



Warszawa, dnia 16 kwietnia 2015 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt K 3/14

BAS-WPTK-482/14

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	17. 04. 2015
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 przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku grupy posłów z 17 stycznia 2014 r. (sygn. akt K 3/14) jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 129 § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1502) **jest zgodny** z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 24 w związku z art. 66 Konstytucji;

2) art. 139 § 3 i art. 150 § 3 pkt 2 ustawy wymienionej w punkcie 1 **są zgodne** z art. 2 i art. 20 Konstytucji oraz z art. 1 Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 135 dotyczącej ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach oraz przyznania im ułatwień, przyjętej w Genewie z dnia 23 czerwca 1971 r. (Dz. U. z 1977 r., Nr 39, poz. 178);

3) art. 150 § 5 ustawy wymienionej w punkcie 1 **jest zgodny** z art. 20 Konstytucji.

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

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Przedmiotem zaskarżenia są przepisy art. 129 § 2, art. 139 § 3, art. 150 § 3, art. 150 § 5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1502; dalej: k.p. lub kodeks pracy). Przepisy te zostały wprowadzone do kodeksu pracy przez ustawę z dnia 12 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o związkach zawodowych (Dz. U. poz. 896; dalej: nowelizacja k.p. z 12 lipca 2013 r.), która weszła w życie 23 sierpnia 2013 r. Ustawa ta wprowadziła modyfikacje w zakresie długości dopuszczalnych okresów rozliczeniowych czasu pracy oraz zasad ich przedłużania, a także uregulowała ruchomy czas pracy.

Zgodnie z art. 129 § 2 k.p.: „W każdym systemie czasu pracy, jeżeli jest to uzasadnione przyczynami obiektywnymi lub technicznymi lub dotyczącymi organizacji pracy, okres rozliczeniowy może być przedłużony, nie więcej jednak niż do 12 miesięcy, przy zachowaniu ogólnych zasad dotyczących ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników”.

W myśl art. 139 § 3 k.p.: „System przerywanego czasu pracy wprowadza się w układzie zbiorowym pracy lub w porozumieniu z zakładową organizacją związkową, a jeżeli u danego pracodawcy nie działa zakładowa organizacja związkowa – w porozumieniu z przedstawicielami pracowników wyłonionymi w trybie przyjętym u tego pracodawcy, z zastrzeżeniem § 4”.

Z kolei art. 150 § 3 k.p. stanowi, iż: „Przedłużenie okresu rozliczeniowego czasu pracy zgodnie z art. 129 § 2 oraz rozkłady czasu pracy, o których mowa w art. 140¹ ustala się:

1) w układzie zbiorowym pracy lub w porozumieniu z zakładowymi organizacjami związkowymi; jeżeli nie jest możliwe uzgodnienie treści porozumienia ze wszystkimi zakładowymi organizacjami związkowymi, pracodawca uzgadnia treść porozumienia z organizacjami związkowymi reprezentatywnymi w rozumieniu art. 241^{25a} albo

2) w porozumieniu zawieranym z przedstawicielami pracowników, wyłonionymi w trybie przyjętym u danego pracodawcy – jeżeli u pracodawcy nie działają zakładowe organizacje związkowe.

Przepis art. 150 § 5 k.p. stanowi, iż: „Rozkłady czasu pracy, o których mowa w art. 140¹ mogą być także stosowane na pisemny wniosek pracownika, niezależnie od ustalenia takich rozkładów czasu pracy w trybie określonym w § 3”.

II. Zarzuty wnioskodawcy

1. Zdaniem wnioskodawcy, wprowadzone do k.p. zmiany miały na celu przynieść korzyść pracodawcom w postaci poprawienia organizacji pracy w zakładach pracy, a co za tym idzie – przyczynić się do zwiększenia trwałości istniejących stosunków pracy i nawiązania nowych. Jednakże, w jego ocenie, zwiększenie zatrudnienia następuje kosztem pogorszenia warunków pracy. Mechanizmy przewidziane w nowelizacji k.p. z 12 lipca 2013 r. stanowiąc mają, wbrew pozorom, istotną ingerencję w konstytucyjne prawa pracowników i naruszają ich ochronę.

2. W pierwszej kolejności wnioskodawca zarzuca art. 129 § 2 k.p. niezgodność z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 24 w związku z art. 66 Konstytucji.

W uzasadnieniu podniesiono, iż przewidziana w art. 129 § 2 k.p. dopuszczalność przedłużenia okresu rozliczeniowego czasu pracy do dwunastu miesięcy uderza w podstawowe elementy stosunku pracy, kształtując go w sposób niekorzystny dla pracowników. Wnioskodawca wskazuje na wątpliwości, jakie, jego zdaniem, budzi zgodność art. 129 § 3 k.p. z przepisami dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 4 listopada 2003 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz.Urz. UE L 299 z 18.11.2003 r., s. 9, dalej jako: dyrektywa 2003/88/WE bądź dyrektywa). W ocenie wnioskodawcy, przedstawiona przez niego analiza regulacji tej dyrektywy oraz zaskarżonego przepisu k.p. dowodzi, iż, wbrew postanowieniom art. 19 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2003/88/WE, ustawodawca zrezygnował z uregulowania generalnej możliwości przedłużenia okresów rozliczeniowych do sześciu miesięcy i ograniczył się do wprowadzenia przepisów, na podstawie których partnerzy społeczni mogą przedłużyć okres

rozliczeniowy do dwunastu miesięcy, ale tylko w sytuacjach szczególnych, uzasadnionych przyczynami obiektywnymi lub technicznymi lub dotyczącymi organizacji pracy, przy jednoczesnym zachowaniu ogólnych zasad odnoszących się do bezpieczeństwa i zdrowia pracowników (art. 19 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2003/88/WE). Jak podkreśla wnioskodawca, w praktyce oznacza to konieczność każdorazowego uzasadniania przedłużenia okresów rozliczeniowych. Ma to, w jego ocenie, tę konsekwencję, że wymusza realizację wykazania przesłanek, o których mowa w art. 129 § 2 k.p. nawet w przypadku, gdy okres rozliczeniowy po przedłużeniu nie przekroczy sześciu miesięcy. Jak wskazuje wnioskodawca, nie jest też jasne, dlaczego ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie tylko przewidzianego w dyrektywie nadzwyczajnego przypadku przedłużenia okresu rozliczeniowego. Z uzasadnienia ustawy nowelizującej k.p. nie wynika, ilu pracowników skorzystało dotychczas z możliwości przedłużenia okresu rozliczeniowego przewidzianego przez tzw. ustawę antykryzysową. Zdaniem wnioskodawcy, brak odniesienia do jakichkolwiek statystyk w tym zakresie stawia pod znakiem zapytania przydatność tego rozwiązania w walce z bezrobociem a także potwierdza, iż doszło do naruszenia zasady proporcjonalności.

Odnosząc się do przesłanek przedłużenia okresu rozliczeniowego, wnioskodawca podnosi iż budzą one wątpliwości interpretacyjne. W jego ocenie rezygnacja przez ustawodawcę z doprecyzowania przesłanek wprowadzenia okresu rozliczeniowego przekraczającego cztery miesiące skutkuje iluzorycznym zapewnieniem realizacji zasad ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników. Ustawodawca powinien był szczegółowo uregulować sytuacje, które stanowią przyczyny obiektywne, techniczne lub dotyczące organizacji czasu pracy, a uzasadniające dokonanie przedłużenia okresu rozliczeniowego. Jak stwierdza wnioskodawca, przyjęta formuła możliwości wydłużenia czasu trwania okresu rozliczeniowego wypacza znaczenie tej instytucji, poprzez jej trywializację wynikającą z bardzo ogólnego i lakonicznego charakteru przesłanek. Z tego powodu art. 129 § 2 k.p. nie spełnia wymogu zasady poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji), ponieważ przewidziane w nim przesłanki zostały skonstruowane w sposób niejasny i niespójny, a w rezultacie nie zezwalają na poprawną rekonstrukcję norm prawnych i ich zastosowanie.

Grupa posłów wskazuje również, iż znowelizowany art. 129 § 2 k.p. pozwala na obejście wymogów przedłużania okresu rozliczeniowego w systemie równoważonego czasu pracy – do 3 i 4 miesięcy, określonych w art. 135 § 2 i 3 k.p. Ostatnio wymienione przepisy przewidują przesłanki, których spełnienie może być trudniejsze do wykazania niż realizacja przesłanek określonych w art. 129 § 2 k.p. W ocenie wnioskodawcy, analiza przepisów art. 129 i art. 135 k.p. prowadzi do wniosku, że niekonsekwencja ustawodawcy może wywoływać wątpliwości przy ich stosowaniu i interpretacji, albowiem nie wiadomo, jakie są wzajemne relacje między nimi.

W dalszej kolejności wnioskodawca podnosi, że wprowadzone w art. 129 § 2 k.p. rozwiązanie prawne może prowadzić do nadmiernej kumulacji pracy w stosunkowo długich okresach, a tym samym zwiększa ryzyko naruszenia ogólnych zasad bezpieczeństwa i zdrowia pracowników. Przedłużenie okresu rozliczeniowego może nastąpić we wszystkich systemach czasu pracy, również w tych, w których dopuszczalne jest przedłużanie dobowego wymiaru czasu pracy – do 12, 16 czy wręcz 24 godzin, w tym zwłaszcza w systemach równoważonego czasu pracy (art. 135-137 k.p.). Narusza to, zdaniem wnioskodawcy, ogólne prawo każdego (nie tylko pracownika) do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, wynikające z art. 66 Konstytucji. Bezpieczne i higieniczne warunki pracy oznaczają eliminowanie podczas świadczenia pracy czynników niekorzystnie wpływających na organizm ludzki. Odwołując się do literatury przedmiotu, wnioskodawca podnosi, iż zbyt długi czas pracy może być postrzegany jako taki właśnie czynnik. Ponadto wprowadzenie tego rozwiązania może pogorszyć sytuację pracowników wynagradzanych godzinowo, prowizyjnie akordowo lub premiiowo, w przypadku gdy będą oni zmuszeni pracować przez połowę zwykłego czasu pracy, a także prowadzić do niekorzystnych wahań wysokości wynagrodzenia za poszczególne miesiące pracy.

Zdaniem inicjatora postępowania, test proporcjonalności przewidziany w art. 31 ust. 3 Konstytucji pokazuje, że dla realizacji celu w postaci przeciwdziałania bezrobociu, przy jednoczesnym poszanowaniu konstytucyjnych przepisów z zakresu ochrony pracy (art. 24 w związku z art. 66 Konstytucji), wystarczające byłoby wprowadzenie generalnej możliwości przedłużenia okresu rozliczeniowego czasu pracy do sześciu miesięcy. Przyjęcie takiego rozwiązania zmniejszyłoby ryzyko wystąpienia nadużyć dotyczących długości czasu pracy, przekładających się m.in. na

prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, a także na wysokość otrzymywanego wynagrodzenia. Ryzyko wystąpienia nadużyć ze strony pracodawców jest, w ocenie wnioskodawcy, realne, gdyż z zestawień Państwowej Inspekcji Pracy wynika, że naruszenie przepisów o czasie pracy jest stałą praktyką.

Konkludując, wnioskodawca stwierdza, że art. 129 § 2 k.p., po pierwsze, prowadzi do naruszenia „istoty” prawa do ochrony pracy, szczególności prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, poprzez „wydrażenie” tego prawa z jego rzeczywistej treści; po drugie, wynikające z tej regulacji ograniczenia w zakresie ochrony pracowników nie mają uzasadnienia, bowiem zastosowane środki nie są jedynymi i koniecznymi dla osiągnięcia celów wskazanych w uzasadnieniu projektu uchwalonej nowelizacji.

3. Grupa posłów podnosi zarzut niezgodności przepisów art. 139 § 3 i art. 150 § 3 pkt 2 k.p. z przepisami art. 2 i art. 20 Konstytucji, a w szczególności z wynikającymi z tych przepisów zasadami: demokratycznego państwa prawa oraz dialogu społecznego, jak również z art. 1 Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 135 dotyczącej ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach i przyznania im ułatwień, przyjętej w Genewie z dnia 23 czerwca 1971 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 39, poz. 178; dalej: Konwencja MOP nr 135).

