

87/6/A/2009

WYROK

z dnia 30 czerwca 2009 r.

Sygn. akt K 14/07*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz
Marian Grzybowski – sprawozdawca
Teresa Liszcz
Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 30 czerwca 2009 r., wniosku Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan o zbadanie zgodności:

art. 4 w związku z art. 1 pkt 1 i art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy (Dz. U. Nr 217, poz. 1587) z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 4 w związku z art. 1 pkt 1 i art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy (Dz. U. Nr 217, poz. 1587) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Pismem z 19 grudnia 2006 r. Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan z siedzibą w Warszawie (dalej: wnioskodawca lub PKPP Lewiatan) wniosła o zbadanie zgodności art. 4 w związku z art. 1 pkt 1 oraz art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy (Dz. U. Nr 217, poz. 1587; dalej: ustawa nowelizująca) z art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca w pierwszej kolejności przedstawił swoją legitymację do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Wskazał, że PKPP Lewiatan działa na podstawie ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. Nr 55, poz. 235, ze zm.) oraz na podstawie swego statutu, którego art. 2 ust. 1 przewiduje, iż PKPP Lewiatan działa na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej i za granicą, a jej członkami są przedsiębiorcy mający swe siedziby na terenie całej RP. W związku z tym wnioskodawca spełnia wymogi art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 8 lipca 2009 r. w Dz. U. Nr 108, poz. 909.

Ponadto, zgodnie z wymogiem określonym w art. 191 ust. 2 Konstytucji, wniosek skierowany przez PKPP Lewiatan do Trybunału Konstytucyjnego dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy. Kwestionowany art. 4 ustawy nowelizującej oraz powołane we wniosku przepisy związkowe dotyczą bowiem spraw ściśle związanych z zakresem działania wnioskodawcy, tj. stosunków pracy i relacji pracownik – pracodawca.

Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan zarzuciła zaskarżonej regulacji niezgodność z art. 2 Konstytucji, a w szczególności z wywiedzioną z niego zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadą świadomego, racjonalnego działania ustawodawcy, zasadą poprawnej legislacji oraz zasadą lojalnego postępowania państwa wobec jednostki.

Wnioskodawca podkreślił, że nie kwestionuje – co do zasady – regulacji zawartych w ustawie nowelizującej. Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji wiąże więc nie z treścią przepisów tej ustawy, ale z nieodpowiednią, zbyt krótką *vacatio legis*. Ustawa nowelizująca została bowiem wprowadzona w życie 30 listopada 2006 r., zaś jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw nastąpiło 29 listopada 2006 r.

Wnioskodawca uważa, że wejście w życie regulacji pogarszającej sytuację ekonomiczną obywateli (a taki charakter, jego zdaniem, ma względem pracodawców zakwestionowana nowelizacja) powinno być poprzedzone odpowiednią *vacatio legis*. Powinna być ona na tyle długa, aby obywatele nie byli zaskoczeni nowymi przepisami, a także, by ze stosownym wyprzedzeniem mogli racjonalnie zaplanować swe działania, mając świadomość zbliżającej się zmiany prawa.

Zdaniem wnioskodawcy, *vacatio legis* wynikająca z art. 4 ustawy nowelizującej nie spełnia powyższych postulatów. Jest stanowczo zbyt krótka. Ponadto nowelizacja pociąga za sobą negatywne konsekwencje organizacyjne i finansowe dla pracodawców, tym bardziej więc, zdaniem wnioskodawcy, tak krótki okres spoczywania ustawy narusza zasady poprawnej legislacji, zasadę zaufania obywatela do prawa oraz świadomego, racjonalnego działania ustawodawcy.

Przepisy art. 1 pkt 1 oraz art. 2 ustawy nowelizującej zmieniły dotychczasowe zasady obliczania wymiaru czasu pracy w tygodniach, w których występują dwa święta w innych dniach niż niedziela. Pogorszenia sytuacji prawnej pracodawców wnioskodawca upatruje w tym, że zatrudnieni przez nich pracownicy mieli pracować o jeden dzień krócej już w grudniu 2006 r., a na podstawie art. 2 ustawy nowelizującej ich wynagrodzenie nie mogło być zmniejszone. Wnioskodawca stwierdził, że – z jednej strony – pracodawcy będą tracili korzyści wskutek nieoczekiwanej niemożności wywiązania się z kontraktów (na skutek zmniejszonych mocy przerobowych), a z drugiej będą ponosić straty na skutek wypłaty wynagrodzeń za dzień wolny od pracy, za które nie otrzymają żadnego ekwiwalentu. W przekonaniu wnioskodawcy, aby uniknąć utraty korzyści i wywiązać się ze zobowiązań kontraktowych, pracodawcy będą zmuszeni do zorganizowania pracy w ramach nadgodzin lub też do zatrudniania nowych pracowników, co wiąże się z dodatkowymi kosztami.

W szacunkach wnioskodawcy (dokonanych jeszcze przed wejściem w życie ustawy nowelizującej na podstawie danych zebranych przez członków PKPP Lewiatan) jeden dodatkowy dzień wolny od pracy w grudniu 2006 r. miał kosztować przedsiębiorców ok. 500 mln zł. Wnioskodawca podał również przykład firmy zatrudniającej ok. 16 tys. pracowników, która – wobec konieczności terminowej realizacji zamówień i przy założeniu, że koszt wynagrodzenia za nadgodziny przypadający na jednego pracownika wyniesie 50 zł – miałaby ponieść koszty rzędu 800 tys. zł na skutek wejścia nowych przepisów w grudniu 2006 r.

W opinii wnioskodawcy, okres *vacatio legis* ustawy nowelizującej powinien odpowiadać okresowi rozliczeniowemu, o którym mowa w art. 129 § 1 ustawy z dnia 26

czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94, ze zm; dalej: kodeks pracy), i wynosić nie mniej niż 4 miesiące. Minimalna *vacatio legis*, wynikająca z zasady zaufania obywateli do prawa, powinna być określona w taki sposób, aby ustawa nie obejmowała grudnia 2006 r. Wówczas pracodawcy mieliby możliwość dostosowania organizacji pracy do nowego stanu prawnego.

Za najistotniejsze naruszenie Konstytucji wnioskodawca uznał zatem to, że pracodawcy zostali całkowicie zaskoczeni nowymi, niekorzystnymi dla nich pod względem ekonomicznym, zasadami dotyczącymi rozliczania czasu pracy w trakcie biegnącego okresu rozliczeniowego. Z powodu 1-dniowej *vacatio legis* nie mieli w praktyce możliwości, by uwzględnić zmianę przepisów, planując działalność w okresie rozliczeniowym obejmującym grudzień 2006 r.

Wnioskodawca, uzasadniając swój wniosek, przywołał wcześniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące: wymogu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także wynikającego z tej zasady zakazu stanowienia prawa, które może być zaskoczeniem dla obywatela (por. wyroki TK: sygn. K. 1/94, K. 2/94, K 48/04, K 19/02, K. 25/95, P. 3/00). Zdaniem wnioskodawcy, wynikająca z art. 2 Konstytucji istota pewności i stabilności prawa charakteryzuje się stwarzaniem obywatelom warunków, w których mogą prowadzić swoje sprawy w zaufaniu, że podejmując decyzje ekonomiczne, opierają się na prawie pewnym, które nie ulegnie gwałtownej zmianie ani też nie będzie pośrednio lub bezpośrednio kształtowało ich sytuacji wstecz.

