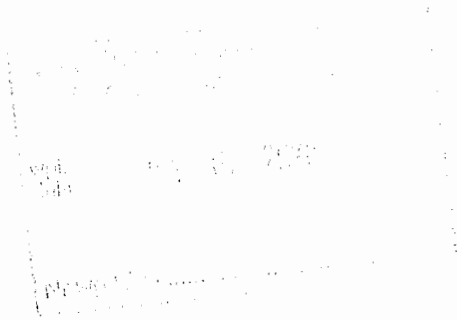




Warszawa, 1 października 2020 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 9/20
BAS-WAK-303/20



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej A W z 27 sierpnia 2019 r. (sygn. akt SK 9/20), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

W dniu 4 lutego 2020 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej A. W (dalej: skarżąca, powódka) z 27 sierpnia 2019 r. (sygn. akt SK 9/20).

Przedmiotem kontroli jest art. 16 ust. 7 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (t.j. Dz. U z 2018 r. poz. 1557, ze zm.; dalej: u.i.w.). Zaskarżony art. 16 ust. 7 u.i.w. stanowi, że: „Wykonywanie czynności, o których mowa w ust. 1, nie stanowi zatrudnienia w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy”.

II. Stan faktyczny i zarzuty skarżącej

Powiatowy Lekarz Weterynarii w K (dalej: PLW) wyznaczył skarżącą do czynności pomocniczych przy badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa na podstawie decyzji z grudnia 2012 r. i grudnia 2014 r. Ważność decyzji została ustalona na okres od lutego 2012 r. do grudnia 2018 r. W wyniku tych decyzji, PLW zawarł ze skarżącą umowę zlecenia, której przedmiotem było wykonywanie „czynności pomocniczych przy badaniu zwierząt obejmujących rutynowe badanie , bez wydawania oceny w Z w K ” (skarga, s. 2). Skarżąca realizowała czynności pomocnicze od lipca 2013 r. do grudnia 2016 r.

W 2018 r. skarżąca wystąpiła do Sądu Rejonowego w K z powództwem o zasądzenie od Skarbu Państwa - Powiatowego Lekarza Weterynarii kwoty zł, wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty wraz z kosztami zastępstwa procesowego. Roszczenie swoje wywodziła z umów zlecenia zawartych z PLW. Domagała się zapłaty za czas przerw przeznaczonych na odpoczynek. Zostały one ustalone na podstawie instrukcji Głównego Lekarza Weterynarii, nr GIWbż-500-1/2013 z dnia 3 kwietnia 2013 r. w sprawie nadzoru w rzeźniach. Zdaniem skarżącej, okres przeznaczony na regenerację powinien być wliczony do ogólnego czasu pracy. Innymi słowy, za przerwy należy jej się wynagrodzenie.

Sąd Rejonowy w K ustalił, że postanowienia umów zawartych pomiędzy powódką a pozwanym nie powołują się w swojej treści na Instrukcję Głównego Lekarza Weterynarii. „Dokument nie był bowiem podstawą do ustalenia wynagrodzenia powódki”. Powódka otrzymywała bowiem wynagrodzenie kalkulowane zgodnie z treścią rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 sierpnia 2004 r. w sprawie warunków i wysokości wynagradzania za wykonanie czynności przez lekarzy weterynarii i inne osoby wyznaczone przez powiatowego lekarza weterynarii (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 424; dalej: rozporządzenie MRiRW). W rezultacie powódka otrzymywała wynagrodzenie ustalone na podstawie wystawionych przez nią rachunków. A co najważniejsze, strony umowy nie określiły zasad odpłatności za czas przerwy. Zebrany materiał dowodowy wykazał, że: „powódka w trakcie wykonywania pracy na linii produkcyjnej korzystała z przerw półgodzinnych, co półtora, czy dwie godziny. Podczas przerw nie było powódki przy taśmie na hali. W tym czasie lekarze weterynarii zastępowali ją przy wykonywaniu czynności. Przerwy powódka wykorzystywała na czynności sanitarne, przygotowywanie świeżej odzieży, sprzątanie, mogła też udać się do domu, był to dla niej czas wolny”. W konsekwencji, wyrokiem z listopada 2018 r., Sąd Rejonowy w K oddalił powództwo przeciwko Skarbowi Państwa — Powiatowemu Lekarzowi Weterynarii w K o zapłatę (wyrok Sądu Rejonowego w K Wydział Cywilny z listopada 2018 r., sygn. akt).