Jak wskazuje w uzasadnieniu wnioskodawca, dialog społeczny powinien być prowadzony z poszanowaniem zasady niezależności i równowagi (równości) stron oraz zasady zaufania i kompromisu, co oznacza, że strony powinny kierować się zasadami wzajemnego zaufania, poszanowania oraz prowadzenia dialogu w dobrej wierze. W ocenie wnioskodawcy, zaskarżone przepisy niewątpliwie zakłócają równowagę sił między uczestnikami rokowań w przypadku, gdy strona pracownicza reprezentowana jest przez przedstawicieli pracowników wyłonionych w trybie przyjętym u danego pracodawcy. W przypadku, gdy przedstawiciele pracowników wyłanianiani są *ad hoc*, w ramach bliżej nieokreślonej procedury, i nie korzystają ze wzmoczonej ochrony przed represjami ze strony pracodawcy, pod znakiem zapytania staje niezależność tych podmiotów. Jak podnosi wnioskodawca, doświadczenie życiowe i zasady logicznego rozumowania podpowiadają, iż istnieje niebezpieczeństwo, że wybrani przedstawiciele pracowników mogą zostać zmuszeni do wyrażania zgody na przyjęcie rozwiązań korzystnych tylko dla pracodawcy

z obawy o pogorszenie ich własnej sytuacji pracowniczej, albo też zostać zwolnieni z pracy w celu wykluczenia ich z przedstawicielstwa. W takim przypadku nie można mówić, zdaniem grupy posłów, o partycypowaniu partnerów społecznych w kształtowaniu istotnych warunków zatrudnienia. Z kolei uzasadniając niezgodność art. 139 § 3 i art. 150 § 3 pkt 2 k.p. z art. 1 Konwencji MOP nr 135 wnioskodawca ogranicza się do przytoczenia treści tego przepisu oraz stwierdzenia, że brak przepisów regulujących tryb wyboru przedstawicieli pracowników zapewniających minimalną ochronę trwałości ich stosunku pracy oraz gwarancji umożliwiających prawidłowe wykonywanie ich funkcji.

4. W ostatniej kolejności inicjator postępowania zarzuca niezgodność art. 150 § 2 k.p. z przepisami art. 2, art. 20 i art. 66 Konstytucji.

W uzasadnieniu grupa posłów podnosi, iż wprowadzona regulacja narusza powołane wzorce konstytucyjne w zakresie, w jakim zwiększa możliwość nadużyć ze strony pracodawców, którzy będą mieli możliwość stosowania systemu ruchomego czasu pracy na wniosek pracownika, a uzyskanie takiego wniosku może stać się kartą przetargową w relacji pracodawca – pracownik. Ten ostatni, chcąc utrzymać łączący strony stosunek pracy, może przystać na warunki zatrudnienia, które nie są dla niego korzystne, a nawet naruszają jego prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Przyjęty mechanizm prawny może więc otwierać drogę do nadużyć, zachęcając pracodawców do wywierania nacisku na stronę pracowniczą w celu uzyskania zgody na określoną organizację czasu pracy. Wniosek złożony przez pracownika może stanowić sposób na ominięcie wynegocjowanych postanowień zbiorowych regulacji (zbiorowego układu pracy lub porozumienia), które nie w pełni satysfakcjonują pracodawcę. Zdaniem wnioskodawcy, stosownie do założeń ustrojowych w kształtowaniu warunków zatrudnienia, w tym warunków czasu pracy, pierwszeństwo powinna mieć zawsze metoda układowa.

III. Analiza formalnoprawna

Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK) nakłada na podmioty uprawnione do złożenia wniosku do sądu konstytucyjnego szereg obowiązków, w tym także uzasadnienia

postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK). W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że: „[...] uzasadnienie zarzutów powinno opierać się na przedstawieniu we wniosku takiej argumentacji, która uprawdopodobni ewentualną niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów. W szczególności argumentacja taka nie może opierać się jedynie na odczuciach, czy wyobrażeniach wnioskodawcy, ale powinna być poparta merytorycznym uzasadnieniem, mogącą uwzględniać m.in. wcześniejsze orzecznictwo TK, praktykę stosowania prawa czy dorobek doktryny” (postanowienie TK z 6 listopada 2007 r., sygn. akt Tw 41/05; por. także postanowienia TK z: 12 sierpnia 2005 r., sygn. akt Tw 23/05 oraz 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt Tw 14/06). Tym samym, za uzasadnienie nie można uznać samego sformułowania zarzutu czy też wskazania, że pewien przepis jest sprzeczny z innym przepisem, hierarchicznie od niego wyższym.

W ocenie Sejmu, przedmiotowy wniosek nie czyni zadość wymogom formalnym, określonym w powołanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w zakresie, w jakim wnioskodawca zarzuca art. 150 § 5 k.p. naruszenie art. 2 i art. 66 Konstytucji. W celu uzasadnienia tych zarzutów grupa posłów nie przedstawiła wystarczającej i merytorycznej argumentacji. We wniosku nie zostało w szczególności sprecyzowane, którą ze szczegółowych zasad wynikających z art. 2 Konstytucji narusza zaskarżony przepis. Wnioskodawca nie uzasadnił również, w jaki sposób wprowadzenie na wniosek pracownika ruchomego czasu pracy na podstawie art. 150 § 5 k.p. negatywnie wpływa na higieniczne i bezpieczne warunki pracy, i prowadzi do nieproporcjonalnego ograniczenia praw gwarantowanych mu w art. 66 Konstytucji. Dlatego też w tym zakresie postępowanie przed TK powinno zostać **umorzone** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK).

III. Wzorce konstytucyjne

a) Artykuł 2 Konstytucji (zasada sprawiedliwości społecznej, zasada poprawnej legislacji)

1. Zgodnie z art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym

państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Z przywołanej klauzuli w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyprowadza się szereg zasad szczegółowych, które – pomijając tryb skargi konstytucyjnej – mogą stanowić samodzielne wzorce kontroli konstytucyjności prawa. Wnioskodawca wskazuje na niezgodność zaskarżonych przepisów z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz z zasadą poprawnej legislacji.

2. Zasada sprawiedliwości społecznej była przedmiotem wykładni w wielu orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, który m.in. zwracał uwagę, że: „[...] na treść zasady sprawiedliwości społecznej składa się cały szereg wartości, które muszą być chronione i realizowane przez państwo. W katalogu wartości konstytuujących sprawiedliwość społeczną mieści się m.in. tworzenie warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczego, równowaga budżetowa, a także prawo obywateli i ich wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków i priorytetów polityki społecznej oraz gospodarczej na drodze procedur demokratycznych (orzeczenie z 25 lutego 1997 r., sygn. K. 21/95, OTK ZU Nr 1/1997, poz. 7). Kontynuując tę linię orzeczniczą, należy podkreślić, że na treść zasady sprawiedliwości składa się również szereg szczegółowych zasad prawnych, adresowanych do organów władzy publicznej. Do zasad szczegółowych, które konkretyzują ogólną zasadę sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 konstytucji, należy w szczególności zasada równości” (wyrok TK z 19 lutego 2001 r., sygn. akt SK 14/00). Z kolei w innych judykatach przyjmuje się, że zasada sprawiedliwości społecznej ma przeciwdziałać niesprawiedliwemu traktowaniu niektórych podmiotów lub ich grup, polegającemu na bardziej lub mniej korzystnym ukształtowaniu ich sytuacji prawnej względem innych, i doprowadzić do słusznego wyważenia ich interesu. W tym sensie zasada sprawiedliwości społecznej ściśle łączy się z zasadą równości wobec prawa, w pewnych aspektach uzupełniając, w innych zaś – korygując skutki jej zastosowania (tak wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98; szeroko na temat relacji między art. 2 a art. 32 Konstytucji por. wyrok TK z 18 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/07).

W sprawach, w których zasada sprawiedliwości społecznej była przywołana samodzielnie, Trybunał stale przypominał, że „stosowanie zasady sprawiedliwości społecznej jako podstawy kontroli konstytucyjności prawa wymaga zachowania

szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny może interweniować tylko w tych przypadkach, w których naruszenie tej zasady ma charakter oczywisty” (wyroki TK z: 14 listopada 2000 r., sygn. akt K 7/00; 7 czerwca 2001 r., sygn. akt K 20/00; teza wyrażona po raz pierwszy w orzeczeniu z 25 lutego 1997 r., sygn. akt K 21/95). Wynika to przede wszystkim z tego, że – jako konstytucyjna klauzula generalna – nie zawiera ona „dostatecznie precyzyjnych i jednoznacznych przesłanek do formułowania ocen prawnych, które byłyby wolne od arbitralności czy czysto subiektywnych przekonań aksjologicznych reprezentowanych przez poszczególne składy orzekające”, a tylko „określa pewne minimalne, progowe kryteria rozwiązań prawnych, które powinny być respektowane przez ustawodawcę przy regulacji określonej sfery stosunków społecznych wkraczającej w sferę interesów jednostki” (wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01).

Próby doprecyzowania zasady sprawiedliwości społecznej podejmuje się również w doktrynie. Zdaniem W. Sokolewicza: „Najogólniej definiuje się sprawiedliwość jako powinność «określonych działań względem innych podmiotów z punktu widzenia równości», zakładającą równowagę między obciążeniami a nagrodami oraz korzyści wzajemne. [...] Sprawiedliwość społeczna wyraża «dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywania się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli»” (tenże [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 61).

3. W doktrynie prawa oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada poprawnej (prawidłowej) legislacji uznawana jest za konstytucyjną zasadę prawa stanowiącą formalny składnik zasady państwa prawnego, wywiedzioną z zasady zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa (zob. T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 48 wraz z przywoływanym tam orzecznictwem i piśmiennictwem). Jednocześnie brak jednoznacznego i taksatywnego katalogu elementów, które można uznać za składniki zasady poprawnej legislacji. Doktryna prawa konstytucyjnego, opierając się na orzecznictwie TK, wymienia w tym względzie takie elementy jak: zasada niedziałania prawa wstecz, zasada ochrony praw nabytych,

zasada *pacta sunt servanda*, zasada poszanowania interesów w toku, zasada nakazująca stosowanie przepisów przejściowych, zasada odpowiedniej *vacatio legis*, zasada zakazująca zmiany prawa podatkowego w trakcie roku podatkowego, zasada określoności przepisów prawa, zasada proporcjonalności oraz nakaz przestrzegania zasad techniki prawodawczej (*ibidem*, s. 51).

Jak z powyższego wynika, jedną z zasad poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji jest zasada dostatecznej określoności przepisów prawa (dalej: zasada określoności), którą Trybunał uznaje za funkcjonalnie powiązaną z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego (wyrok TK z 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09). Określoność regulacji prawnej (w omawianym tutaj rozumieniu) obejmuje dwa zasadnicze elementy: 1) dostateczną precyzję, jasność i poprawność danej regulacji prawnej oraz 2) dostatecznie ścisłe i precyzyjne determinowanie działań organów państwa (zob. wyroki TK z: 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99; 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09; 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00; 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02; 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02; 10 listopada 1998 r., sygn. akt K 39/97; 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02). Przepisy powinny być formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Za naruszające zasadę poprawnej legislacji należy, zdaniem Trybunału, uznać uchwalenie ustawy, w której używane pojęcia byłyby wzajemnie sprzeczne lub umożliwiały dowolną interpretację (por. wyrok TK z 14 września 2001 r., sygn. akt SK 11/00). Każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Dopiero spełnienie tego podstawowego warunku pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów.

