

Prawo do wypoczynku w zatrudnieniu ustrojowym

1. Wprowadzenie

W niezwykle bogatym dorobku zawodowym Pana Profesora Herberta Szurgacza poczesne miejsce zajmuje wkład w judykaturę Sądu Najwyższego, którą Pan Profesor kształtował jako sędzia. Niejednokrotnie przychodzi Sądowi Najwyższemu rozstrzygać istotne problemy prawne, a zapadłe – teoretycznie w indywidualnej sprawie – rozstrzygnięcia wpływają w przyszłości nie tylko na kształtowanie kierunków orzecznictwa sądów powszechnych, ale także na naukę prawa pracy.

Do takich rozstrzygnięć należy niewątpliwie wyrok z dnia 6 maja 2009 r., II PK 95/09. Sprawozdawcą w sprawie był Pan Profesor. Sąd Najwyższy potwierdził w tym rozstrzygnięciu, że powołanie członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nie prowadzi do powstania stosunku pracy na podstawie powołania w rozumieniu art. 68 k.p. Jednocześnie przyjął, że w ramach innych stosunków prawnych niż stosunek pracy prawo do urlopu wypoczynkowego może wynikać z ustalonych zwyczajów. Jednak prawo do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop musi wynikać z wyraźnej umowy.

Uzasadnienie tego wyroku skupia się na pierwszym z wyszczególnionych zagadnień. Szeroko argumentuje powody, dla których powołanie członka KRRiT nie stanowi powołania w rozumieniu art. 68 k.p., a zatem nie prowadzi do nawiązania stosunku pracy. W tym aspekcie rozstrzygnięcie doczekało się wielu komentarzy¹, więc nie temu aspektowi chciałbym poświęcić niniejsze opracowanie. Za nie mniej ciekawy wątek uważam wątek prawa do urlopu osoby pozostającej w tzw. zatrudnieniu ustrojowym.

Poświęcono mu jedynie syntetyczne uwagi na końcu uzasadnienia wyroku. Sąd Najwyższy, odnosząc się do argumentacji skarżącego w sprawie, stwierdził, że prawo do urlopu – w stosunkach prawnych innych niż stosunek pracy – mieć podstawę w umowie lub nawet w zwyczaju. Ponieważ jednak spór indywidualny toczył się w tym przypadku o ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, Sąd Najwyższy uznał, że także prawo do ekwiwalentu musiałyby wynikać z umowy lub zwyczaju. O ile w KRRiT ukształtował się zwyczaj korzystania z urlopu przez jej członków, o tyle nie było zwyczaju wypłacania ekwiwalentu za urlop niewykorzystany. W przewidzianej do publikacji tezie ten ostatni aspekt został

¹ Por. np. glosa A. Giedrewicz-Niewińskiej, OSP 2011, Nr 7-8, poz. 85.

ujęty surowiej, jako konieczność istnienia wyraźnej umowy przewidującej prawo do ekwiwalentu.

Rozstrzygnięcie to – także ze względu na syntetyczne ujęcie problematyki urlopowej w uzasadnieniu – skłania do podjęcia rozważań na temat prawa do urlopu osób pozostających w zatrudnieniu ustrojowym.

2. Uprawnienia socjalne w zatrudnieniu ustrojowym

Pojęcie zatrudnienia ustrojowego (typu ustrojowego²) czy konstytucyjnoprawnego³ obejmuje osoby pełniące funkcje organów państwa – jednoosobowych lub kolegialnych. Do organów kolegialnych zalicza się zarówno organy o charakterze stanowiącym (parlament, rady jednostek samorządowych), administrującym (np. Rada Polityki Pieniężnej czy KRRiT), jak i doradczym (np. Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów). Z kolei do grupy organów jednoosobowych zalicza się osoby objęte unormowaniami ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (choć nie wszystkie, bo ustawa normuje także status innych osób, takich jak zastępcy kierowników urzędów centralnych)⁴.

Pojęcie zatrudnienia ustrojowego wydaje się być zarezerwowane dla tych wszystkich osób pełniących funkcje organów państwa, w przypadku których stosunek o charakterze organizacyjnym (pełnienie funkcji) nie zostaje uzupełniony o jakikolwiek stosunek zatrudnienia. Jeśli takowy istnieje (stosunek pracy z wyboru⁵ w przypadku kierowniczych stanowisk w samorządzie terytorialnym albo stosunki służbowe w niektórych służbach⁶), wyznacza on zakres uprawnień o charakterze socjalnym, takich jak zagadnienia wynagrodzenia/uposażenia, czasu realizowanych obowiązków (czas pracy/służby), urlopu itd.

