

PACZKA POCZTOWA

WEZEL	STREFA
NADAWCA	
Nazwa	Tel. kontaktowy
Imię i Nazwisko	
Adres	
Kod pocztowy	Miejscowość
ADRESAT	
Nazwa	Tel. kontaktowy
Imię i Nazwisko	
Adres	
Kod pocztowy	Miejscowość
Wyrażam zgodę na wykonanie usługi na warunkach określonych w Regulaminie oraz potwierdzam zgodność danych zawartych na nalepce adresowej. Oświadczam, że zostały mi doręczone Ogólne Warunki Przesyłki, obowiązuje w dniu.../.../... Podpis nadawcy:	



(00) 3 5900773 3 72698742 4

<input type="checkbox"/> PRIORYTETOWA	<input type="checkbox"/> Gabaryt A'
<input type="checkbox"/> Potwierdzenie odbioru	<input type="checkbox"/> Gabaryt B'
<input type="checkbox"/> Ubezpieczenie?	
<input type="checkbox"/> Zadeklarowana wartość: zł gr	
Słownie: zł	
Masa: kg g	REJON
Oplata: zł gr	SZCZECIŃ 02072024 *FD*
Śledź swoją przesyłkę na emonitoring.poczta-polska.pl lub zeskanuj kod	

k.pl
czerwca 2024 roku.

ny

o Samorządnego
Warszawie

ława 3/3

Kancelaria Sejmu RP, ul. Wiejska 4/6/8, 00-902 Warszawa

WNIOSEK O ZBADANIE ZGODNOŚCI PRZEPISÓW PRAWA, WYDAWANYCH PRZEZ CENTRALNE ORGANY PAŃSTWOWE, Z KONSTYTUCJĄ, RATYFIKOWANYMI UMOWAMI MIĘDZYNARODOWYMI I USTAWAMI

Działając jako ustanowiony pełnomocnik Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów z siedzibą w Warszawie, do reprezentowania którego pełnomocnictwo załączam, na podstawie art. 188 pkt. 3 Konstytucji w zw. z art. 191 ust. 1 pkt. 4 Konstytucji wnoszę o:

- zbadanie zgodności §8 i §14 ust. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie czasu służby policjantów z dnia 11 września 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1574) z:
 - art. 2, art. 7, art. 9, art. 24, art. 32, art. 66, art. 91 Konstytucji RP
 - art. 2, art. 15, art. 17 ust. 3 lit. c) pkt iii) Dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz.Urz.U.E.L z 2003 r., Nr 299, s. 9);

i stwierdzenie, że:

§8 i §14 ust. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie czasu służby policjantów z dnia 11 września 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1574) jest niezgodny z:

- art. 2, art. 7, art. 9, art. 24, art. 32, art. 66, art. 91 Konstytucji RP;
- art. 2, art. 15, art. 17 ust. 3 lit. c) pkt iii) Dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz.Urz.U.E.L z 2003 r., Nr 299, s. 9);

2. zasądzenie od uczestnika - Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej na rzecz wnioskodawcy - Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów z siedzibą w Warszawie zwrot kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego według norm przepisanych;

3. przeprowadzenie rozprawy, także pod nieobecność wnioskodawcy.

AA
Adwokat Kacper Matlak
Kancelaria Adwokacka
ul. Stożława 3/3, 70-223 Szczecin
tel. 091 433 33 43, kancelaria@adwokat-matlak.pl

Szczecin, 25 czerwca 2024 roku.

ODPIS

Trybunał Konstytucyjny
al. J. Ch. Szucha 12A
00-918 Warszawa

Wnioskodawca: Zarząd Główny Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów z siedzibą w Warszawie (KRS: 0000119295),

ul. Puławska 148/150, 02-624 Warszawa

Reprezentowany przez: adw. Kacpra Matlaka

Kancelaria Adwokacka w Szczecinie przy ul. Stożława 3/3
70-223 Szczecin

Uczestnik: Sejm Rzeczpospolitej Polskiej

Kancelaria Sejmu RP, ul. Wiejska 4/6/8, 00-902 Warszawa

WNIOSEK O ZBADANIE ZGODNOŚCI PRZEPISÓW PRAWA, WYDAWANYCH PRZEZ CENTRALNE ORGANY PAŃSTWOWE, Z KONSTYTUCJĄ, RATYFIKOWANYMI UMOWAMI MIĘDZYNARODOWYMI I USTAWAMI

