

3/1/A/2014

WYROK

z dnia 21 stycznia 2014 r.

Sygn. akt P 26/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski – przewodniczący

Mirosław Granat

Wojciech Hermeliński

Leon Kieres

Teresa Liszcz – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 21 stycznia 2014 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Gliwicach:

czy art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458, ze zm.) jest zgodny z art. 2, art. 24, art. 32, art. 64 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67),

o r z e k a:

Art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 229, poz. 1494, z 2011 r. Nr 134, poz. 777 i Nr 201, poz. 1183 oraz z 2013 r. poz. 645) w zakresie, w jakim dotyczy pracowników samorządowych zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz 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, z 2010 r. Nr 76, poz. 491 oraz z 2011 r. Nr 168, poz. 1007).

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

* Sentencja została ogłoszona dnia 29 stycznia 2014 r. w Dz. U. poz. 136.

1. Postanowieniem z 19 czerwca 2012 r. (sygn. akt VI P 523/11) Sąd Rejonowy Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gliwicach, Wydział VI (dalej: Sąd Rejonowy w Gliwicach lub sąd pytający), zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym dotyczącym zgodności art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458, ze zm.; dalej: u.p.s.) z art. 2, art. 24, art. 32, art. 64 ust. 1 Konstytucji oraz 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.; dalej: Karta lub EKS).

Pytanie prawne zostało sformułowane w związku z następującym stanem faktycznym:

Przed Sądem Rejonowym w Gliwicach toczy się postępowanie z powództwa Z.R. przeciwko Gminie Gliwice o wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych w okresie od 1 października 2008 r. do 31 lipca 2009 r. Jak wynika z akt sprawy, powódka była zatrudniona w Rodzinnym Domu Dziecka w Gliwicach, na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, w pełnym wymiarze czasu pracy, na stanowisku dyrektora-wychowawcy, w okresie od 1 stycznia 2004 r. do 31 sierpnia 2010 r. Powódka świadczyła pracę nie w zadaniowym, lecz w podstawowym wymiarze czasu pracy, który wynosił 8 godzin na dobę i przeciętnie 40 godzin w pięciodniowym tygodniu pracy, w miesięcznym okresie rozliczeniowym.

Rodziny Dom Dziecka w Gliwicach był gminną jednostką budżetową, dla której organem prowadzącym było miasto Gliwice, zaś nadzór pedagogiczny pełnił Wojewoda Śląski (Wydział Polityki Społecznej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach). Powódka była zatem pracownikiem samorządowym w rozumieniu art. 2 pkt 3 u.p.s. Należy jednak zwrócić uwagę na nietypowy charakter stosunku pracy powódki. Była ona jednocześnie dyrektorem placówki i wychowawcą. W istocie jej rola polegała na byciu matką zastępczą dla gromadki dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej, która zamieszkiwała wraz z nimi i pełniła wobec nich funkcje faktycznego i prawnego opiekuna, z pomocą innych wychowawców i ewentualnie wolontariuszy.

Sąd ustalił, że powódka w okresie objętym pozwem świadczyła pracę ponad obowiązujące ją normy czasu pracy, bowiem zakres zadań pracowniczych, konieczność zapewnienia całodobowej opieki przebywającym w placówce podopiecznym i niedostateczna obsada kadrowa placówki uniemożliwiały jej wykonanie zadań w ciągu 8 godzin dziennie. W okresie objętym sporem powódka – według ustaleń sądu – świadczyła pracę przeciętnie po 14 godzin dziennie od poniedziałku do piątku i po 12 godzin dziennie w soboty i niedziele, a więc niewątpliwie świadczyła pracę w godzinach nadliczbowych. Za czas przepracowany powyżej podstawowego wymiaru czasu pracy powódce nie zostało wypłacone wynagrodzenie ani nie zostały jej udzielone dni wolne od pracy (s. 3 i 4 pytania prawnego).

Pytający sąd powziął w związku z tym wątpliwość, czy pozbawienie pracownika samorządowego prawa do dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych, wynikające z art. 42 ust. 4 u.p.s., jest zgodne z konstytucyjnymi zasadami: równości wobec prawa i niedyskryminacji (art. 32 Konstytucji), sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), ochrony pracy (art. 24 Konstytucji), ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji), a także z prawem do sprawiedliwego wynagrodzenia (art. 4 ust. 2 EKS).

Zakwestionowany przepis budzi, zdaniem sądu, wątpliwości konstytucyjne, ponieważ regułą jest to, że pragmatyki służbowe normują uprawnienia pracownicze korzystniej niż ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: Kodeks pracy lub k.p.). Tymczasem art. 42 ust. 4 u.p.s., jako *lex*

specialis, niekorzystnie traktuje pracowników samorządowych. Ustawodawca nie przewidział bowiem w ich przypadku prawa do dodatku do wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, podczas gdy innym pracownikom (zatrudnionym na podstawie Kodeksu pracy), oprócz normalnego wynagrodzenia, przysługuje – zgodnie z art. 151¹ k.p. – prawo do dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych.

Zdaniem sądu, nie ma przekonujących argumentów usprawiedliwiających różnicowanie traktowania – w zakresie wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych – pracowników samorządowych oraz pracowników nieposiadających takiego statusu. Sąd podniósł, że „wynagrodzenie za pracę nadliczbową nie tylko stanowi ekwiwalent z tytułu wykonanej pracy, mając w tym zakresie charakter dopłaty, lecz również rekompensuje zwiększony wysiłek oraz uciążliwość pracy nadliczbowej, w tym jej negatywny wpływ na możliwość organizowania przez pracownika jego czasu wolnego”. Zwiększone wynagrodzenie za pracę nadliczbową powinno też w pewnym stopniu pełnić funkcję prewencyjną, powstrzymując pracodawców od zwiększenia obciążeń pracowników i zachęcając ich pośrednio – w razie trwałego wzrostu zapotrzebowania na pracę – do zwiększania zatrudnienia.

2. W piśmie z 10 grudnia 2012 r., Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. Uzasadniając swoje stanowisko, Marszałek Sejmu uznał, że nie została wykazana zależność pomiędzy odpowiedzią Trybunału Konstytucyjnego na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy zawisłej przed sądem pytającym (nie została spełniona przesłanka funkcjonalna). Za takim wnioskiem – w jego ocenie – przemawiają dwojakiego rodzaju argumenty.

Pierwszy z nich dotyczy wymogu dokonania prawidłowej kwalifikacji prawnej okoliczności sprawy zawisłej przed sądem pytającym. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę na niezupełność ustaleń dotyczących stanu faktycznego sprawy leżącej u podstaw rozpoznawanego pytania prawnego. Warunkiem nabycia uprawnienia do wynagrodzenia lub czasu wolnego z tytułu wykonywania pracy w godzinach nadliczbowych – zgodnie z art. 42 ust. 4 u.p.s. – jest realizowanie tej pracy „na polecenie przełożonego”. Z przedstawionych przez sąd ustaleń wynika, że przełożonym pozwanej (dyrektora Rodzinnego Domu Dziecka) był Prezydent Miasta Gliwice. W ocenie Marszałka Sejmu, w pytaniu prawnym sąd pytający nie odniósł się w żaden sposób do tego elementu kwestionowanej normy; nie wskazał, czy ta przesłanka nabycia uprawnień do wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych została zrealizowana lub też z jakich przyczyn sąd odstąpił od badania tego elementu hipotezy. Rodzi to wątpliwości co do dopuszczalności uruchomienia instrumentu prawnego, jakim jest pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, które może zostać skierowane wyłącznie na takim etapie postępowania sądowego, gdy ustalone są już okoliczności pozwalające na przyjęcie, że dany przepis prawa powinien znaleźć zastosowanie dla ich oceny prawnej.