Wnioskodawca podzielił wyrażony w doktrynie pogląd, że niekorzystna dla adresatów zmiana przepisów prawnych jest mniej uciążliwa przy zachowaniu odpowiednio długiej *vacatio legis*, natomiast wprowadzenie w życie tych przepisów wkrótce po dniu ogłoszenia ustawy je zawierającej należy uznać za rażący błąd ustawodawcy (por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 97 i n.).

Wnioskodawca uważa, że w sprawie, której dotyczy wniosek skierowany do Trybunału Konstytucyjnego, podstawowe znaczenie ma aspekt pewności prawa, pojmowany jako zapewnienie, że na podstawie obowiązujących przepisów prawa obywatel może kształtować swoje zachowania i podejmować decyzje ekonomiczne. Zdaniem wnioskodawcy, zaskoczenie pracodawców zmianą prawa w trakcie biegnącego okresu rozliczeniowego i brak odpowiedniego okresu dostosowawczego do nowego stanu prawnego narusza zasadę pewności prawa. Zasada ta powinna dawać pracodawcom bezpieczeństwo prawne, umożliwiające przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 28 maja 2007 r. wyraził pogląd, że przepis art. 4 ustawy nowelizującej kodeks pracy jest zgodny z art. 2 Konstytucji. W opinii Prokuratora Generalnego, zarzuty wnioskodawcy są nieuzasadnione.

Prokurator zgodził się z wnioskodawcą, że z zasady demokratycznego państwa prawnego wynikają określone obowiązki prawodawcy, w tym wymóg zachowania odpowiedniego okresu zachowawczego w procesie stanowienia aktów normatywnych. Jednakże, jego zdaniem, należy mieć na względzie, że nakaz zachowania *vacatio legis* – jak większość zasad poprawnej legislacji – nie ma charakteru absolutnego i ustawodawca może nawet od niego odstąpić. Odpowiedniość okresu *vacatio legis* oraz wystąpienie przesłanek wprowadzenia w życie aktu normatywnego z dniem ogłoszenia zależy od konkretnych okoliczności, jakie pojawiają się w związku z daną nowelizacją. Prokurator przypomniał, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718, ze zm.; dalej:

ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych) – okres spoczywania ustawy (*vacatio legis*) wynosi zasadniczo 14 dni, jednak ustawodawca w określonej sytuacji może postanowić inaczej.

Prokurator Generalny zwrócił także uwagę, że do 31 grudnia 2003 r. kodeks pracy w ogóle nie regulował zasad ustalania wymiaru czasu pracy pracowników. W praktyce stosowano zasadę mnożenia pełnych tygodni okresu rozliczeniowego przez 40 godzin i dodawania do otrzymanej liczby iloczynu 8 godzin i liczby dni pozostałych do końca okresu rozliczeniowego, przypadających od poniedziałku do piątku. Posiłkowano się przy tym stanowiskiem Sądu Najwyższego, zgodnie z którym wystąpienie święta w dniu innym niż niedziela powoduje odpowiednie zmniejszenie liczby dni i godzin pracy w danym okresie rozliczeniowym. Od 1 stycznia 2004 r. zasady ustalania wymiaru czasu pracy określał art. 130 kodeksu pracy, którego treść została ustalona ustawą z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 213, poz. 2081). Regulacja zawarta w zdaniu drugim § 2 tego przepisu nie wzbudzała zastrzeżeń do roku 2006, kiedy okazało się, że w maju i w grudniu dojdzie do kumulacji dwóch świąt w jednym tygodniu kalendarzowym, przypadających na inne dni niż niedziela. Jak wskazuje Prokurator, zrodziła się wówczas obawa, że jedno z tych świąt trzeba będzie odpracować w inny dzień wolny od pracy lub nastąpi obniżenie wynagrodzenia. Wzbudziło to zastrzeżenia pracowników i ich reprezentacji związkowych, a także Rzecznika Praw Obywatelskich, który w swoim wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, zasygnalizował możliwość postawienia takiemu rozwiązaniu zarzutu niezgodności z Konstytucją. Z tego też powodu, jak wskazuje Prokurator Generalny, został zgłoszony rządowy projekt ustawy zmieniającej kontrowersyjny przepis.

W odniesieniu do zarzutu zbyt krótkiego okresu spoczywania ustawy nowelizującej, Prokurator Generalny stwierdził, że istotnie formalny okres *vacatio legis* wynosił jeden dzień. W jego opinii, oceniając „odpowiedniość” tego okresu, trzeba jednak uwzględnić, że sytuacja, której dotyczyła nowa regulacja, wystąpiła realnie dopiero w dniach 25-26 grudnia 2006 r. Zatem faktyczny okres przystosowawczy wynosił prawie miesiąc. Prokurator uznał więc, że pracodawcy nie zostali pozbawieni możliwości przystosowania się do nowego stanu prawnego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, wnioskodawca nie wykazał ponadto, w jakim zakresie nowe zasady zastosowane w grudniu 2006 r. skomplikowały sytuację przedsiębiorców z powodu wprowadzenia ich w życie prawie miesiąc wcześniej. Przedstawione wyliczenia wnioskodawcy są czysto teoretyczne i nie zostały poparte dowodami, a poza tym ich wystąpienie nie musi oznaczać automatycznie niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu. W przekonaniu Prokuratora, ustawodawca jest bowiem uprawniony do stanowienia prawa, nawet jeśli jest ono niekorzystne dla jego adresatów. Ma jedynie obowiązek działać zgodnie z Konstytucją. Prokurator Generalny uważa zatem, że w odniesieniu do zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą pracodawcy dysponowali odpowiednim okresem dostosowawczym.

W opinii Prokuratora, wnioskodawca nie uzasadnił zarzutu, że kwestionowany przepis narusza zasadę zaufania obywatela do państwa. Nie wykazał bowiem, że koliduje on z interesami w toku. We wniosku przedstawione zostały jedynie potencjalne trudności związane z wywiązaniem się z wcześniejszych zobowiązań. Prokurator stwierdził także, że przedstawiony przykład zakładu zatrudniającego 16 tysięcy pracowników nie wydaje się reprezentatywny.

Prokurator Generalny podkreślił także, że nowelizacja nie wprowadziła nowych dni świątecznych. Zmiana przepisów miała na celu usunięcie wątpliwości, jakie wzbudzały przepisy art. 130 kodeksu pracy (wprowadzone 1 stycznia 2004 r.) w związku z sytuacją mającą nastąpić w grudniu 2006 r. i w maju 2007 r. Zdaniem Prokuratora, u podstaw prac

nad zmianą przepisów art. 130 kodeksu pracy leżała konieczność jednoznacznego określenia zasad ustalania wymiaru czasu pracy w sposób zgodny z Konstytucją.

Prokurator Generalny stwierdził, że analizując przebieg procesu legislacyjnego dotyczącego ustanowienia zakwestionowanych przepisów, nie można zarzucić ustawodawcy braku świadomego i racjonalnego działania. Jego zdaniem, nie można też zgodzić się z poglądem, że naruszona została zasada lojalnego postępowania państwa wobec jednostki. Prokurator uważa, że wprost przeciwnie – oceniany przepis, likwidując wątpliwości interpretacyjne co do sposobu obliczenia wynagrodzenia pracownika w razie zbiegu kilku dni świątecznych w jednym tygodniu kalendarzowym, działał w interesie jednostek (pracowników). Podkreślił przy tym, że w omawianej sprawie wystąpiła sprzeczność interesów: pracodawcy – pracownicy, a taka sytuacja wymaga konstytucyjnej oceny wagi tychże interesów. Jego zdaniem, punktem wyjścia do rozważań w tej materii powinno być stwierdzenie, że dzień świąteczny jest dniem wolnym od pracy, bez obowiązku odpracowania go w innym dniu wolnym od pracy. Byłoby to bowiem sprzeczne z istotą dnia świątecznego, do którego – zgodnie z art. 66 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – każdy pracownik ma prawo.