Od powyższego wyroku, skarżąca wniosła apelację, zarzucając między innymi: „naruszenie art. 751 k.c. poprzez jego zastosowanie i tym samym przyjęcie dwuletniego terminu przedawnienia, nie zaś terminu ogólnego z art. 118 k.c. w odniesieniu do łączących strony umów nienazwanych” (wyrok Sądu Okręgowego w K Wydział Cywilny Odwoławczy z kwietnia 2019 r., sygn. akt).

Zdaniem powódki, umowa zawarta z PLW nie była umową zlecenia, ale tzw. umową nienazwaną. Odnosząc się do tak sformułowanego zarzutu, Sąd Okręgowy w K ustalił, że „zgodnie z art. 734 k.c. przez umowę zlecenia przyjmujący zlecenie zobowiązuje się do dokonania określonej czynności prawnej dla dającego zlecenie. W ramach umów zawartych między stronami powódka zobowiązała się do wykonywania czynności pomocniczych pod nadzorem lekarza weterynarii na rzecz Powiatowego Lekarza Weterynarii w Z w K . Przede wszystkim jednak strony umów zostają w nich wprost nazwane jako zleceniodawca i zleceniobiorca. Analizując przedłożone umowy należy stosować zasadę wykładni językowej. Opierając się na dosłownym brzmieniu

postanowień rzeczonych umów, należy przyjąć, że wykładnia ich zapisów jest zbyteczna, albowiem zgodnie z zasadą *clara non sunt interpretanda* nie należy dokonywać wykładni tego co jest jasne. Zatem nie można zasadnie twierdzić, że jest to umowa nienazwana o charakterze nieznanym, powołując się przy tym na bliżej nieokreślone poglądy doktryny oraz brak wskazania jakichkolwiek źródeł przepisów. Wobec powyższego, wbrew twierdzeniom skarżącej, słusznie Sąd I instancji przyjął, że zawarte pomiędzy stronami umowy stanowią umowy zlecenia, o których mowa w art. 734 k.c." (wyrok Sądu Okręgowego w K Wydział Cywilny Odwoławczy z kwietnia 2019 r., sygn. akt). A ponadto, sąd II instancji stanął na stanowisku, że „[...] wynagrodzenie za przerwę zależne będzie od treści zawartej umowy. Z umów zawartych przez powódkę wynika, że za wykonanie czynności zleceńobiorca otrzyma wynagrodzenie w wysokości określonej przepisami rozporządzenia, wynagrodzenie będzie płatne na podstawie rachunku oraz zestawienia wykonanych czynności, które zleceńobiorca przedłoży zleceńodawcy w terminie do 3 dnia każdego miesiąca. Powódce wypłacono wynagrodzenie na podstawie rachunków oraz zestawień wykonanych przez nią czynności. Wobec braku ustaleń co do płatności wynagrodzenia za przerwę w pracy, należało uznać, iż przerwa ta nie była traktowana jako wykonywanie umowy" (wyrok Sądu Okręgowego w K Wydział Cywilny Odwoławczy z kwietnia 2019 r., sygn. akt). W rezultacie Sąd Okręgowy nie podzielił zarzutów apelacji i utrzymał wyrok sądu I instancji. Nie znajdując ochrony prawnej przed sądami powszechnymi, skarżąca wniosła skargę konstytucyjną.

2. Zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 24 (zasada ochrony pracy), art. 64 ust. 2 (prawo do równej ochrony własności i innych praw majątkowych), art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności), art. 32 ust. 1 i ust. 2 (zasada równości) Konstytucji.

3. Problem konstytucyjny, jaki podnosi skarżąca, dotyczy zasad powierzania wykonywania zadań publicznych należących do właściwości Powiatowego Lekarza Weterynarii. Zaskarżony art. 16 ust. 7 u.i.w. narusza konstytucyjne prawo do równej ochrony praw majątkowych, ponieważ wyłącza stosowanie przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1040, ze zm.; dalej: Kodeks pracy, k.p.) do osób wykonujących tzw. czynności pomocnicze. Skarżąca wykonywała na rzecz pracodawcy, w miejscu i czasie przez niego wyznaczonym, prace określonego rodzaju pod jego kierownictwem: „cel umowy, jak i (wskazane