Wątpliwości co do dopuszczalności pytania prawnego budzi także – zdaniem Marszałka Sejmu – przedstawiona przez sąd pytający interpretacja skutków ewentualnego stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu dla sytuacji prawnej powódki. Zastrzeżenia rodzi przyjęta przez sąd kwalifikacja prawna sytuacji powódki na gruncie przepisów Kodeksu pracy, które znalazłyby zastosowanie po wyeliminowaniu z systemu prawa art. 42 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych.

W ocenie Marszałka Sejmu, w przypadku derogacji zakwestionowanego przepisu, wskazany w pytaniu prawnym art. 151¹ k.p. nie znajdzie zastosowania, ponieważ sytuacja prawna powódki, pełniącej funkcję dyrektora gminnej jednostki budżetowej, jest objęta hipotezą normy wynikającej z art. 151⁴ k.p., wyłączającego prawo do wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych pracowników zajmujących kierownicze stanowiska w

zakładzie pracy. Wyeliminowanie z obrotu prawnego art. 42 ust. 4 u.p.s. nie zmieni zatem kierunku rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie w sposób, który zrekonstruował sąd pytający. Ewentualna zmiana może wręcz mieć charakter dla powódki niekorzystny, pozbawiając ją prawa do jakiegokolwiek rekompensaty z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych. Przede wszystkim jednak nie umożliwi sądowi zasądzenia wynagrodzenia powiększonego o wysokość dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych, co sąd pytający uznaje za istotę problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie.

W związku z tym Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. W piśmie z 24 grudnia 2012 r., Prokurator Generalny również wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadniając swój wniosek, Prokurator Generalny przypomniał, że dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego warunkowana jest spełnieniem trzech przesłanek: podmiotowej, przedmiotowej oraz funkcjonalnej. Pierwsza i druga z nich zostały – w jego ocenie – spełnione. Wątpliwości budzi jednak spełnienie przesłanki funkcjonalnej, ponieważ pytający sąd formułuje swoje wątpliwości tylko potencjalnie – na wypadek uwzględnienia powództwa. W sprawie leżącej u podstaw pytania prawnego merytoryczne rozstrzygnięcie nie jest jeszcze znane, jednak pytający sąd z góry zakłada – jak wynika z uzasadnienia pytania prawnego – przyznanie powódce świadczenia. Tymczasem w hipotetycznej sytuacji, w której świadczenie nie zostałoby jednak przyznane (a zatem problem wysokości tego świadczenia w ogóle by nie powstał), wydanie przez Trybunał Konstytucyjny merytorycznego orzeczenia oznaczałoby dokonanie abstrakcyjnej kontroli przepisu, co nie jest dopuszczalne w postępowaniu inicjowanym pytaniem prawnym.

W ocenie Prokuratora Generalnego, możliwość skutecznego dochodzenia przez powódkę dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych uwarunkowana jest nie tyle rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego co do konstytucyjności kwestionowanego art. 42 ust. 4 u.p.s., ile ustaleniem przez sąd relacji między tym przepisem a art. 151¹ § 1 albo art. 151⁴ k.p. Ocena bowiem, czy wysokość rekompensaty za pracę w godzinach nadliczbowych jest, czy też nie jest limitowana art. 42 ust. 4 u.p.s., należy do wyłącznej właściwości sądu pytającego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, pytanie prawne dotyczy oceny zgodności aktu normatywnego (ustawy o pracownikach samorządowych) z aktem tej samej rangi, niestojącym wyżej w hierarchii źródeł prawa (Kodeksem pracy). Sąd pytający dąży w istocie do uzyskania wiążącej wykładni art. 42 ust. 4 w związku z art. 43 ust. 1 u.p.s., a także do konfrontacji ich treści z przepisami Kodeksu pracy. Jego argumenty, dotyczące współwystępowania w systemie prawnym różnych zasad rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych, tj. zawartego w Kodeksie pracy oraz w pragmatykach pracowniczych, w tym w ustawie o pracownikach samorządowych, odnoszą się do horyzontalnej zgodności przepisów. Tymczasem, zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego poglądem, w razie poziomej sprzeczności przepisów organy stosujące prawo muszą w drodze interpretacji same usunąć istniejące kolizje. O ile Trybunał Konstytucyjny orzeka tylko w wypadku kolizji pionowych (sprzeczność z aktem wyższej rangi), o tyle sądy i organy bezpośrednio stosujące prawo są zobowiązane – w wypadku dostrzeżenia sprzeczności horyzontalnej, niejednoznaczności, interferencji unormowania – doprowadzić w drodze interpretacji do ładu legislacyjnego i usunięcia sprzeczności w drodze interpretacji. Rozwiązywanie sprzeczności poziomej norm należy

zatem do organów stosujących prawo, w tym sądów, które mają możliwość samodzielnego dokonywania wykładni prawa.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 17 stycznia 2014 r. zajął dodatkowe stanowisko w sprawie, w szczególności przez stwierdzenie, że: art. 42 ust. 4 u.p.s. w zakresie, w jakim dotyczy pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy, jest zgodny z art. 2, art. 24, art. 32 Konstytucji oraz z art. 4 pkt 2 EKS. W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wniósł, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady równości, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że ustawa o pracownikach samorządowych jest głównym źródłem prawa regulującym status pracowników administracji samorządowej, stanowiących odrębną grupę w ramach korpusu administracji publicznej. Ustawa ta stanowi „pragmatykę służbową”, czyli zespół przepisów w sposób szczególny regulujący sprawy „stosunku służbowego” oraz prawa i obowiązki wyszczególnionej grupy zawodowej. Cechą dystynktywną „pragmatyk służbowych” jest – jak podkreślił Marszałek Sejmu – odrębność tego typu aktu, a nie jak twierdzi pytający sąd, ich uprzywilejowujący charakter.

Zdaniem Marszałka Sejmu, wymóg dyspozycyjności, uzasadniony udziałem pracowników samorządowych w realizacji zadań publicznych, stanowi cechę różnicującą status tej grupy zawodowej w porównaniu do innych grup pracowniczych. Dyspozycyjność pracowników samorządowych oznacza, że „obowiązujące ich ramy czasowe świadczenia pracy są – w stosunku do reguł wynikających z powszechnego prawa pracy – poszerzone”. Polecenie wykonywania pracy ponadwymiarowej w przypadku pracownika podlegającego w tym zakresie regulacjom Kodeksu pracy nie tylko wymaga spełnienia szczególnych przesłanek dopuszczalności, lecz także pociąga za sobą konieczność szczególnej, dodatkowej rekompensaty. W przypadku pracownika samorządowego praca ponadwymiarowa jest, jak podkreślił Marszałek Sejmu, obowiązkiem, który mieści się we wspomnianych poszerzonych granicach czasowych obowiązku wykonywania pracy. Konsekwencją wymogu dyspozycyjności pracownika samorządowego jest więc traktowanie (w zakresie reguł wynagradzania) pracy mieszczącej się w obowiązujących pracownika normach czasu pracy oraz pracy ponadnormatywnej – w ten sam sposób.

Marszałek Sejmu zwrócił przy tym uwagę, że większa dyspozycyjność pracowników samorządowych i ich ograniczone prawo do wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych jest rekompensowane wieloma uprawnieniami i przywilejami o charakterze moralnym lub materialnym, które w powszechnym stosunku pracy nie występują.

