawcy (B. Bury, *op. cit.*, s. 108). Przedmiotowe regulacje stanowią przejaw realizacji konstytucyjnej zasady ochrony pracy oraz dyspozycji art. 66 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym pracownik ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów, a maksymalne normy czasu pracy określa ustawa.

3. Podsumowując, w ocenie Sejmu całokształt unormowań, które znajdują zastosowanie do stosunków pracy w administracji samorządowej, spełnia konstytucyjny standard ochrony pracy. Wynikające z zaskarżonego przepisu odrębności w zakresie rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych nie umniejszają tego standardu w sposób istotny, znajdują natomiast uzasadnienie w celu ustawy i wartościach konstytucyjnych. W konsekwencji należy uznać, iż art. 42 ust. 4 u.p.s., w zakresie w jakim dotyczy pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy, **jest zgodny** z art. 24 Konstytucji.

V. Europejska Karta Społeczna

1. Wzorzec kontroli

Przywołana w pytaniu prawnym jako wzorzec kontroli Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. jest podstawowym traktatem międzynarodowym, który traktuje prawa społeczne regulowane przepisami prawa pracy i ubezpieczeń społecznych jako prawa człowieka oraz zapewnia im ochronę prawną na kontynencie europejskim (A. M. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006, s. 1). Traktat ustanawia organy powołane do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem przez państwa sygnatariuszy praw człowieka. Nadzór nad przestrzeganiem praw społecznych spełnia m in. Komitet Niezależnych Ekspertów (dalej: Komitet lub KNE)..

Zgodnie z art. 4 pkt. 2 EKS, strony umowy międzynarodowej zobowiązane są „uznać prawo pracowników do zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, z zastrzeżeniem wyjątków w przypadkach szczególnych”. Przepis art. 4 pkt 2 EKS ma powszechne zastosowanie, w konsekwencji dla dopełnienia obowiązku zwiększonego wynagrodzenia nie mają znaczenia rodzaj wykonywanej pracy ani stanowisko zajmowane przez pracownika.

Jednocześnie „[o]d powszechnego stosowania się do wymagań sformułowanych w art. 4 ust. 2 Karty poszczególne państwa członkowskie mogą się zwolnić. Podstawę prawną stanowi klauzula zamieszczona w tym przepisie (*in fine*). Ma ona zastosowanie w szczególnych przypadkach, których Karta nie wymienia (...). W praktyce Komitet zaakceptował wyłączenia spod obowiązku dodatkowego wynagradzania za dodatkową pracę pracowników zatrudnionych na stanowiskach zarządzających zakładem pracy oraz zatrudnionych na wysokich stanowiskach bezpośrednio przez jednostki organizacyjne władzy i administracji państwowej” (A. M. Świątkowski, *op. cit.*, s. 140).

Artykuł 4 pkt 2 Karty nie określa metod wprowadzenia do wewnętrznego porządku prawa pracy obowiązków sformułowanych tą normą. Z wykładni gramatycznej tego przepisu można wyprowadzić wniosek, że jakkolwiek stawka wynagrodzenia przewyższająca stawkę podstawową wypłacaną pracownikom w ramach dobowych i tygodniowych norm czasu pracy spełnia wymagania określone w art. 4 pkt 2 Karty (A. M. Świątkowski, *op. cit.*, s. 143).

Jak wskazuje się w piśmiennictwie: „U podstaw powyższego wymogu i jego włączenia do treści prawa do godziwego wynagrodzenia legło przekonanie wyrażone