powyżej) jej obligatoryjne elementy wskazują, iż osoba posiadająca odpowiednie kwalifikacje wyznaczona w drodze decyzji administracyjnej, wykonuje określone czynności pomocnicze na podstawie umowy o pracę, ale ustawodawca zdecydował, iż ich wykonywanie nie stanowi zatrudnienia w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy”. Zaskarżony przepis pozbawił ją więc możliwości „otrzymania wynagrodzenia w pełnej wysokości, tj. za cały czas wykonywanej pracy [...]” (skarga, s. 5). Skutkiem takiego stanu rzeczy „jest nieusprawiedliwione naruszenie prawa skarżącej do równego traktowania [...] względem innych osób, które świadczą pracę w warunkach określonych w przepisie art. 22 Kodeksu pracy” (skarga, s. 4). Skarżąca podnosi, że naruszenie „prawa określonego w przepisie art. 64 ust. 2 Konstytucji [...] jest również naruszeniem zasady ochrony pracy (art. 24), zasady ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3) oraz zasady równości i zakazu dyskryminacji (art. 32). Prawo do równej ochrony praw majątkowych, związane jest bowiem nierozdzielnie z każdą z wskazanych powyżej zasad” (skarga, s. 4 i 5).

Skarżąca zarzuca art. 16 ust. 7 u.i.w. wyłączenie stosowania przepisów Kodeksu pracy wobec osób wykonujących czynności pomocnicze. „Nie chodzi przy tym o wywiedzenie z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawa podmiotowego do bycia zatrudnionym na danym stanowisku na podstawie umowy o pracę a o fakt, iż każdemu przysługuje ochrona stosunku pracy w momencie kiedy taki *de facto* został zawarty. Jak wskazane zostało już powyżej, elementy umowy zawieranej z osobą wykonującą czynności pomocnicze, wyraźnie bowiem wskazują, iż w tym przypadku do czynienia mamy z umową o pracę, a nie umową cywilnoprawną” (skarga, s. 6).

W skardze został podniesiony argument, że: „Pomimo licznych nowelizacji, zmierzających do ograniczenia nadużywania umów cywilnoprawnych w sytuacjach, gdy rzeczywiście istnieje świadczenie pracy, sytuacja osób wyznaczonych do wykonywania czynności pomocniczych na podstawie art. 16 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, do dzisiaj nie została zmieniona. Stąd też osoby te, przynależą prawdopodobnie obecnie do jedynej grupy zawodowej, w stosunku do której ustawodawca - wyłączył stosowanie przepisów Kodeksu pracy – pomimo wykonywania przez nich pracy określonego rodzaju pracy (za wynagrodzeniem) na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie przez niego wyznaczonym” (skarga, s. 8).

III. Analiza formalna

1. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK, pozytywny wynik wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej nie przesądza definitywnie o późniejszym merytorycznym jej rozpatrzeniu. Trybunał Konstytucyjny może kontrolować, na każdym etapie postępowania, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wyrokowania, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. postanowienia TK z: 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 15/99; 21 marca 2000 r., sygn. akt SK 6/99; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 15 listopada 2018 r., sygn. akt SK 5/14). Jeśli TK stwierdzi przeszkodę formalną na etapie merytorycznego rozpoznania skargi, to jest zobowiązany umorzyć postępowanie. Takie przeszkody, zdaniem Sejmu, zachodzą w analizowanej sprawie.

2. Wniesienie skargi konstytucyjnej jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy do naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności doszło na skutek wydania rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego (art. 79 Konstytucji). Naruszenie to wynika z zastosowania przez sądy, lub inne organy, przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, który jest sprzeczny z Konstytucją (postanowienia TK z: 5 września 2006 r., sygn. akt Ts 130/06; 19 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 8/01; 4 października 2017 r., sygn. akt SK 28/16). „Trybunał zwracał również uwagę, że stwierdzenie – koniecznego w świetle przesłanek skargi konstytucyjnej – związku pomiędzy kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem wiąże skarżący zarzut naruszenia jego praw, opierać się musi na analizie rozstrzygnięć sądowych lub administracyjnych wskazywanych przez skarżącego. Jednocześnie Trybunał podkreślał, że powołanie przez sąd lub organ administracji publicznej w sentencji bądź w uzasadnieniu konkretnej decyzji procesowej określonych przepisów nie przesądza jeszcze samo przez się stwierdzenia, że przepisy te należy uznać za podstawę prawną wydanego rozstrzygnięcia. Trybunał jest każdorazowo zobligowany do ustalenia, czy w świetle zarzutów skargi konstytucyjnej kwestionowany akt normatywny w istocie stanowił podstawę orzeczenia, w związku z którym podmiot wnoszący skargę powołuje się na ochronę swoich konstytucyjnych wolności lub praw” (postanowienia TK z: 4 października 2017 r., sygn. akt SK 28/16; 17 grudnia 2013 r., sygn. akt SK 59/12). Na tle analizowanej skargi konstytucyjnej, Sejm powziął wątpliwość co do istnienia takiego związku. Wykazanie braku związku pomiędzy zaskarżonym przepisem

a ostatecznym rozstrzygnięciem w sprawie skarżącej wymaga zarysowania procedury powierzania zadań Inspekcji Weterynaryjnej (dalej: Inspekcji) lekarzom weterynarii i innym osobom.