W braku takiej podstawy status „socjalny” osoby zatrudnionej ustrojowo pozostaje mocno ograniczony⁷, wynika bowiem z wycinkowych regulacji ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Wbrew tytułowi akt ten nie ogranicza się do określenia zasad wynagradzania osób zatrudnionych ustrojowo. W ograniczonym zakresie odsyła bowiem (art. 3b) do wybranych norm ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (przewidujących prawo do dodatku za staż pracy, nagród

² Według propozycji terminologicznej W. Sanetry, *Prawo pracy. Zarys wykładu*, Białystok 1994, s. 60.

³ Jak proponuje J. Stelina, *Charakter prawny stosunków zatrudnienia konstytucyjnoprawnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI.

⁴ *Ibidem*, s. 979-980.

⁵ Por. art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych

⁶ Co ma miejsce np. w przypadku Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Szerzej na ten temat A. Górnicz-Mulcahy, *Status zawodowy szefów służb specjalnych. Wybrane elementy*, Acta Universitatis Wratislaviensis no 3661, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. C, s. 623 i n.

⁷ J. Stelina, *op. cit.*, s. 980.

jubileuszowych oraz innych po prostu należnych nagród a także świadczeń z tytułu podróży służbowych i odpraw emerytalno-rentowych). Funkcją podobną do odprawy realizuje także prawo do wynagrodzenia po zakończeniu pełnienia funkcji (odwołaniu z kierowniczego stanowiska państwowego) zależne od okresu pełnienia tej funkcji (art. 5 ustawy z 31 lipca 1981 r.).

Ani jednak odesłanie do przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych, ani treść pozostałych regulacji ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie przewidują innych uprawnień socjalnych, w szczególności związanych z prawem do wypoczynku. Prawo to – ujmowane szeroko⁸ – obejmuje zarówno wypoczynek przewidziany w przypadku pracowników w regulacjach czasu pracy (wypoczynek dobowy czy tygodniowy), jak i wypoczynku o charakterze urlopowym (wypoczynek roczny). Brak tego rodzaju rozwiązań można albo uznać za racjonalny i zamierzony, albo jako omyłkę prawodawcy. W tym drugim przypadku prowadzi do powstania luki, koniecznej do wypełnienia – *de lege lata* w drodze wykładni lub *de lege ferenda* w drodze interwencji ustawodawcy.

Jako hipotezę badawczą tego opracowania przyjmuję pierwsze z tych założeń, a więc twierdzenie, że brak regulacji wypoczynku omawianej tu grupy osób jest racjonalny. Po części wydaje się ono pozostawać w sprzeczności z przywołanym na początku rozstrzygnięciem Sądu Najwyższego. Niech jednak dostojny Jubilat i każdy z Czytelników zechce wybaczyć mi tę tezę, umożliwiając prezentację motywów, które skłaniają do jej sformułowania.

3. Prawo do wypoczynku w ujęciu konstytucyjnym

Brak regulacji ustawowej prawa osób zatrudnionych ustrojowo do wypoczynku nie zamyka drogi do badania tego problemu w ujęciu systemowym. Ustalenie, że akty rządu wyższego niż ustawa nakładają na ustawodawcę zwykłego obowiązek przyznania omawianym tu osobom prawa do wypoczynku, prowadziłyby do wniosku, że konieczna jest nowelizacja ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe lub wydanie całkiem nowej ustawy w tym przedmiocie.

W literaturze zauważa się w związku z tym, że Konstytucja w art. 24 zapewnia, iż praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Sięga się także do art. 66 ust. 2 ustawy zasadniczej, przewidującego, że pracownik ma prawo do dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów, a ustawa ma określać maksymalne normy czasu pracy. Rozwiązania te powinny, jak się wskazuje, znaleźć zastosowanie także do osób takich jak członkowie KRRiT⁹.

⁸ Por. np. J. Jończyk, *Prawo pracy*, Warszawa 1995, s. 325 i n.

⁹ A. Górnicz-Mulcahy, *Status zawodowy członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 2, s. 80.