3. W piśmie z 30 maja 2008 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 4 w związku z art. 1 pkt 1 oraz art. 2 ustawy nowelizującej kodeks pracy jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutów wnioskodawcy wobec art. 4 ustawy nowelizującej, Marszałek Sejmu stwierdził, że istotnie przepis ten nie może być przykładem respektowania przez ustawodawcę zasady ochrony zaufania obywateli do państwa. Przyznał, że wejście w życie ustawy z 30 listopada 2006 r. spowodowało dla pracodawców stratę równowartości wypłacanego pracownikom wynagrodzenia za jeden dzień pracy. Jednakże, w przekonaniu Marszałka Sejmu, uchybienie polegające na braku odpowiedniego okresu „bezczynności ustawy” nie uzasadnia zarzutu niezgodności art. 4 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji z kilku względów.

Po pierwsze, zdaniem Marszałka Sejmu, pracodawcy nie mogli być całkowicie zaskoczeni uchwaloną 18 października 2006 r. zmianą kodeksu pracy ani też przepisem przejściowym zmniejszającym wymiar czasu pracowników w grudniu 2006 r., ponieważ projektowane rozwiązania w tym zakresie były znacznie wcześniej przedmiotem szerszej dyskusji w środkach masowego przekazu.

Po drugie, dokonana 1 stycznia 2004 r. nowelizacja art. 130 § 2 kodeksu pracy, polegająca na dodaniu zdania drugiego (zgodnie z którym w razie zbiegu dwóch świąt przypadających na inne dni niż niedziela w jednym tygodniu wymiar czasu pracy obniżano tylko z tytułu jednego z nich), miała charakter epizodyczny. Przebieg dyskusji społecznej i parlamentarnej, poprzedzającej uchwalenie zasady wyrażonej w zdaniu drugim art. 130 § 2 kodeksu pracy, wskazywał, że jej stabilność jest wielce wątpliwa.

Po trzecie, wielkość strat poniesionych przez pracodawców, spowodowanych dyspozycją art. 2 ustawy nowelizującej, jest – zdaniem Marszałka Sejmu – niewspółmierna do efektu w postaci przywrócenia płatnego jednego dnia świątecznego dla ogółu pracowników w grudniu 2006 r. Ustawodawca uznał, że interes publiczny przemawia za bezzwłocznym przywróceniem stanu prawnego sprzed 3 lat, nawet kosztem niewielkiego uszczerbku dla interesów pracodawców.

Marszałek Sejmu podkreślił także, że zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, dniem wejścia w życie ustawy może być dzień jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw.

Na rozprawie 30 czerwca 2009 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakres zaskarżenia i wzorce kontroli.

Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan z siedzibą w Warszawie wnioskiem z 19 grudnia 2006 r. zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 4 w związku z art. 1 pkt 1 oraz art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy (Dz. U. Nr 217, poz. 1587; dalej: ustawa nowelizująca) z art. 2 Konstytucji.

Objęty zakresem kontroli w niniejszym postępowaniu art. 4 ustawy nowelizującej jest przepisem końcowym i stanowi o dniu wejścia w życie tej ustawy. Jego treść brzmi następująco: „Ustawa wchodzi w życie z dniem 30 listopada 2006 r.” Jako przepisy związkowe wnioskodawca przywołał art. 1 pkt 1 oraz art. 2 ustawy nowelizującej. Pierwszy z nich, tj. art. 1 pkt 1, brzmi: „(...) w art. 130 § 2 uchyla się zdanie drugie”. Przepis ten derogował fragment art. 130 § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: kodeks pracy), który przed nowelizacją miał następującą treść: „Każde święto występujące w okresie rozliczeniowym i przypadające w innym dniu niż niedziela obniża wymiar czasu pracy o 8 godzin. Jeżeli jednak w tygodniu obejmującym siedem dni od poniedziałku do niedzieli wystąpią dwa święta w dni inne niż niedziela, obniżenie wymiaru czasu pracy o 8 godzin następuje z tytułu jednego z tych świąt”. W wyniku derogacji zdania drugiego, pozostała w mocy zasada opisana w zdaniu pierwszym, która skutkuje obniżaniem wymiaru czasu pracy o 8 godzin za każdy dzień świąteczny, inny niż niedziela, bez względu na liczbę tego typu dni świątecznych w jednym tygodniu kalendarzowym.

Wskazany we wniosku drugi przepis związkowy, tj. art. 2 ustawy nowelizującej, jest przepisem o charakterze przejściowym. Przewiduje on, że: „Zmniejszenie wymiaru czasu pracy w okresie rozliczeniowym obejmującym grudzień 2006 r. nie może spowodować obniżenia wynagrodzenia za pracę wypłacanego pracownikowi za ten okres. Wynagrodzenie takie przysługuje za liczbę godzin pracy ustaloną na podstawie art. 130 Kodeksu pracy w dotychczasowym brzmieniu”.

W uzasadnieniu swego wniosku PKPP Lewiatan podkreśliła wyraźnie, że nie kwestionuje – co do zasady – regulacji ustawy nowelizującej, „zaskarżając jedynie zbyt krótki okres *vacatio legis*, jaki poprzedził jej wejście w życie”. Z podsumowania wniosku, a także z całości argumentacji zawartej w uzasadnieniu wniosku jednoznacznie wynika, że przedmiotem zaskarżenia wniosku skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego jest art. 4 ustawy nowelizującej, wyznaczający zbyt krótką – w opinii PKPP Lewiatan – *vacatio legis*. Przepisy wskazane jako związkowe, tj. art. 1 pkt 1 oraz art. 2 tej ustawy, określają natomiast horyzont zmian wprowadzonych przez ustawodawcę do kodeksu pracy. Ponadto wskazują, w jaki sposób zmiany te wpłynęły na sytuację prawną i faktyczną pracodawców oraz zatrudnianych przez nich pracowników. Zdaniem wnioskodawcy, ma to zasadnicze znaczenie dla oceny konstytucyjności art. 4 ustawy nowelizującej.

Wzorcami kontroli, wskazanymi przez wnioskodawcę, są szczegółowe zasady wyprowadzane z art. 2 Konstytucji, tj.: zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasada lojalnego postępowania państwa wobec jednostki, zasada poprawnej legislacji i zasada racjonalnego działania ustawodawcy.

2. Zarzuty sformułowane przez wnioskodawcę.

Zakwestionowane w *petitum* wniosku, skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego, unormowanie art. 4 w związku z art. 1 pkt 1 oraz art. 2 ustawy nowelizującej wymaga – w ocenie wnioskodawcy – konfrontacji z zasadami wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, tj. z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadą lojalnego postępowania państwa wobec jednostki, zasadą poprawnej legislacji oraz zasadą racjonalnego działania ustawodawcy.

Zdaniem wnioskodawcy, *vacatio legis* wynikająca z art. 4 ustawy nowelizującej nie spełnia standardów obowiązujących w państwie prawnym. Art. 4 ustawy nowelizującej określa bowiem termin wejścia w życie tej ustawy na 30 listopada 2006 r., tymczasem jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw nastąpiło 29 listopada 2006 r.