Inspekcja jest służbą powołaną w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego i realizuje zadania z zakresu ochrony zdrowia zwierząt, bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego, bezpieczeństwa żywności zawierającej środki spożywcze pochodzenia niezwierzęcego i produkty pochodzenia zwierzęcego (art. 3 u.i.w.). Inspekcją kieruje Główny Lekarz Weterynarii, będący centralnym organem administracji rządowej. Podlega on ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa i jest powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów. W województwie organem Inspekcji jest Wojewódzki Lekarz Weterynarii. Jest on kierownikiem wojewódzkiej inspekcji weterynaryjnej, wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie. Z kolei Powiatowy Lekarz Weterynarii jest kierownikiem powiatowej inspekcji weterynaryjnej, wchodzącej w skład niezespolonej administracji rządowej. Do organów Inspekcji zalicza się Granicznego Lekarza Weterynarii. Zgodnie z art. 5 ust. 2 u.i.w., zadania organów Inspekcji wykonują lekarze weterynarii i inne osoby zatrudnione w Inspekcji oraz lekarze weterynarii wyznaczeni do wykonywania określonych czynności, a także osoby niebędące lekarzami weterynarii wyznaczone do wykonywania określonych czynności o charakterze pomocniczym (dalej: czynności pomocnicze). Lekarze weterynarii wyznaczeni do wykonywania określonych czynności oraz osoby, którym powierzono czynności o charakterze pomocniczym, wykonują zadania pod nadzorem i w imieniu organów Inspekcji (art. 5 ust. 2 u.i.w.).

Zgodnie z art. 16 u.i.w. powiatowy lekarz weterynarii może, z przyczyn finansowych lub organizacyjnych, wyznaczać na czas określony lekarzy weterynarii niebędących pracownikami Inspekcji do szczepień ochronnych lub badań rozpoznawczych; sprawowania nadzoru nad miejscami gromadzenia, skupu lub sprzedaży zwierząt, targowiskami oraz wystawami, pokazami lub konkursami zwierząt; badania zwierząt umieszczanych na rynku, przeznaczonych do wywozu oraz wystawiania świadectw zdrowia; sprawowania nadzoru nad ubojem zwierząt rzeźnych, w tym badania przedubojowego i poubojowego; oceny mięsa i nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt w trakcie uboju; badania mięsa zwierząt łownych; sprawowania nadzoru nad rozbiorem, przetwórstwem lub przechowywaniem mięsa, i wystawiania wymaganych świadectw zdrowia; sprawowania nadzoru nad punktami odbioru mleka, jego przetwórstwem oraz