Rzeczywiście, w szerokim ujęciu pracy, rozumianej jako zajęcie czy zatrudnienie o charakterze zarobkowym¹⁰, mieści się niewątpliwie także praca osoby zajmującej kierownicze stanowisko państwowe. Nie bez przyczyny zajmujemy się tak rozumianą pracą w swoich badaniach naukowych. Mogłoby to prowadzić do wniosku, że osoba wykonująca tak rozumianą pracę jest pracownikiem w rozumieniu Konstytucji, a zatem korzysta z ochrony przewidzianej przez jej art. 66 ust. 2. Ujęcie takie pozostaje oczywiście szersze niż pojęcie pracownika wynikające z art. 2 k.p. Zwraca się jednak w ostatnich latach uwagę na autonomię pojęć konstytucyjnych i niezasadność ich wyjaśniania przez pryzmat ustawy zwykłej. Podejście takie prezentuje dla przykładu Trybunał Konstytucyjny w ważnym wyroku z dnia 2 czerwca 2015 r., K 1/13 (por. pkt 4.3 jego uzasadnienia).

Zasadne wydaje się jednak ustalenie, czy rzeczywiście trafne pozostaje tak szerokie definiowanie pojęcia pracownika – nawet na tle ustawy zasadniczej. Jak zauważa A. Krzywoń w odniesieniu do prawa do urlopu¹¹, za pracownika uważać należy każdą osobę, pozostającą z innym podmiotem w relacji trwałej i prowadzącej do ekonomicznego uzależnienia. Autor ten podziela zatem pogląd, że również w zatrudnieniu cywilnoprawnym powinno funkcjonować prawo do urlopu. Stanowiska takie wydają się dominować w dyskusji, prowadzonej w tym obszarze w nauce prawa pracy¹².

Zakładają one jednak istnienie więzi prawnej (stosunku zatrudnienia), w ramach którego występują dwie strony i w którym – w mniejszym lub większym stopniu – jedna pozostaje od drugiej uzależniona (czy to w ujęciu prawnym dzięki podporządkowaniu jak w stosunku pracy czy w ujęciu ekonomicznym jako innego rodzaju zależność). Wymaga zastanowienia, czy można przenosić te rozważania na zatrudnienie ustrojowe, w którym „dwustronność” ulega co najmniej ograniczeniu, mając na uwadze, że to sam funkcjonariusz państwa (osoba zajmująca kierownicze stanowisko państwowe) decyduje o organizacyjnych i merytorycznych aspektach pełnienia funkcji.

Zastrzeżenia powyższe ulegają wzmocnieniu, jeśli odnieść je do przedmiotowych aspektów regulacji art. 66 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Oto po pierwsze, pracownik ma mieć prawo do określonych w ustawie dni wolnych. Zostały one określone w ustawie z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy. Obok szeregu świąt religijnych za dni wolne od pracy uznane zostały święta państwowe 1 maja, 3 maja czy 11 listopada. Jeśli wziąć pod uwagę uroczystości państwowe, które odbywają się w tych dniach z udziałem przedstawicieli władz publicznych, trudno byłoby twierdzić, że mają oni – jako osoby zatrudnione ustrojowo – prawo do tych dni jako dni wolnych od pracy. Wręcz przeciwnie, dni te są dla nich istotnymi dniami pełnienia obowiązków publicznych.

¹⁰ Znaczenie terminu „Praca” w ujęciu 3 – za S. Dubisz (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 2008, t. P-Ś, s. 528.

¹¹ A. Krzywoń, *Konstytucyjna ochrona pracy i praw pracowniczych*, Warszawa 2017, s. 422.

¹² Por. np. A. Zwolińska, *Prawo do wypoczynku a zatrudnienie cywilnoprawne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2019, nr 1 i cyt. tam literatura.

Po drugie zaś wątpliwości wynikają z istoty prawa do odpoczynku. Ich wyjaśnienie wymaga syntetycznego nawiązania specyfiki regulacji Kodeksu pracy, gwarantujących odpoczynek: unormowań o urloпах oraz o czasie pracy.