Szczegółowa i kompleksowa analiza rozwiązań normatywnych przyjętych na gruncie Kodeksu pracy i ustawy o pracownikach samorządowych nie pozwala, w ocenie Marszałka Sejmu, na uznanie, że zaskarżona regulacja jest niekorzystna dla pracowników samorządowych. Ustawa o pracownikach samorządowych przewiduje bowiem znaczniejszą swobodę w wyborze przez pracownika samorządowego sposobu rekompensaty za pracę w godzinach nadliczbowych. Generalną zasadą rekompensaty za pracę w godzinach nadliczbowych w odniesieniu do tej grupy pracowników, jest – według wyboru pracownika – wynagrodzenie albo czas wolny w tym samym wymiarze. Dodatkowo, w przypadku wykorzystania drugiej formy rekompensaty, pracownikowi samorządowemu przysługuje w pewnym zakresie prawo wiążącego dla pracodawcy wyboru terminu wykorzystania czasu wolnego udzielonego w zamian za nadgodziny. Oznacza to nieobowiązywanie kodeksowej zasady narzucania pracownikowi formy rekompensaty pracy nadliczbowej (art. 151² § 2 k.p.).

W konkluzji swych rozważań Marszałek Sejmu wyraził pogląd, że kryterium zróżnicowania sytuacji prawnej pracowników samorządowych, w kwestii sposobu rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych, znajduje racjonalne uzasadnienie w celu ustawy, ten zaś ma oparcie w wartościach konstytucyjnych. Jednocześnie zachowana została równowaga pomiędzy obciążeniami a uprawnieniami pracowników samorządowych, co pozwala, zdaniem Marszałka Sejmu, uznać, że kryterium różnicujące nie narusza zasady sprawiedliwości społecznej.

W świetle tych ustaleń Marszałek Sejmu uznał, że art. 42 ust. 4 u.p.s. w zakresie, w jakim dotyczy pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy, jest zgodny z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji.

Marszałek Sejmu za niezasadny uznał również zarzut naruszenia art. 24 Konstytucji. W jego ocenie, przyjęta konstrukcja prawna pozostawia pracodawcy samorządowemu swobodę w sferze organizacji czasu pracy, utrzymując jednocześnie konieczny standard ochrony praw pracowniczych. Konstytucyjny standard ochrony realizowany jest zarówno przez specyficzne rozwiązania przewidziane na gruncie ustawy o pracownikach samorządowych, jak i za pośrednictwem odesłania, na mocy art. 43 ust. 1 u.p.s., do odpowiednich przepisów Kodeksu pracy.

Analizując zarzut naruszenia art. 4 ust. 2 EKS, Marszałek Sejmu, odwołując się do ustaleń Komitetu Niezależnych Ekspertów, zwrócił uwagę, że Komitet dopuścił możliwość odstąpienia od obowiązku zwiększonego wynagrodzenia lub rekomendowania czasem wolnym pracy w godzinach nadliczbowych w odniesieniu do wysokich funkcjonariuszy państwowych oraz pracowników zarządzających zakładem pracy.

Zdaniem Marszałka Sejmu, przypadek powódki, pełniącej funkcję dyrektora rodzinnego domu dziecka, mieści się w granicach dopuszczalnego wyjątku przewidzianego postanowieniami EKS.

II

Na rozprawę 21 stycznia 2014 r. stawili się przedstawiciele: pytającego sądu oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego.

Zarówno sąd pytający, jak i przedstawiciel Sejmu podtrzymali stanowiska wyrażone w swoich pismach procesowych. Sąd pytający wniósł zatem o uznanie, że art. 42 ust. 4 u.p.s. jest niezgodny z art. 2, art. 32, art. 24, art. 64 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 EKS. Natomiast przedstawiciel Sejmu wniósł alternatywnie: o umorzenie postępowania, na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku albo o uznanie, że zaskarżony przepis w zakresie, w jakim dotyczy pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy, jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 24 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 EKS.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego zmodyfikował stanowisko przedstawione w piśmie i wniósł o uznanie, że art. 42 ust. 2 u.p.s. jest zgodny z art. 24 i art. 32 Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, z uwagi na niedopuszczalność orzekania. Zdaniem Prokuratora Generalnego, ocena zaskarżonej regulacji w aspekcie naruszenia art. 2 Konstytucji (zasady sprawiedliwości społecznej), art. 64 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 Karty, jest niedopuszczalna, ponieważ pytający są nie dopełnił w tym zakresie wymogu uzasadnienia postawionego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przesłanki dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego – uwagi ogólne.

1.1. Prokurator Generalny i Marszałek Sejmu zgodnie wniosli o umorzenie postępowania – ze względu na niespełnienie – ich zdaniem – przesłanki funkcjonalnej, warunkującej skuteczne zainicjowanie pytaniem prawnym postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Merytoryczną ocenę zarzutów co do konstytucyjności zakwestionowanego przez pytającego sąd przepisu należy zatem poprzedzić rozstrzygnięciem kwestii formalnych związanych ze spełnieniem przesłanek dopuszczalności orzekania w niniejszej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny.

1.2. Pytanie prawne jest środkiem inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, który powinien spełniać ściśle określone wymagania konstytucyjne oraz ustawowe. Po pierwsze, są to wymagania charakterystyczne dla pytania prawnego jako środka tzw. konkretnej kontroli konstytucyjności inicjowanej przez sąd w związku z toczącą się przed nim sprawą. Wymagania te określa art. 193 Konstytucji, a powtarza art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). W ścisłym związku z tymi przepisami pozostaje art. 32 ust. 3 ustawy o TK. Po drugie, są to wymagania wynikające ze specyfiki postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, które art. 32 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o TK przewiduje dla każdego wniosku oraz pytania prawnego. Po trzecie, pytanie prawne powinno spełniać wymagania formalne, czyli określone w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101) ogólne warunki, którym powinno odpowiadać każde pismo procesowe (art. 32 ust. 1 w związku z art. 20 ustawy o TK).

1.3. Art. 193 Konstytucji stanowi, że „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Unormowanie to zostało powtórzone w art. 3 ustawy o TK. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalone jest stanowisko, że powołane przepisy formułują trzy przesłanki, które łącznie warunkują dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego. Są to przesłanki: a) podmiotowa – pytanie prawne może przedstawić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ wymiaru sprawiedliwości; b) przedmiotowa – przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą; c) funkcjonalna – wystąpienie z pytaniem jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem pytającym (zob. postanowienia TK z: 6 lutego 2007 r., sygn. P 33/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 14 oraz 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 17/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 30).

Najpełniej specyfikę pytania prawnego oddaje przesłanka funkcjonalna (zob. postanowienie TK z 26 lipca 2012 r., sygn. P 17/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 95, a także R. Hauser, *Instytucja pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 41-42). Wymóg istnienia zależności między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem determinuje charakter pytania prawnego jako środka tzw. konkretnej kontroli konstytucyjności. W każdym przypadku pytanie prawne musi pozostawać w ścisłym związku z rozstrzygnięciem indywidualnej sprawy, na tle której zostało przedstawione. Tym samym art. 193 Konstytucji wyklucza inicjowanie przez sądy

abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności lub przedstawiania pytań prawnych w istocie zmierzających do uzyskania wykładni zakwestionowanego przepisu.