przechowywaniem produktów mleczarskich; sprawowania nadzoru nad wyladowywaniem ze statków rybackich i statków przetworni produktów rybołówstwa, nad obróbką, przetwórstwem i przechowywaniem tych produktów oraz ślimaków i żab; sprawowania nadzoru nad przetwórstwem i przechowywaniem jaj konsumpcyjnych i produktów jajecznych; pobierania próbek do badań, sprawowania nadzoru nad sprzedażą bezpośrednią; badania laboratoryjnego mięsa na obecność włośieni; prowadzenia kontroli urzędowych w ramach zwalczania chorób zakaźnych zwierząt. Powiatowy Lekarz Weterynarii może wyznaczać osoby niebędące pracownikami Inspekcji, posiadające odpowiednie kwalifikacje, do wykonywania niektórych czynności pomocniczych. Wyznaczenie do wykonania tych czynności i wyznaczenie lekarza następuje w drodze decyzji administracyjnej Powiatowego Lekarza Weterynarii. Decyzja określa rodzaj i zakres czynności przekazanych do wykonania (art. 16 ust. 2 u.i.w.). Z kolei wykonywanie powierzonych czynności następuje po zawarciu przez PLW umowy, która określa zakres, terminy i miejsce wykonywania tych czynności, wysokość wynagrodzenia za ich wykonanie, oraz termin płatności (art. 16 ust. 3 u.i.w.). Zawarcie umowy jest warunkiem *sine qua non* powierzenia zadań wchodzących w zakres administracji weterynaryjnej. W tym układzie, decyzja ustala zakres władztwa publicznego przekazanego lekarzowi weterynarii i osobom, wykonującym czynności pomocnicze (dalej: pomocnikom). Przekazane czynności wchodzą, zgodnie z art. 3 ust. 1 i ust. 2 u.i.w., w zakres kompetencji Inspekcji. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że umowa, która została zawarta w następstwie wydanej decyzji PLW, ma charakter wykonawczy i zależny od aktu administracyjnego. Zawarcie umowy tego rodzaju stanowi ponadto warunek uzyskania przez decyzję (art. 16 ust. 2 u.i.w.) przymiotu wykonalności. A zatem, decyzja upoważniająca nie może być wykonywana bez umowy określającej szczegółowy zakres, terminy i miejsce wykonywania czynności, oraz wysokość i termin płatności wynagrodzenia za wykonane czynności. „Nie jest uzasadnione stanowisko kwestionujące dopuszczalność dalszej konkretyzacji treści decyzji administracyjnej mającej charakter upoważniający (kompetencyjny) i stanowiącej podstawę zlecenia funkcji administracyjnych (w ramach tzw. funkcjonalnej prywatyzacji zadań publicznych) w umowie cywilnoprawnej. Umowa ta zawierając elementy administracyjnoprawne i cywilnoprawne nie przestaje być umową zawieraną na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Z woli ustawodawcy umowa ta ma na celu konkretyzację decyzji upoważniającej do wykonywania funkcji administracyjnych oraz jej wykonanie. Zastosowanie obok

decyzji administracyjnej także umowy jako formy prawnej zlecenia funkcji administracyjnych jest dopuszczalnym konstytucyjnie zabiegiem ustawodawczym" (wyrok NSA z 13 września 2017 r., sygn. akt II OSK 2324/17). Wykonywanie czynności powierzonych na mocy decyzji nie jest, w myśl art. 16 ust. 7 u.i.w., zatrudnieniem w rozumieniu Kodeksu pracy.

Przepis art. 16 ust. 7 u.i.w. stanowi przedmiot skargi konstytucyjnej. Wyklucza on możliwość zatrudnienia pracowniczego osób powołanych przez PLW do wykonywania zadań publicznych (pomocniczych) (zob. wyrok SN z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt II UK 8/15). Stosownie do treści art. 16 ust. 2 i 3 u.i.w. rodzaj i zakres czynności przekazanych do wykonania skarżącej zostały określone w decyzji PLW. Z kolei w umowie określono terminy, miejsce oraz szczegółowy zakres wykonywania czynności, wysokość wynagrodzenia za ich wykonanie oraz termin jego płatności. W sprawie zawisłej przed TK strony zawarły, jak wynika z akt sprawy, umowę zlecenia.

Ze stanu faktycznego sprawy, a w szczególności orzeczeń sądowych, wynika, że skarżąca wniosła powództwo o zapłatę przeciwko Skarbowi Państwa – PLW. Na żadnym etapie postępowania nie kwestionowała cywilnoprawnego charakteru stosunku prawnego łączącego ją z PLW, chociaż podnosiła, że sporna umowa nie nosi cech zlecenia i należy zakwalifikować ją do tzw. umów nienazwanych. Sąd I i II instancji nie miał wątpliwości, co do treści i charakteru umowy. Przyjął, że strony łączy stosunek prawny zlecenia. Postępowanie sądowe zakończone wyrokiem Sądu Okręgowego w K dotyczyło zatem roszczeń pieniężnych, wynikających z nienależytego wykonania umowy cywilnoprawnej.

Analiza uzasadnienia wyroku Sądu Rejonowego w K i wyroku Sądu Okręgowego w K nie wskazuje, aby przepis art. 16 ust. 7 u.i.w. stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej. Ustalenia sądów dotyczyły następujących okoliczności. Po pierwsze, czy strony zawarły, o czym już była mowa, umowę zlecenia. Po drugie, czy przewidziały wynagrodzenie za czas przerwy: „Wbrew twierdzeniom apelującej nie tylko z przepisów kodeksu cywilnego ale również powołanych przez apelującą przepisów Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie warunków i wysokości wynagrodzenia za wykonywane czynności przez lekarzy weterynarii i inne osoby przez powiatowego lekarza weterynarii oraz Instrukcji Głównego Lekarza Weterynarii GIWbż-500-I/2013 nie wynika, by zleceniobiorcy przysługiwało wynagrodzenie za przerwę w wykonywanych usługach. Należy bowiem zauważyć, że z w/w punktu 7 Instrukcji