4. Prawo do wypoczynku w Kodeksie pracy

W najszerszym ujęciu urlop oznacza zagwarantowaną prawem przerwę w wykonywaniu pracy, przysługującą pracownikowi na warunkach określonych w ustawie¹³. Urlop wypoczynkowy służy regeneracji sił pracownika po dłuższym okresie pracy. W takim ujęciu trudno odbierać prawo do urlopu – czy urlopu wypoczynkowego – osobom, o których mowa w niniejszym opracowaniu. Nie mam wątpliwości, że powinny one dysponować prawem do przerwy w wykonywaniu obowiązków (a więc pracy w najszerszym rozumieniu). **Mam jednak poważne zastrzeżenia wobec przenoszenia całości kształtu – czy nawet większości rozwiązań kodeksowych normujących urlop – do zatrudnienia ustrojowego.**

Trzeba bowiem dostrzegać, że urlop wypoczynkowy pracownika ma charakter relacyjny – występuje w ramach łączącego go z pracodawcą stosunku pracy. Uprawnieniu do urlopu odpowiada zatem obowiązek pracodawcy do jego udzielenia i to w roku, w którym pracownik nabył do niego prawo (art. 161 k.p.). To pracodawca planuje moment wykorzystania urlopu – w ramach planu urloпów – lub urlopu udziela na wniosek pracownika (art. 163 k.p.). Nawet w szczególnym wypadku urlopu na żądanie, urlop jest przez pracodawcę pracownikowi udzielany (art. 167² k.p.). Nieudzielenie urlopu stanowi w konsekwencji wykroczenie przeciwko prawom pracownika, za które odpowiedzialność ponosi pracodawca lub osoba działająca w jego imieniu (art. 282 § 1 pkt 2 k.p.). Wszystkie tu wymienione instytucje – i szereg innych – nie pasują do sytuacji, w której swoim czasem wolnym zarządza sam zatrudniony.

Nie pasuje to do jego sytuacji także dlatego, że zatrudniony ustrojowo sam zarządza swoim czasem pracy. W ten sposób połączmy problematykę urlopową z materią czasu pracy. Przypomnijmy, że urlopu udziela się (czy może trafniej: pracodawca udziela) pracownikowi w dniach, które są dla niego dniami pracy (art. 154² § 1 k.p.). Dni te określa pracodawca, rozkładając czas pracy pracownika w ramach określonych całościowo w układzie zbiorowym pracy, regulaminie pracy lub obwieszczeniu (art. 150 k.p.), korzystając tym samym ze swych uprawnień kierowniczych. Dopiero w tak rozumianej konstrukcji indywidualnego grafiku (harmonogramu) czasu pracy jest miejsce na zapewnienie pracownikowi przez pracodawcę odpoczynku dobowego i tygodniowego (art. 132 i art. 133 k.p.). Jeśli nie ma podmiotu, który kształtowałby wobec zatrudnionego rozkład czasu pracy, nie ma miejsca na stosowanie wynikających z Kodeksu pracy norm o wypoczynku dobowym czy tygodniowym. Przypomina to – co słusznie dostrzega się

¹³ T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, t. II, Warszawa-Kraków 1986, s. 245.

w literaturze – pozycję piastunów organów zarządzających podmiotów prawa prywatnego¹⁴.

5. Prawo do wypoczynku w zatrudnieniu ustrojowym

Poczynione jak dotąd uwagi mogłyby skłonić Czytelnika do wniosku, że jestem przeciwnikiem prawa do wypoczynku osób zatrudnionych ustrojowo. Byłby to wniosek przedwczesny. Dotychczasowy wywód dowodzi jedynie – na ile byłem w stanie to uczynić w ten syntetyczny i przyczynkarski sposób – że wynikające z art. 66 ust. 2 Konstytucji prawo do urlopu, w szczególności w ujęciu wynikającym z Działu VII Kodeksu pracy nie nadaje się do stosowania w zatrudnieniu ustrojowym.

Nie oznacza to bynajmniej, że osoby te nie mają prawa do odpoczynku. Zgadzam się bowiem, że takie uprawnienie im przysługuje, popierając w ten sposób stanowisko przyjęte w wyroku Sądu Najwyższego w sprawie II PK 95/09 czy poglądy tych wszystkich cytowanych dotąd Autorów, którzy nie godzą się na pozbawianie osób zatrudnionych ustrojowo możliwości zachowania równowagi między realizowaniem funkcji publicznej a życiem prywatnym i odpoczynkiem. Podzielałam tym samym stanowisko M. Gersdorf, że w ramach prawa zatrudnienia możliwa – i w gruncie rzeczy konieczna – jest dyferencjacja także w odniesieniu do wypoczynku¹⁵.