Wnioskodawca podkreśla, że zakwestionowana regulacja pogorszyła sytuację ekonomiczną pracodawców, którzy nie tylko ponieśli stratę, ale również utracili korzyści wynikające z nieoczekiwanej niemożności wywiązania się ze zobowiązań kontraktowych. W wyniku uchwalenia ustawy nowelizującej pracodawcy byli zobowiązani wypłacić pracownikom wynagrodzenie za drugi dzień świąteczny już w grudniu 2006 r. Zdaniem wnioskodawcy, w sytuacji gdy nowe rozwiązania prawne (wynikające z art. 1 pkt 1 i art. 2 ustawy nowelizującej) niosą ze sobą negatywne konsekwencje dla pracodawców, wprowadzenie ich w życie – zgodnie z zasadami poprawnej legislacji – wymaga odpowiednio długiego okresu dostosowawczego. W analizowanym przypadku zmiana przepisów nastąpiła po 1-dniowej *vacatio legis*. Tak krótki okres „spoczywania” ustawy sprawił, że pracodawcy byli „zaskoczeni” nowymi przepisami i nie mogli ze stosownym wyprzedzeniem przygotować się do zbliżającej się zmiany prawa. Odpowiednia *vacatio legis*, zgodna z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zdaniem PKPP Lewiatan, powinna korespondować z długością okresu rozliczeniowego trwającego przeciętnie 4 miesiące.

W związku z uchwaleniem ustawy nowelizującej pracodawcy ponieśli – zdaniem wnioskodawcy – znaczne koszty wynikające z konieczności zmiany organizacji pracy już w grudniu 2006 r. Z danych szacunkowych, przedstawionych przez wnioskodawcę, wynika, że realizacja nowych przepisów w bieżącym okresie rozliczeniowym – przy jednoczesnym wywiązaniu się ze zobowiązań kontraktowych, a także przy założeniu, że koszt jednej nadgodziny na jednego pracownika wynosi ok. 50 zł – miała kosztować przedsiębiorców 500 mln zł. W opinii wnioskodawcy, nałożenie takiego ciężaru ekonomicznego na przedsiębiorców powinno odbyć się zgodnie z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Wnioskodawca podkreślił, że art. 2 Konstytucji gwarantuje obywatelom pewność i stabilność prawa. Przejawia się to przede wszystkim w zapewnianiu obywatelom takiej sytuacji prawnej, w której będą mogli prowadzić swoje sprawy w zaufaniu, że podejmując decyzje ekonomiczne, opierają się na prawie pewnym, które nie ulegnie gwałtownej zmianie ani nie będzie pośrednio lub bezpośrednio kształtowało ich sytuacji wstecz. Zasada ta powinna więc dawać pracodawcom bezpieczeństwo prawne, umożliwiające przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych.

Zakwestionowane przepisy ustawy nowelizującej, zdaniem wnioskodawcy, całkowicie zaskoczyły pracodawców przez to, że spowodowały zmianę prawa w trakcie bieżącego okresu rozliczeniowego, nie zapewniły odpowiedniego okresu dostosowawczego, a tym samym naruszyły zasadę pewności prawa. Z powodu 1-dniowej *vacatio legis* pracodawcy nie mieli w praktyce możliwości, by uwzględnić zmianę przepisów, planując działalność w okresie rozliczeniowym obejmującym grudzień 2006 r. Aby uniknąć utraty korzyści i wywiązać się z przyjętych już zobowiązań kontraktowych,

byli zmuszeni do zorganizowania pracy w ramach nadgodzin lub do zatrudniania nowych pracowników, co jak wyżej wskazano, wiązało się z dodatkowymi kosztami.

3. Problematyka zachowania odpowiedniej *vacatio legis* w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat rozumienia konstytucyjnego nakazu ustanawiania przez ustawodawcę *vacatio legis* i nadawania jej „odpowiedniego” wymiaru czasowego. Wymóg ten nie jest wyrażony *expressis verbis* w Konstytucji. Nie budzi jednak wątpliwości – w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i poglądów przedstawicieli doktryny – że instytucja *vacatio legis* jest elementem składowym zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Wynika z zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasady przyzwoitej (poprawnej) legislacji (zob. wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42).

Spółeczny sens instytucji *vacatio legis* polega na tym, aby zapewnić obywatelom odpowiedni czas na zaznajomienie się z nowymi przepisami prawnymi oraz na dostosowanie się do wymagań, jakie niosą ze sobą nowe regulacje. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą TK „odpowiedniość” *vacatio legis* należy rozpatrywać w związku z możliwością pokierowania swoimi prawami z uwzględnieniem treści nowych przepisów. Wymóg zachowania *vacatio legis* należy bowiem odnosić nie do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, ale do jego możliwości zapoznania się z nowymi przepisami oraz możliwości adaptacyjnych, które bywają zróżnicowane (zob. wyroki TK: z 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 23; z 16 czerwca 1999 r., sygn. P. 4/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 98). Wymóg ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis* ma więc charakter gwarancyjny dla jednostek. Jest też jednym z warunków dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w prawa nabyte (zob. wyrok z 4 stycznia 2000 r., sygn. K. 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1).

Przy ocenie „odpowiedniości” *vacatio legis* – w ramach kontroli konstytucyjności wprowadzenia nowych przepisów do porządku prawnego – istotne znaczenie ma przedmiot i treść nowych regulacji, stopień ingerencji nowych przepisów prawa w dotychczasową sytuację prawną jednostki, a także to, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych i ile czasu potrzeba, by ich adresaci dostosowali się do nowych postanowień (zob. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165).

Minimalny standard *vacatio legis* wyznacza ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718, ze zm.), która w swym art. 4 przyjmuje, że dla wejścia w życie aktów normatywnych, zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, przewidziany jest czternastodniowy okres spoczynku. Od tej podstawowej zasady możliwe są jednak odstępstwa – w myśl art. 4 ust. 2 powołanej ustawy „w uzasadnionych przypadkach akty normatywne (...) mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym”. Zasada ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis* nie ma więc charakteru bezwzględnie obowiązującego. Jednakże odstępstwo od niej wymaga zaistnienia dostatecznie przekonujących argumentów. Trybunał Konstytucyjny jeszcze w okresie obowiązywania „małej konstytucji” z 1992 r. stwierdził, że odstępstwo od zasady pewności prawa, z której wynika wymóg odpowiedniego okresu dostosowawczego, jest dopuszczalne „w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna”

(zob. orzeczenie z 24 maja 1994 r., sygn. K. 1/94, OTK w 1994 r., poz. 10). Pogląd ten zachował aktualność również na gruncie Konstytucji z 1997 r., co zostało uzewnętrznione w wyroku TK z 25 czerwca 2002 r., sygn. K 27/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 92). Należy się bowiem zgodzić z poglądem, że przy skracaniu okresu *vacatio legis* wartość konstytucyjna związana z *vacatio legis* musi ustąpić innej, donioślejszej wartości konstytucyjnej, a nie – na przykład – faktom mającym charakter polityczny (zob. zdanie odrębne sędziego M. Safjana od wyroku z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147).

Kontrolując konstytucyjność przebiegu procesu legislacyjnego w zakresie zachowania wymogu odpowiedniego okresu spoczywania ustawy, Trybunał Konstytucyjny bada więc *casu ad casum*, czy ustawodawca, określając krótszą niż 14 dni *vacatio legis* lub też pomijając ją całkowicie, w istocie kierował się ważnym interesem społecznym.

W rozpatrywanej sprawie, zainicjowanej wnioskiem PKPP Lewiatan, Trybunał Konstytucyjny, musi zważyć, czy wprowadzeniu w życie zakwestionowanej ustawy nowelizującej towarzyszyły szczególne okoliczności uzasadniające wyznaczenie jedynie 1-dniowej *vacatio legis*.

