



Warszawa, dnia 7 sierpnia 2017 r.

PK VIII TK 25.2016

K 20/15

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	0 8. 08. 2017
L.dz.	L. zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 151² § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2016 r., poz. 1666 ze zm.) przez to, że nie przewiduje udzielenia, na wniosek pracownika, czasu wolnego w zwiększonym wymiarze w stosunku do czasu faktycznie przepracowanego w godzinach nadliczbowych,
- 2) art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1511 ze zm.) przez to, że nie przewiduje prawa urzędnika państwowego do zwiększonego wynagrodzenia lub zwiększonego wymiaru czasu wolnego za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego poza normalnymi godzinami pracy,
- 3) art. 85 ust. 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r., poz. 524) przez to, że nie przewiduje prawa kontrolera do zwiększonego wynagrodzenia lub zwiększonego wymiaru czasu wolnego z tytułu zatrudnienia poza normalnymi godzinami pracy,
- 4) art. 85 ust. 6 ustawy wymienionej w punkcie trzecim przez to, że nie przewiduje prawa kontrolera do zwiększonego wymiaru czasu wolnego za pracę poza normalnymi godzinami pracy, wykonywaną w porze nocnej lub w dni wolne od pracy,

- 5) art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. z 2017 r., poz. 161 ze zm.) przez to, że nie przewiduje prawa członka służby zagranicznej do zwiększonej stawki wynagrodzenia lub zwiększonego wymiaru czasu wolnego z tytułu wykonywania pracy poza normalnymi godzinami pracy, a także w niedzielę i święta,
- 6) art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2017 r., poz. 786 ze zm.) przez to, że nie przewiduje prawa pracownika Państwowej Inspekcji Pracy do zwiększonego wymiaru czasu wolnego z tytułu pracy wykonywanej na polecenie przełożonego poza normalnymi godzinami pracy,
- 7) art. 97 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1345 ze zm.) przez to, że nie przewiduje prawa pracownika służby cywilnej do zwiększonego wymiaru czasu wolnego z tytułu pracy wykonywanej na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych,
- 8) art. 97 ust. 7 ustawy wymienionej w punkcie siódmym przez to, że nie przewiduje prawa urzędnika służby cywilnej do zwiększonego wymiaru czasu wolnego z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych wykonywanej w dni powszednie oraz w porze nocnej,
- 9) art. 97 ust. 8 ustawy wymienionej w punkcie siódmym przez to, że nie przewiduje prawa urzędnika służby cywilnej do zwiększonego wymiaru czasu wolnego za pracę w niedzielę lub święto przekraczającą dobowy wymiar czasu pracy,
- 10) art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 902) przez to, że nie przewiduje prawa pracownika samorządowego do zwiększonej stawki wynagrodzenia lub zwiększonego wymiaru czasu wolnego z tytułu pracy wykonywanej na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych
 - z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.)

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 2074) –

przedstawiam następujące stanowisko:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 2074) postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Uzasadnienie

Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował zgodność z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej, zwanej dalej EKS, przepisów dotyczących rekompensowania pracy świadczonej w godzinach nadliczbowych, zawartych w Kodeksie pracy oraz w innych ustawach, wymienionych we wniosku, regulujących tzw. pragmatyki służbowe.

Zarzuty naruszenia przez zakwestionowane przepisy art. 4 ust. 2 EKS Wnioskodawca oparł na następującej argumentacji.

Art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej wymaga, aby pracownicy otrzymywali zwiększoną stawkę wynagrodzenia za pracę świadczoną w godzinach nadliczbowych, z zastrzeżeniem wyjątków w przypadkach szczególnych.

Postanowienie art. 4 ust. 2 EKS dotyczy wszystkich pracowników. Jednocześnie przepis ten dopuszcza - „w przypadkach szczególnych” - wprowadzenie wyjątków od tej zasady.

Uzasadnieniem dla zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych jest wzmożony wysiłek, jakiego wymaga od pracownika wykonywanie pracy w czasie przekraczającym prawne normy czasu pracy.