Działając jako ustanowiony pełnomocnik Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów z siedzibą w Warszawie, do reprezentowania którego pełnomocnictwo załączam, na podstawie art. 188 pkt. 3 Konstytucji w zw. z art. 191 ust. 1 pkt. 4 Konstytucji wnoszę o:

1. zbadanie zgodności §8 i §14 ust. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie czasu służby policjantów z dnia 11 września 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1574) z:
 - a) art. 2, art. 7, art. 9, art. 24, art. 32, art. 66, art. 91 Konstytucji RP
 - b) art. 2, art. 15, art. 17 ust. 3 lit. c) pkt iii) Dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz.Urz.U.E.L z 2003 r., Nr 299, s. 9);

i stwierdzenie, że:

- §8 i §14 ust. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie czasu służby policjantów z dnia 11 września 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1574) jest niezgodny z:
- a) art. 2, art. 7, art. 9, art. 24, art. 32, art. 66, art. 91 Konstytucji RP;
 - b) art. 2, art. 15, art. 17 ust. 3 lit. c) pkt iii) Dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz.Urz.U.E.L z 2003 r., Nr 299, s. 9);
2. zasądzenie od uczestnika - Sejmu Rzeczpospolitej Polskiej na rzecz wnioskodawcy - Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów z siedzibą w Warszawie zwrot kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego według norm przepisanych;
 3. przeprowadzenie rozprawy, także pod nieobecność wnioskodawcy.

UZASADNIENIE

I. Przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią.

Zgodnie z § 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie czasu służby policjantów z dnia 11 września 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1574) [dalej: Rozporządzenie] czasu wolnego od służby w zamian za czas służby przekraczający normę, o której mowa w art. 33 ust. 2 ustawy, w tym za służbę pełnioną w dniu wolnym od służby, udziela się w tym samym wymiarze w dniach, godzinach lub minutach.

Zgodnie z §14 ust. 4 rozporządzenia czasu dyżuru domowego nie wlicza się do czasu służby, z wyjątkiem czasu, w którym policjant wykonywał czynności służbowe na polecenie przełożonego. Przepis § 8 stosuje się.

Powyższe przepisy regulują sposób rozliczania czasu tzw. dyżuru domowego policjanta. Przez dyżur domowy policjanta należy rozumieć czas w którym wyznaczony przez kierownika komórki organizacyjnej policjant przebywa w miejscu zamieszkania lub innym miejscu, z którego może w krótkim czasie stawić się w jednostce organizacyjnej Policji, w której pełni służbę oraz przełożony lub kierownik, albo wskazana przez nich osoba w każdej chwili mają możliwość nawiązania kontaktu z tym policjantem.

Minister spraw wewnętrznych i administracji, uznał, że okres dyżuru domowego nie jest wliczany do czasu służby, chyba że w trakcie takiego dyżuru faktyczny funkcjonariusz zostanie wezwany do jednostki i wykonywał czynności służbowe. Tym samym za sam fakt przebywania na dyżurze domowym funkcjonariuszowi nie przysługują żadne uprawnienia związane z ograniczeniem jego swobody w dysponowaniu czasem, nie będącym czasem służby, aż do momentu podjęcia faktycznych czynności służbowych.

Po drugie rozporządzenie przewiduje, że w razie wezwania funkcjonariusza z dyżuru domowego do jednostki i wykonywania przez niego czynności służbowych, czasu wolnego w zamian za ten czas będący wówczas czasem służby udziela się w takim samym wymiarze, co do minuty. Ekwiwalent uposażenia przysługuje zatem funkcjonariuszowi nie za cały dyżur domowy, a wyłącznie za sam czas wykonywania obowiązków służbowych. Za czas dyżuru domowego – bez względu na to, czy dyżur domowy był pełniony w wymiarze przekraczającym normy czasowe określone w § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie rozkładu czasu służby policjantów, czy też mieścił się w normach czasowych lub trwał w dni uznawane ustawowo za wolne od pracy (niedziele, święta) – udziela się czasu wolnego wyłącznie za czas wykonywania czynności służbowych. W sytuacji zatem, gdy w trakcie pełnienia dyżuru domowego funkcjonariusz nie wykonywał czynności służbowych – czas wolny nie przysługuje.