4. Ocena konstytucyjności *vacatio legis* w ustawie nowelizującej kodeks pracy.

4.1. Zakres zmian art. 130 kodeksu pracy.

4.1.1. Zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 130 § 2 kodeksu pracy w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2004 r. (ustanowionym ustawą z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 213, poz. 2081) każde święto występujące w okresie rozliczeniowym i przypadające w innym dniu niż niedziela obniża wymiar czasu pracy o 8 godzin. Od tej zasady – przed wejściem w życie zakwestionowanej nowelizacji – były przewidziane wyjątki, unormowane w zdaniu drugim art. 130 § 2 kodeksu pracy. Przepis ten przewidywał, że jeśli w tygodniu, obejmującym siedem dni od poniedziałku do niedzieli, miały wystąpić dwa święta w inne dni niż niedziela, obniżenie wymiaru czasu pracy o 8 godzin następowało jedynie z tytułu jednego z tych świąt.

Na mocy art. 1 ust. 1 ustawy nowelizującej (wskazanego jako przepis zwiążkowy w rozpatrywanym wniosku) w art. 130 § 2 kodeksu pracy derogacji uległo zdanie drugie. W konsekwencji od 30 listopada 2006 r. w wypadku zbiegu dwóch dni świątecznych (poza niedzielą) w jednym tygodniu obowiązuje zasada opisana w zdaniu pierwszym. W każdym przypadku wystąpienia w okresie rozliczeniowym święta w innym dniu niż niedziela (niezależnie od liczby dni świątecznych w jednym tygodniu) wymiar czasu pracy jest obniżany o 8 godzin.

Ustawodawca, dokonując powyższej zmiany art. 130 § 2 kodeksu pracy, ustanowił także przepis przejściowy, tj. art. 2 ustawy nowelizującej, który regulował kwestię wynagradzania pracowników w okresie rozliczeniowym obejmującym grudzień 2006 r. Ustawodawca postanowił, że zmniejszenie wymiaru czasu pracy w tym okresie (na skutek uchylecia zdania drugiego art. 130 § 2 kodeksu pracy) „nie może spowodować obniżenia wynagrodzenia za pracę wypłacanego pracownikowi za ten okres. Wynagrodzenie takie przysługuje za liczbę godzin pracy ustaloną na podstawie art. 130 Kodeksu pracy w dotychczasowym brzmieniu”. Powyższe zmiany w przepisach kodeksu pracy, zgodnie z art. 4 ustawy nowelizującej, weszły w życie 30 listopada 2006 r.

4.1.2. W poprzednim stanie prawnym, zgodnie z art. 130 kodeksu pracy w brzmieniu sprzed nowelizacji, pracodawcy mogli wyznaczyć w maju 2006 r. i w grudniu

2006 r. jeden z dni wolnych dniem pracy. Mogła być to sobota lub inny dzień, który w danym zakładzie został ustalony jako wolny od pracy. Kodeks pracy nie gwarantuje bowiem pracownikom wolnych sobót, a jedynie przeciętnie 5-dniowy tydzień pracy (art. 129 § 1 kodeksu pracy). Wyznaczenie dodatkowego dnia pracy w jedną z sobót (lub inny wolny dzień) z tytułu „odpracowania” jednego z dni świątecznych nie było bezwzględnym obowiązkiem pracodawcy, ale jego uprawnieniem. W wypadkach zbiegu dni wolnych innych niż niedziela w jednym tygodniu, pracodawca miał prawo do samodzielnej, wewnątrzzakładowej regulacji w zakresie wymiaru czasu pracy, o ile byłaby ona korzystniejsza dla pracowników, niż wynikało to z obowiązujących przepisów (tzn. że nie będzie się z nią wiązało obniżenie wynagrodzenia za pracę).

Wyznaczenie wolnej soboty jako dzień pracy (w zamian za jeden ze zbiegających się dni świątecznych w maju i w grudniu) nie było możliwe w tych zakładach, w których zakładowy (ponadzakładowy) układ zbiorowy pracy przewidywał wszystkie soboty wolne. W takiej sytuacji już na podstawie poprzedniego brzmienia art. 130 kodeksu pracy pracodawca musiał skrócić wymiar czasu pracy o 8 godzin bez pomniejszenia wynagrodzenia (zob. M. Nałęcz, *Zbieg dwu dni świątecznych w jednym tygodniu*, „Monitor Prawa Pracy” 2006, nr 4).

4.1.3. Konsekwencją zmian wprowadzonych przez ustawę nowelizującą, był powrót do stanu prawnego sprzed 1 stycznia 2004 r., kiedy to pracownicy mieli prawo do tylu dni wolnych, ile dni świątecznych wystąpiło w dniach roboczych. Dokonana nowelizacja nie była więc nowością i nie przyznawała pracownikom nowych uprawnień, ale przywracała im te, które mieli przed trzema laty. Fakt ten podkreślił w swoim stanowisku Marszałek Sejmu, zaznaczając, że dotychczasowa regulacja art. 130 kodeksu pracy niejako „faworyzująca” interesy pracodawców obowiązywała niespełna trzy lata. Zdaniem Marszałka, dokonana 1 stycznia 2004 r. nowelizacja polegająca na dodaniu spornego zdania drugiego miała charakter epizodyczny, a przebieg dyskusji społecznej i parlamentarnej, poprzedzającej uchwalenie zasady wyrażonej w art. 130 § 2 zdaniu drugim kodeksu pracy, „wskazywał, że jej stabilność jest wysoce wątpliwa”.

Należy zauważyć, że znowelizowane przepisy nie zmieniają radykalnie zasad ustalania wymiaru czasu pracy na gruncie kodeksu pracy. Podstawowe przepisy regulujące tę kwestię (art. 129 i art. 130 § 1 i § 2 zdanie pierwsze kodeksu pracy) zachowały swe brzmienie. Derogacji poddano zaś wyjątek od zasady podstawowej wyrażonej w art. 130 § 2 zdaniu pierwszym (tj. zasady obniżania czasu pracy z tytułu występującego święta), wobec którego pojawiły się zarzuty niekonstytucyjności. Ingerencja ustawodawcy w dotychczasowy system obliczania wymiaru czasu pracy była więc wąska. W praktyce dotyczyła sytuacji, które mogą się pojawić najwyżej dwa razy w roku.

4.2. Cel nowelizacji.

4.2.1. Jak wynika z uzasadnienia dołączonego do projektu ustawy nowelizującej (druk sejmowy nr 863), celem ustawodawcy było wprowadzenie nowych przepisów jeszcze przed grudniem 2006 r. W okresie świąt Bożego Narodzenia miało bowiem po raz drugi w roku dojść do zbiegu w jednym tygodniu dwóch dni świątecznych innych niż niedziela. Z materiałów dokumentujących przebieg procesu legislacyjnego wynika, że ustawodawca kierował się kilkoma względami, które w jego ocenie uzasadniały potrzebę szybkiej nowelizacji art. 130 kodeksu pracy. Przede wszystkim derogacja zdania drugiego art. 130 § 2 kodeksu pracy miała usunąć wątpliwości, jakie wiązały się z jego interpretacją, w tym – wątpliwości co do jego konstytucyjności.