W art. 4 ust. 2 EKS brak jest wyraźnego określenia wymaganego minimalnego zwiększenia stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych.

Sposobu zwiększania takiego wynagrodzenia nie określił także Komitet Niezależnych Ekspertów, który ocenia krajowe regulacje w aspekcie ich zgodności ze standardami ustanowionymi Europejską Kartą Społeczną.

Komitet ten uznał natomiast, że rekompensatę za pracę w godzinach nadliczbowych, zamiast zwiększonego wynagrodzenia, może stanowić udzielenie pracownikowi czasu wolnego, z tym że wymiar takiego czasu powinien być wyższy od liczby przepracowanych godzin nadliczbowych.

W ramach wykładni art. 4 ust. 2 EKS Komitet Niezależnych Ekspertów uznał ponadto, że zawarte w tym przepisie sformułowanie „przypadki szczególne” pozbawienia prawa do dodatków za pracę w godzinach nadliczbowych dotyczą pracowników zajmujących stanowiska kierownicze oraz wysokich funkcjonariuszy publicznych.

Zakwestionowane we wniosku przepisy ustawowe, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, nie spełniają opisanych wyżej wymagań, przez co są sprzeczne z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej.

Przepisy Kodeksu pracy przewidują dwa sposoby rekompensowania pracownikom pracy świadczonej w godzinach nadliczbowych.

Pierwszym z nich jest wypłata wynagrodzenia wraz z dodatkiem, drugim zaś – udzielenie czasu wolnego.

Zwiększony wymiar czasu wolnego za przepracowane godziny nadliczbowe przysługuje pracownikowi jednak tylko wówczas, gdy taki czas wolny jest udzielany z inicjatywy pracodawcy (art. 151² § 2 Kodeksu pracy).

Art. 151² § 1 Kodeksu pracy nie przewiduje natomiast zwiększenia wymiaru czasu wolnego za czas przepracowany przez pracownika w godzinach nadliczbowych, jeżeli to pracownik wystąpi z wnioskiem o udzielenie mu czasu wolnego z tego tytułu.

Art. 30 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych również przyznaje urzędnikowi za pracę wykonywaną poza normalnymi godzinami pracy, według jego wyboru, prawo do wynagrodzenia lub czas wolny.

Zgodnie z tym przepisem, praca urzędnika poza normalnymi godzinami pracy (w godzinach nadliczbowych) nie jest jednak rekompensowana zwiększonym wynagrodzeniem lub zwiększonym wymiarem czasu wolnego.

Z kolei, art. 85 ust. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli nie przewiduje dla kontrolera żadnej rekompensaty za pracę wykonywaną przez niego w godzinach nadliczbowych w dni powszednie, zaś art. 85 ust. 5 tej ustawy – zwiększonego wymiaru czasu wolnego za pracę ponadwymiarową świadczoną w porze nocnej oraz w dni wolne od pracy.

Członkom służby zagranicznej natomiast nie przysługuje prawo do jakiegokolwiek rekompensaty za pracę świadczoną w godzinach nadliczbowych w dzień powszedni oraz w niedziele i święta (art. 32 ust. 1 ustawy o służbie zagranicznej).

Pracownikom Państwowej Inspekcji Pracy, zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, za pracę wykonywaną na polecenie

przełożonego poza normalnymi godzinami pracy ustawodawca przyznał czas wolny w tym samym wymiarze.

Przepis ten nie przewiduje więc zwiększenia wymiaru czasu wolnego za czas pracy w godzinach nadliczbowych.

Zwiększenie wymiaru czasu wolnego za pracę wykonywaną w godzinach nadliczbowych nie przysługuje także pracownikowi służby cywilnej (art. 97 ust. 6 ustawy o służbie cywilnej) oraz urzędnikowi służby cywilnej za pracę w niedzielę lub w święto (art. 97 ust. 8 tej ustawy).

Art. 97 ust. 7 ustawy o służbie cywilnej przyznaje natomiast urzędnikowi prawo do czasu wolnego za pracę w godzinach nadliczbowych wykonywaną w porze nocnej.