Jak wskazuje Trybunał, „przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego, z której wywodzony jest nakaz należytej określoności stanowionych przepisów” (wyrok TK

z 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02). Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił przy tym, że „[...] niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejedności w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające. Z reguły niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter «kwalifikowany», przez wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z nią związanych, które nie mają miejsca w każdym przypadku wątpliwości co do rozumienia określonego przepisu. Dlatego tylko daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne albo już występujące w praktyce, albo – jak to ma miejsce w przypadku kontroli prewencyjnej – takie, których z bardzo wysokim prawdopodobieństwem można się spodziewać w przyszłości, mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa. Ponadto skutki tych rozbieżności muszą być istotne dla adresatów i wynikać z niejednolitego stosowania lub niepewności co do sposobu stosowania. Dotykać one winny prawnie chronionych interesów adresatów norm prawnych i występować w pewnym nasileniu” (wyroki TK z: 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02; 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05).

b) Artykuł 20 Konstytucji (dialog partnerów społecznych)

W myśl art. 20 Konstytucji do fundamentów ustroju gospodarczego Polski należy solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. Analizie tych zasad Trybunał Konstytucyjny poświęcił obszernie rozważania w wyroku z 28 września 2006 r. (sygn. akt K 45/04). Jak stwierdził tam Trybunał „[U]stawodawca musi [...] z jednej strony urzeczywistnić zasadę wolności gospodarczej, z drugiej strony – poddać pod ochronę pracę, a ponadto stworzyć odpowiednie ramy prawne dla dialogu i współpracy partnerów społecznych na wszystkich szczeblach życia społecznego i gospodarczego, w tym również na szczeblu zakładu pracy. Ramy te muszą być dostosowane w szczególności do poszczególnych szczebli życia

społecznego i gospodarczego, do specyfiki poszczególnych gałęzi gospodarki, a także do wielkości różnych zakładów pracy. Solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych zakłada w szczególności samodzielne kształtowanie stosunków z zakresu prawa pracy przez partnerów społecznych oraz przyznanie w tym celu odpowiednich uprawnień pracownikom i związkom zawodowym oraz pracodawcom i ich organizacjom. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, prawodawca musi przy tym starannie wyważyć interesy pracowników i pracodawców oraz zapewnić równowagę uprawnień związków zawodowych oraz uprawnień pracodawców i ich organizacji, biorąc m.in. pod uwagę specyfikę poszczególnych gałęzi gospodarki oraz wielkość zakładów pracy". W wyroku z 7 kwietnia 2003 r. (sygn. akt P 7/02) Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że „na przepisy dotyczące czasu pracy nie można patrzeć wyłącznie z punktu widzenia interesów pracowników, ale występuje tu konieczność «wyważenia» interesów obu «partnerów społecznych», tj. pracowników i pracodawców". Zasadę wyrażoną w tym orzeczeniu należy odnieść do całego prawodawstwa z dziedziny prawa pracy. Nakaz wyważenia w obowiązującym prawie interesów pracowników i związków zawodowych z jednej strony oraz pracodawców i ich organizacji z drugiej strony stanowi jeden z konstytutywnych elementów społecznej gospodarki rynkowej.

Z kolei, jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 stycznia 2001 r. (sygn. akt K 17/00), znaczenie poszczególnych elementów treści art. 20, a więc „społeczna gospodarka rynkowa”, „solidarność”, „dialog i współpraca partnerów społecznych”, musi być odczytywane także w związku z art. 2 Konstytucji, formułującym zasadę demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej. „Bez poszanowania zasad demokracji i sprawiedliwości społecznej nie ma społecznej gospodarki. Treść art. 20 konstytucji nabiera dodatkowego znaczenia na tle art. 2 Konstytucji; pojęcie «społecznej gospodarki rynkowej» i «solidarności» ma swoje odniesienie do zasady sprawiedliwości społecznej, zaś pojęcie «dialogu i współpracy partnerów społecznych» do zasady państwa demokratycznego. Trybunał chce przez to powiedzieć, że społeczna gospodarka rynkowa ma swoje szersze podstawy, niż tylko te w art. 20 Konstytucji. Społeczna gospodarka rynkowa oznacza również przyjęcie współodpowiedzialności państwa za stan gospodarki w postaci wymogu podejmowania działań, których celem jest łagodzenie

społecznych skutków funkcjonowania gospodarki rynkowej. Treść działań realizujących ten cel w konkretnych okolicznościach winien jednak określić ustawodawca”.

W powołanym wyroku z 30 stycznia 2001 r. (sygn. akt K 17/00) Trybunał wskazał również, iż społeczna gospodarka rynkowa, o której mowa w art. 20 Konstytucji, wspiera się na solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, co zakłada koncepcję równowagi interesów uczestników rynku i zarazem poszanowania ich autonomii, tworząc konstytucyjną gwarancję negocjacyjnego sposobu rozstrzygania spraw spornych, umożliwiającą przewyciężanie napięć i konfliktów w procesie gospodarowania. „Źródeł powyższych wartości upatrywać należy w filozofii społecznej, znanej pod nazwą solidaryzmu społecznego. Zgodnie z poglądami jego przedstawicieli, życie społeczne opiera się na współzależności i współodpowiedzialności wszystkich jego uczestników. Solidaryzm głosi zgodność i wspólnotę interesów wszystkich jednostek i grup społecznych w obrębie danej społeczności, a także obowiązek partycypowania w obciążeniach na rzecz społeczeństwa. Zakłada wzajemne zrozumienie między jednostkami, grupami społecznymi i państwem.

Co do znaczenia pojęcia solidarności społecznej, Trybunał pragnie odwołać się także do swoich wcześniejszych orzeczeń, w których wyraził pogląd, że idee równości społecznej i solidarności wymagają, aby ciężar kryzysu gospodarczego obarczał wszystkie warstwy społeczne, a nie dotykał w sposób szczególny tylko niektóre z nich (orzeczenie z 11 lutego 1992 r., sygn. akt K 14/91) oraz że społeczna solidarność znajduje się u podstaw funkcji redystrybucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej (orzeczenie z 1 lutego 1993 r., sygn. akt K. 13/92). Dzisiaj odwołanie się do solidarności, o której mowa w art. 20, oznacza konstytucyjny obowiązek wspólnego ponoszenia przez partnerów społecznych, a więc także przez pracodawców, kosztów transformacji społecznej. Należy ponadto przyjąć, że wspomniana wartość daje wyraz preferencjom na rzecz negocjacyjnego trybu załatwiania spornych spraw społecznych, a na tle art. 1 Konstytucji, określającego Rzeczpospolitą jako wspólne dobro wszystkich obywateli, rozumieć ją należy w ten sposób, że wszyscy obywatele, zarówno pracodawcy jak i pracownicy, są w stopniu odpowiednim do swoich możliwości zobowiązani do poświęcania pewnych interesów własnych dla dobra wspólnego”.

c) Artykuł 24 i art. 66 Konstytucji (ochrona pracy i ochrona pracowników)

1. Zgodnie z art. 24 Konstytucji „Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy”. Z kolei w myśl art. 66 Konstytucji: „Każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa” (ust. 1), „Pracownik ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów; maksymalne normy czasu pracy określa ustawa” (ust. 2).

2. W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że w art. 24 Konstytucji określona jest zasada ochrony pracy i nadzoru przez państwo nad warunkami jej wykonywania. „Z zasady zawartej w art. 24 Konstytucji wynika obowiązek stwarzania przez państwo gwarancji ochrony pracowników, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem lub nieuzasadnionymi działaniami pracodawcy, oraz kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy” – stwierdził Trybunał w wyroku z 4 października 2005 r. (sygn. akt K 36/03). Natomiast w wyroku z 24 października 2006 r. (sygn. akt SK 41/05), Trybunał podkreślił, iż z art. 24 Konstytucji wynika, „że na państwie ciąży obowiązek ochrony pracowników jako «słabszej» strony stosunku pracy, a w konsekwencji obowiązek stwarzania przez państwo gwarancji prawnych ochrony, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem bądź nieuzasadnionymi działaniami pracodawców” (zob. także wyrok TK z 18 października 2005 r., sygn. akt SK 48/03).

Podstawową funkcją art. 24 Konstytucji jest wskazanie szczególnej roli „pracy” i zapewnienie jej prawnej ochrony. Pojęcie „ochrony” należy rozumieć jako podejmowanie środków prawnych, politycznych i faktycznych – osłabiających negatywne skutki, jakie dla pracowników niesie silniejsza ekonomicznie pozycja pracodawcy. Przepis ten wymaga, aby – z jednej strony – nie były stanowione szczegółowe unormowania ustawowe bądź podejmowane konkretne działania przekreślające lub nadmiernie ograniczające ochronę pracy przez państwo, oraz – z drugiej strony – aby całokształt obowiązujących unormowań ustawowych zapewniał należyty poziom ochrony pracy (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej*

Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 24, s. 2-3). Sam art. 24 Konstytucji nie przesądza jednak o konkretnych rozwiązaniach ochronnych (L. Florek, *Konstytucyjne gwarancje uprawnień pracowniczych*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11-12, s. 197). Podkreśla się, że rola państwa powinna koncentrować się na zapewnieniu „ochrony pracy”, a nie na aktywnym i szerokim kształtowaniu warunków jej wykonywania (W. Sanetra, *Konstytucyjne prawo do rokowań*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 12, s. 4).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, blankietowość art. 24 Konstytucji wymaga nasycenia treścią zaczerpniętą z ustawodawstwa zwykłego, wyznaczającego tym samym poziom ochrony pracy, o którym mowa w tym przepisie. Ale nie jest to poziom konstytucyjnej ochrony pracy, lecz poziom ochrony prawnej (zwykłej). W rzeczywistości poziom ten określa ustawodawstwo zwykłe (postanowienie TK z 14 października 2003 r., sygn. akt Ts 144/02).

Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 24 października 2006 r. (sygn. akt SK 41/05): „[A]rt. 24 Konstytucji stanowi, że praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej i państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy. Przepis ten zawiera deklarację, obejmując swoją ochroną warunki, zakres i treść świadczenia i przyjmowania pracy w ramach zarówno stosunku pracy, jak również świadczenia pracy, które odbywa się w obrębie stosunków cywilnoprawnych oraz innego rodzaju zatrudnienia (zob. *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, J. Boć red., Wrocław 1998, s. 61). Oznacza to, że na państwie ciąży obowiązek ochrony pracowników jako «słabszej» strony stosunku pracy, a w konsekwencji obowiązek stwarzania przez państwo gwarancji prawnych ochrony, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem bądź nieuzasadnionymi działaniami pracodawców” (zob. wyrok TK z 18 października 2005 r., sygn. akt SK 48/03). Następnie Trybunał zaznaczył w tym judykacie, iż „tworzenie warunków do zachowania miejsc pracy stanowi element realizacji obowiązku ochrony przewidzianej w art. 24 Konstytucji. Obowiązek ten może być realizowany przez państwo z jednej strony – w granicach określonych zasadami gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji), a z drugiej – w ramach społecznego charakteru tej gospodarki, co oznacza w tym wypadku respektowanie interesów i praw pracowniczych”.

Z kolei w wyroku z 12 lipca 2010 r., w sprawie o sygn. akt P 4/10, Trybunał wskazał: „[A]rt. 24 Konstytucji poddaje pod ochronę państwa pracę i nakazuje państwu sprawowanie nadzoru nad warunkami jej wykonywania. Ustawa musi stworzyć odpowiednie regulacje prawne, które zapewnią ochronę pracy i pracowników w stosunkach z pracodawcami. Ustawodawca ma szeroki zakres swobody regulacyjnej, Konstytucja nie określa bowiem bliżej metod i instrumentów ochrony pracy. Ochrona pracy może uzasadniać ustanowienie rozmaitych ograniczeń swobody działania pracodawców. Nie podlega również dyskusji, że zapewnienie dostatecznego poziomu ochrony tej wartości nie jest możliwe bez zagwarantowania niezbędnego minimum uprawnień związkom zawodowym. W tym kontekście realizacja wolności związkowych stanowi jednocześnie gwarancje i instrument realizacji obowiązków nałożonych na państwo w art. 24 Konstytucji”.

W wyroku z 12 lipca 2011 r. (sygn. akt K 26/09) Trybunał podtrzymał swój pogląd o programowym charakterze normy wynikającej z art. 24 Konstytucji stwierdzając, iż należy go traktować „jako przepis, który określając ustrój pracy, jest jednym z przepisów dotyczących ustroju społeczno-gospodarczego. Art. 24 Konstytucji należy również postrzegać w kontekście innych konstytucyjnych zasad prawa pracy, jak zasada wolności pracy i jej gwarancje (art. 65), prawo do bezpiecznych warunków pracy i urlopu (art. 66), prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67), a także prawo do ochrony zdrowia (art. 68) czy prawo osób niepełnosprawnych do pomocy państwa (art. 69). Z art. 24 nie wynikają jakiegokolwiek prawa podmiotowe, ale nie oznacza to, że przepis ten nie posiada znaczenia normatywnego (por. L. Garlicki, uwagi do art. 24, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007 r.). [...] Zwracając zarazem uwagę, że zawarta art. 24 Konstytucji, wspomniana wyżej zasada, określająca obowiązek państwa w tworzeniu prawnych gwarancji ochrony pracy, jest z jednej strony normą programową, skierowaną do pracodawcy [prawodawcy – uwaga własna]; z drugiej zaś strony, chociaż z zasady określonej w art. 24 nie wynikają bezpośrednio żadne prawa podmiotowe, to jednak ma ona odniesienie do szeregu innych przepisów konstytucyjnych, w tym także do przepisów określających prawa i wolności konstytucyjne. W szczególności można stwierdzić, że naruszenie pewnych praw lub wolności konstytucyjnych powoduje w konsekwencji naruszenie zasady ochrony pracy określonej w art. 24 Konstytucji. Trybunał nie wyklucza, że art. 24 Konstytucji

może stanowić w pewnych przypadkach samoistny, bezpośredni wzorzec kontroli konstytucyjnej. Jednakże przepis ten stanowi przede wszystkim wzorzec kontroli pośredni (II stopnia). Niezgodność regulacji prawnych ustawowych lub podustawowych z art. 24 Konstytucji można stwierdzić przede wszystkim wówczas, gdy ustali się, że naruszenie zasady ochrony pracy jest konsekwencją naruszenia przez te regulacje praw lub wolności konstytucyjnych”. W powołanym wyroku z 12 lipca 2011 r. (sygn. akt K 26/09) Trybunał stwierdził, iż nie było podstaw, aby traktować art. 24 Konstytucji jako bezpośredni i samoistny, oderwany od pozostałych wzorców kontroli, abstrakcyjny wzorzec kontroli konstytucyjnej.