Jak wynika z wystąpień przedstawicieli Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (dalej: MPiPS) na posiedzeniu Komisji nadzwyczajnej ds. zmian w kodyfikacjach,

rozpatrującej projekt zakwestionowanej nowelizacji (z 20 września 2006 r.), a także z korespondencji między Rzecznikiem Praw Obywatelskich (dalej: RPO) a MPiPS oraz z szeregu enuncjacji prasowych, wątpliwości pojawiły się w związku z występującym po raz pierwszy od 1 stycznia 2004 r. (tj. od dnia wejścia w życie art. 130 § 2 kodeksu pracy w poprzednim brzmieniu) dwukrotnym zbiegiem dwóch dni świątecznych innych niż niedziela w jednym tygodniu – w maju (1 i 3 maja) oraz w grudniu (25 i 26 grudnia). Niepokój społeczny, jak wynika z pisma RPO z 24 stycznia 2006 r. skierowanego do MPiPS, wzbudzał fakt, że zmniejszenie tygodniowego wymiaru czasu pracy w tych okresach jedynie o 8 godzin było odczytywane jako obowiązek odpracowywania jednego z dwóch dni świątecznych.

W piśmie tym RPO stwierdził, że w wypadku wystąpienia dwóch świąt w jednym tygodniu dochodzi do kolizji norm ustawowych – tj. art. 151⁹ kodeksu pracy, (z którego wynika, że dniami wolnymi od pracy, oprócz niedziel, są święta określone w ustawie z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy, Dz. U. Nr 4, poz. 28, ze zm.) oraz normy wpływającej z art. 130 § 2 kodeksu pracy (z której wynika obowiązek odpracowania jednego z dwóch dni świątecznych przypadających w tym samym tygodniu). RPO wskazywał na artykuły prasowe, w których art. 130 § 2 kodeksu pracy był traktowany jako *lex specialis* w stosunku do normy określającej dni wolne od pracy („Służba Pracownicza” nr 12/2005, s. 9; „Rzeczpospolita” z 10 stycznia 2006 r., dodatek Dobra Firma, s. 2; „Gazeta Prawna” z 29 grudnia 2005 r., dodatek Praca i Podatki, s. 3). Rzecznik wyraził opinię, że taka wykładnia prowadzi do sytuacji, w której jedno ze świąt traci swój charakter i staje się z powodu konieczności jego odpracowania – dniem powszednim. RPO w przywołanym piśmie poprosił o podjęcie stosownych działań zmierzających do likwidacji opisanej kolizji norm. Podkreślił również, że przepisy kodeksu pracy dotyczące zagadnień czasu pracy „mają wyjątkowe znaczenie zarówno dla pracodawców, jak i pracowników. Dlatego też ważnym jest aby były one w swej treści przejrzyste, spójne i nie sprawiające problemów interpretacyjnych” (pismo RPO do MPiPS z 24 stycznia 2006 r., sygn. RPO-522084-VIII/06/MPR).

W związku z licznymi pytaniami kierowanymi do MPiPS, Departament Prawny tego Ministerstwa opublikował informację dotyczącą właściwej interpretacji art. 130 § 2 kodeksu pracy. Stanowisko w tej samej kwestii opublikowała również Państwowa Inspekcja Pracy (zob. *Wymiar czasu pracy*, „Doradca Podatnika” nr 1/2006; *Wymiar czasu pracy w maju i grudniu 2006 r. a przepisy układu zbiorowego pracy*, „Doradca Podatnika” nr 3/2006). Oba organy stwierdziły, że zgodnie z przepisami kodeksu pracy pracodawca może wyznaczyć w okresach rozliczeniowych obejmujących maj i grudzień 2006 r. inny wolny dzień – dniem pracy.

Z materiałów sejmowych wynika, że regulacji zawartej w art. 130 § 2 kodeksu pracy zarzucano także niezgodność z art. 66 Konstytucji. Wniosek do TK o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 130 § 2 zdanie drugie kodeksu pracy zamierzał skierować RPO. W piśmie z 10 maja 2006 r. skierowanego do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, RPO powtórzył wyrażoną we wcześniejszym piśmie opinię o kolizji między normami wpływającymi z art. 130 § 2 i z art. 151⁹ kodeksu pracy. Stwierdził ponadto, że przepis art. 130 § 2 kodeksu pracy pełnił funkcję ochronną jedynie w sytuacji, gdy w tygodniu przypadało jedno święto. Wymóg odpracowania drugiego dnia świątecznego, jego zdaniem, sprawiał, że święto traciło swój charakter i stawało się dniem powszednim. W przekonaniu RPO, dotychczasowe brzmienie art. 130 § 2 kodeksu pracy powodowało, że „duża liczba pracodawców, niejednokrotnie łamiąc prawa pracownicze, wyznacza sobotę jako dzień, w którym pracownik powinien »odpracować« święto”. Zdaniem RPO przepis ten pozostawał w sprzeczności z jedną z podstawowych zasad prawa pracy wyrażoną w art. 66 ust. 2 Konstytucji – tj. zasadą prawa do wypoczynku. Prawo to, jak podkreślał

RPO, jest realizowane między innymi poprzez ustalanie dni wolnych od pracy. Ochronie prawa do wypoczynku służą między innymi normy czasu pracy (dobowe i tygodniowe), wyjątkowość pracy nadliczbowej, zwiększenie wynagrodzenia za pracę nadliczbową oraz dni wolne od pracy. RPO stwierdził, że art. 130 § 2 kodeksu pracy powodował, iż dni wolne od pracy – także w ujęciu art. 66 ust. 2 Konstytucji – dzieliły się na dni wolne bez wyjątku oraz te, które trzeba było odpracować, w zależności od tego, jaki układ kalendarzowy nastąpił w danym roku. RPO wstrzymał się od złożenia wniosku do TK o stwierdzenie niezgodności art. 130 § 2 zdania drugiego kodeksu pracy z art. 66 ust. 2 Konstytucji po otrzymaniu informacji o projektowanej nowelizacji kodeksu pracy (pismo RPO z 10 maja 2006 r. do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, RPO-552084-VIII/06/MPR).

4.2.2. Wobec rozbieżnej interpretacji art. 130 kodeksu pracy, a także zarzutów jego niekonstytucyjności, MPiPS opracowało projekt ustawy nowelizującej kodeks pracy z intencją, by nowe przepisy obowiązywały już w grudniu 2006 r. Przedstawicielka MPiPS, na drugim posiedzeniu Komisji nadzwyczajnej wyraźnie zaznaczyła, że „nowelizacja rządowa jest odpowiedzią na te [tj. formułowane przez RPO] wątpliwości dotyczące zgodności art. 130 z konstytucją” (protokół nr 12 z posiedzenia Komisji nadzwyczajnej ds. zmian kodyfikacyjnych z 11 października 2006 r.).

Trybunał Konstytucyjny ustalił, że z przebiegu prac nad uchwaleniem ustawy nowelizującej wynika więc, że ustawodawca postanowił zmienić brzmienie art. 130, kierując się zasadą nadrzędności Konstytucji nad aktami niższego rzędu oraz obowiązkiem realizacji postanowień art. 66 ust. 2 Konstytucji. Zasada nadrzędności Konstytucji ma charakter zasady ustrojowej i jest bezpośrednio związana z koncepcją demokratycznego państwa prawa. Dla zabezpieczenia prymatu Konstytucji nad innymi aktami normatywnymi, a poprzez to dla realizacji wartości, zasad i norm konstytucyjnych ustrojodawca przewidział silne gwarancje (m.in. powołał Trybunał Konstytucyjny, wyposażając go w kompetencję kontroli konstytucyjności aktów normatywnych). Najwyższa moc prawna Konstytucji w hierarchicznie zbudowanym systemie prawa (art. 8 Konstytucji) oznacza, że żadna norma prawna niższej rangi nie może być sprzeczna z normami konstytucyjnymi. W doktrynie utrwalił się pogląd, że zasada nadrzędności Konstytucji – w aspekcie pozytywnym – statuuje obowiązek realizacji wszelkich jej postanowień. Wynika stąd nakaz spójności – przepisy aktów niższego rzędu muszą zawierać treści pozwalające na urzeczywistnienie postanowień ustawy zasadniczej w sposób możliwie najpełniejszy. W aspekcie negatywnym – zasada ta oznacza zakaz wydawania aktów prawnych sprzecznych z Konstytucją (zob. np. Z. Czeszejko-Sochacki, *Pojęcie i istota kontroli konstytucyjności*, [w:] *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 161; K. Działocha, *uwagi do art. 8*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, t. 5).