W związku z powyższym art. 32 ust. 3 ustawy o TK stanowi, że sąd zwracający się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego zobowiązany jest do wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione, czyli wykazania przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. Na sądzie stawiającym pytanie prawne ciąży tym samym powinność, stosownego do charakteru sprawy, wskazania, w jaki sposób zmieniłoby się rozstrzygnięcie sądu w zawisłej przed nim sprawie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że wymaganie określone w art. 32 ust. 3 ustawy o TK ma charakter bezwzględnie wiążący (zob. np. wyrok z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111 oraz postanowienie z 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40). Trybunał Konstytucyjny, jako organ działający na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), ma kompetencję w zakresie oceny, czy sąd prawidłowo wykazał spełnienie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego.

W razie niespełnienia wymagania przewidzianego w art. 32 ust. 3 ustawy o TK postępowanie konstytucyjne ulega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2. Ocena spełnienia przez pytanie prawne Sądu Rejonowego w Gliwicach przesłanki funkcjonalnej.

2.1. Pytanie prawne Sądu Rejonowego w Gliwicach odnosi się do art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458, ze zm.; dalej: u.p.s.). Wątpliwości sądu pytającego koncentrują się wokół kwestii zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 32, art. 2, art. 24, art. 64 ust. 1 Konstytucji oraz 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.; dalej: Karta lub EKS). Pytanie prawne związane jest z rozpoznawaniem przez sąd pytający sprawy z powództwa Zdzisławy R. przeciwko Gminie Gliwice. Przedmiotem postępowania jest ustalenie prawa do wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych wraz z ustawowymi odsetkami za okres od 1 października 2008 r. do 31 lipca 2009 r.

Przepis, którego dotyczą wątpliwości konstytucyjne sądu pytającego, reguluje zasady wynagradzania pracowników samorządowych za pracę wykonaną w godzinach nadliczbowych. Zgodnie z nim, pracownikowi samorządowemu za pracę wykonaną na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych przysługuje, stosownie do dokonanego przez niego wyboru, wynagrodzenie albo czas wolny w tym samym wymiarze co liczba przepracowanych godzin nadliczbowych, z tym że czas wolny, na wniosek pracownika, może być udzielony w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego zakończeniu. Przepis ten nie przewiduje natomiast wypłaty dodatku do normalnego wynagrodzenia w wysokości 50 lub 100%, który przewidują przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy – Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: Kodeks pracy lub k.p. (art. 151¹).

Analiza pytania prawnego wskazuje, że sąd pytający kwestionuje przyjęty w zaskarżonym przepisie sposób rekompensaty za pracę w godzinach nadliczbowych pracowników samorządowych, a więc to, że nie przysługuje im dodatek do wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, a tylko wynagrodzenie „w normalnej” wysokości. Art. 42 ust. 4 u.p.s., jako *lex specialis*, wyłącza bowiem możliwość zastosowania, na podstawie art. 43 u.p.s., odpowiednich przepisów Kodeksu pracy. Wątpliwości sądu pytającego sprowadzają się w istocie do pytania, czy z perspektywy wskazanych w *petitum*

pytania prawnego wzorców kontroli, dopuszczalne jest pozbawienie pracownika samorządowego prawa do dodatku za przepracowane godziny nadliczbowe.

2.2. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska uczestników postępowania, że przeszkodą do uznania spełnienia przez rozpoznawane pytanie prawne przesłanki funkcjonalnej, jest to, że sąd pytający nie dokonał ostatecznej kwalifikacji prawnej stanu faktycznego sprawy, tj. nie ustalił, czy powódka spełnia przesłanki nabycia prawa do wynagrodzenia lub do czasu wolnego z tytułu wykonywania pracy w godzinach nadliczbowych. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że dokonanie koniecznych ustaleń faktycznych oraz subsumpcja, czyli wybór normy znajdującej zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, należy do kompetencji sądu, w którą Trybunał Konstytucyjny nie może ingerować. To pytający sąd, dla prawidłowego wskazania podstawy rozstrzygnięcia sądowego, musi dokonać odpowiednich czynności procesowych, pozwalających na przyjęcie, że spełniona została hipoteza określonej normy prawnej, która będzie stanowiła podstawę rozstrzygnięcia. Skierowanie pytania prawnego każe zakładać, że zdaniem sądu, powódka spełniła przesłanki określone w art. 42 ust. 4 u.p.s.

W sprawie zawisłej przed pytającym sądem to swoiste domniemanie faktyczne znajduje potwierdzenie w materiale dowodowym zgromadzonym w tym postępowaniu. Z akt sprawy wynika, że odbyło się przynajmniej 5 rozpraw, przeprowadzono dowody z wyjaśnień stron i zeznań wielu świadków. Zgromadzono też dowody z dokumentów, w tym między innymi: z akt osobowych powódki i jej współpracowników, list obecności, zawierających też częściową ewidencję czasu pracy, oraz informacji Państwowej Inspekcji Pracy z kontroli przeprowadzonej w placówce, w której zatrudniona była powódka. Na tej podstawie sąd ustalił, że powódka pracowała w okresie objętym sporem w godzinach nadliczbowych i że należy się jej dodatkowe wynagrodzenie za tę pracę, czemu dał wyraz w uzasadnieniu pytania prawnego.

Wprawdzie w uzasadnieniu tego pytania sąd nie ustosunkował się wprost do kwestii spełnienia przez powódkę dodatkowej przesłanki nabycia prawa do wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, jaką jest wykonywanie tej pracy na polecenie pracodawcy, a także do kwestii ewentualnego zastosowania do powódki przepisów art. 151⁴ k.p., w razie uznania za niekonstytucyjny art. 42 ust. 4 u.p.s. Jednakże należy zauważyć, że w innym postępowaniu, w identycznym stanie faktycznym, inny sąd zasądził na rzecz powódki od tego samego pracodawcy wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych, tyle że za inny okres zatrudnienia (wyrok Sądu Okręgowego w Gliwicach, Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 6 października 2011 r., sygn. akt VIII Pa 146/11).

Prawomocny wyrok w tej sprawie pozwana gmina zaskarżyła skargą kasacyjną, która została oddalona przez Sąd Najwyższy wyrokiem z 6 grudnia 2012 r., sygn. akt I PK 143/12 (niepublikowany). W uzasadnieniu tego wyroku Sąd Najwyższy podtrzymał stanowisko wyrażone w dotychczasowym orzecznictwie, że osoby zatrudnione na stanowisku kierowniczym nie mogą być pozbawione prawa do wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, jeżeli skutek niezależnej od nich, wadliwej organizacji pracy są zmuszane do systematycznego przekraczania obowiązujących je norm czasu pracy. Polecenie pracodawcy co do wykonywania pracy w godzinach nadliczbowych jest w takich sytuacjach zastąpione obiektywną koniecznością wykonywania tej pracy (por. np. wyrok z 8 czerwca 2004 r., sygn. akt III PK 22/04, OSNP nr 5/2005, poz. 65; zob. też m.in.: wyrok SA w Warszawie z 27 kwietnia 2012 r., sygn. akt III APa 6/12, Lex nr 1217807; wyrok SN z 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt II PK 254/10, Legalis; wyrok SN z 8 marca 2011 r., sygn. akt II PK 221/10, OSNP nr 9-10/2012, poz. 111; wyrok SN z 15 grudnia 2010 r., sygn. akt II PK 146/10, Legalis; wyrok SN z 13 stycznia 2005 r., sygn. akt II

PK 114/04, OSNP nr 16/2005, poz. 245; wyrok SN z 22 czerwca 2004 r., sygn. akt II PK 8/04, Legalis; por. także uchwałę SN z 21 października 1977 r., sygn. akt I PZP 38/77, OSNC nr 4/1978, poz. 68; wyrok SN z 26 marca 1976 r., sygn. akt I PRN 9/76, Legalis; wyrok SN z 12 marca 1976 r., sygn. akt I PR 13/76, OSNC nr 10/1976, poz. 230 i wyrok SN z 5 lutego 1976 r., sygn. akt I PRN 58/75, OSNC nr 10/1976, poz. 223.