3. Cytowany wyżej art. 66 Konstytucji dotyczy dwóch szczegółowych zagadnień prawa pracy: prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (ust. 1) oraz uprawnień związanych z czasem pracy (ust. 2). W literaturze przedmiotu podkreśla się, że stanowią one konkretyzację zarówno ogólnej zasady ochrony pracy (art. 24 Konstytucji), jak i prawa do ochrony zdrowia (art. 68 Konstytucji); zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 66, s. 2. Ponadto, zarówno Trybunał Konstytucyjny, jak i doktryna prawa podkreślają ograniczony zakres bezpośredniego zastosowania art. 66 Konstytucji: „Dalszą wskazówką dla interpretacji art. 66 ust. 1 jest postanowienie art. 81 wskazujące, iż «praw określonych w [...] art. 66 [...] można dochodzić w granicach określonych w ustawie». Trybunał Konstytucyjny – w nawiązaniu do wcześniejszych orzeczeń [...] uważa, że choć nie sprowadza to art. 66 (i innych podobnych przepisów) do roli postanowienia o czysto programowym charakterze, to jednak redukuje zakres jego bezpośredniej stosowalności (oraz innych przepisów wskazanych w art. 81). W szczególności oznacza to ograniczenie zakresu roszczeń, jakie na podstawie art. 66 mogą przysługiwać jednostce. W każdym razie, za niedopuszczalne można uznawać wysuwanie roszczeń o charakterze pozytywnym, opartych wyłącznie na art. 66, a idących dalej niż to wynika z odpowiednich ustaw” (wyrok TK z 24 października 2000 r., sygn. akt K 12/00; zob. także wyroki TK z: 2 lipca 2002 r., sygn. akt U 7/01; 24 lutego 2004 r., sygn. akt K 54/02 oraz B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 343; L. Garlicki, *op. cit.*, s. 3). Podsumowując rozważania na temat sensu normatywnego art. 66 Konstytucji, Trybunał

w cytowanym powyżej wyroku stwierdził, że znaczenie prawne tego przepisu rysuje się w płaszczyźnie negatywnych obowiązków ustawodawcy, bo polega na wskazaniu mu pewnych minimalnych obowiązków: „Innymi słowy, jeżeli regulacja ustawowa zejdzie poniżej pewnego minimum ochrony i doprowadzi do sytuacji, gdy dane prawo zostanie wydrążone z rzeczywistej treści, to – choćby w oparciu o zakaz naruszania «istoty» praw i wolności (art. 31 ust. 3 zd. 2) – będzie można postawić takiej regulacji zarzut niekonstytucyjności i to zarówno w procedurze wniosku lub pytania prawnego, jak i w drodze skargi konstytucyjnej” (wyrok TK z 24 października 2000 r., sygn. akt K 12/00).

Następnie Trybunał zaznaczył, iż treść prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (o których mowa w art. 66 ust. 1 Konstytucji) nie została skonkretyzowana przez ustrojodawcę, co nakazuje przyjąć, że posłużono się tu „pojęciem zastanym”, odwołującym się do instytucji ukształtowanych w prawie pracy (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 3). W tym sensie pojęcie „bezpieczeństwa i higieny pracy jest synonimem pojęcia ochrony pracy w ścisłym tego słowa znaczeniu” (K. Kolasiński, *Prawo pracy i zabezpieczenia społecznego*, Toruń 2001, s. 304; B. Banaszak, *op. cit.*, s. 342). Podmiotem omawianego prawa jest „każdy”, co oznacza, że nie jest ono ograniczone wyłącznie do osób pozostających w stosunku pracy, ale dotyczy także wszelkich innych osób wykonujących pracę (L. Florek, *Konstytucyjne podstawy indywidualnego prawa pracy [w:] Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 78). Adresatem obowiązków wynikających z omawianego prawa jest natomiast ustawodawca, na którym spoczywa obowiązek określenia sposobu jego realizacji – przepisy te nie wskazują jednak szczegółowo kształtu odpowiednich regulacji. Powyższe sformułowanie, w myśl którego sposób realizacji konkretnego prawa konstytucyjnego ma określić ustawa, oznacza, że określenie treści (zakresu) prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy Konstytucja wyraźnie pozostawiła organom władzy ustawodawczej. W tym przypadku tzw. swoboda ustawodawcy ma więc bardzo szeroki zakres, jest on bowiem uprawniony nie tylko do wprowadzania ograniczeń prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, ale także do określenia treści (zakresu) tego prawa (wyrok TK z 24 lutego 2004 r., sygn. akt 54/02).

Natomiast art. 66 ust. 2 Konstytucji normuje kwestie związane z czasem pracy, ale można też uznać ten przepis za „pośrednie wyrażenie ogólniejszego

prawa do wypoczynku” (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 4). Trzeba jednak zaznaczyć, że Konstytucja z 1997 r. nie formułuje „prawa do wypoczynku” w taki sposób, jak to czyniły poprzednio obowiązujące przepisy konstytucyjne, ograniczając się jedynie do wskazania dwóch, bardziej konkretnych uprawnień: 1) do dni wolnych od pracy; 2) do corocznego, płatnego urlopu. Na ustawodawcę nałożono również określenie maksymalnych norm czasu pracy (*ibidem*). Także w tym zakresie Konstytucja posłużyła się „pojęciami zastanymi”, których treści należy poszukiwać w instytucjach prawa pracy. Innymi słowy, konkretyzacja wszystkich wskazanych wyżej instytucji należy do ustawodawcy zwykłego i – pod warunkiem nieprzekreślenia „istoty” praw gwarantowanych w art. 66 ust. 2 Konstytucji – przysługuje mu daleko posunięta swoboda regulacyjna: „Norma konstytucyjna [art. 66 ust. 2 Konstytucji – uwaga własna] ma charakter ogólny i nie przesądza o wymiarze czasu pracy, liczbie dni wolnych od pracy czy wymiarze i warunkach nabywania urlopu wypoczynkowego” (L. Florek, *op. cit.*, s. 78). Nakazuje zaś unormowanie tych kwestii i zastrzega dla tego unormowania formę ustawy. Stąd regulowanie maksymalnego czasu pracy w drodze rozporządzenia stanowi naruszenie konstytucji (wyrok TK z 17 maja 1999 r., sygn. akt P 6/98; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 161).

Trybunał Konstytucyjny potwierdził aktualność swojego dotychczasowego orzecznictwa oraz przedstawionych powyżej poglądów doktryny wyrażanych na tle art. 66 Konstytucji w wyroku z 7 maja 2013 r. (sygn. akt SK 11/11). Stwierdził wówczas, iż art. 66 Konstytucji, kreujący w ust. 1 ogólne prawo każdego (nie tylko pracownika) do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, ma w znacznym stopniu charakter odsyłający. Przewiduje bowiem, że właściwą treść zapisanych w nim uprawnień określają ustawy. „Pomimo że treść tego prawa nie została skonkretyzowana w Konstytucji, nie ulega wątpliwości, że pomiędzy czasem pracy a bezpiecznymi i higienicznymi warunkami pracy istnieje ścisły związek. Bezpieczne i higieniczne warunki pracy oznaczają eliminowanie podczas świadczenia pracy czynników niekorzystnie wpływających na organizm ludzki. Zbyt długi czas pracy może być postrzegany jako taki właśnie czynnik (zob. A. Sobczyk, *Zasady prawnej regulacji czasu pracy*, Poznań 2005, s. 369-384)”. Z kolei w ust. 2 tego przepisu zostało sformułowane prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów, a także postanowienie o maksymalnych normach

czasu pracy. „Wymienione w nim prawa należy traktować jako konstytucyjną gwarancję prawa do wypoczynku, co w sposób oczywisty pozostaje w związku z kwestią czasu pracy”.

d) Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności)

Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji, zawierający tzw. generalną klauzulę limitacyjną, stanowi, co następuje: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Przepis ten jest źródłem normatywnym zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 zd. 1), zakazu naruszania istoty prawa i wolności (art. 31 ust. 3 zd. 2) oraz zasady wyłączności ustawy (art. 31 ust. 3 zd. 1).

Przepis wprowadzający ograniczenie jest niezgodny z Konstytucją, jeżeli te same efekty można osiągnąć za pomocą środków, które w mniejszym zakresie ograniczają korzystanie z wolności lub prawa podmiotowego. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż istotą tak rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. W tym ogólnym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki (choć, oczywiście, kryteria „nadmierności” muszą być relatywizowane, m.in. z uwagi na charakter poszczególnych praw i wolności). Jego adresatem jest państwo, które powinno działać wobec jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą. Zakaz ten staje się więc jednym z przejawów zasady zaufania obywatela do państwa, a tym samym – jednym z wymagań, jakie demokratyczne państwo prawne nakłada na swoje organy (por. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; wyroki TK z: 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99; 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04). Ustanowione ograniczenia spełniają wymóg proporcjonalności, jeżeli wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią

skutków (zasada przydatności), jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w znaczeniu ścisłym); zob. wyroki TK z: 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04; 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98. Przesłanka proporcjonalności w znaczeniu ścisłym oznacza dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka realizacji określonego interesu (wartości) podlegającego konstytucyjnej ochronie. Ocena, czy przesłanki te zostały spełnione, wymaga zatem w każdym konkretnym przypadku skonfrontowania wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu.

e) Artykuł 1 Konwencji MOP nr 135 (ochrona przedstawicieli pracowników)

Zgodnie z art. 1 Konwencji MOP nr 135, „Przedstawiciele pracowników w przedsiębiorstwie będą korzystali ze skutecznej ochrony przeciwko wszelkim aktom krzywdzącym, włącznie ze zwolnieniem, podjętym ze względu na ich charakter lub działalność jako przedstawicieli pracowników, ich przynależność związkową lub uczestnictwo w działalności związkowej, jeśli działają zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawodawstwa, układami zbiorowymi lub innymi wspólnie uzgodnionymi porozumieniami”.

Zgodnie z art. 188 ust. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności ustaw z tymi ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Każda ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską i ogłoszona w Dzienniku Ustaw umowa międzynarodowa jest, jako źródło powszechnie obowiązującego prawa, częścią krajowego porządku prawnego (art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 1 Konstytucji), zaś umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie zajmuje w hierarchii źródeł powszechnie obowiązującego prawa miejsce wyższe niż ustawa, a zatem – stosownie do swej treści – może być stosowana zamiast niezgodnych z nią przepisów ustawowych (art. 91 ust. 2 Konstytucji) albo uzasadniać pozbawienie ustawy mocy obowiązującej na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 pkt 2 Konstytucji).

Jeżeli chodzi o powołaną przez wnioskodawcę Konwencję MOP nr 135, to została ona ratyfikowana przez umocowany do tego organ (Radę Państwa) w 1977 r., a zatem w okresie, w którym ratyfikacja umowy międzynarodowej nie była uzależniona od uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Zgodnie z art. 241 ust. 1 Konstytucji umowy ratyfikowane przed wejściem w życie Konstytucji „uznaje się za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i stosuje się do nich przepisy art. 91 Konstytucji”, z czego wynika także, że mogą one stanowić wzorzec sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny kontroli ustaw, jeżeli dana umowa dotyczy spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji i została ogłoszona w Dzienniku Ustaw. Konwencja MOP nr 135 dotyczy wolności i praw określonych w Konstytucji, a zarazem spraw uregulowanych ustawowo, czyli spraw wymienionych w art. 59 Konstytucji.