II. Przywołanie wzorców kontroli wraz z ich wykładnią.

a) art. 2 Konstytucji RP stanowi: Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Konstytucja RP w komentowanym przepisie wyraża trzy odrębne zasady konstytucyjne: państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwości społecznej. Zasady te są ze sobą ściśle powiązane funkcjonalnie oraz treściowo. Powiązanie to polega przede wszystkim na tym, że zasady te treściowo nie mają w pełni rozłącznego charakteru. W ujęciu art. 2 Konstytucji RP warunkiem koniecznym funkcjonowania państwa prawnego jest jego demokratyczny charakter oraz realizacja zasad sprawiedliwości społecznej. Zasada państwa prawnego mieści w sobie ponadto wiele zasad szczegółowych, które mają wpływ na rozumienie zasady państwa demokratycznego i sprawiedliwości społecznej. Trafnie wskazuje *W. Sokolewicz*, że art. 2 formułuje nadrzędną całościową konstrukcję państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego. Wymienione w nim trzy zasady mają charakter komplementarny. Dzięki temu formalnie rozumiany legalizm zostaje poszerzony o elementy materialne, które znajdują wyraz w prawie stanowionym oraz w procesie jego stosowania (*W. Sokolewicz*, Artykuł 2, w: *Garlicki*, Konstytucja, t. 5, s. 11). Zasada państwa prawnego odegrała szczególną rolę w rozwoju polskiego konstytucjonalizmu po 1989 r. Obecnie jest ona podstawową zasadą ustrojową, wyraża wiele zasad wprost w Konstytucji RP niewymienionych oraz wpływa na sposób wykładni wielu jej przepisów (vide: Konstytucja RP red. *Safjan/Bosek* 2016, wyd. 1/Tuleja). W ujęciu przyjętym przez TK klauzuli państwa prawnego nie da się sprowadzić do mniej lub bardziej lapidarnej definicji. Na klauzulę państwa prawnego składa się "zespół wartości" (zob. wyr. TK z 25.11.1997 r., K 26/97, OTK 1997, Nr 5–6, poz. 64). Wartości te są bezpośrednio wyrażone w Konstytucji RP lub też wyprowadzane z niej pośrednio. Tworzą one pewien kanon, który nie ma charakteru katalogu zamkniętego. Kanon ten może więc ulegać zmianie

Dla normatywnego kształtu klauzuli państwa prawnego najważniejsza jest idea ograniczenia arbitralnej władzy państwa nad osobą oraz określenia relacji osoba – państwo. W skład klauzuli państwa prawnego wchodzi więc nie tylko wolności i prawa człowieka, ale również zasady określające sposób działania organów władzy publicznej. Całościowe ujęcie państwa prawnego na gruncie Konstytucji RP wymaga analizy art. 2 oraz wielu innych przepisów ustawy zasadniczej, które te elementy zawierają. Na przykład elementami klauzuli państwa prawnego są m.in.: zasada proporcjonalności w ograniczaniu praw, prawo do sądu, prawo do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władz publicznych, zasada legalizmu, dwuinstancyjność postępowania sądowego (zob. wyr. TK z: 4.12.2001 r., SK 18/00, OTK 2001, Nr 8, poz. 256; 9.6.1998 r., K 28/97, OTK 1998, Nr 4, poz. 50; 23.3.2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, Nr 3, poz. 32; 31.1.2013 r., K 14/11, OTK-A 2013, Nr 1, poz. 7; 24.4.2014 r., SK 56/12, OTK-A 2014, Nr 4, poz. 42).

Zasadą, która stanowiła istotę klauzuli państwa prawnego i podstawę wywodzenia z niej zasad bardziej szczegółowych, jest zasada zaufania osoby do państwa. Zasada zaufania, oprócz tego, że stanowi podstawę obowiązywania innych zasad konstytucyjnych, ma też własną treść normatywną. Zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, nazywana także zasadą lojalności państwa względem obywateli. Z zasady zaufania wynika zasada jednoznaczności prawa, rozumiana jako dyrektywa poprawnej legislacji. Odnośnie do nakazu respektowania przez ustawodawcę zasad przyzwoitej legislacji, stanowiących element zasady demokratycznego państwa prawnego, TK stwierdził, że zasady te obejmują m.in. "wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny", a "standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności" (wyr. z 11.1.2000 r., K 7/99, OTK 2000, Nr 1, poz. 2). Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę

w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie (wyr. TK z 21.3.2001 r., K 24/00, OTK 2001, Nr 3, poz. 51). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że zasady przyzwoitej legislacji są przejawem ogólnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a w konsekwencji jedną z cech państwa prawnego.

Z zasady zaufania TK wywodzi zakazy adresowane do organów władzy publicznej, w szczególności do ustawodawcy: "W demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa nie może być pułapką dla obywatela, a obywatel powinien mieć możliwość układania swoich spraw w zaufaniu, iż nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji i działań niemożliwe do przewidzenia w chwili podejmowania tych decyzji i działań" (wyr. TK z 25.11.1997 r., K 26/97, OTK 1997, Nr 5–6, poz. 64 oraz powołane tam orzeczn. TK z 3.12.1996 r., K 25/95, OTK 1996, Nr 6, poz. 52; zob. też wyr. TK z 21.12.1999 r., K 22/99, OTK 1999, Nr 7, poz. 166; 7.2.2001 r., K 27/00, OTK 2001, Nr 2, poz. 29; 25.4.2001 r., K 13/01, OTK 2001, Nr 4, poz. 81; 15.7.2013 r., K 7/12, OTK-A 2013, Nr 6, poz. 76). Takim zakazem jest też zakaz tworzenia uprawnień pozornych. Naruszeniem zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest sytuacja, w której określone rozwiązanie prawne ma charakter iluzoryczny i pozorny. W wyr. z 8.1.2013 r. (K 18/10, OTK-A 2013, Nr 1, poz. 2) TK stwierdził, że ustawodawca nie może tworzyć konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji dają jedynie pozór ochrony interesów jednostki. Ustawodawca, co do zasady, nie może więc doprowadzać do istotnego zawężenia możliwości realizacji formalnie przyznanego jednostce prawa podmiotowego, tak że w istocie prowadzi to do powstania swoistego *nudum ius*, które wskutek tego staje się prawem bezprzedmiotowym. Podobne tezy zostały sformułowane m.in. w wyr. TK z 19.12.2002 r. (K 33/02, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 97) i 10.1.2012 r. (P 19/10, OTK-A 2012, Nr 1, poz. 2).

Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem TK w demokratycznym państwie prawnym normy prawa muszą być stanowione w trybie określonym Konstytucją RP. W myśl zasady legalizmu każdy organ państwa, nie wyłączając organów stanowiących prawo, może podejmować działania władcze wyłącznie na podstawie przepisów prawa. W wypadku działań władczych polegających na stanowieniu prawa (uchwalaniu ustaw) zasadnicze podstawy prawne tworzą przepisy rangi konstytucyjnej, określające kompetencje organów uczestniczących w procesie ustawodawczym oraz tryb ustawodawczy. Wszelkie przekroczenie kompetencji czy proceduralne uchybienia przy stanowieniu ustaw, w stosunku do nadrzędnych norm rangi konstytucyjnej regulujących tryb ustawodawczy, muszą być oceniane tak samo, jak niezgodność treści stanowionych przepisów z normami rangi konstytucyjnej (zob. orzeczn. z 9.1.1996 r., K 18/95, OTK 1996, Nr 1, poz. 1; wyr. TK z 16.3.2011 r., K 35/08, OTK-A 2011, Nr 2, poz. 11).

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że sprawiedliwość społeczna nie da się sprowadzić do prostej normatywnej formuły: "Art. 2 Konstytucji wyraża dwie zasady – zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz sprawiedliwości społecznej – których nie należy sobie przeciwstawiać, bowiem sprawiedliwość społeczna jest celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne"

(zob. wyr. TK z 12.4.2000 r., K 8/98, OTK 2000, Nr 3, poz. 87; zob. też wyr. TK z 17.6.2003 r., P 24/02, OTK-A 2003, Nr 6, poz. 55).

Zasada sprawiedliwości nie ma jednorodnego charakteru. Niewątpliwie wiążą się z nią m.in. równość praw, solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji dla osób pozostających bez pracy nie z własnej woli. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem TK ocena sposobów urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej w danych warunkach wymaga zachowania przez sądownictwo konstytucyjne szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny uznaje kwestionowane przepisy za niezgodne z Konstytucją RP wtedy, gdy naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej nie budzi wątpliwości (orzecz. z 25.2.1997 r., K 21/95, OTK 1997, Nr 1, poz. 7). Wykładnia ogólnego nakazu urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej musi uwzględniać treść szczegółowych norm konstytucyjnych. W ujęciu art. 2 Konstytucji RP sprawiedliwość społeczna jest celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne. Nie jest bowiem demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli (zob. wyr. TK z: 12.4.2000 r., K 8/98, OTK 2000, Nr 3, poz. 87 oraz 19.12.2012 r., K 9/12, OTK-A 2012, Nr 11, poz. 136).

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w zakresie rozumienia relacji między art. 32 i art. 2 Konstytucji (zasadą sprawiedliwości społecznej) podlegało ewolucji. W najnowszych orzeczeniach utrwalił się pogląd o zbędności orzekania o naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej w sytuacji, gdy jako wzorce kontroli wskazywane są przepisy Konstytucji formułujące zasadę równości, a argumentacja przedstawiona na poparcie obu zarzutów się powtarza (jest zbieżna) lub podmiot inicjujący postępowanie przed TK nie powołał odrębnych, dodatkowych argumentów wskazujących na samoistne (tj. w oderwaniu od zasady równości) naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej. Po raz pierwszy został on wyrażony wprost w wyroku z 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00 (OTK ZU nr 7/2000, poz. 259), w którym stwierdzono m.in., że jeżeli "podstawę kontroli stanowi zasada równości wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie jest celowe sięganie do zasady sprawiedliwości społecznej jako odrębnej podstawy kontroli, przy badaniu zarzutów dotyczących nieusprawiedliwionych różnicowań podmiotów prawa" (teza powtórzona w kolejnych wyrokach TK, m.in. pełnoskładowym wyroku z 5 września 2006 r., sygn. K 51/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 100). Stanowisko to było następnie potwierdzane i rozwijane w kolejnych orzeczeniach. Przykładowo, w wyroku z 14 kwietnia 2003 r., sygn. K 34/02 (OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 30) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że "[...] zasada sprawiedliwości społecznej ma charakter bardziej ogólny niż zasada równości. Ogólna konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej została skonkretyzowana w szeregu norm konstytucyjnych bardziej szczegółowych, m.in. w zasadzie równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie jest konieczne powoływanie jako podstawy kontroli normy bardziej ogólnej, w sytuacji, gdy zarzut naruszenia tej normy sprowadza się do naruszenia bardziej szczegółowej normy konstytucyjnej, konkretyzującej zasadę ogólną. Taka sytuacja ma miejsce w rozpoznawanej sprawie. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny nie powołał art. 2 Konstytucji w sentencji wyroku. Konstytucyjna zasada sprawiedliwości stanowi natomiast samodzielną podstawę kontroli, jeżeli w rozpoznawanej sprawie pojawia się kwestia naruszenia tych elementów zasady sprawiedliwości społecznej, które nie znalazły wyrazu w szczegółowych przepisach konstytucyjnych". W wyroku z 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00 (OTK ZU nr

2/2001, poz. 31) Trybunał Konstytucyjny uznał natomiast, iż: "Z uzasadnienia skargi wynika, że skarżący zarzuca naruszenie zasady sprawiedliwości przez odmienne traktowanie podmiotów podobnych, a więc przez naruszenie zasady równości. Skarżący nie wyprowadza innych treści normatywnych z zasady sprawiedliwości społecznej i nie wskazuje na naruszenie innych zasad szczegółowych, składających się na treść zasady sprawiedliwości społecznej. Z tego względu nie zachodzi potrzeba odrębnego rozważenia zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z zasadą sprawiedliwości społecznej".

Nadal jednak sprawiedliwość pozostaje istotną podstawą określania zakresu swobody prawodawcy i wytyczania kierunków konkretyzacji Konstytucji RP. Najczęściej stosowane w orzecznictwie TK są formuły **sprawiedliwości dystrybutywnej**: "Obowiązek stanowienia przez prawodawcę prawa, które będzie urzeczywistniało zasady sprawiedliwości społecznej, statuuje art. 2 Konstytucji. Pojęcie sprawiedliwości społecznej wiąże się z innymi pojęciami, takimi jak równość wobec prawa, solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji osób pozostających bez pracy nie z własnej woli. Sprawiedliwość społeczna wymaga trudnego w praktyce wyważenia interesów i oczekiwań potencjalnych adresatów świadczeń socjalnych z interesami tych, którzy je w ostatecznym rozrachunku, przez płacenie podatków, finansują. Nie można też zapominać, że redystrybucja dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu pociąga za sobą określone koszty ogólnospołeczne. Ocena sposobów urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej w danych warunkach wymaga zachowania przez sądownictwo konstytucyjne szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny uznaje kwestionowane przepisy za niezgodne z Konstytucją wtedy, gdy naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej nie budzi wątpliwości (zob. orzeczenie z 25 lutego 1997 r., sygn. K 21/95, OTK ZU nr 1/1997, poz. 7).