wynika, jedynie, że wynagrodzenie płatne jest na podstawie otrzymanych rozliczeń. Natomiast § 3 wówczas obowiązującego rozporządzenia z dnia 2 sierpnia 2004 r. wynika, że osobom wykonującym czynności pomocnicze, określone w przepisach w sprawie zakresu czynności wykonywanych przez osoby niebędące pracownikami Inspekcji Weterynaryjnej oraz kwalifikacji tych osób, przysługuje wynagrodzenie w wysokości 20 zł za każdą godzinę pracy, z zastrzeżeniem § 3. Wobec powyższego, słusznie Sąd I instancji wskazał, że wynagrodzenie za przerwę zależne będzie od treści zawartej umowy. Z umów zawartych przez powódkę wynika, że za wykonanie czynności zleceniobiorca otrzyma wynagrodzenie w wysokości określonej przepisami rozporządzenia, wynagrodzenie będzie płatne na podstawie rachunku oraz zestawienia wykonanych czynności, które zleceniobiorca przedłoży zleceniodawcy w terminie do 3 dnia każdego miesiąca. Powódce wypłacono wynagrodzenie na podstawie rachunków oraz zestawień wykonanych przez nią czynności. Wobec braku ustaleń co do płatności wynagrodzenia za przerwę w pracy, należało uznać, iż przerwa ta nie była traktowana jako wykonywanie umowy. Dodatkowo należy wskazać, że Instrukcja, na którą powołuje się powódka nie jest źródłem prawa powszechnie zobowiązującego i jej zapisy nie stanowią o ważności, bądź nieważności zawartych między stronami umów. Niestosowanie się do niej Powiatowego Lekarza Weterynarii w K może co najwyżej rodzić po jego stronie odpowiedzialność służbową. Nie ma natomiast zupełnie wpływu na treść zawartej umowy cywilnoprawnej. Nie jest również doniosłą prawnie okolicznością czy inni powiatowi lekarze weterynarii przyznają wynagrodzenie za przerwę w pracy” (wyrok Sądu Okręgowego w K Wydział Cywilny Odwoławczy z kwietnia 2019 r., sygn. akt).

Mając powyższe ustalenia na uwadze należy stwierdzić, że skarżąca wystąpiła o zapłatę wynagrodzenia. Wysokość tego wynagrodzenia określało przywołane powyżej rozporządzenie MRiRW, na którym sądy, co wynika z uzasadnienia wyroków, oparły swoje rozstrzygnięcia. A zatem jego przepisy stanowiły postawę ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach majątkowych skarżącej. W tym stanie rzeczy nie można uznać, że Sąd Okręgowy orzekł ostatecznie, na podstawie art. 16 ust. 7 u.i.w., o prawach skarżącej określonych w Konstytucji. Sądy nie uwzględniły w swoich rozważaniach zaskarżonego przepisu ani pośrednio, ani bezpośrednio. Zdaniem Sejmu, analizowana skarga konstytucyjna nie spełnia warunku wyczerpania drogi sądowej, wynikającego z art. 79 ust. 1 Konstytucji i doprecyzowanego w art. 53

ust. 1 ust. pkt 2 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.TK).

3. Bez względu na trafność powyższej oceny, należy wskazać, że istnieją w dyspozycji skarżącej inne środki prawne, które pozwalają na dochodzenie jej roszczeń ze stosunku pracy. Wprawdzie skarżąca dysponuje ostatecznym i prawomocnym orzeczeniem, a więc w aspekcie formalnym można stwierdzić, iż wyczerpała dostępne proceduralnie środki zaskarżania. Z drugiej jednak strony, orzeczenie Sądu Okręgowego w K , w kontekście sformułowanego zarzutu niekonstytucyjności, nie może być uznane za efektywny środek ochrony jej praw.

Zarzut niekonstytucyjności skarżąca wiąże z treścią art. 16 ust. 7 u.i.w., według którego wykonywanie czynności pomocniczych nie stanowi zatrudnienia w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy. Zdaniem skarżącej, świadczyła ona na rzecz PLW pracę w rozumieniu art. 22 § 1 Kodeksu pracy. Mimo to, przepis art. 16 ust. 7 u.i.w. uniemożliwia zakwalifikowanie wykonywanych przez nią czynności pomocniczych do zatrudnienia pracowniczego.