Trybunał ustalił ponadto, że analiza sytuacji, która zaowocowała inicjatywą ustawodawczą zmierzającą do nowelizacji art. 130 kodeksu pracy, wskazuje, że zarówno RPO, występując do MPiPS z wyżej cytowanym pismem, jak i rząd, reprezentowany przez MPiPS, a w dalszej kolejności Sejm oraz niezgłaszający poprawek do projektu nowelizacji Senat – podzielili pogląd o potrzebie uregulowania spornej kwestii zbiegu dwóch dni świątecznych. U źródła tej nowelizacji leżała przede wszystkim kwestia usunięcia wątpliwości co do konstytucyjności art. 130 § 2 kodeksu pracy.

Podjęcie prac nowelizacyjnych nad art. 130 kodeksu pracy wskazuje, że ustawodawca podzielił zastrzeżenia RPO. Mając na względzie zasadę nadrzędności ustawy zasadniczej w systemie źródeł prawa i wynikający z niej nakaz spójności, prawodawca –

zgodnie z obowiązkami, jakie nakłada na niego art. 8 Konstytucji – podjął działania w celu ochrony wartości (praw) wyrażonych w art. 66 ust. 2 Konstytucji.

4.3. Wyznaczenie terminu wejścia w życie nowych przepisów.

4.3.1. W projekcie ustawy nowelizującej termin wejścia w życie nowych przepisów został wyznaczony zgodnie ze schematem określonym w § 45 ust. 1 pkt 4 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908; dalej: zasady techniki prawodawczej) – tj. przez ustalenie końcowego dnia *vacatio legis*. Projektodawca ustawy określił termin wejścia w życie ustawy nowelizującej przez dzień oznaczony kalendarzowo. Dzięki tej technice ustawodawca uzyskał pełną kontrolę nad datą wprowadzenia nowych regulacji w obowiązujący system prawa. W doktrynie podkreśla się, że „zaletą wszystkich kalendarzowych form wyznaczenia dnia wejścia w życie jest to, że wyznaczają one ów dzień jednoznacznie” (zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 119). Stosowanie tej techniki wiąże się jednak z pewnym niebezpieczeństwem. Wyznaczając dzień wejścia w życie aktu normatywnego w taki sposób, należy przewidzieć odpowiedni czas na podpisanie ustawy i jej ogłoszenie. W przeciwnym wypadku „wbrew woli twórcy ustawy, *vacatio legis* przewidziana w projekcie może ulec niebezpiecznemu skróceniu, a w skrajnych okolicznościach termin wejścia ustawy w życie może zbiec się z dniem jej ogłoszenia” (*tamże*).

4.3.2. W rozpatrywanej sprawie, Sejm uchwalił ustawę nowelizującą 18 października 2006 r. i przekazał ją do Senatu 23 października 2006 r. Senat, po jej rozpatrzeniu, uchwałą z 9 listopada 2006 r., przyjął ustawę bez poprawek. Wyznaczając kalendarzowy termin wejścia ustawy w życie, ustawodawca nie miał w istocie kontroli nad ostateczną długością *vacatio legis*. Nie miał bowiem wpływu na to, kiedy ustawa zostanie podpisana przez Prezydenta i ogłoszona w Dzienniku Ustaw. Wobec tego nie można jednoznacznie uznać, że w przypadku zakwestionowanej ustawy nowelizującej, jej twórca miał konkretny zamiar skrócenia *vacatio legis* do 1 dnia. Jednakże, wybierając ten sposób oznaczenia dnia wejścia w życie ustawy (tj. zgodnie z § 45 ust. 1 pkt 4 zasad techniki prawodawczej) i mając świadomość, że tak wyznaczony termin nie jest zbyt odległy, ustawodawca musiał się godzić na ewentualne skrócenie standardowego okresu spoczywania.

Jak wskazuje się w doktrynie, przy podejmowaniu decyzji o terminie wejścia w życie ustawy, jej twórca musi brać pod uwagę różne czynniki, w tym m.in. skuteczne osiągnięcie celów, dla których akt ten został wydany (zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *op.cit.*, s. 111). W rozpatrywanej sprawie ustawodawca kierował się tym, aby cel nowelizacji – tj. usunięcie wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 130 kodeksu pracy wobec zbliżającego się w grudniu 2006 r. zbiegu dni świątecznych w jednym tygodniu – został osiągnięty. Kierując się tą właśnie motywacją, wyznaczył termin wejścia nowych przepisów w życie, według techniki, która dawała mu największą kontrolę nad chwilą wprowadzenia ich do obowiązującego systemu prawa.

4.3.3. Jak wskazano wyżej, zasada zachowania odpowiednio długiej *vacatio legis* nie ma charakteru absolutnego i można od niej odstąpić ze względu na dostatecznie ważny interes publiczny (zob. wyroki TK: z 20 grudnia 1999 r. sygn. K. 4/99 oraz z 21 grudnia 1999 r., sygn. K. 22/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 166). W orzecznictwie TK ugruntował się pogląd, że w szczególności ocena odpowiedniości *vacatio legis* zależy też od innych zasad i wartości konstytucyjnych, odnoszących się do danej regulacji prawnej (zob.

orzeczenia TK: sygn. K. 1/94, z 11 września 1995 r., sygn. P. 1/95, OTK w 1995 r., poz. 26; sygn. K. 27/02, a także W. Sokolewicz, *uwagi do art. 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 37).

Trybunał Konstytucyjny uznał, że ustawodawca kierował się w tym wypadku dostatecznie ważnym interesem społecznym, jakim było wyeliminowanie z porządku prawnego normy, wobec której były formułowane – także przez konstytucyjny organ państwa, tj. RPO – zarzuty niezgodności z Konstytucją. Analiza przebiegu prac legislacyjnych demonstruje wyraźnie determinację twórcy ustawy do jednoznacznego ustalenia wymiaru czasu pracy w sposób niekolidujący przede wszystkim z art. 66 Konstytucji. Taka motywacja nie ma charakteru politycznego ani nie służy jedynie celom doraźnym, jej źródłem jest bowiem ochrona jednej z doniosłych wartości konstytucyjnych.

5. Kwestia zaskoczenia adresatów nowymi przepisami.

5.1. Wyznaczenie tak krótkiego okresu *vacatio legis* w przypadku badanej ustawy nowelizującej łagodzi w pewien sposób to, że wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, adresaci nowych regulacji nie mogli być nimi „całkowicie zaskoczeni” (podkreślali to w swych stanowiskach zarówno Prokurator Generalny, jak i Marszałek Sejmu).

Kluczowe zarzuty wnioskodawcy koncentrują się wokół tego, że 1-dniowa *vacatio legis* nie wystarczyła na zapoznanie się i adaptację do nowych warunków prawnych i była całkowitym zaskoczeniem dla pracodawców. Zdaniem wnioskodawcy, odpowiednia *vacatio legis* powinna wynosić co najmniej 4 miesiące i nie obejmować grudnia 2006 r.