Jak zaznacza się w doktrynie prawa pracy, zgodnie z Konwencją MOP nr 135 wszyscy przedstawiciele pracowników powinni być chronieni przed retorsjami pracodawcy. Państwa, które ratyfikowały wyżej wymienioną konwencję, zobowiązane są także do wprowadzenia ułatwień umożliwiających efektywne wykonywanie funkcji przedstawicielskich przy uwzględnieniu rodzaju systemu stosunków zawodowych w kraju oraz potrzeb, rozmiaru i możliwości zainteresowanego przedsiębiorstwa i w sposób nieutrudniający skutecznej działalności zainteresowanego przedsiębiorstwa. Konwencja MOP nr 135 nie wymaga więc ochrony, która mogłaby zakłócić rozwój mikro, małych i średnich przedsiębiorców. Jej przepisy wymagają uwzględnienia nie tylko rozmiaru, ale potrzeb i możliwości pracodawcy (M. Latos-Miłkowska, *Delegat załogi oraz delegat związku zawodowego jako partnerzy w zakładowym dialogu społecznym – uwagi de lege ferenda* [w:] red. J. Stelina, *Zakładowy dialog społeczny*, LEX 2014). W szczególności, jak zauważa L. Florek, Konwencja MOP nr 135 „nie gwarantuje prawa do sprawowania funkcji związkowej na koszt pracodawcy” (L. Florek, *Zalety i wady działalności związków zawodowych na szczeblu zakładowym* [w:] *Związkowe przedstawicielstwo pracowników zakładu pracy*, red. Z. Hajna, Warszawa 2012, s. 203).

IV. Analiza zgodności

1. Analizę zgodności zaskarżonych przepisów k.p. należy poprzedzić krótkim przedstawieniem motywów, jakimi kierował się ustawodawca uchwalając nowelizację k.p. z 12 lipca 2013 r.

Jak stwierdzono w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o związkach zawodowych (druk sejmowy nr 1105/VII kad.), projekt „ma na celu wprowadzenie do Kodeksu pracy rozwiązań, które pozwolą na bardziej elastyczną organizację czasu pracy w zakładach pracy. Powinno to umożliwić bardziej racjonalną organizację czasu pracy, wpłynąć na zwiększenie konkurencyjności firm, a poprzez to ułatwić zachowanie dotychczasowych i tworzenie nowych miejsc pracy. Ponadto umożliwi pracownikom – poprzez korzystanie z ruchomego czasu pracy – łatwiejsze godzenie życia zawodowego z osobistym, zwiększy przestrzeń porozumień zawieranych przez pracodawców i reprezentację pracowników”. W ocenie projektodawców: „Światowy kryzys gospodarczy pociąga za sobą niższy popyt na produkowane towary i świadczone usługi, to z kolei skutkuje problemami finansowymi przedsiębiorstw i związanymi z tym redukcjami zatrudnienia w zakładach pracy. Efektem jest wysoka stopa bezrobocia, generująca dodatkowe koszty m.in. dla budżetu państwa oraz Funduszu Pracy. Projektowana niniejszą ustawą zmiany w zakresie czasu pracy umożliwią pracodawcom dostosowywanie czasu pracy do zapotrzebowania na pracę przy zachowaniu wszystkich dotychczas obowiązujących norm ochronnych. Tym samym będą sprzyjać utrzymaniu konkurencyjności prowadzonej działalności oraz poziomemu zatrudnieniu”.

W uzasadnieniu zaznaczono, iż: „Okres rozliczeniowy służy z jednej strony planowaniu pracy pracownikom, z drugiej – rozliczaniu faktycznie przepracowanego przez nich czasu pracy. Jest istotnym elementem organizacji czasu pracy w zakładach pracy. Dłuższe okresy rozliczeniowe czasu pracy umożliwiają pracodawcom racjonalne gospodarowanie czasem pracy, stosownie do zapotrzebowania na pracę w danym okresie oraz ułatwiają rekompensowanie pracy nadliczbowej czasem wolnym od pracy. Elastyczność przejawia się w tym, że pracodawca, u którego występuje zmienne zapotrzebowanie na produkty lub usługi (a tym samym na pracę wykonywaną przez pracowników), może planować większą liczbę godzin pracy w okresach dużego zapotrzebowania na pracę, a mniejszą –

w okresach niskiego zapotrzebowania na pracę (często takie wahania występują w dłuższym horyzoncie czasowym). Ponadto dłuższy jest okres, w którym pracodawca może zrekompensować pracownikowi pracę nadliczbową czasem wolnym od pracy”.

W ocenie Sejmu, cele, do których realizacji dążył ustawodawca uchwalając nowelizację k.p. z 12 lipca 2013 r., są w pełni legitymowane w świetle konstytucyjnych zasad ustroju społeczno-gospodarczego wyrażonych w art. 20 Konstytucji, a także konstytucyjnej zasady ochrony pracy, przewidzianej w art. 24 Konstytucji. Teza ta znajduje potwierdzenie w orzecznictwie TK, zgodnie z którym „tworzenie warunków do zachowania miejsc pracy stanowi element realizacji obowiązku ochrony przewidzianej w art. 24 Konstytucji. Obowiązek ten może być realizowany przez państwo z jednej strony – w granicach określonych zasadami gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji), a z drugiej – w ramach społecznego charakteru tej gospodarki, co oznacza w tym wypadku respektowanie interesów i praw pracowniczych” (wyrok TK z 24 października 2006 r., sygn. akt SK 41/05). Z kolei w powołanym wyżej wyroku z 7 kwietnia 2003 r. (sygn. akt P 7/02) Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że „na przepisy dotyczące czasu pracy nie można patrzeć wyłącznie z punktu widzenia interesów pracowników, ale występuje tu konieczność «wyważenia» interesów obu «partnerów społecznych», tj. pracowników i pracodawców”.

2. Przechodząc do analizy konkretnych zarzutów sformułowanych we wniosku, należy w pierwszej kolejności odnieść się do zarzutu nieprawidłowej implementacji w art. 129 § 2 k.p. regulacji art. 19 dyrektywy 2003 /88/WE, co w rezultacie doprowadzić miało, zdaniem wnioskodawcy, do istotnego zmniejszenia zakresu ochrony pracowników przewidzianej w art. 24 w związku z art. 66 Konstytucji, wskutek naruszenia prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz pogorszenia warunków zarobkowych niektórych grup pracowników.

Na wstępie trzeba przypomnieć, iż okres rozliczeniowy pracy to okres, w ramach którego powinno dojść do zbilansowania przeciętnej normy tygodniowej czasu pracy. Dopiero po upływie okresu rozliczeniowego możliwe jest ustalenie, czy pracownik przepracował liczbę godzin dokładnie odpowiadającą obowiązującemu go wymiarowi czasu pracy, czy go przekroczył (praca w nadgodzinach), czy pracował

poniżej tego wymiaru i jakie były tego przyczyny. Póki bowiem trwa okres rozliczeniowy, nie można z całą stanowczością stwierdzić niezachowania norm (wymiaru) pracy (zob. A. Sobczyk [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. A. Sobczyk, Warszawa 2014, s. 553-554). W ramach danego okresu rozliczeniowego czasu pracy, okresy dłuższej pracy są równoważone okresami pracy krótszej lub dniami wolnymi od pracy. Długość okresu rozliczeniowego ustalana jest w układzie zbiorowym pracy, regulaminie pracy lub obwieszczeniu (art. 150 § 1 k.p.). Podstawowy czas pracy, określony w art. 129 § 1 k.p., wynosi do 8 godzin na dobę i przeciętnie do 40 godzin w przeciętnie 5-dniowym tygodniu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 4 miesięcy. Przewidziane w zaskarżonym art. 129 § 2 k.p. przedłużenie okresu rozliczeniowego czasu pracy do nie więcej niż 12 miesięcy ma na celu ułatwienie pracodawcy organizacji pracy i przez to zwiększenie jego konkurencyjności, dzięki możliwości elastycznej reakcji na (warunkowane okolicznościami zewnętrznymi, np. dekonstrukcją lub kryzysem) zmiany w popycie na świadczone przez niego usługi lub sprzedawane towary. Regulacja ta pośrednio chroni również zatrudnionych u przedsiębiorcy pracowników przed negatywnymi konsekwencjami konieczności zmniejszenia stanu zatrudnienia lub upadłości pracodawcy (por. K. Jaśkowski, *Komentarz aktualizowany do art. 129 Kodeksu pracy*, LEX/el. 2015, komentarz do art. 129, pkt 5).

Możliwość przedłużenia okresu rozliczeniowego czasu pracy przewiduje art. 19 dyrektywy 2003/88/WE, którego nieprawidłową implementację zarzuca wnioskodawca. Zgodnie z art. 19 ust. 1 dyrektywy 2003/88/WE: „Prawo wyboru odstępstwa od art. 16 lit. b), przewidziane w art. 17 ust. 3 oraz w art. 18, nie może skutkować ustanowieniem okresu rozliczeniowego przekraczającego sześć miesięcy. Jednakże Państwa Członkowskie mają prawo wyboru, z zastrzeżeniem zgodności z zasadami ogólnymi odnoszącymi się do ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników, zezwolenia, z przyczyn obiektywnych lub technicznych lub przyczyn dotyczących organizacji pracy, na układy zbiorowe lub porozumienia zawierane między partnerami społecznymi w celu ustanowienia okresów rozliczeniowych w żadnym przypadku nieprzekraczających 12 miesięcy”.

W ocenie Sejmu, zarzut nieprawidłowej implementacji art. 19 dyrektywy 2003/88/WE jest bezzasadny. Dyrektywa nie wymaga bowiem od państw członkowskich, aby wprowadziły do swojego prawa krajowego możliwość

przedłużenia okresów rozliczeniowych do sześciu miesięcy. Cytowany przepis dyrektywy pozostawia ustawodawcom krajowym wybór (opcję) między wprowadzeniem możliwości przedłużenia okresu rozliczeniowego do sześciu miesięcy (art. 19 ust. 1 akapit 1 dyrektywy), a dopuszczalnością takiego przedłużenia do dwunastu miesięcy, pod warunkiem spełnienia przesłanek określonych w art. 19 ust. 1 akapit 2 dyrektywy. Ustawodawca polski skorzystał z tej drugiej możliwości w art. 129 § 2 k.p., stanowiącym powtórzenie regulacji unijnej. Nie można zgodzić się z wnioskodawcą, iż rozwiązanie to negatywnie wpływa na realizację zasad ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w takim stopniu, który prowadziłby do naruszenia art. 24 w związku z art. 66 Konstytucji. Zdaniem Sejmu, jest wręcz przeciwnie, ponieważ dopuszczalność przedłużenia okresu rozliczeniowego z maksymalnie czterech (art. 129 § 1 k.p.) do maksymalnie dwunastu miesięcy (art. 129 § 2 k.p.) została obwarowana szeregiem warunków, które podkreślają wyjątkowy charakter takiego zabiegu i mają na celu zapobiegać nadużyciom w tym zakresie.

Po pierwsze, przedłużenie okresu rozliczeniowego powyżej przewidzianego w systemie podstawowego czasu pracy dopuszczalne jest wyłącznie w przypadkach uzasadnionych przyczynami obiektywnymi lub technicznymi lub dotyczącymi organizacji pracy. Do przyczyn uzasadniających przedłużenie zaliczyć można zarówno zewnętrzne przyczyny rynkowe (np. brak lub nierównomierność zamówień, sezonowość popytu), jak i przyczyny o charakterze wewnętrznym, np. brak możliwości płynnego finansowania działalności (tak A. Sobczyk [w:] *Kodeks pracy. Komentarz ...*, s. 555).

Po drugie, warunkiem analizowanego przedłużenia jest zachowanie ogólnych zasad dotyczących ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników. Wydłużenie okresu rozliczeniowego nie może zatem prowadzić do naruszenia ustawowych przepisów statuujących normy ochronne w tym zakresie, regulujących okresy odpoczynku dobowego i tygodniowego, zawartych w rozdziale III kodeksu pracy (por. np. art. 132 i art. 133 k.p. regulujące prawo pracownika do odpoczynku). W doktrynie prawa pracy podnosi się, że jakkolwiek precyzyjne wskazanie przepisów określających ww. zasady bezpieczeństwa i zdrowia nie jest możliwe, gdyż katalog obowiązków pracodawcy z zakresu BHP nie ma charakteru zamkniętego, to płaszczyzną odniesienia dla art. 129 § 2 k.p. *in fine* może być art. 207 § 2 k.p.

Zgodnie z tym przepisem, pracodawca jest obowiązany chronić zdrowie i życie pracowników przez zapewnienie im bezpiecznych i higienicznych warunków pracy przy odpowiednim wykorzystaniu nauki i techniki. Analiza systemowa prowadzi więc do wniosku, że ustawodawca dostrzega zagrożenia, jakie niesie ze sobą intensywne skumulowanie czasu pracy w stosunkowo krótkim przedziale czasu (A. Sobczyk, *ibidem*, s. 555). Trafnie też podkreśla się w literaturze, iż „granica elastyczności nierównomiernego rozkładu czasu pracy jest zapewnienie pracownikom takiego rozkładu odpoczynku w postaci dni wolnych, aby ograniczyć negatywne skutki przemęczenia dla niego oraz jego otoczenia. Powyższe musi być oceniane w ramach konkretnych okoliczności. Powinno także uwzględniać czynniki indywidualne, np. stan ciąży, inwalidztwo, wiek, stan zdrowia. Przy czym w większym stopniu ograniczenia dotyczą równoważnych systemów czasu pracy, w którym kumulacja dni i godzin pracy może być wyjątkowo intensywna, a w mniejszym – systemu podstawowego” (A. Sobczyk, *ibidem*, s. 555).

Po trzecie, przed nadużywaniem przez pracodawcę możliwości stosowania tego okresu rozliczeniowego pracowników chroni tryb jego wprowadzenia. Przedłużony do maksymalnie dwunastu miesięcy okres rozliczeniowy nie może być stosowany bez zgody strony pracowniczej. Stosownie do art. 150 § 3 k.p., który stanowi w tym zakresie implementację art. 19 ust. 1 akapit 2 dyrektywy 2003/88/WE, okres rozliczeniowy w wymiarze maksymalnie dwunastu miesięcy może być wprowadzony w układzie zbiorowym pracy lub porozumieniu zawartym między partnerami społecznym. Jeżeli nie jest możliwe uzgodnienie treści porozumienia ze wszystkimi zakładowymi organizacjami związkowymi, pracodawca uzgadnia treść porozumienia z organizacjami związkowymi reprezentatywnymi w rozumieniu art. 241^{25a} k.p. (art. 150 § 3 pkt 1 k.p.). Dopiero w przypadku, gdy u pracodawcy nie działają zakładowe organizacje związkowe, przedłużenie okresu rozliczeniowego może wynikać z porozumienia zawartego przez pracodawcę z przedstawicielami pracowników wyłonionymi w trybie przyjętym u danego pracodawcy (art. 150 § 3 pkt 2 k.p.). Organizacje związkowe mają więc bezwzględne pierwszeństwo przy uzgadnianiu porozumienia w sprawie przedłużenia okresu rozliczeniowego czasu pracy.

Po czwarte, zgodnie z art. 129 § 5 k.p., jeżeli w danym miesiącu, ze względu na rozkład czasu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym, pracownik nie ma

obowiązku wykonywania pracy, przysługuje mu wynagrodzenie w wysokości nie niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę ustalane na podstawie odrębnych przepisów; w przypadku pracownika zatrudnionego w niepełnym wymiarze czasu pracy wysokość tego wynagrodzenia ustala się proporcjonalnie do tego wymiaru czasu pracy. Jak trafnie podkreśla Prokurator Generalny w swoim stanowisku z 25 lutego 2015 r. (nr PG VIII TK 12/14, s. 9; dalej: stanowisko PG), w tym kontekście za niezasadny należy uznać zarzut wnioskodawcy, iż w konsekwencji wydłużenia okresu rozliczeniowego do dwunastu miesięcy doszło do „legalizacji zjawiska niedopracowania”. Przyjęte w zaskarżonym przepisie rozwiązanie pozwala na zwiększenie po stronie pracobiorcy bezpieczeństwa zatrudnienia, dzięki znacznemu ograniczeniu ryzyka zwolnień w okresach przestoju.

Z uwagi na powyższe, nie można, zdaniem Sejmu, zasadnie twierdzić, że wydłużenie okresu rozliczeniowego czasu pracy cechuje się dowolnością pracodawcy i w rezultacie, skutkuje naruszeniem gwarantowanych konstytucyjnie praw pracowniczych dotyczących warunków świadczenia pracy, wynikających z art. 24 w związku z art. 66 Konstytucji. Należy też zauważyć, iż w myśl art. 150 § 4 k.p. pracodawca obowiązany jest do przekazania kopii porozumienia w sprawie przedłużenia okresu rozliczeniowego czasu pracy właściwemu okręgowemu inspektorowi pracy w terminie 5 dni roboczych od dnia zawarcia porozumienia. Zarówno treść zawartego porozumienia, jak i jego późniejsze przestrzeganie przez pracodawcę może więc stanowić przedmiot kontroli Państwowej Inspekcji Pracy.

Sejm za bezzasadne uznaje również twierdzenie wnioskodawcy, że wydłużenie okresu rozliczeniowego do dwunastu miesięcy może prowadzić do nadużyć w zakresie wypłacania wynagrodzenia, zwłaszcza za przepracowane godziny nadliczbowe (podobnie por. stanowisko PG, s. 12). Niezależnie od przyjętego okresu rozliczeniowego, pracodawca obowiązany jest prowadzić ewidencję czasu pracy pracownika do celów prawidłowego ustalenia jego wynagrodzenia i innych świadczeń związanych z pracą (art. 149 § 1 k.p.). Najpóźniej z zakończeniem okresu rozliczeniowego pracodawca musi zapłacić pracownikom wynagrodzenie i dodatek z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych, chyba że w zamian za godziny nadliczbowe zostanie im udzielony czas wolny od pracy na zasadach określonych w art. 151² § 1 i 2 k.p. W razie ustania stosunku pracy przed upływem okresu rozliczeniowego pracownikowi przysługuje, oprócz normalnego

wynagrodzenia, prawo do dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych, jeżeli w okresie od początku okresu rozliczeniowego do dnia ustania stosunku pracy pracował w wymiarze godzin przekraczającym przyjęte normy czasu pracy (art. 151⁶ § 1 k.p.). Niewątpliwie przedłużenie okresu rozliczeniowego wiąże się z pewnym ryzykiem dla pracownika świadczącego pracę w godzinach nadliczbowych. Odroczone rozliczanie nadgodzin (nawet do roku) oznacza bowiem, iż pracownik *de facto* kredytuje swoją pracę pracodawcę (A. Sobczyk, *ibidem*, s. 569). Jednakże ryzyko to może zostać zminimalizowane poprzez wprowadzenie odpowiednich zapisów do porozumień zawieranych między pracodawcą a organizacjami związkowymi lub przedstawicielami pracowników stosownie do art. 150 § 3 k.p., które przewidują np. obowiązek pracodawcy zapłaty odsetek od wynagrodzenia za godziny nadliczbowe wypłacane dopiero na końcu okresu rozliczeniowego. Elementem takich porozumień mogą i powinny być kwestie sposobu sekwencji wypłaty wynagrodzeń i zapewnienia związku między wynagrodzeniem a rozkładem pracy oraz zabezpieczenia prawne, które usunęłyby wszelkie wątpliwości pracownika co do ryzyka nieuzyskania pełnego wynagrodzenia z powodu niezapewnienia przez pracodawcę czasu pracy w liczbie odpowiadającej np. rocznemu wymiarowi czasu pracy (A. Sobczyk, *ibidem*, s. 599).

W doktrynie wskazuje się także na instrumenty ochrony pracownika w przypadku, gdy pracodawca nie zapewni pracownikowi pełnego wymiaru pracy (tj. nie zaplanuje w okresie rozliczeniowym czasu pracy odpowiadającego pełnemu wymiarowi czasu pracy). Pracownikowi przysługiwać będzie wówczas, po pierwsze, roszczenie odszkodowawcze na podstawie art. 300 k.p. w związku z art. 471 k.c., a więc odszkodowanie za szkodę spowodowaną niewywiązaniem się pracodawcy z obowiązku zapewnienia pracy w pełnym wymiarze. Po drugie, można również przyjąć, iż znajdują w takiej sytuacji zastosowanie art. 80 i art. 81 k.p., a więc, że pracownikowi przysługuje wynagrodzenie za czas niewykonywania pracy, jeżeli był gotów do jej wykonywania, a doznał przeszkód z przyczyn dotyczących pracodawcy (art. 81 § 1 k.p., por. A. Sobczyk, *ibidem*, s. 557-558). Ponadto, w ocenie Sejmu, ewentualne niedogodności związane ze zmniejszeniem wymiaru godzin nadliczbowych lub ich rozliczaniem, będące rezultatem przedłużenia okresu rozliczeniowego, są rekompensowane przez trwałość stosunku pracy, który nie ulega rozwiązaniu z powodu braku pracy w wydłużonym okresie rozliczeniowym.

Wydłużenie okresu rozliczeniowego niesie również pewne ryzyko dla pracodawcy, ponieważ może prowadzić do kumulacji kosztów w ostatnich miesiącach tego okresu, co może nastąpić w szczególności w przypadku, gdy pracownik rozwiąże umowę o pracę zanim pracodawca zdąży udzielić mu czasu wolnego za pracę nadliczbową.

Powołane regulacje kodeksu pracy mające na celu ochronę pracowników jako „słabszej strony” stosunku pracy, znajdujące zastosowanie w przypadku wydłużenia okresu rozliczeniowego, uzasadniają twierdzenie, że ustawodawca nie naruszył wynikającej z art. 24 Konstytucji zasady ochrony pracy i nadzoru państwa nad warunkami jej wykonywania. Wręcz przeciwnie, wprowadzenie takiej możliwości wpisuje się w tę konstytucyjną normę programową, bowiem, jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny, „tworzenie warunków do zachowania miejsc pracy stanowi element realizacji obowiązku ochrony przewidzianej w art. 24 Konstytucji” (wyrok TK z 24 października 2006 r., sygn. akt SK 41/05). W ocenie Sejmu, ustawodawca nie przekroczył zakresu przysługującej mu swobody regulacyjnej w odniesieniu do realizacji zadania określonego w art. 24 Konstytucji (na temat tej swobody por. wyrok TK z 12 lipca 2010 r., sygn. akt P 4/10).

Zdaniem Sejmu, za niezasadny należy także uznać zarzut nieproporcjonalnej ingerencji art. 129 § 2 k.p. w istotę gwarantowanych konstytucyjnie praw pracowniczych wynikających z art. 24 w związku z art. 66 Konstytucji, a więc prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, „poprzez wyrażenie tego prawa z jego rzeczywistej treści”. Jak bowiem stwierdzono, wprowadzenie wydłużonego okresu rozliczeniowego czasu pracy zakwestionowany przepis wyraźnie uzależnia od zachowania ogólnych zasad dotyczących ochrony i bezpieczeństwa pracowników. W szczególności nie można zasadnie twierdzić, że stosowanie art. 129 § 2 k.p. prowadzić będzie do wytworzenia się stanu „przepracowania” pracownika w następstwie kumulacji czasu pracy w wydłużonym okresie rozliczeniowym, ponieważ pracodawca również w tym przypadku musi przestrzegać ochronnych regulacji dotyczących okresu odpoczynku dobowego i tygodniowego, zawartych w rozdziale III działu szóstego k.p. Należy w tym miejscu odwołać się do znaczenia, jakie Trybunał Konstytucyjny nadaje art. 66 Konstytucji w swoim orzecznictwie. Zdaniem Trybunału, sens tej konstytucyjnej regulacji wyczerpuje się na płaszczyźnie negatywnych obowiązków ustawodawcy, ponieważ nie dopuszcza on, aby regulacja ustawowa zeszła poniżej pewnego minimum ochrony i doprowadziła do sytuacji,

w której prawo pracownicze zostanie wyodrężone z rzeczywistej treści (wyrok TK z 24 października 2000 r., sygn. akt K 12/00). W ocenie Sejmu, art. 129 § 2 k.p. spełnia ten konstytucyjny standard i czyni zadość wymogom wynikającym z art. 66 Konstytucji.

W tym kontekście za bezzasadny należy także uznać zarzut naruszenia przez art. 129 § 2 k.p. zasady (testu) proporcjonalności wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zaskarżony przepis służy niewątpliwie realizacji legitymowanego konstytucyjnie celu publicznego, jakim jest walka z bezrobociem, poprzez utrzymanie stałości stosunku pracy pracowników zatrudnionych u pracodawców, których cechuje zmienne zapotrzebowanie na pracę. Przyjęte rozwiązanie, znajdujące podstawę w prawie unijnym i stanowiące jego implementację, spełnia również pozostałe przesłanki składające się na tzw. test proporcjonalności, a więc warunki: niezbędności, przydatności (zarówno dla pracodawców, jak i pracowników) oraz proporcjonalności *sensu stricto*. Z uwagi na przewidziany w art. 129 § 2 k.p. *in fine* nakaz przestrzegania zasad dotyczących ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników, nie można uznać za zasadne zarzutów wnioskodawcy, iż przepis ten narusza istotę praw pracowniczych przewidzianych w art. 66 Konstytucji, skutkując „wyodrężeniem ich z normatywnej treści”. Ustawowo określony dwunastomiesięczny okres rozliczeniowy jest okresem maksymalnym, a więc w zależności od rzeczywistych potrzeb okres ten może zostać ukształtowany w krótszych przedziałach czasu, przy czym strona pracownicza ma ustawowo zagwarantowaną możliwość wpływania na jego ustalenie, co wyklucza jego arbitralne wyznaczenie przez pracodawcę (na co trafnie zwraca uwagę Prokurator Generalny, por. stanowisko PG, s. 22). Nawet jeżeli wprowadzenie wydłużonego okresu rozliczeniowego czasu pracy wiązać się będzie dla pracowników z pewną uciążliwością (np. w zakresie wynagrodzenia ze godziny nadliczbowe w przyjętym systemie czasu pracy), to jest ona jednak równoważona przez wartość nadrzędną, także z punktu widzenia pracownika, jaką stanowi utrzymanie zatrudnienia i stabilność stosunku pracy. W tym kontekście należy przywołać stwierdzenie Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym: „Możliwość sterowania procesami zatrudniania, uelastycznienia rynku pracy osiąga się również przez zróżnicowanie form zatrudnienia. Za uzasadnione należy uznać takie zróżnicowanie przez ustawodawcę form prawnych świadczenia pracy, które daje maksymalnej liczbie

osób szansę na podjęcie zatrudnienia przy jednoczesnym wprowadzeniu należytej ochrony praw pracowniczych” (wyrok TK z 2 grudnia 2008 r., sygn. akt P 48/07).

3. Za bezzasadny należy uznać również zarzut naruszenia przez art. 129 § 2 k.p. wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady poprawnej legislacji, ze względu na to, że – zdaniem grupy posłów – jest on niejasny i niespójny oraz pozwala na obejście wymogów przedłużenia okresu rozliczeniowego w systemie równoważnego czasu pracy – do 3 i do 4 miesięcy, określonych w art. 135 § 2 i 3 k.p., a także, że nie wiadomo w jakiej relacji pozostają wskazane przepisy.

Określone w art. 129 § 2 k.p. przesłanki, których wystąpienie uzasadnia wydłużenie okresu rozliczeniowego („przyczyny obiektywne lub techniczne lub dotyczące organizacji pracy”), jakkolwiek niewątpliwie mają charakter ocenny (nieostry), to jednak nie można ich uznać za niejasne w stopniu naruszającym zasadę poprawnej legislacji. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, niejasność przepisu musi mieć charakter „kwalifikowany”, aby mogła uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją. „Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające” (wyrok TK z 28 lutego 2008 r., sygn. akt K 43/07; por. wyroki TK z: 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02; 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05). W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny dopuszcza też posługiwanie się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi. Sfera pojęć niedookreślonych stanowi bowiem nieodłączny element każdego systemu prawnego, a z pojęć tego rodzaju nie wynika swoboda wykładni prawa, lecz kompetencja posługiwania się w ich stosowaniu zasadami prawa oraz ocenami pozaprawnymi. Jak stwierdził Trybunał między innymi w wyroku z 15 stycznia 2009 r. (sygn. akt K 45/07): „[C]hoć zasada określoności nakazuje z ostrożnością posługiwać się wszelkiego rodzaju wyrażeniami i zwrotami niedookreślonymi, nie da się nigdy całkowicie wyeliminować takich wyrażeń i zwrotów z przepisów prawa obowiązującego” (zob. uchwałę TK z 6 listopada 1991 r., sygn. akt W 2/91 oraz wyroki TK z: 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99; 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98 i 17 października 2000 r., sygn. akt SK 5/99).

W wyroku z 28 października 2009 r. (sygn. akt Kp 3/09) Trybunał Konstytucyjny zaznaczył z kolei, że: „przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych” (por. też wyrok TK z 22 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 25/08). W ocenie Sejmu, zaskarżony przepis spełnia ten konstytucyjny standard, ponieważ właściwa treść normatywna art. 129 § 2 k.p. może być ustalona w procesie jego wykładni. Wnioskodawca nie wykazał, by dotychczasowa praktyka stosowania tego przepisu przemawiała za koniecznością jego uściślenia.

Sejm podziela również stanowisko Prokuratora Generalnego, iż odwołanie się w zaskarżonym przepisie do przyczyn „technicznych” i „dotyczących organizacji pracy” znajduje uzasadnienie w wielości rodzajowo odmiennych przesłanek wskazujących na zasadność wydłużenia okresu rozliczeniowego. Jak trafnie podkreślono w tym stanowisku, „[W]prowadzenie do zaskarżonego przepisu przesłanek enumeratywnych lub też cechujących się kazuistyką spowodowałoby niemożność jego zastosowania w przypadkach nieprzewidzianych w ustawie a rzeczowo uzasadnionych, gdyż nie sposób oczekiwać od prawodawcy, aby w obszarze dynamicznie ewoluujących warunków obrotu gospodarczego antycypował wszystkie możliwe i uzasadnione przesłanki wydłużenia okresu rozliczeniowego” (stanowisko PG, s. 17).

Jak wspomniano, zdaniem wnioskodawcy sprzeczność art. 129 § 2 k.p. z zasadą poprawnej legislacji uzasadniać ma także okoliczność, iż przepis ten pozwala na obejście wymogów przedłużenia okresu rozliczeniowego w systemach równoważnego czasu pracy określonych w art. 135 § 2 i 3 k.p., a ponadto niejasna relacja, w jakiej pozostają te dwie regulacje.

Zgodnie z art. 135 § 1 k.p. w przypadku, gdy jest to uzasadnione rodzajem pracy lub jej organizacją, może być stosowany system równoważnego czasu pracy, w którym jest dopuszczalne przedłużenie dobowego wymiaru czasu pracy, nie więcej jednak niż do dwunastu godzin, w okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym jednego miesiąca. Przedłużony dobowy wymiar czasu pracy jest równoważony

krótszym dobowym wymiarem czasu pracy w niektórych dniach lub dniami wolnymi od pracy. Z kolei art. 135 § 2 k.p. zezwala, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, na przedłużenie tego okresu rozliczeniowego do maksymalnie trzech miesięcy. Artykuł 135 § 3 k.p. zawiera szczególną regulację dotyczącą prac uzależnionych od pory roku lub warunków atmosferycznych, zezwalając w takich przypadkach na przedłużenie okresu rozliczeniowego do maksymalnie czterech miesięcy.

Ponieważ art. 129 § 2 k.p. ma zastosowanie do każdego (a więc także równoważnego) systemu pracy, w praktyce może powstać kwestia ustalenia zakresu jego zastosowania w relacji do powołanych przepisów art. 135 § 2 i 3 k.p. W ocenie Sejmu, wynikające stąd problemy interpretacyjne mogą jednak zostać rozwiązane przy zastosowaniu powszechnie stosowanych metod wykładni i reguł interpretacyjnych. W szczególności należy zaznaczyć, iż każdy z tych przepisów w sposób odmienny i autonomiczny określa przesłanki wydłużenia okresu rozliczeniowego. W art. 129 § 2 k.p. są to „przyczyny obiektywne lub techniczne lub dotyczące organizacji pracy”, a w art. 135 § 2 k.p. – „szczególnie uzasadnione przypadki”. Nieuzasadniony, w ocenie Sejmu, jest pogląd wnioskodawcy, który twierdzi, że przesłanki przedłużenia określone w art. 135 § 2 i 3 k.p. mogą być trudniejsze od wykazania, niż te określone w art. 129 § 2 k.p. i z tego powodu pracodawcy będą powoływać się na ten przepis w celu obejścia „surowszych” warunków przedłużenia wskazanego w art. 135 § 1 k.p. jednomiesięcznego okresu rozliczeniowego w równoważnym systemie pracy. Brzmienie art. 135 § 2 k.p. uzasadnia tezę, iż określone w tym przepisie przesłanki wydłużenia okresu rozliczeniowego mają bardziej ogólny charakter niż przesłanki przewidziane w art. 129 § 2 k.p. (por. stanowisko PG, s. 14-15). Dlatego też, zdaniem Sejmu, nie znajduje uzasadnienia teza grupy posłów, iż regulacja art. 129 § 2 k.p. może być wykorzystywana do obejścia warunków przedłużenia podstawowego okresu rozliczeniowego w równoważnym systemie pracy. Ponadto należy zaznaczyć, iż barierą przed nadużywaniem art. 129 § 2 k.p. stanowi tryb wprowadzania przedłużonego okresu rozliczeniowego, zakładający zgodę strony pracowniczej (art. 150 § 3 k.p.) oraz kontrola okręgowego inspektora pracy, której może podlegać treść zawartego porozumienia i jego przestrzeganie (art. 150 § 4 k.p.).

Zdaniem Sejmu, podniesione przez grupę posłów wątpliwości występujące na tle relacji art. 135 § 2 i 3 a art. 129 § 2 k.p. powinny zostać potraktowane jako postulat *de lege ferenda* precyzyjniejszego rozgraniczenia zakresów ich zastosowania, nie przesądzają jednak o niekonstytucyjności żadnego z wymienionych przepisów. Podobnie, na refleksję ustawodawcy zasługują – traktowane jako wyraz dążenia do optymalizacji obowiązującej regulacji prawnej a nie warunek sanowania jej konstytucyjności – wnioski grupy posłów dotyczące wzmocnienia ochrony pracownika w systemie równoważonego czasu pracy przed nadmierną koncentracją pracy.

4. W dalszej kolejności należy się ustosunkować do zarzutu naruszenia przez art. 139 § 3 i art. 150 § 3 k.p. zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), zasady dialogu społecznego, wynikającej z art. 20 Konstytucji, oraz art. 1 Konwencji MOP nr 135. W uzasadnieniu tego zarzutu wnioskodawca podnosi, iż przedstawiciele pracowników, wyłonieni w trybie przyjętym u danego pracodawcy, z którymi może zostać zawarte porozumienie w sprawie przedłużenia okresu rozliczeniowego czasu pracy, nie korzystają z gwarancji zatrudnienia i warunków świadczenia pracy, dlatego też nie można w tym przypadku mówić o rzeczywistym partycypowaniu partnerów społecznych w kształtowaniu istotnych warunków zatrudnienia.

Odnosząc się do tego zarzutu, należy przede wszystkim przypomnieć, że w myśl art. 150 § 3 k.p. bezwzględne pierwszeństwo przy uzgadnianiu przedłużenia okresu rozliczeniowego mają organizacje związkowe, których wyznaczeni członkowie korzystają z ustawowej ochrony trwałości i warunków zatrudnienia (art. 32 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 167). Zawarcie wskazanych porozumień z innymi przedstawicielami pracowników możliwe jest dopiero w przypadku, gdy u danego pracodawcy nie działa organizacja związkowa. Jest to alternatywny sposób ustalania reprezentacji pracowników, wywołany okolicznościami obiektywnymi – brakiem instytucjonalnej formy reprezentacji pracowników. Jeżeli u pracodawcy działa rada pracowników wyłoniona na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (Dz. U. Nr 79, poz. 550 ze zm.; dalej: u.i.p.p.k.), należy sądzić, że jej członkowie będą kompetentni do uzgadniania

wskazanych porozumień, o ile wynikać z nich będzie zmiana „organizacji pracy” (por. art. 13 ust. 1 pkt 3 oraz art. 14 u.i.p.p.k.). Stosunek pracy i warunków zatrudnienia członków rady pracowniczej również korzysta z ustawowej ochrony przewidzianej w art. 17 u.i.p.p.k. Dopiero w przypadku, gdy u danego pracodawcy nie działa organizacja związkowa lub rada pracownicza, do zawarcia porozumienia w sprawie przedłużenia okresu rozliczeniowego właściwi będą przedstawiciele pracowników wyłaniani *ad hoc* w trybie przyjętym u danego pracodawcy.

Jak podkreśla się w doktrynie, przedstawiciele musi być co najmniej dwóch i nie mogą być oni wskazani jednostronnie przez pracodawcę. Muszą oni posiadać realny mandat do reprezentowania pracowników, co oznacza, że proces „wyłaniania” musi być powiązany z zaangażowaniem co najmniej większości zatrudnionych (tak trafnie A. Sobczyk, *ibidem*, s. 596). Pracodawcy nie można odmówić prawa ustalania reguł wyborów przedstawicieli, o ile nie prowadzą one do wskazania reprezentantów przez niego samego. Przede wszystkim jest on jednak zobowiązany do stworzenia realnej możliwości czynnego lub biernego udziału w wyborze dla wszystkich albo przynajmniej dla reprezentatywnej grupy pracowników (*ibidem*, s. 597).

Nie korzystają oni wprawdzie z ustawowej ochrony stosunku pracy przewidzianej dla członków organizacji związkowych i rad pracowników, jednak prawo zapewnia im ochronę przed różnymi formami dyskryminacji w zatrudnieniu o charakterze zarówno bezpośrednim, jak i pośrednim. Ochronę taką gwarantują im m.in. art. 11³ oraz art. 18^{3a}-art. 18^{3e} k.p., w których zawarty jest otwarty katalog kryteriów dyskryminacji i nierównego traktowania pracowników. Umożliwia to objęcie zakresem ochrony przewidzianej w tych przepisach również przedstawicieli pracowników, o których mowa w art. 139 § 3 oraz w art. 150 § 3 pkt 2 k.p. Nie można więc uznać za zasadne twierdzenia wnioskodawcy, iż ostatnio wymienieni przedstawiciele pracowników pozbawieni są wystarczającej ochrony prawnej i w związku z tym nie są w stanie wypełniać należycie przypisanych im przez kodeks pracy zadań w zakresie dialogu społecznego zmierzającego do wynegocjowania porozumienia o przedłużeniu okresu rozliczeniowego czasu pracy.

W ocenie Sejmu bezzasadny jest podnoszony przez grupę posłów zarzut, iż zaskarżone przepisy naruszają zasadę dialogu partnerów społecznych, przewidzianą w art. 20 Konstytucji. Dialog społeczny nie może być sprowadzany wyłącznie do konsultacji i porozumień zawieranych z tymi przedstawicielami pracowników, którzy

korzystają z ustawowej ochrony trwałości pracy i warunków zatrudnienia w formie przewidzianej dla wyznaczonych członków organizacji związkowych i rad pracowników. W świetle przytoczonego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjne pojęcie dialogu społecznego jest szersze i obejmuje również inne negocjacje prowadzone przez pracodawcę i przedstawicieli pracowników oraz zawarte w ich wyniku porozumienia. Jak zaznaczył Trybunał w wyroku z 28 września 2006 r. (sygn. akt K 45/04): „Solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych zakłada w szczególności samodzielne kształtowanie stosunków z zakresu prawa pracy przez partnerów społecznych oraz przyznanie w tym celu odpowiednich uprawnień pracownikom i związkom zawodowym oraz pracodawcom i ich organizacjom”. Z kolei w wyroku z 30 stycznia 2001 r. (sygn. akt K 17/00) Trybunał podkreślił znaczenie solidaryzmu społecznego, zakładającego zgodność i wspólnotę interesów wszystkich jednostek i grup społecznych w obrębie danej społeczności, dla właściwego rozumienia istoty społecznej gospodarki rynkowej, o której mowa w art. 20 Konstytucji. W ocenie Sejmu, realizacja idei solidaryzmu społecznego, w którą wpisuje się postrzeganie zakładu pracy jako, w pewnym sensie, wspólnego dobra pracodawcy i pracowników, oraz gotowość tych ostatnich do pewnych poświęceń przejawiających się w akceptacji wydłużenia okresu rozliczeniowego w zamian za utrzymanie zatrudnienia w prawidłowo funkcjonującym przedsiębiorstwie, przyświecała także ustawodawcy przy uchwalaniu zaskarżonych przepisów kodeksu pracy. Ze względu na powyższe, nie można również uznać za zasadny zarzutu naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, wynikającej z art. 2 Konstytucji. Na tle zaskarżonych regulacji nie dochodzi bowiem do arbitralnego, merytorycznie nieuzasadnionego różnicowania w zakresie ochrony przedstawicieli pracowników.

Realizacja postulatu objęcia wszystkich przedstawicieli pracowników wzmożoną ochroną prawną mogłaby powodować negatywne konsekwencje dla pracodawców (a w konsekwencji – także dla całej gospodarki) wobec wielości pracowników, którzy podlegaliby takiej ochronie. Niewspółmiernie duża liczba pracowników korzystających ze szczególnych zasad ochrony stosunku pracy stawiałaby stronę pracowniczą w uprzywilejowanej pozycji w stosunków do pracodawcy (podobnie stanowisko PG, s. 25).

Z uwagi na powyższe, nie można się także zgodzić z zarzutem naruszenia art. 1 Konwencji MOP nr 135. Zgodnie z art. 4 tej Konwencji: „Ustawodawstwo krajowe, układy zbiorowe, orzeczenia rozjemcze lub wyroki sądowe mogą określić kategorię lub kategorie przedstawicieli pracowników, którzy będą uprawnieni do ochrony i ułatwień przewidzianych w niniejszej konwencji”. Konwencja pozostawia więc państwom-sygnatariuszom pewną autonomię w zakresie określania tych kategorii przedstawicieli pracowników, którzy korzystać mają ze szczególnej ochrony, w tym także ochrony przed zwolnieniem. W ocenie Sejmu, z Konwencji nie wynika więc obowiązek ustawodawcy objęcia wszystkich przedstawicieli pracowników (a więc również tych wyłanianych *ad hoc* w przypadkach określonych w art. 139 § 3 i art. 150 § 3 pkt 2 k.p.) takim samym poziomem ochrony w zakresie trwałości i warunków zatrudnienia. Powołany przez wnioskodawców art. 1 Konwencji MOP nr 135 wymaga przede wszystkim, aby przedstawiciele pracowników korzystali ze „skutecznej ochrony przeciwko wszelkim aktom krzywdzącym”. Ochrona ta może być uzależniona od zakresu zadań przedstawicieli pracowników i pełnionej przez nich funkcji. W ocenie Sejmu, wystarczającą ochronę przedstawicieli pracowników, o których mowa w zaskarżonych przepisach, zapewniają art. 11³ oraz art. 18^{3a}-art. 18^{3e} k.p.

5. Za bezzasadny należy także uznać zarzut naruszenia zasady dialogu społecznego, wynikającej z art. 20 Konstytucji, przez art. 150 § 5 k.p., który dopuszcza możliwość wprowadzenia tzw. ruchomego czasu pracy (art. 140¹ k.p.) również na pisemny wniosek pracownika, niezależnie od ustalenia takich rozkładów czasu pracy układach i porozumieniach zbiorowych. W ocenie Sejmu, nie można zgodzić się z twierdzeniem wnioskodawcy, iż z art. 20 Konstytucji wynika dla ustawodawcy zakaz wprowadzania regulacji, które dopuszczają możliwość indywidualnego ustalania przez pracownika w porozumieniu z pracodawcą warunków pracy (w danym wypadku: ruchomego czasu pracy) odmiennych od przyjętych w trybie zbiorowym (tj. w układzie zbiorowym pracy lub w porozumieniu z zakładowymi organizacjami związkowymi). Takie rozumienie zasady dialogu społecznego, przewidzianej w art. 20 Konstytucji, stanowiłoby ograniczenie wolności jednostki gwarantowanej konstytucyjnie w art. 31 ust. 1 Konstytucji oraz, w aspekcie wyboru i wykonywania zawodu, w art. 65 ust. 1 Konstytucji. Niejednokrotnie

wykonywanie pracy w ruchomym czasie pracy leży w interesie pracowników i podyktowane jest ich sytuacją rodzinną, zdrowotną lub związane jest z podnoszeniem kwalifikacji (na co trafnie zwraca uwagę Prokurator Generalny, stanowisko PG, s. 33). Postulowane przez grupę posłów restrykcyjne rozumienie zasady dialogu społecznego pozbawiałoby więc pracowników możliwości korzystnego z ich indywidualnego punktu widzenia kształtowania warunków wykonywania pracy. Wniosek pracownika musi stanowić wyraz jego wolnej woli i, jak podkreśla się w doktrynie prawa pracy, nie może być „pusty”, tj. nie może przekazywać pracodawcy prawa do dowolnego ukształtowania godzin pracy, ale musi proponować konkretne rozwiązanie lub być zaproszeniem do uzgodnień, które do takiego rozwiązania doprowadzą (A. Sobczyk, *ibidem*, s. 601). W ocenie Sejmu, powołany przez wnioskodawcę przypadek, w którym pracodawca zmusza pracownika (np. szantażując go groźbą zwolnienia) do pisemnego złożenia wniosku o wprowadzenie ruchomego czasu pracy, ma charakter patologiczny i nie może być generalizowany w celu uzasadnienia niekonstytucyjności art. 150 § 5 k.p. Ponadto, ruchomy czas pracy może zostać wprowadzony na podstawie tego przepisu również w tych przypadkach, w których w ogóle nie określono zasad wprowadzania ruchomego czasu pracy w trybie zbiorowym (stanowisko PG, s. 34). W tym zakresie zastosowania zaskarżonego przepisu zarzut obchodzenia przez pracodawców porozumień zbiorowych trafia więc w próżnię.

6. Na marginesie należy odnotować relewantne w zakresie rozpatrywanego problemu konstytucyjnego wyniki badania „Ocena wpływu regulacji dotyczących elastycznego czasu pracy na wzrost gospodarczy oraz wzrost konkurencyjności polskich przedsiębiorców” (przeprowadzonego przez Instytut Badań Strukturalnych), przedstawione przez powołany 7 listopada 2013 r. (na podstawie zarządzenie Ministra Gospodarki z dnia 7 listopada 2013 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw oceny wpływu regulacji dotyczących elastycznego czasu pracy na wzrost gospodarczy oraz konkurencyjność polskich przedsiębiorców; Dz. Urz. MG poz. 20) Zespół do spraw oceny wpływu regulacji dotyczących elastycznego czasu pracy na wzrost gospodarczy oraz konkurencyjność polskich przedsiębiorców. Wynika z nich m.in., że w podmiotach, w których wprowadzono wydłużony okres rozliczeniowy i ruchomy czas pracy nastąpiła, wg deklaracji ankietowanych, poprawa

konkurencyjności i ogólnej kondycji jednostki, nadto zaś, w ocenie pracowników rozwiązania te w niewielkim stopniu przekładają się na codzienność ich pracy. Pogłębienie takich negatywnych zjawisk jak nadmierny stres, trudności w łączeniu ról zawodowych i życiowych czy naruszenia przepisów prawa pracy miało miejsce w niewielkim stopniu (informacje na temat wyników badania dostępne: <http://www.mg.gov.pl/node/22613>). Za organizatorem badań należy jednak zastrzec, że okres pomiędzy wprowadzeniem nowych rozwiązań, a realizacją wywiadów i ankiet był dość krótki (w przypadku wielu pracodawców, którzy wydłużyli okres rozliczeniowy, w momencie realizacji badania mogło jeszcze nie być pełnego cyklu).

7. Reasumując, należy stwierdzić, że argumenty powołane we wniosku grupy posłów nie obaliły domniemania konstytucyjności żadnego z zaskarżonych w nim przepisów kodeksu pracy. W rezultacie Sejm uważa, że:

1) art. 129 § 2 k.p. **jest zgodny** z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 24 w związku z art. 66 Konstytucji;

2) art. 139 § 3 i art. 150 § 3 pkt 2 k.p. **są zgodne** z art. 2 i art. 20 Konstytucji oraz z art. 1 Konwencji MOP nr 135;

3) art. 150 § 5 k.p. **jest zgodny** z art. 20 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Radosław Sikorski