Konfrontując zarzuty skargi ze stanem faktycznym należy jeszcze raz powtórzyć, że Sąd Okręgowy badał charakter umowy zawartej pomiędzy skarżącą a PLW. Powódka podniosła w apelacji, że jest to tzw. umowa nienazwana. Z kolei pozwany twierdził, iż zawarł z nią umowę zlecenia. Skarżąca nie kwestionowała cywilnoprawnego charakteru tej umowy w żadnym stadium postępowania. Nie domagała się również przed sądami ustalenia stosunku pracy, nie rozszerzyła bowiem powództwa, które ukierunkowane było na dochodzenie świadczenia pieniężnego z tytułu nienależytego wykonania umowy zlecenia (wynagrodzenia za czas przerw w pracy).

W tym miejscu należy przypomnieć, że w razie sporu co do treści umowy lub rodzaju stosunku prawnego, na podstawie którego była świadczona praca, pracownikowi przysługuje roszczenie o ustalenie rodzaju i treści umowy (art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.; dalej: k.p.c.). Powództwo o ustalenie stosunku pracy jest w przepisach proceduralnych wyróżnione jako specjalny rodzaj powództwa o ustalenie (art. 476 § 1 pkt 1¹ k.p.c.). „Powyższa regulacja ma zapobiegać omijaniu przepisów prawa pracy przez nazywanie typowych umów o pracę umowami cywilnoprawnymi (najczęściej umową o dzieło lub umową zlecenia, względnie umową o świadczenie usług). Istnienie roszczenia o ustalenie, czy łączący strony

postępowania stosunek prawny jest stosunkiem pracy, stanowi konsekwencję założenia, iż zatrudnienie może być wykonywane na podstawie umowy o pracę, jak również umowy cywilnoprawnej, o czym przesądza wola stron. Nie obowiązuje bowiem zasada domniemania istnienia stosunku pracy, zwłaszcza gdy realia życia codziennego kształtują rozmaite podstawy świadczenia pracy, wypierające niekiedy tradycyjnie pojmowany stosunek pracy, a ponadto w zasadzie każda praca może być świadczona na różnych podstawach (art. 353 k.c. w zw. z art. 300 k.p.)” (B. Bury, M. Nawrocki, *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu prawa pracy*, Kraków 2019, s. 128).

Sprawy ze stosunku pracy rozpatrują sądy pracy: „Roszczenie o ustalenie istnienia stosunku pracy może być rozpoznane tylko przez sąd pracy i tylko ten sąd może, uznając jego niezasadność, wydać orzeczenie oddalające powództwo, nawet, gdy przesłanką takiego rozstrzygnięcia jest uznanie cywilnoprawnego charakteru stosunku łączącego powoda z pozwanym. To samo dotyczy roszczeń, które mogą być wywodzone tylko ze stosunku pracy bez względu na podstawę faktyczną sporu” (wyrok SN z 15 listopada 2006 r., sygn. akt I PK 98/06). Jako że przepisy nie kreują domniemania prawnego zawarcia umowy o pracę, to okoliczność istnienia pracowniczego zatrudnienia należy wykazać w postępowaniu sądowym. Ciężar dowodu spoczywa na powodzie, który musi udowodnić przedmiotowo istotne elementy, konstytuujące stosunek pracy. Treść art. 22 § 1 k.p. określa najbardziej istotne elementy stosunku pracy, tj. obowiązek pracownika świadczenia pracy osobiście, w sposób ciągły; obowiązek pracownika świadczenia pracy na rzecz i pod kierownictwem pracodawcy; obowiązek pracownika świadczenia pracy w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę; obowiązek pracodawcy do zatrudniania pracownika i wynagradzania pracownika za świadczoną pracę. Na treść stosunku pracy składają się różnego rodzaju prawa i obowiązki pracowników oraz pracodawców, wynikające z różnych norm prawa pracy oraz umowy o pracę. O istnieniu stosunku pracy nie decyduje nazwa umowy łącząca strony, ale jej rzeczywista treść. Zatrudnienie w tych warunkach jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy (wyrok SN z 14 marca 2001 r., sygn. akt II UKN 258/00). Mając powyższe na uwadze należy zgodzić się ze skarżącą, że o charakterze łączącego ją stosunku prawnego z PLW nie powinna decydować nazwa, ale jego rzeczywista treść.