Przepis ten wyłącza zatem prawo urzędnika służby cywilnej do rekompensaty pracy w godzinach nadliczbowych w dni powszednie oraz nie przewiduje zwiększenia wymiaru czasu wolnego za pracę wykonywaną w porze nocnej. Wnioskodawca podkreślił jednocześnie, iż regulacje te pozostają w sprzeczności ze wskazaniem Komitetu Niezależnych Ekspertów dotyczących tej ustawy, że ograniczenie rekompensaty za pracę w godzinach nadliczbowych dopuszczalne jest tylko w stosunku do wysokich funkcjonariuszy państwowych, nie zaś do wszystkich osób pełniących funkcje publiczne.

Również art. 42 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych nie przyznaje pracownikom samorządowym prawa do zwiększonej stawki wynagrodzenia lub zwiększonego wymiaru czasu wolnego za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych.

Merytoryczne odniesienie się do zarzutu sformułowanego przez Wnioskodawcę do zakwestionowanych przepisów Kodeksu pracy oraz pragmatyk służbowych, dotyczących rekompensowania godzin nadliczbowych przepracowanych przez pracowników oraz osoby zatrudnione w tzw. sektorze publicznym, poprzedzić należy ustaleniem, czy wniosek Rzecznika Praw

Obywatelskich spełnia wszystkie wymagania formalne konieczne dla wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny, wymagane ustawą o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, przepisy ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym mają zastosowanie do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie.

Zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 5 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wniosek do Trybunału Konstytucyjnego powinien zawierać uzasadnienie, które, stosownie do ustępu 2 tego artykułu, powinno obejmować:

- „1) przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią;
- 2) przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią;
- 3) określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności;
- 4) wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności”.

Jako wzorzec kontroli zakwestionowanych przepisów ustawowych, dotyczących rekompensowania godzin nadliczbowych przepracowanych przez pracowników tzw. sektora prywatnego oraz urzędników i pracowników tzw. sektora publicznego, Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej, odwołując się do interpretacji tego przepisu, dokonanej przez Komitet Ekspertów w wyniku analizy sprawozdań składanych przez Polskę.

Z uwagi na to, że celem wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich nie jest kontrola przez Trybunał Konstytucyjny hierarchicznej zgodności norm prawa krajowego, lecz kontrola zgodności norm prawa krajowego wyłącznie z normą prawa międzynarodowego, dla oceny spełnienia wymagań formalnych przez

wniosek RPO niezbędne wydaje się przedstawienie niektórych postanowień Europejskiej Karty Społecznej.

EKS w części pierwszej stanowi, że umawiające się Strony przyjmują za cel swojej polityki, która będzie realizowana za pomocą wszelkich odpowiednich środków, zarówno o charakterze krajowym, jak i międzynarodowym, stworzenie warunków, w których wymienione w niej prawa i zasady będą mogły być skutecznie realizowane. Jeden z celów wskazanej polityki, do osiągnięcia których dążyć się będzie za pomocą owych wszelkich środków, stanowi zapewnienie realizacji prawa wszystkich pracowników do „sprawiedliwego wynagrodzenia, wystarczającego do zapewnienia im, jak i ich rodzinom, godziwego poziomu życia” (Część I pkt 4 EKS).

Część II Europejskiej Karty Społecznej ustala zobowiązania państw - stron.

Jednym z takich zobowiązań jest, wyrażone w art. 4 ust. 2 EKS, uznanie prawa pracowników „do zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, z zastrzeżeniem wyjątków w przypadkach szczególnych”.

Z kolei, art. 20 EKS, zawarty w Części III zatytułowanej „Zobowiązania”, nie wymienia art. 4 EKS wśród tych przepisów, którymi państwa - strony są związane.

Rzeczpospolita Polska natomiast, na podstawie art. 20 EKS, uznała się za związaną postanowieniami Karty, między innymi, w zakresie art. 4 ustęp 2 do 5 Karty, dotyczącymi sprawiedliwego wynagradzania (Załącznik do EKS).

Komitet Ekspertów, na którego wykładnię art. 4 ust. 2 EKS powołuje się Wnioskodawca, jest organem sprawującym nadzór nad przestrzeganiem przez państwa - strony postanowień części drugiej Karty.

Nadzór ten, zgodnie z art. 24 EKS, polega na rozpatrywaniu sprawozdań składanych przez państwa - strony, na podstawie art. 22 EKS, Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy, w odstępach dwuletnich, o stosowaniu

tych postanowień części II Karty, które przyjęły, wraz z uwagami do tych sprawozdań otrzymanymi od organizacji krajowych (art. 23 ust. 2 Karty).

Podkreślić należy, iż sprawozdania te, wraz z wnioskami Komitetu Ekspertów, są następnie przedkładane do rozpatrzenia Podkomitetowi Rządowego Komitetu Społecznego Rady Europy (art. 27 EKS), a w dalszej kolejności - Komitetowi Ministrów, który, zgodnie z art. 29 EKS, „będzie mógł, na podstawie sprawozdania Podkomitetu oraz po konsultacji Zgromadzenia Doradczego, skierować wszelkie niezbędne zalecenia do każdej z Umawiających się Stron”.

Jak wynika ze stanowiska Ministra Spraw Zagranicznych, przedstawionego w niniejszej sprawie Trybunałowi Konstytucyjnemu przy piśmie z dnia 21 grudnia 2016 r., w świetle prawa międzynarodowego interpretacja postanowień Karty dokonywana przez Komitet Ekspertów „nie stanowi wykładni autentycznej traktatu. Zgodnie bowiem z prawem międzynarodowym wykładni tego rodzaju mogą dokonywać wyłącznie państwa - strony, o ile tekst traktatu nie stanowi wyraźnie inaczej (A. Wyrozumska, Umowy Międzynarodowe, Warszawa, 2006, s. 326). Taki pogląd potwierdzają prace Komisji Prawa Międzynarodowego dotyczące wpływu późniejszych porozumień oraz późniejszej praktyki na interpretację traktatów. W przyjętej przez Komisję w tym zakresie konkluzji 13 podkreśla się, że stanowisko organów traktatowych może stanowić (a nie stanowi) późniejsze porozumienie lub praktykę stron traktatu dotyczące interpretacji jego postanowień zgodnie z art. 31 ust. 3 pkt b) Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Równocześnie w konkluzji tej wskazuje się, że milczenie strony traktatu w odniesieniu do przedstawionej przez organ traktatowy interpretacji nie może być rozumiane jako akceptacja dla takiej interpretacji (zob. raport Komisji Prawa Międzynarodowego z 2016 r., dokument ONZ A/71/10, str. 123). Mając na względzie powyższe, w ocenie MSZ, opinie Komitetu Ekspertów mogą być jedynie pewną wskazówką odnośnie do interpretacji Karty. Wskazówki

formułowane przez ten organ nie mają charakteru wiążącego i nie stanowią wykładni autentycznej Karty. W tym kontekście należy podkreślić, że istnieje możliwość interpretacji art. 4 ust. 2 Karty w sposób szerszy niż wykładnia przedstawiona przez Komitet Ekspertów. Wykładnia tego rodzaju powinna uwzględniać zasady, na których oparta jest Karta, wymienione w artykule 1 oraz spójne z nim orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące szczególnego charakteru pragmatyk służbowych” (stanowisko Ministra Spraw Zagranicznych pkt II. 2. 1).

Podzielając stanowisko Ministra Spraw Zagranicznych, zauważyć należy, iż Wnioskodawca, odwołując się jedynie do interpretacji art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej przez Komitet Ekspertów, nie przedstawił wykładni (analizy) tego wzorca kontroli we wskazanym aspekcie, co uzasadnia stwierdzenie, że wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich nie spełnia wymagania art. 47 ust. 2 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, aby uzasadnienie wniosku zawierało wykładnię wskazanych we wniosku wzorców kontroli.

Z tego powodu uznać należy, iż postępowanie w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z art. 9 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Z powyższych względów przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia
Prezesa Trybunału Konstytucyjnego

Robert Herman
Zastępca Prezesa Trybunału Konstytucyjnego