we wnioskach kontrolnych KNE, iż praca wykonywana w szczególnych okolicznościach lub też poza normalnymi godzinami pracy wymaga zwiększonego wysiłku ze strony pracownika, w związku z czym powinna być dodatkowo wynagradzana (...) Z analizy przyjętych przez Komitet konkluzji w tej materii wynika jednak, iż stosuje on dość liberalne podejście i pozostawia państwu, które ratyfikowały art. 4 ust. 2 Karty, stosunkowo duży margines swobody, gdy idzie o sposób unormowania omawianej kwestii (...) Poza formą finansowej rekompensaty związanej w wykonywaniu pracy w godzinach nadliczbowych, Komitet rozważał również możliwość zastępowania omawianego dodatku okresami odpoczynku, które kompensowałyby dodatkowy trud poniesiony przez pracownika w związku z przedłużeniem wymiaru jego czasu pracy. Chociaż z literalnego brzmienia ust. 2 art. 4 Karty wynika, iż chodzi o wynagrodzenie – a więc formę pieniężną – Komitet doszedł do przekonania, iż krajowe regulacje przewidujące czas wolny w zamian za pracę w godzinach nadliczbowych (zwłaszcza w odniesieniu do kategorii pracowników domowych) są także kompatybilne z Kartą. Niemniej Komitet zaznaczył, iż z uwagi na to, że na gruncie powołanego przepisu Karty wymaga się «zwiększonej stawki wynagrodzenia», również rozmiar czasu wolnego powinien wyraźnie przekraczać ilość przepracowanych godzin nadliczbowych” (M. Nowak, *Prawo do godziwego wynagrodzenia za pracę*, Łódź 2007, s. 259-260).

2. Analiza zgodności

1. Wykładnia postanowień Europejskiej Karty Społecznej dokonywana na gruncie prawa krajowego uwzględniać powinna – jako ważne źródło informacji o jej treści – sposób, w jaki powołane do tego umową międzynarodową organy dokonują jej interpretacji. W rozstrzygnięciu zagadnienia zgodności art. 42 ust. 4 u.p.s. z EKS – jak się wydaje – za miarodajne należy zatem przyjąć ustalenia Komitetu Niezależnych Ekspertów, który w systemie dwuletniego cyklu kontrolnego otrzymuje sprawozdania od umawiających się państw, dokonując oceny sposobu wykonania przyjętych zobowiązań wynikających z Karty.

Komitet, kontrolując ustawodawstwo polskie pod kątem zobowiązań wynikających z Europejskiej Karty Społecznej, orzekł – odnosząc się do analogicznych w swej istocie rozwiązań przyjętych na gruncie ustawy o służbie cywilnej – że są one niezgodne z art. 4 ust. 2 Karty z uwagi na to, iż godziny

przepracowane nadliczbowo kompensowane są co do zasady czasem wolnym od pracy jedynie w wymiarze odpowiadającym czasowi przepracowanemu nadliczbowo, co pozostaje w kolizji z wymogami Komitetu.

Jednocześnie należy zauważyć, iż Komitet dopuszcza możliwość odstąpienia od obowiązku zwiększonego wynagrodzenia lub rekompensowania czasem wolnym pracy w godzinach nadliczbowych w odniesieniu do wysokich funkcjonariuszy państwowych oraz pracowników zarządzających zakładem pracy. W ocenie Sejmu przypadek powódki, pełniącej funkcję dyrektora rodzinnego domu dziecka, mieści się w granicach dopuszczalnego wyjątku przewidzianego postanowieniami Karty, a doprecyzowanego w orzecznictwie Komitetu Niezależnych Ekspertów.

Jednocześnie należy zauważyć, iż Komitet dopuszcza możliwość odstąpienia od obowiązku zwiększonego wynagrodzenia lub rekompensowania czasem wolnym pracy w godzinach nadliczbowych w odniesieniu do wysokich funkcjonariuszy państwowych (*state employees, senior officials*) oraz pracowników zarządzających (*management executives, senior managers*) zakładem pracy (*Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights, Council of Europe 2008, s. 44, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/digest/DigestSept2008_en.pdf*).

W ocenie Sejmu przypadek powódki, pełniącej funkcję dyrektora rodzinnego domu dziecka, mieści się w granicach dopuszczalnego wyjątku przewidzianego postanowieniami Karty, a doprecyzowanego w orzecznictwie Komitetu Niezależnych Ekspertów.

2. W świetle powyższych ustaleń należy przyjąć, iż art. 42 ust. 4 u.p.s., w zakresie w jakim dotyczy pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy, **jest zgodny** z art. 4 pkt 2 Europejskiej Karty Społecznej sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz