

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 5 listopada 1997 r.
III ZP 32/97**

Przewodniczący Prezes SN: Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Józef Iwulski, Kazimierz Jaśkowski, Andrzej Kijowski (sprawozdawca), Zbigniew Myszka, Walerian Sanetra, Jadwiga Skibińska-Adamowicz (współsprawozdawca).

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Iwony Kaszczyszyn, po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 5 listopada 1997 r. wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na następujące zagadnienie prawne:

Czy pracownicy, w stosunku do których mogą być do dnia 31 grudnia 1997 r. stosowane przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 listopada 1974 r. w sprawie czasu pracy i zasad wynagradzania za pracę w godzinach nadliczbowych pracowników zatrudnionych przy pilnowaniu (jednolity tekst: z 1986 r. Dz.U. Nr 18, poz. 97 ze zm.) mają prawo do dodatkowych dni wolnych od pracy na zasadach określonych w przepisach działu szóstego Kodeksu Pracy ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Pracownikom, wobec których z mocy art. 20 ustawy z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 24, poz. 110) stosuje się przez jeden rok od dnia 1 stycznia 1997 r. przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 listopada 1974 r. w sprawie czasu pracy i zasad wynagradzania za pracę w godzinach nadliczbowych pracowników zatrudnionych przy pilnowaniu (jednolity tekst: Dz.U. z 1986 r. Nr 18, poz. 97 ze zm.), nie przysługują w tym okresie dodatkowe dni wolne od pracy przewidziane w przepisach działu szóstego Kodeksu pracy.

U z a s a d n i e n i e

Zwracając się w dniu 11 sierpnia 1997 r. z wnioskiem o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie zagadnienia prawnego wskazanego w sentencji niniejszej uchwały, Rzecznik Praw Obywatelskich przytoczył poniższe wątpliwości.

Ustawą z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 24, poz. 110) zostały poczynawszy od dnia 1 stycznia 1997 r. znowelizowane przepisy działu szóstego Kodeksu o czasie pracy, ale przepisy wykonawcze, wydane przed tą datą na podstawie upoważnienia z art. 145 KP w brzmieniu sprzed nowelizacji, zachowują zgodnie z art. 20 ustawy nowelizacyjnej moc obowiązującą przez okres jednego roku od wejścia w życie nowych przepisów działu szóstego Kodeksu. Innymi słowy, w okresie jednego roku od dnia 1 stycznia 1997 r., czyli - jak twierdzi Rzecznik - do dnia 31 grudnia 1997 r., pozostają w mocy przepisy

rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 listopada 1974 r. w sprawie czasu pracy i zasad wynagradzania za pracę w godzinach nadliczbowych pracowników zatrudnionych przy pilnowaniu (jednolity tekst: Dz.U. z 1986 r. Nr 18, poz. 97 ze zm.). Rozporządzenie to zezwala na stosowanie wobec pracowników zatrudnionych przy pilnowaniu dłuższej niż powszechnie obowiązująca normy czasu pracy (do 12, a nawet do 24 godzin na dobę) i w konsekwencji na inny rozkład tej normy w okresie rozliczeniowym. Z regulacji tej nie można jednak - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - wyprowadzić wniosku, iż rozporządzenie pozbawia wspomnianą grupę pracowników prawa do dodatkowych dni wolnych od pracy.

Prawo to do końca 1996 r. nie wynikało wprost z Kodeksu pracy, gdyż wymagało konkretyzacji w aktach wykonawczych lub dopełniających, wydawanych na podstawie upoważnienia z przepisu jego art. 150. Rada Ministrów, czyniąca użytek z tej kompetencji najpierw w kolejnych uchwałach, a następnie w rozporządzeniach, ściśle określała krąg zatrudnionych, do których miały albo nie miały zastosowania zasady wprowadzania dodatkowych dni wolnych od pracy. Począwszy od uchwały Nr 237 Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1976 r., a skończywszy na rozporządzeniu z dnia 23 grudnia 1988 r. w sprawie czasu pracy w zakładach pracy (jednolity tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 117, poz. 511 ze zm.), wśród grup wyłączonych spod działania tych zasad byli pracownicy zatrudnieni przy pilnowaniu. Ministerstwo Pracy, Płac i Spraw Socjalnych w piśmie Departamentu Prawa Pracy z dnia 25 maja 1976 r. (PP-500-570/76) tłumaczyło to w ten sposób, że "ponieważ rozkład czasu pracy (harmonogram pracy) pracownika zatrudnionego przy pilnowaniu w systemie 12 godzin pracy i 24 godziny wolne od pracy przewiduje w każdym tygodniu nie jedną, lecz kilka 24-godzinnych przerw w pracy, to pracownikowi temu nie przysługuje prawo do dodatkowego dnia wolnego od pracy w zamian za pracę w niedzielę" (J.Pacho: Kodeks pracy. Przepisy wykonawcze i związkowe. Wyjaśnienia i orzecznictwo, Warszawa 1979, s. 546). Wnioskodawca podkreślił, że taki rozkład czasu pracy przy pilnowaniu rzeczywiście dopuszczało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 1974 r., ustalając górną granicę dobowego i tygodniowego czasu pracy oraz zezwalając na stosowanie w tych granicach równoważnych norm czasu pracy.

Problematyka dodatkowych dni wolnych od pracy stała się jednak od dnia 1 stycznia 1997 r. przedmiotem bezpośredniej regulacji kodeksowej. Z tym momentem prawo do takich dni zyskało - zgodnie z jednolitym stanowiskiem powołanej we wniosku literatury przedmiotu - charakter bezwzględnie obowiązującego prawa o powszechnym zasięgu, gdyż nie została go pozbawiona żadna z grup pracowniczych. Ewentualne zniesienie albo ograniczenie wspomnianego prawa mogłoby zresztą nastąpić jedynie w ustawowym trybie. Tymczasem utrzymane przejściowo w mocy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 1974 r. nie zawiera żadnych szczególnych uregulowań dotyczących dodatkowych dni wolnych od pracy dla pracowników zatrudnionych przy pilnowaniu.

Wnioskodawca nie zgadza się zatem ze stanowiskiem, jakie w tej sprawie uzyskał od Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w załączonym do wniosku piśmie z dnia 18 lipca 1997 r. (PP-025-262/97). W piśmie tym Minister wyraził pogląd, że pracownikom zatrudnionym przy pilnowaniu nie przysługują dodatkowe dni wolne od pracy, gdyż w tygodniach bez święta przypadającego w innym dniu niż niedziela, obowiązuje ich 48-godzinna norma czasu pracy ustalona w § 2 ust. 3 rozporządzenia. Przyznanie tym

pracownikom dodatkowych dni wolnych od pracy wiązałoby się zatem z obniżeniem obowiązującej ich normy czasu pracy, a w niej właśnie tkwi główna różnica pomiędzy regulacją czasu pracy w Kodeksie i w rozporządzeniu. Gdyby hipotetycznie przyjąć, że zatrudnionym przy pilnowaniu przysługują dodatkowe dni wolne od pracy, to wówczas - podkreśla Minister - nie można by stosować norm czasu pracy przewidzianych w rozporządzeniu, wobec czego utrzymywanie go w mocy byłoby niecelowe, a nie sposób zakładać nieracjonalnego działania prawodawcy. Natomiast zamiar zachowania w mocy przepisów rozporządzenia tylko w części dotyczącej innego niż określony w Kodeksie rozkładu i wymiaru dobowego czasu pracy wymagałby - zdaniem Ministra - innego "zapisu" art. 20 ustawy nowelizacyjnej z dnia 2 lutego 1996 r. W konkluzji swego stanowiska Minister uważa, że art. 20 powołanej ustawy ma "charakter przepisu szczególnego, wyłączającego stosowanie przepisów Kodeksu pracy w zakresie odrębnie uregulowanym w rozporządzeniu".

Zapatrzywanie Ministra budzi - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - "uzasadnione wątpliwości". Z faktu, że rozporządzenie zezwala na przedłużenie przy pilnowaniu ogólnej normy dobowego czasu pracy, nie wynika bowiem pozbawienie tych pracowników prawa do dodatkowych dni wolnych od pracy. Pozbawienia rzeczonoego prawa nie legitymizuje także treść art. 20 ustawy nowelizacyjnej z dnia 2 lutego 1996 r., "gdyż dawne przepisy wykonawcze do Kodeksu pracy, utrzymane w mocy przez okres przejściowy do czasu ukazania się nowych regulacji prawnych, powinny być w nowej sytuacji prawnej stosowane "odpowiednio", tzn. między innymi z uwzględnieniem zasady, że ich wykładnia i zastosowanie nie mogą być sprzeczne z tymi przepisami Kodeksu pracy, które ustanawiają nowe uprawnienia lub rozszerzają uprawnienia dotychczasowe".

Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca też uwagę, że przyjęcie poglądów wyrażanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej powoduje, iż urlopy wypoczynkowe są pracownikom zatrudnionym przy pilnowaniu udzielane na wszystkie kalendarzowe dni robocze przypadające w czasie urlopu, z wyłączeniem jedynie niedziel i świąt, a więc i na dni, które zgodnie z harmonogramem powinny być wolne od pracy. Tymczasem zgodnie z obowiązującą od dnia 1 stycznia 1997 r. normą z art. 154 § 3 KP urlopy wypoczynkowe nie obejmują przypadających w tym czasie dodatkowych dni wolnych od pracy. Urlopy wypoczynkowe pracowników zatrudnionych przy pilnowaniu bywają więc o 6 dni kalendarzowych krótsze od urlopów dla pracowników korzystających z dobrodziejstwa dodatkowych dni wolnych od pracy.

Występujący w sprawie prokurator Prokuratury Krajowej wniósł, aby na przedstawione zagadnienie prawne udzielić odpowiedzi przeczącej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Z uzasadnienia wniosku wynika, że sformułowany w nim problem prawny sprowadza się w istocie do wykładni art. 20 ustawy z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 24, poz. 110), stanowiącego, iż przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 145 Kodeksu przed dniem wejścia w życie przepisów działu szóstego w brzmieniu ustalonym ustawą, zachowują moc po wejściu w życie przepisów tego działu przez okres jednego roku. Powołany przepis art. 145 KP upoważniał zaś Radę Ministrów - po porozumieniu z

ogólnokrajową organizacją międzyzwiązkową - do wprowadzenia w drodze rozporządzenia niezbędnych odstępstw od przepisów niniejszego działu (tzn. działu szóstego o czasie pracy, obejmującego w rozdziale VI przepisy ustalające zasady wprowadzania dodatkowych dni wolnych od pracy) w stosunku do pracowników zatrudnionych przy pilnowaniu oraz do określenia zasad wynagradzania tych pracowników za pracę w godzinach nadliczbowych. Przepisy wykonawcze wydane na podstawie cytowanego upoważnienia są zatem zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 listopada 1974 r. w sprawie czasu pracy i zasad wynagradzania za pracę w godzinach nadliczbowych pracowników zatrudnionych przy pilnowaniu (jednolity tekst: Dz.U. z 1986 r. Nr 18, poz. 97 ze zm.).