Oceniając, czy pracodawcy faktycznie zostali „całkowicie zaskoczeni” nowymi regulacjami, Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę kilka okoliczności. Po pierwsze uwzględnił to, że dyskusja na temat zbiegu dni świątecznych w maju i grudniu 2006 r. była prowadzona na łamach prasy co najmniej od końca 2005 r. – również w aspekcie zgodności przepisów art. 130 kodeksu pracy z Konstytucją. Fakt prowadzenia publicznej debaty nad podstawowymi rozwiązaniami, które znalazły się w nowych regulacjach, pojawia się w poglądach doktryny jako okoliczność poniekąd usprawiedliwiająca wyjątkowe wprowadzenie ustawy w życie w dniu jej ogłoszenia, a więc bez *vacatio legis* (zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *op. cit.*, s. 113).

Po drugie, jak wynika z uzasadnienia dołączonego do projektu ustawy nowelizującej, tekst projektu ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414).

Po trzecie, projektowana ustawa, w ramach konsultacji społecznych, została także przekazana do zaopiniowania m.in. wnioskodawcy, tj. PKPP Lewiatan. Wnioskodawca nie zgłosił swego stanowiska w ustawowym terminie, jednakże jego opinia została dostarczona na wspomniane wyżej posiedzenia Komisji nadzwyczajnej i była przedmiotem dyskusji. Organizacje pracodawców zrzeszone w PKPP Lewiatan, a także w Konfederacji Pracodawców Polskich miały więc świadomość planowanej zmiany przepisów już na grudzień 2006 r.

Po czwarte, art. 1 ust. 1 ustawy nowelizującej, uchylający zdanie drugie art. 130 § 2 kodeksu pracy, oraz art. 2 ustawy nowelizującej, regulujący kwestię wynagrodzeń pracowników w okresie rozliczeniowym obejmującym grudzień 2006 r., były zawarte w projekcie od samego początku i nie zostały zmienione w trakcie procesu legislacyjnego. Zmianie uległ jedynie art. 4, w pierwotnym projekcie przewidywał on bowiem wejście w życie projektowanej ustawy 1 października 2006 r. Ponieważ prace nad jej uchwaleniem przedłużały się, zmieniono termin wejścia w życie na 30 listopada 2006 r. Tę okoliczność TK również uwzględnił, ponieważ zgodnie z wyrokiem z dnia 31 stycznia 2006 r. (sygn. K

23/03) „przy ocenie zgodności aktów normatywnych z obowiązkiem zachowania odpowiedniej *vacatio legis* należy także wziąć pod uwagę możliwość zapoznania się przez zainteresowanych z treścią projektowanej regulacji prawnej w trakcie postępowania ustawodawczego”. Trybunał podtrzymuje pogląd, wyrażony w orzeczeniu o sygn. K 23/03, że inaczej należy ocenić rozwiązania prawne poddane konsultacjom z zainteresowanymi i wprowadzone od początku do projektu aktu prawnego i przyjęte w niezmienionym brzmieniu przez Sejm i Senat, inaczej natomiast – regulacje wprowadzone na ostatnich etapach procesu ustawodawczego bez wcześniejszych konsultacji z zainteresowanymi grupami społecznymi. W pierwszym wypadku „zainteresowani dowiadują się o zamierzeniach ustawodawcy z wyprzedzeniem i mogą w praktyce rozpocząć dostosowywanie się do nowej regulacji zaraz po jej ustanowieniu przez parlament, a więc jeszcze przed podpisaniem ustawy przez Prezydenta i przed ogłoszeniem jej w Dzienniku Ustaw” (wyrok TK z 31 stycznia 2006 r., sygn. K 23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8).

Należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię, którą Trybunał Konstytucyjny poruszył w wyroku z 13 lipca 2004 r., sygn. P 20/03. Oceniając odpowiedniość *vacatio legis*, TK zwrócił uwagę na różnicę między sytuacją, w której nowe przepisy mogą mieć zastosowanie już w dniu wejścia w życie, a sytuacją, w której choć przepisy weszły w życie, w praktyce znajdują zastosowanie po upływie określonego czasu. TK stwierdził wówczas, że w tym wypadku „mamy do czynienia z rozbieżnością oceny formalnej i faktycznej. Formalnie ustawa zmieniająca weszła w życie w dniu jej ogłoszenia, natomiast praktycznie – ze względu na datę ogłoszenia kampanii wyborczej – mogła być stosowana dopiero po 17 dniach od ogłoszenia. W ocenie Trybunału, ten okres powinien wystarczyć na zapoznanie się z treścią nowego unormowania” (wyrok TK z 13 lipca 2004 r., sygn. P 20/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 64).

5.2. Stanowiące przedmiot kontroli konstytucyjności nowe przepisy kodeksu pracy, choć obowiązywały od 30 listopada 2006 r., mogły być w praktyce zastosowane ponad trzy tygodnie po ich wejściu w życie, tj. 25 i 26 grudnia 2006 r. Ponadto, biorąc pod uwagę, że Senat przyjął ustawę bez poprawek 9 listopada 2006 r., należy stwierdzić, iż zainteresowani dowiedzieli się o zamierzeniach ustawodawcy z wyprzedzeniem i mogli w praktyce rozpocząć dostosowywanie się do nowej regulacji zaraz po jej ustanowieniu przez parlament. Dodatkowo w ramach procesu legislacyjnego prowadzone były konsultacje z konfederacjami pracodawców (w tym z wnioskodawcą), które miały świadomość, że ustawodawca zmierzał do tego, by nowe przepisy obowiązywały w grudniu 2006 r.

Reasumując, Trybunał Konstytucyjny uznał, że pomimo bardzo krótkiego okresu *vacatio legis* art. 4 ustawy nowelizującej nie narusza art. 2 Konstytucji. Należy się zgodzić z Marszałkiem Sejmu, iż istotnie przepis ten nie może być wzorcowym przykładem respektowania przez ustawodawcę zasady ochrony zaufania obywateli do państwa. Na aprobatę zasługiwałyby bowiem taka praktyka wprowadzania w życie aktów normatywnych, która poprzez określenie dostatecznie odległych terminów wejścia w życie, stwarzała realną gwarancję wszystkim ich adresatom do przygotowania się do realizacji postanowień takich aktów. Jest oczywiste, że jeżeli nie zachodzą sytuacje nadzwyczajne, to okres „spoczywania” ustawy powinien być dostatecznie długi (zob. wyrok TK z 3 października 2001 r., sygn. K 27/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 209). W sprawie, która została zainicjowana wnioskiem PKPP Lewiatan, mamy jednak do czynienia z sytuacją, w której ustawodawca, mając na względzie wymóg zgodności z Konstytucją aktów normatywnych niższego rzędu oraz prawa pracowników wypływające z art. 66 Konstytucji, odstąpił od zachowania standardowej *vacatio legis*. Wymóg zgodności norm niższego rzędu z Konstytucją ma charakter bezwzględny, tymczasem zasada zachowania odpowiednio długiej *vacatio legis* nie ma charakteru absolutnego i dopuszczalne

są od niej odstępstwa. Ustawodawca kierował się nie tylko własną oceną zgodności art. 130 § 2 kodeksu pracy z Konstytucją, ale także przedstawioną w tej sprawie opinią RPO.

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje pogląd wyrażony w wyroku z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, że jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale także niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych przepisów prawnych. „W szczególności ryzyko związane z wszelką działalnością gospodarczą obejmuje również ryzyko niekorzystnych zmian systemu prawnego” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29).

Biorąc pod uwagę wszystkie zaistniałe w rozpatrywanej sprawie okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.