Praktyka korzystania z czasu wolnego¹⁶ („urlopu”), której istnienia dowodzi także przywołany wyrok w przypadku członków KRRiT, zasługuje na aprobatę. Trudno – choć podkreślam wyraźnie, że odnoszę się jedynie do prawa do wypoczynku – kwestionować jego wykorzystanie jako formę bezpodstawnego wzbogacenia i naruszenia dyscypliny finansów publicznych¹⁷. Skoro wynagrodzenie takich osób niemal w żadnej mierze nie bazuje na kryterium czasu pełnienia obowiązków (poza niewyrażonym literalnie, choć oczywistym wnioskiem, że ma ono charakter „miesięczny”, por. art. 2a i art. 3 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe), nie sposób stwierdzić, w jakiej części rekompensuje ono pełnienie funkcji, a w jakiej – okres wypoczynku. Wszystkie te okresy przeplatają się w sposób, który określa sam zatrudniony, pełniąc służbę publiczną.

W tym kontekście zgadzam się, że osoby zatrudnione ustrojowo mają prawo do wypoczynku – w tym urlopu rozumianego jako prawo niewykonywania pracy,

¹⁴ J. Stelina, *op. cit.*, s. 975.

¹⁵ M. Gersdorf, *Prawo zatrudnienia*, Warszawa 2013, s. 190.

¹⁶ O korzystaniu z urlopów przez osoby zatrudnione ustrojowo w praktyce zob. W. Sanetra, *Uwagi w kwestii zakresu podmiotowego kodeksu pracy*, [w:] M. Matey-Tyrowicz, L. Nawacki, B. Wagner (red.), *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Zielińskiego*, Warszawa 2002, s. 309.

¹⁷ Zdaje się to sugerować W. Sanetra, *ibidem*, choć generalnie rzeczywiście pobieranie przez osoby zatrudnione ustrojowo świadczeń pieniężnych na takich warunkach jak pracownicy trzeba byłoby ocenić w ten sposób.

za który to okres przysługuje im wynagrodzenie. Prawo to nie wynika jednak ze zwyczaju, bo ten może, ale nie musi się ukształtować albo dać się zdekodować. Jego źródłem jest istota sprawowania funkcji publicznej, w ramach której zatrudniony ustrojowo sam określa, mając na uwadze dobro publiczne, kiedy ma realizować swe obowiązki, a kiedy może i powinien odpocząć. Odrzucenie zwyczaju jako źródła prawa do odpoczynku ma też tę zaletę, że nie pozwala na ukształtowanie się „zwyczaju”, który gwarantowałby prawo do rekompensaty pieniężnej (ekwiwalentu) za niewykorzystany wypoczynek.

Bibliografia

- Gersdorf M., *Prawo zatrudnienia*, Warszawa 2013.
- Giedrewicz-Niewińska A., *Glosa do wyroku SN z dnia 6 maja 2009 r., II PK 95/09*, OSP 2011, Nr 7-8, poz. 85.
- Górnicz-Mulcahy A., *Status zawodowy członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, „Przełęcz Prawa Publicznego” 2015, nr 2.
- Górnicz-Mulcahy A., *Status zawodowy szefów służb specjalnych. Wybrane elementy*, Acta Universitatis Wratislaviensis no 3661, „Przełęcz Prawa i Administracji” 2015, t. C.
- Jończyk J., *Prawo pracy*, Warszawa 1995.
- Krzywoń A., *Konstytucyjna ochrona pracy i praw pracowniczych*, Warszawa 2017.
- Sanetra W., *Prawo pracy. Zarys wykładu*, Białystok 1994.
- Sanetra W., *Uwagi w kwestii zakresu podmiotowego kodeksu pracy*, [w:] M. Matey-Tyrowicz, L. Nawacki, B. Wagner (red.), *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Zielińskiego*, Warszawa 2002.
- Stelina J., *Charakter prawny stosunków zatrudnienia konstytucyjnoprawnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI.
- Zieliński T., *Prawo pracy. Zarys systemu*, t. II, Warszawa-Kraków 1986.
- Zwolińska A., *Prawo do wypoczynku a zatrudnienie cywilnoprawne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2019, nr 1.