Analogiczną ocenę roszczeń pracowników rodzinnych domów dziecka, w stanach faktycznych zbliżonych do okoliczności sprawy zawisłej przed pytającym sądem, Sąd Najwyższy zawarł m.in. w wyrokach z: 2 grudnia 2010 r., sygn. akt II PK 125/10, Lex nr 738554; 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt II PK 254/10, Lex nr 949026; 13 czerwca 2012 r., sygn. akt II PK 292/11).

Należy więc przyjąć, że pytający sąd był świadom stanowiska Sądu Najwyższego co do interpretacji art. 151⁴ k.p. i uczynił je jedną z przesłanek twierdzenia, że powódce w zawisłej przed nim sprawie, mimo zakwalifikowania jej jako osoby zarządzającej w imieniu pracodawcy zakładem pracy, należałoby się wynagrodzenie za pracę wykonaną w godzinach nadliczbowych także na gruncie Kodeksu pracy. Natomiast ma wątpliwości co do tego, czy powinno to być wynagrodzenie bez dodatku, zgodnie z art. 42 ust. 2 u.p.s., czy też wynagrodzenie z dodatkiem, które należałoby zasądzić na podstawie art. 151¹ k.p., po wyeliminowaniu, z powodu niekonstytucyjności, zaskarżonego przepisu.

Za decydujące Trybunał Konstytucyjny uznał zawarte w uzasadnieniu pytania prawnego stanowisko, że „w przypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny wadliwości art. 42 ust. 4 u.p.s. i derogowania go z porządku prawnego, powódka na podstawie art. 151¹ § 1 k.p. w związku z art. 43 u.p.s., może skutecznie dochodzić dodatków za pracę ponad ustawowe normy czasu pracy”.

Biorąc pod uwagę wskazane okoliczności, Trybunał uznał, że od orzeczenia Trybunału o zgodności zakwestionowanego przepisu zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem, który skierował pytanie prawne. Została zatem spełniona przesłanka funkcjonalna przewidziana w art. 193 Konstytucji.

3. Przedmiot zaskarżenia, zarzuty, wzorce i problem konstytucyjny.

3.1. Przedmiot zaskarżenia.

Przedmiotem pytania prawnego sądu jest art. 42 ust. 4 u.p.s., który brzmi: „Pracownikowi samorządowemu za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych przysługuje, według jego wyboru, wynagrodzenie albo czas wolny w tym samym wymiarze, z tym że wolny czas, na wniosek pracownika, może być udzielony w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego zakończeniu”.

Ustawa o pracownikach samorządowych należy do tzw. pragmatyk pracowniczych, czyli ustaw szczególnych, które – w sposób odmienny od Kodeksu pracy – regulują stosunki pracy określonych grup pracowniczych, wyodrębnionych z reguły według kryterium rodzaju pracy, powiązanego niekiedy z kryterium charakteru podmiotu zatrudniającego (chodzi zazwyczaj o podmioty publiczne). Do podmiotów podlegających pragmatyce stosuje się przepisy Kodeksu pracy tylko w sprawach nieuregulowanych w pragmatyce. Wynika to zarówno z art. 5 k.p., jak i z odpowiednich odesłań do Kodeksu pracy zawartych w samych pragmatykach (np. w art. 43 u.p.s.).

Zaskarżony art. 42 ust. 4 u.p.s. reguluje – inaczej niż odpowiednie przepisy Kodeksu pracy – rekompensatę za pracę wykonaną przez pracownika samorządowego, na polecenie przełożonego, w godzinach nadliczbowych. Zgodnie z tym przepisem, rekompensata ta polega – stosownie do wyboru pracownika – na zapłacie wynagrodzenia za tę pracę albo na udzieleniu czasu wolnego od pracy w tym samym wymiarze, co czas przepracowany w godzinach nadliczbowych.

W piśmiennictwie powszechnie przyjęty jest pogląd, że art. 42 u.p.s., wraz z jego ustępami 3 i 4, wyczerpująco reguluje przesłanki dopuszczalności pracy w godzinach nadliczbowych pracowników samorządowych (potrzeby jednostki samorządowej) i sposób jej rekompensowania, toteż nie ma podstaw do stosowania w tych sprawach przepisów Kodeksu pracy, w szczególności o dodatku za pracę w „nadgodzinach” (por. M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 42; Ł. Prasolek, *Czas pracy pracowników samorządowych od 1 stycznia 2009 r.*, „Monitor Prawa Pracy” nr 12/2009, s. 624-625; Ł. Pisarczyk, *Nowa ustawa o pracownikach samorządowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 3/2009, s. 24; S. Płazek, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz ze wzorami regulaminów, zarządzeń i uchwał*, Warszawa 2009, s. 147; B. Bury, *Praca w godzinach nadliczbowych jako obowiązek pracownika*, Warszawa 2007, s. 302).

Przepis art. 42 ust. 4 u.p.s. nie określa bliżej wynagrodzenia należnego za godziny nadliczbowe. *Prima facie* może więc powstać wątpliwość, czy jest to wynagrodzenie „normalne”, tj. w takiej wysokości, jaka przysługuje za pracę w normalnym „rozkładowym” czasie pracy, czy też wynagrodzenie powiększone o dodatek (50 lub 100%) z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych, jakie przewiduje art. 151¹ § 1 k.p.

Pogląd ten podzielił także Departament Prawny Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w opinii z 29 maja 2009 r. („Rzeczpospolita” z 17 czerwca 2009 r., *Dobra Firma*, s. 3) oraz Departament Prawny Głównego Inspektoratu Pracy w stanowisku z 25 czerwca 2009 r. w sprawie rekompensaty za godziny nadliczbowe i za pracę w dni wolne od pracy pracowników samorządowych oraz umieszczania w umowach o pracę pracowników niepełnoetatowych limitu godzin, powyżej którego przysługuje dodatek za godziny nadliczbowe (GPP-433-4560-42/09/PE/RP).

Taką interpretację art. 42 ust. 4 u.p.s. zakłada pytający sąd, chociaż pewne wątpliwości co do tego może wzbudzać sformułowanie na stronie 10 akapit 3 uzasadnienia pytania prawnego, że „kwestionowana norma prawna budzi wątpliwości praktyczne, bowiem nie wskazuje wprost, czy pracownikowi samorządowemu za pracę w godzinach nadliczbowych przysługuje dodatek”. W czasie rozprawy przedstawiciel pytającego sądu wyjaśnił jednak, że te wątpliwości nie wynikają bezpośrednio z treści zaskarżonego przepisu, lecz dotyczą tego, czy – wobec nieustanowienia w nim prawa do dodatku – dopuszczalne jest jego ustanowienie w regulaminie wynagrodzenia ze względu na „dyscyplinę budżetową” jednostki samorządu terytorialnego.

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje za podstawę swojej oceny takie rozumienie art. 42 ust. 4 u.p.s., przy którym występujące w nim pojęcie „wynagrodzenia” oznacza „normalne” wynagrodzenie, bez dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych.

3.2. Zarzuty.

Sąd pytający zarzuca zaskarżonemu przepisowi, że ustanowione w nim „prawo pracownika samorządowego do wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych bez prawa do dodatku 50% lub 100% jest sprzeczne z zasadą równości wobec prawa, niedyskryminacji oraz sprawiedliwości społecznej i narusza prawo do godziwego wynagrodzenia za pracę” (s. 8 pytania), co znaczy, zdaniem sądu, że jest on niezgodny z art. 2, art. 24, art. 32 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, a ponadto przepis ten jest niezgodny z art. 4 ust. 2 EKS.