Zgodnie z § 2 ust. 3 rozporządzenia czas pracy pracowników zatrudnionych przy pilnowaniu w miejscu stałym nie może w miesięcznym okresie rozliczeniowym przekroczyć liczby godzin wynikającej z pomnożenia 8 godzin przez liczbę kalendarzowych dni roboczych. Dniami roboczymi są zaś wszystkie dni kalendarzowe, z wyjątkiem niedziel i świąt określonych w ustawie z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz.U. Nr 4, poz. 28 ze zm.). Rację ma zatem Minister Pracy i Polityki Socjalnej twierdząc, że w tygodniach bez dnia świątecznego, przypadającego w innym dniu niż niedziela, czas pracy wspomnianej grupy pracowników wynosi 48 godzin tygodniowo. Jest to więc modelowy przykład normy czasu pracy przedłużonej w stosunku do ogólnej normy kodeksowej. Wprawdzie w systemie przewidującym 12 godzin pracy i 24 godziny wolne, ta przedłużona norma może być zrealizowana w okresie 4 dni, ale wówczas pracownik ma w tygodniu - jak zaznaczono we wniosku - kilka 24-godzinnych przerw w pracy. Dotyczy to odpowiednio również przedłużenia dobowego wymiaru czasu pracy do 24 godzin na zasadach określonych w § 2 ust. 2 rozporządzenia. Natomiast reżim 48 godzin czasu pracy w systemie pracy codziennej uniemożliwia udzielanie dodatkowych dni wolnych bez równoczesnego obniżenia samej normy, a więc przekreślenia konstrukcji przedłużonego czasu pracy przy pilnowaniu. Wyłączenie tej grupy zatrudnionych spod oddziaływania przepisów o zasadach wprowadzania dodatkowych dni wolnych od pracy było zatem zrozumiałe i konsekwentne.

Przedmiotem dyskusji mogłaby natomiast być - nie podnoszona we wniosku - aksjologiczna zasadność takiej szczególnej regulacji prawnej. Założenie, iż pilnowanie jest pod względem psychofizycznego wysiłku pracą tak mało intensywną, że może być świadczona w przedłużonej normie czasu, wydaje się dość wątpliwe. Poza tym kwestia różnorodnej intensywności poszczególnych rodzajów prac powinna być w warunkach rynku pracy i panującego na nim bezrobocia odzwierciedlana nie tyle czasem pracy, ile wysokością wynagrodzenia. Do podobnego wniosku doszedł chyba prawodawca, skoro w ustawie nowelizacyjnej z dnia 2 lutego 1996 r. skreślił przepis art. 145 KP. Odpadło zatem ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego, wprowadzającego dla pracy przy pilnowaniu "niezbędne odstępstwa" od przepisów działu szóstego Kodeksu pracy o czasie pracy i wynagradzaniu za pracę nadliczbową. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 1974 r. utraciłoby więc moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 1997 r., tzn. z momentem wejścia w życie znowelizowanych przepisów działu szóstego, które miałyby odtąd w pełnym zakresie, tj. również w kwestii prawa do dodatkowych dni wolnych od pracy, zastosowanie wobec pracowników zatrudnionych przy pilnowaniu. Skutek ten został jednak na okres roku, czyli - zgodnie z art. 112 KC w związku z art. 300 KP - do dnia 1 stycznia 1998 r., odroczony przez art. 20 ustawy

nowelizacyjnej z dnia 2 lutego 1996 r.

Powołany przepis nie może być mimo to identyfikowany z klauzulami zamieszczanymi w ustawach obok przepisu derogującego poprzednią ustawę. Chodzi tu o zastrzeżenie, że do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w danej ustawie, zachowują moc obowiązującą odpowiednie przepisy wykonawcze wydane na podstawie derogowanej ustawy, jeżeli nie są sprzeczne z nową ustawą. Taka klauzula ogólna jest zresztą - w nieco innej stylizacji - zawarta również w ustawie nowelizacyjnej, która w art. 26 stanowi, że "do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w ustawie stosuje się dotychczasowe przepisy ze zmianami wynikającymi z tej ustawy". Do cytowanego przepisu zdaje się nawiązywać twierdzenie wniosku, że przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 listopada 1974 r. powinny być po dniu 1 stycznia 1997 r. stosowane "odpowiednio", tzn. z uwzględnieniem "zasady, że ich wykładnia i zastosowanie nie mogą być sprzeczne z przepisami Kodeksu pracy, które ustanawiają nowe uprawnienia lub rozszerzają uprawnienia dotychczasowe". Wnioskodawca nie dostrzegł jednak, że art. 26 ustawy nowelizacyjnej, czy raczej wyrażona w nim norma, nie ma w niniejszej sprawie zastosowania. Upoważnienie z art. 145 KP zostało bowiem skreślone, więc nie jest możliwe wydanie na jego podstawie nowego rozporządzenia w sprawie czasu pracy i wynagradzania za pracę nadliczbową pracowników zatrudnionych przy pilnowaniu. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 1974 r. nie obowiązuje zatem do czasu wydania nowego aktu wykonawczego i w zakresie nie pozostającym w sprzeczności z przepisami znowelizowanego Kodeksu pracy, tylko przez ściśle oznaczony okres jednego roku od dnia 1 stycznia 1997 r. na podstawie postanowienia art. 20 ustawy nowelizacyjnej. Podobny charakter mają uregulowania art. 17 i 19 ustawy nowelizacyjnej. Można by więc powiedzieć, że rozporządzenie utraciło właściwie charakter kodeksowego aktu wykonawczego pochodzącego od naczelnego organu administracji państwowej i na mocy wyraźnej decyzji prawodawcy parlamentarnego zyskało na okres roku rangę ustawowej regulacji szczególnej, wyłączającej wobec zatrudnionych przy pilnowaniu stosowanie działu szóstego Kodeksu pracy, w tym jego przepisów o prawie do dodatkowych dni wolnych od pracy.