W świetle zaskarżonego przepisu, PLW nie posiadał kompetencji do zawarcia ze skarżącą umowy o pracę. Nie można jednak wykluczyć, że treść spornej umowy

odpowiadała cechom stosunku pracy. Ustalenie natomiast stosunku pracy nie należy do kognicji Trybunału, który jest sądem prawa, i nie jest sądem faktów (postanowienie TK z 8 lipca 2014 r., sygn. akt Ts 10/14; wyrok TK z 27 października 2010 r., sygn. akt K 10/08). W dyspozycji skarżącej pozostawało powództwo o ustalenie stosunku pracy. Z takim powództwem, jak wynika z akt sprawy, skarżąca nie wystąpiła do sądu pracy. A co najważniejsze, żaden organ sądowy nie oddalił go z tej przyczyny, że przepis art. 16 ust. 7 u.i.w. uniemożliwia zakwalifikowanie świadczonej przez nią pracy na rzecz PLW jako zatrudnienia w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy.

4. Jako *ultima ratio*, Sejm pragnie podnieść, że skarżąca oczekuje uznania, że wykonywała pracę w formie zatrudnienia pracowniczego. Zaklasyfikowanie łączącego ją stosunku prawnego z PLW jako zatrudnienia niepracowniczego narusza jej konstytucyjne wolności lub prawa, ponieważ pozbawia ją prawa do wynagrodzenia za czas przerw. W odniesieniu do tak sformułowanych zarzutów, Sejm przypomina, że do kompetencji TK „nie należy badanie zgodności danej ustawy z innymi ustawami ani ocena występujących między nimi różnic; samo ich występowanie nie przesądza przy tym jeszcze automatycznie o niekonstytucyjności przepisów określonej ustawy (orzeczenie TK z 23 września 1997 r., sygn. akt K 25/96, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36 i wskazane tam orzecznictwo TK)” (postanowienie TK z 4 grudnia 2015 r., sygn. akt Ts 94/15). Innymi słowy, Trybunał nie rozstrzyga o kolizji między przepisami tej samej rangi umieszczonymi w różnych ustawach lub tej w samej ustawie (wyrok TK z 1 lutego 2005 r., sygn. akt SK 62/03). W związku z powyższym należy stwierdzić, że zarzut naruszenia Konstytucji przez możliwość klasyfikacji umowy o powierzenie wykonywania czynności pomocniczych (art. 5 ust. 3 w związku z art. 16 ust. 3 u.i.w.) według postanowień art. 16 ust. 7 u.i.w. lub według postanowień art. 22 k.p., nie może być rozpatrzony przez TK. Wniosek formułujący takie żądanie zmierza w istocie do kontroli poziomej, obejmującej orzekanie o zgodności art. 16 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 3 u.i.w. z art. 22 k.p., a także z art. 16 ust. 7 u.i.w. Kognicja TK ograniczona jest do kontroli pionowej (aktów hierarchicznie różnych), a więc badania wzajemnych relacji między normami o różnej randze prawnej.

Ponadto, skarżąca formułuje zarzut odnoszący się do polityki państwa w zakresie form zatrudniania pracowników: „Pomimo licznych nowelizacji, zmierzających do ograniczenia nadużywania umów cywilnoprawnych w sytuacjach,

gdy rzeczywiście istnieje świadczenie pracy, sytuacja osób wyznaczonych do wykonywania czynności pomocniczych na podstawie art. 16 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, do dzisiaj nie została zmieniona. Stąd też osoby te, przynależą prawdopodobnie obecnie do jedynej grupy zawodowej, w stosunku do której ustawodawca – wyłączył stosowanie przepisów Kodeksu pracy – pomimo wykonywania przez nich pracy określonego rodzaju pracy (za wynagrodzeniem) na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie przez niego wyznaczonym”. Zarzut ten nie może być również rozpatrzony przez TK, ponieważ odnosi się do orzekania o celowości i zasadności przyjętych przez parlament rozwiązań prawnych. Do kompetencji TK nie należy orzekanie o celowości i zasadności prowadzonej przez państwo polityki społecznej. Wybór wartości determinujących określone rozwiązanie legislacyjne należy do ustawodawcy i Trybunał Konstytucyjny zasadniczo opowiada się za swobodą tego podmiotu w określeniu hierarchii celów oraz w preferowaniu danych wartości czy środków służących ich realizacji (wyrok TK z 20 lutego 2002 r., sygn. akt K 39/00).

5. Powyżej przedstawione uchybienia formalne uniemożliwiają, zdaniem Sejmu, rozpoznanie sprawy co do meritum przez Trybunał Konstytucyjny. Wobec tego, Sejm wnosi o umorzenie postępowania w sprawie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.TK.

MARSZAŁEK SEJMU



Elżbieta Witek