Uzasadnienie pytania prawnego co do większości tych zarzutów nie zawiera żadnych argumentów. Poza opisem stanu faktycznego i prawnego sprawy zawisłej przed sądem, znajdują się w nim krótkie charakterystyki niektórych wskazanych wzorców, szczególności zasady równości i sprawiedliwości oraz przytoczona jest treść art. 24 i art. 64 ust. 1 Konstytucji. Sąd nie wskazuje postanowienia Konstytucji, które miałyby być

źródłem „prawa do godziwego wynagrodzenia za pracę”. W czasie rozprawy przedstawiciel sądu pytającego wskazał na art. 24 Konstytucji jako źródło tego prawa.

Zarzut naruszenia przez art. 42 ust. 4 u.p.s. zasady równości sprowadza się do tego, że bezpodstawnie różnicuje on prawo do wynagrodzenia za pracę wykonaną w godzinach nadliczbowych przez pracownika samorządowego (nieobejmujące prawa do dodatku) w stosunku do pracowników niemających statusu pracownika samorządowego, którym przysługuje, z mocy art. 151¹ § 1 k.p., korzystniejsze prawo do wynagrodzenia za taką pracę (z dodatkiem). Sąd pytający twierdzi, że nie ma relewantnego kryterium, które usprawiedliwiałoby takie zróżnicowanie, zwłaszcza, że może się zdarzyć, iż pracownik samorządowy i pracownik niemający tego statusu prawnego mogą wykonywać w godzinach nadliczbowych taką samą pracę.

Zdaniem sądu, „regulacja art. 42 ustęp 4 ustawy budzi wątpliwości natury prawnej, bowiem regułą jest, że pragmatyki służbowe w sposób korzystniejszy normują uprawnienia pracownika, aniżeli Kodeks pracy.”

W związku z tym, że pytający sąd nie uzasadnił, na czym polega naruszenie przez zaskarżony przepis art. 2 Konstytucji (zasada sprawiedliwości), art. 24 Konstytucji (zasada ochrony pracy), art. 32 ust. 2 Konstytucji (zasada niedyskryminacji) oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji (prawo własności, i inne prawa majątkowe oraz prawo do dziedziczenia) postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu.

Istota zarzutu naruszenia przez zaskarżony przepis art. 4 ust. 2 EKS jest oczywista, gdyż to postanowienie Karty *expressis verbis* zobowiązuje strony do uznania prawa pracowników do zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, z zastrzeżeniem wyjątków w przypadkach szczególnych, toteż w zakresie tego zarzutu pytanie prawne podlega merytorycznemu rozpoznaniu, mimo braku jego bliższego uzasadnienia, zwłaszcza co do tego, czy powódki w sprawie zawisłej przed sądem może dotyczyć wyjątek, o którym mowa w tym postanowieniu.

Reasumując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przyjął do merytorycznego rozpoznania pytanie prawne w zakresie obejmującym zarzuty naruszenia przez zaskarżony przepis art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 EKS.

3.3. Problem konstytucyjny.

Problem konstytucyjny w rozpoznawanej sprawie sprowadza się do tego, czy jest dopuszczalne, ze względu na art. 32 ust. 1 Konstytucji, zróżnicowanie prawa do wynagrodzenia za pracę wykonaną w godzinach nadliczbowych przez pracowników samorządowych oraz pozostałych pracowników, niemających statusu pracowników samorządowych, a podlegających przepisom Kodeksu pracy.

Odrębną kwestią, którą powinien rozpatrzyć Trybunał Konstytucyjny, jest ocena, czy zaskarżony przepis ustawy o pracownikach samorządowych w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa pracownika samorządowego do dodatku do wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, jest zgodny z art. 4 ust. 2 EKS.

4. Ocena zgodności art. 42 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych z art. 32 ust. 1 Konstytucji (zasada równości).

4.1. Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Konstytucyjna zasada równości wyraża nakaz, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, były traktowane równo, a więc według jednakowej miary – bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że: „Równość oznacza akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), bo równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnym względem oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem. (...) różne traktowanie przez prawo określonych grup (klas) podmiotów powinno być jednak uzasadnione w tym sensie, że musi być oparte na uznanych kryteriach oceny klasyfikacji różnicującej podmioty prawa. Równość wobec prawa to także zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium zróżnicowania podmiotów (adresatów) prawa. Oznacza ono uznanie tej, a nie innej cechy, za istotną, a tym samym uzasadnioną w regulowanej dziedzinie (materii). Kryteria różnicowania sytuacji prawnej obywateli zależą od wielu okoliczności, w tym od tego, jakie dobra są przedmiotem podziału” (orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1; zob. także wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 20 października 1998 r., sygn. K 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96; 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1; 18 grudnia 2000 r., sygn. K 10/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 298).

Kluczowe znaczenie dla oceny zgodności przepisów ustawy z art. 32 ust. 1 Konstytucji zawsze ma więc ustalenie „cechy istotnej”, bo przesądza ona o uznaniu porównywalnych podmiotów za podobne lub odmienne (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 3 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa, s. 7). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się przy tym, że kryteria różnicujące powinny mieć „uzasadniony charakter”, innymi słowy „znajdować podstawę w przekonujących argumentach”. Argumenty te muszą mieć charakter relewantny, proporcjonalny i pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (zob. orzeczenia TK z: 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33; 12 grudnia 1994 r., sygn. K 3/94, OTK w 1994 r., poz. 42; 23 października 1995 r., sygn. K 4/95, OTK w 1995 r., poz. 31 oraz wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216).

Konstytucyjna zasada równości nie ma charakteru bezwzględnego i w pewnych sytuacjach możliwe jest ustanowienie wyjątków od niej. Tym niemniej, regulacje prawne, których celem lub skutkiem jest odejście od jednakowego traktowania podmiotów podobnych, powinny spełniać wspomniany wyżej test istotności i proporcjonalności, a także posiadać uzasadnienie w świetle innych norm konstytucyjnych.

4.2. Zarzut naruszenia przez zakwestionowany przepis konstytucyjnej zasady równości pytający sąd opiera na porównaniu prawa do wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych dwóch wyodrębnionych przez siebie grup pracowników, tj. pracowników samorządowych, podlegających w tej kwestii zaskarżonej regulacji ustawy o pracownikach samorządowych, oraz tych pracowników niebędących pracownikami samorządowymi, których prawo do wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych reguluje Kodeks pracy (art. 151¹ § 1 w związku z art. 151⁴ § 1 k.p.).

Wspólną cechą osób należących do tych dwóch grup jest to, że są zatrudnione na podstawie stosunku pracy, który powstaje przez zawarcie umowy o pracę, powołanie na stanowisko, mianowanie bądź wybór do pełnienia funkcji etatowej.

Zdaniem pytającego sądu, ta wspólna cecha przesądza o tym, że powinno im przysługiwać takie samo prawo do wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych. Pytający sąd nie dostrzega cech relewantnych różniących pracowników należących do tych grup, które uzasadniałyby różne ukształtowanie tego prawa dla pracowników poszczególnych grup, w szczególności mniej korzystne dla pracowników samorządowych. Sąd zwraca przy tym uwagę, że pracownicy należący do różnych grup mogą wykonywać

w godzinach nadliczbowych pracę tego samego rodzaju.