Przepis art. 129¹ § 1 KP, ustalający podstawową liczbę dodatkowych dni wolnych od pracy i ich rozłożenie w roku kalendarzowym oraz konieczność uwzględnienia w rozkładach czasu pracy, wyraźnie zresztą stanowi, że 39 dodatkowych dni wolnych od pracy uwzględnia się przy "wprowadzaniu rozkładów czasu pracy, o którym mowa w art. 129". Regulacja dotycząca dodatkowych dni wolnych od pracy odnosi się zatem do normy czasu pracy (nie zaś jej rozkładów) określonej w art. 129 KP. Tymczasem norma czasu pracy pracowników zatrudnionych przy pilnowaniu jest - jak wyżej wykazano - w okresie jednego roku od dnia 1 stycznia 1997 r. kształtowana przez pozakodeksowe przepisy szczególne o ustawowej randze. Normę tę ustala się przy tym - zgodnie z powoływanym wcześniej § 2 ust. 3 rozporządzenia - na okres miesięczny i składają się na nią wszystkie dni danego miesiąca poza niedzielami i świątami określonymi ustawą z dnia 18 stycznia 1951 r.

W tak rozumianych dniach roboczych wymierza się też urlop wypoczynkowy (art. 154 § 2 KP). Do urlopu nie wlicza się jedynie dni roboczych dodatkowo wolnych od pracy, o których mowa w art. 129¹ § 1 (art. 154 § 3 KP), a więc udzielanych pracownikom podlegającym normie czasu pracy z art. 129 KP. Jeżeli więc pracowników

zatrudnionych przy pilnowaniu obowiązuje w 1997 r. norma szczególna, uwzględniająca wszystkie robocze dni miesiąca, to nie przysługuje im prawo do dodatkowych dni wolnych, a tym samym dni te nie mogą wydłużać czasu nieobecności tych pracowników w pracy wskutek urlopu wypoczynkowego.

Na marginesie powyższych rozważań zaznaczyć trzeba, że żaden z powołanych przez Rzecznika autorów, wypowiadających się na temat charakteru regulacji prawa do dodatkowych dni wolnych od pracy, nie analizował jej w powiązaniu z czasem pracy pracowników zatrudnionych przy pilnowaniu i nie wyraził wprost poglądu, iż wymiar ich urlopu wypoczynkowego wydłuża się o dodatkowe dni wolne od pracy. Bezpodstawne jest zatem twierdzenie zawarte w uzasadnieniu wniosku, że w literaturze przedmiotu występuje jednolite stanowisko w kwestii powszechnie i bezwzględnie obowiązującego charakteru wspomnianego prawa. Podobne uogólnienie razi tym bardziej wówczas, gdy Rzecznik nie uwzględnia tych publikacji, których autorzy wyraźnie uznają, że grupa pracowników zatrudnionych przy pilnowaniu pozostaje w 1997 r. w zakresie prawa do dodatkowych dni wolnych od pracy w szczególnej i wyjątkowej sytuacji.

Z podanych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę o treści wskazanej w sentencji.

=====