Trybunał nie podziela tego stanowiska. Przede wszystkim należy zauważyć, że spośród wielomilionowej populacji osób mających status pracowników w rozumieniu prawa pracy i, co do zasady, podlegających regulacji Kodeksu pracy, ustawy szczególne, zwane pragmatykami pracowniczymi, wyodrębniają wiele mniejszych grup, głównie według kryterium rodzaju pracy, a niekiedy także ze względu na charakter podmiotu zatrudniającego (pracodawcy), których stosunki pracy w szerszym lub węższym zakresie regulują odmiennie od treści przepisów Kodeksu pracy.

Relacja między Kodeksem pracy a pragmatykami pracowniczymi, zgodnie z art. 5 k.p., jest relacją ustawy ogólnej do ustawy szczególnej, co znaczy, że przepisy Kodeksu pracy stosuje się do pracowników objętych przepisami szczególnymi tylko w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami.

W relacjach Kodeksu pracy i ustaw szczególnych (pragmatyk) nie obowiązuje natomiast zasada korzyści (uprzywilejowania) pracownika, która – z mocy art. 9 § 2 i 3 k.p. – rządzi relacjami między Kodeksem pracy i innymi ustawami z zakresu prawa pracy a tzw. autonomicznymi źródłami prawa pracy (układami zbiorowymi pracy, innymi porozumieniami zbiorowymi, regulaminami i statutami) oraz w obrębie źródeł autonomicznych, a także – na mocy art. 18 § 1 i 2 k.p. – między postanowieniami umów o pracę i innych aktów, na których podstawie powstaje stosunek pracy, a (wszystkimi) przepisami prawa pracy. Pragmatyki mogą więc, wbrew sugestii pytającego sądu, zawierać rozwiązania prawne mniej korzystne dla objętych nimi pracowników od regulacji kodeksowych.

Pragmatyki pracownicze, obowiązujące głównie w sektorze publicznym, z reguły kompleksowo regulują stosunki pracy określonej kategorii pracowników, uwzględniając specyfikę ich pracy. Zazwyczaj stawiają większe wymagania selekcyjne kandydatom do tej pracy, przewidują większą dyspozycyjność pracowników, znaczne ograniczenia niektórych wolności i praw politycznych i gospodarczych oraz surowszą odpowiedzialność za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków (zwykle odpowiedzialność dyscyplinarną). Jednakże rekompensują te niedogodności innymi, korzystniejszymi niż powszechnie obowiązujące, regulacjami – przede wszystkim większą trwałością stosunku pracy, gwarancją wypłacalności pracodawcy w zakresie wynagrodzenia za pracę, a także wyższymi niektórymi świadczeniami (nagrody, odprawy, gratyfikacje jubileuszowe, dodatkowe urlopy) i w wielu przypadkach szczególną ochroną prawnokarną funkcjonariuszy publicznych.

Trybunał zwraca uwagę, że w sferze budżetowej obowiązuje kilka pragmatyk pracowniczych, regulujących stosunki pracy tzw. służb publicznych. Są to, poza ustawą o pracownikach samorządowych, której dotyczy pytanie prawne, w szczególności: ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 269; dalej: ustawa o pracownikach państwowych); ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82; dalej: ustawa o NIK); ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505; dalej: ustawa o służbie cywilnej), a także ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. z 2011 r. Nr 109, poz. 639).

Regulują one szczególnie warunki zatrudniania pracowników, którzy świadczą pracę na rzecz państwa. Wykonywanie tej pracy wiąże się z pewną misją publiczną i zawiera, mimo zobowiązaniowego charakteru stosunku pracy, elementy służby. Tradycyjnie pragmatyki służb publicznych przewidują obowiązek urzędników państwowych (*sensu largo*) wykonywania w razie potrzeby pracy w ponadnormatywnym czasie pracy w zasadzie, bez prawa do dodatkowego wynagrodzenia z tego tytułu. Według art. 27 ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. z 1949 r. Nr 11, poz. 72; obowiązującej do 31 grudnia 1974 r.) – „Pracownik państwowy powinien

załatwiać powierzone mu czynności możliwie szybko i celowo, jak również przestrzegać przepisanych godzin urzędowania, a o ile tego wymagają, według uznania władzy, ważne względy służbowe – sprawować czynności swe także poza przepisanymi godzinami zajęć służbowych”. Ustawa nie zawierała przy tym żadnego przepisu, który przewidywałby jakąkolwiek rekompensatę za wykonywanie przez pracownika państwowego czynności poza normalnymi godzinami urzędowania.

Spośród pragmatyk „urzędniczych” obowiązujących obecnie, ustawa o pracownikach państwowych zawiera w kwestii rekompensaty pracy w godzinach nadliczbowych rozwiązanie prawne bardzo zbliżone do tego, które przewiduje przepis będący przedmiotem pytania prawnego. Według jej art. 30 ust. 2, „urzędnikowi państwowemu za pracę wykonaną na polecenie przełożonego poza normalnymi godzinami pracy przysługuje, według jego wyboru, wynagrodzenie lub wolny czas, z tym że wolny czas może być udzielony w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego zakończeniu”. Bardziej ograniczone jest prawo do tej rekompensaty urzędników państwowych zatrudnionych w urzędach naczelnych i centralnych organów administracji państwowej na stanowiskach kierowniczych i samodzielnych, którym – zgodnie z art. 30 ust. 3 ustawy o pracownikach państwowych – przysługuje tylko „wolny czas za pracę poza normalnymi godzinami pracy wykonywaną w porze nocnej oraz w niedzielę lub święto”.

Ustawa o NIK w art. 85 ust. 5 i 6 stanowi, że: „5. Kontroler może być w uzasadnionych przypadkach, w szczególności ze względu na dobro kontroli, zatrudniony poza normalnymi godzinami pracy bez prawa do oddzielnego wynagrodzenia. 6. Kontrolerowi, który na polecenie przełożonego wykonuje pracę poza normalnymi godzinami pracy w porze nocnej lub w dni wolne od pracy, przysługuje czas wolny”.

Według art. 97 ust. 6 ustawy o służbie cywilnej pracownikowi służby cywilnej za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych przysługuje czas wolny w tym samym wymiarze. Zaś urzędnikowi służby cywilnej, z mocy art. 97 ust. 7 i 8 tej ustawy, czas wolny w tym samym wymiarze przysługuje tylko za pracę w godzinach nadliczbowych wykonywaną w porze nocnej oraz w niedzielę lub święto. Praca urzędnika służby cywilnej w godzinach nadliczbowych wykonywana w dni robocze w porze dziennej pozostaje bez jakiegokolwiek rekompensaty.

Porównanie treści art. 42 ust. 4 u.p.s. z odpowiednimi przepisami innych pragmatyk pracowniczych, obowiązujących w „służbie publicznej”, prowadzi do wniosku, że zaskarżona regulacja nie jest mniej korzystna dla pracowników samorządowych w porównaniu do pracowników podlegających pozostałym pragmatykom, lecz jest od nich korzystniejsza. A to właśnie te pragmatyki i ewentualnie inne ustawy szczególne, regulujące stosunki pracy pracowników służb publicznych, mogłyby stanowić właściwy punkt odniesienia dla porównania regulacji dotyczącej pracowników samorządowych.

Nie jest natomiast właściwym obiektem porównania Kodeks pracy, ukierunkowany w swej podstawie na regulację stosunków pracy z podmiotami gospodarczymi. Należy przy tym zauważyć, że zaskarżony art. 42 ust. 4 u.p.s. nie jest jednoznacznie mniej korzystny dla pracowników samorządowych od art. 151¹ k.p., art. 151² i art. 151⁴ k.p. Art. 42 ust. 2 u.p.s. daje bowiem pracownikowi samorządowemu realny wybór co do sposobu rekompensaty wykonywanej przez niego pracy w godzinach nadliczbowych: wynagrodzenie bez dodatku albo czas wolny w takim samym wymiarze co liczba przepracowanych godzin nadliczbowych. Natomiast według art. 151¹ i art. 151² k.p., o sposobie rekompensaty pracy w godzinach nadliczbowych decyduje w istocie pracodawca – albo wypłaca pracownikowi wynagrodzenie z dodatkiem 50% bądź 100% (stosownie do art. 151¹ § 1 k.p.) albo udziela mu – na podstawie art. 151² k.p. – czasu wolnego w tym samym wymiarze (jeżeli udzielenie czasu wolnego następuje na pisemny wniosek

pracownika) bądź w wymiarze o połowę wyższym niż liczba przepracowanych godzin nadliczbowych (jeżeli udziela czasu wolnego z własnej inicjatywy). Obecnie w praktyce pracodawcy podlegający Kodeksowi pracy najczęściej rekompensują pracę w godzinach nadliczbowych czasem wolnym, mimo że większość pracowników preferuje dodatkowe wynagrodzenie.

Poza tym zaskarżony przepis nie wyłącza ani nie ogranicza prawa do rekompensaty za pracę wykonaną w godzinach nadliczbowych pracowników na kierowniczych stanowiskach, jak czyni to art. 151⁴ k.p.

Z uwagi na powyższe Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 42 ust. 4 u.p.s. jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji – zasadą równości. Jednocześnie Trybunał nadał wyrokowi charakter zakresowy, ze względu na konkretny charakter kontroli konstytucyjności w następstwie pytania prawnego, które dotyczyło sytuacji pracownika „zarządzającego w imieniu pracodawcy zakładem pracy”.

5. Ocena zgodności art. 42 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej.

Europejska Karta Społeczna jest to konwencja Rady Europy sporządzona w Turynie w dniu 18 października 1961 r., zrewidowana w 1996 r., która jest podstawowym aktem prawa europejskiego, zapewniającym ochronę praw socjalnych, przede wszystkim związanych z zatrudnieniem i zabezpieczeniem społecznym, traktowanym jako prawa człowieka. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała Kartę (niezrewidowaną) w 1998 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67), z wyłączeniem niektórych postanowień. W zakresie art. 4 (prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia) Polska wyłączyła z ratyfikacji tylko jej ust. 1, stanowiący, że strony zobowiązują się uznać prawo pracowników do takiego wynagrodzenia, które zapewni im i ich rodzinom godziwy poziom życia. Ratyfikowała natomiast wszystkie pozostałe ustępy art. 4, a wśród nich ust. 2 dotyczący wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 EKS, strony zobowiązują się uznać prawo pracowników do zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, z zastrzeżeniem wyjątków w przypadkach szczególnych. Uzasadnieniem dla zwiększonej stawki wynagrodzenia jest wzmógłony wysiłek, jakiego wymaga od pracownika wykonanie pracy w czasie przekraczającym prawne normy czasu pracy (zob. M. Nowak, *Prawo do godziwego wynagrodzenia za pracę. Regulacja prawna i treść*, Łódź 2007, s. 258).

Postanowienie art. 4 ust. 2 EKS nie określa wymaganego minimalnego zwiększenia stawki wynagrodzenia. Również Europejski Komitet Praw Społecznych (Komitet Niezależnych Ekspertów Rady Europy w dziedzinie Karty, dalej: EKPS) nie określił w żaden sposób tego zwiększenia (zob. streszczenie prawa precedensowego EKPS, przygotowane przez sekretariat Europejskiej Karty Społecznej, [w:] *Przewodnik po europejskiej Karcie Społecznej*, Warszawa 2002, s. 122).

EKPS uznał, że rekompensatą za pracę w godzinach nadliczbowych, zamiast zwiększonego wynagrodzenia, może być czas wolny, ale również jego wymiar powinien być wyższy od liczby przepracowanych godzin nadliczbowych (*tamże*).

Postanowienie art. 4 ust. 2 EKS dotyczy wszystkich pracowników, dopuszczając wyjątki w „przypadkach szczególnych”. W ramach wykładni Karty, EKPS uznał za zgodne z art. 4 ust. 2 EKS pozbawienie prawa do dodatków za pracę w godzinach nadliczbowych pracowników zajmujących stanowiska kierownicze (z uwagi, jak zaznaczył, na wysokie zazwyczaj płace tej kategorii pracowników) oraz funkcjonariuszy publicznych. Jeżeli chodzi o tę drugą grupę, EKPS podkreślił, że nie jest dopuszczalne pozbawienie dodatku wszystkich pracowników sektora publicznego, a jedynie „wysokich funkcjonariuszy publicznych” (zob. M. Nowak, *op.cit.*, s. 262).

Wychodząc od tej interpretacji, EKPS, w wyniku przeprowadzonej kontroli ustawodawstwa polskiego pod kątem wykonywania zobowiązań wynikających z Karty, stwierdził, że przepisy polskiej ustawy o służbie cywilnej, dotyczące pracy w godzinach nadliczbowych, są niezgodne z art. 4 ust. 2 EKS, ze względu na to, że: 1) w przypadku rekompensaty pracy w godzinach nadliczbowych czasem wolnym, czas wolny jest udzielany w takim samym wymiarze jak czas przepracowanych godzin nadliczbowych, 2) pozbawiają rekompensaty w postaci (zwiększonego) wynagrodzenia lub czasu wolnego, co do zasady, ogół urzędników służby cywilnej, a nie tylko „wysokich urzędników państwowych” (konkluzje po kontroli EKPS, *Conclusions XVI-2*, t. II (Polska), powołane za M. Nowak, *op.cit.*, s. 272 i 273).

W odpowiedzi na zarzuty EKPS, polska strona rządowa argumentowała, że przyjęcie krytykowanych rozwiązań uzasadnia to, że – inaczej niż w sektorze prywatnym – praca w godzinach nadliczbowych w urzędach państwowych jest stosowana wyjątkowo, a ponadto, że pracownikom tych urzędów przysługuje wiele szczególnych uprawnień, które rekompensują brak zwiększonego wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych (zob. *Sprawozdania z wykonywania Europejskiej Karty Społecznej*, Sprawozdanie I, 1999 r., Sprawozdanie VI, 2006 r., Sprawozdanie IX, 2009 r., Sprawozdanie XIII, 2013 r. – udostępnione na stronach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, <http://www.mpips.gov.pl/spoleczne-prawa-czlowieka/rada-europy-europejska-karta-spoleczna/sprawozdania-polski-z-wykonywania-europejskiej-karty-spolecznej/sprawozdania-i-linki-do-konkluzji>). Wyjaśnienia strony rządowej nie przekonały EKPS, który pozostał przy swojej negatywnej ocenie.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zaskarżona regulacja prawna w zakresie, w jakim dotyczy pracowników samorządowych zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy mieści się w pojęciu „szczególnych przypadków”, o których mowa w art. 4 ust. 2 EKS. Pracownicy należący do tej grupy sami organizują swoją pracę i pracę podwładnych, nie są na bieżąco kontrolowani, toteż mogą część oficjalnego czasu pracy poświęcić na czynności niezwiązane ze stosunkiem pracy. Z reguły też ich wynagrodzenie za pracę jest relatywnie wysokie, co pozwala przyjąć, że przynajmniej w części rekompensuje ono także ewentualną pracę ponadwymiarową.

Dlatego należy uznać, że art. 42 ust. 4 u.p.s. w zakresie, w jakim dotyczy pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy, jest zgodny z art. 4 ust. 2 EKS.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.