Sprawiedliwość społeczna jest ściśle powiązana z zasadą równości wobec prawa. W procesie dokonywania ocen dotyczących równości wobec prawa niezbędna jest bowiem ingerencja ze strony materialnych ocen sprawiedliwości (W. Sadurski, Teoria sprawiedliwości, s. 114). Na gruncie Konstytucji RP związek ten potwierdza relacja między wyrażoną w art. 2 zasadą sprawiedliwości społecznej a wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP zasadą równości oraz zakazem dyskryminacji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie zwracał uwagę na związek, jaki zachodzi między zasadą sprawiedliwości społecznej a zasadą równości, które w znacznym stopniu nakładają się na siebie (zob. np. wyr. TK z: 6.5.1998 r., K 37/97, OTK 1998, Nr 3, poz. 33; 15.4.2008 r., P 9/06, OTK-A 2008, Nr 3, poz. 43; 5.5.2009 r., P 64/07, OTK-A 2009, Nr 5, poz. 64; 14.4.2015 r., P 45/12, OTK-A 2015, Nr 4, poz. 47).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że zasada sprawiedliwości społecznej nie stanowi jedynie ogólnej zasady ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej czy też swoistej "dyrektywy programowej", gdyż na gruncie art. 2 Konstytucji można wskazać szczególne prawo podlegające ochronie, jakim jest prawo do sprawiedliwego traktowania, jeśli zarazem jest ono odnoszone do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi – choćby ogólnie ujętymi (zob. wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258). Stąd też zasada sprawiedliwości społecznej wiązana jest zazwyczaj z zasadą równości wobec prawa i traktowana jako zaprzeczenie arbitralności, ponieważ wymaga, aby zróżnicowanie poszczególnych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji (zob. wyroki TK z: 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24; 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12 i podane tam dalsze orzeczenia)."Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie

realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli" (wyr. TK z 12.4.2000 r., K 8/98, OTK 2000, Nr 3, poz. 87). Zatem sprawiedliwość społeczna mieści w sobie zakaz arbitralności państwa, dopuszczając wprawdzie różnicowanie poszczególnych jednostek, ale tylko w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji (zob. W. Sokolewicz, Artykuł 2, w: *Garlicki*, Konstytucja, t. 5, s. 62).

b) art. 7 Konstytucji RP stanowi: Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

W najbardziej ogólnym ujęciu nakaz działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa ma szeroki zakres przedmiotowy. Wyraża on zarówno zasadę legalizmu w wąskim znaczeniu, nakaz działania na podstawie prawa, jaki i obowiązek przestrzegania prawa (zob. W. Sokolewicz, Artykuł 7, w: *Garlicki*, Konstytucja, t. 5, s. 3). Nakaz wyrażony w art. 7 Konstytucji RP adresowany jest do organów władzy publicznej. Pojęcie to na gruncie Konstytucji RP należy rozumieć szeroko. W jego zakres wchodzi organy państwa, inne organy władzy publicznej, które realizują władztwo publicznej. Trafnie określił to TK: "Pojęcie "władzy publicznej" w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy aktywności. Wykonywanie takich funkcji łączy się z reguły, chociaż nie zawsze, z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki. Dotyczy to obszaru, na którym może dojść do naruszenia praw i wolności jednostki ze strony władzy publicznej.

. Z Konstytucji RP wynika, że podstawowym aktem normatywnym na podstawie, którego działają organy władzy publicznej, jest ustawa. Potwierdza to kształt zasady wyłączności ustawy. Zasada ta ma z jednej strony legitymizować działanie organów władzy publicznej, z drugiej określać granicę ingerencji w prawa człowieka przez te organy. Stąd wynika zakaz domniemania kompetencji przez organy władzy publicznej. Prawem w rozumieniu art. 7 Konstytucji RP są również wszystkie akty powszechnie obowiązujące, o których mówi Rozdział III Konstytucji RP – Źródła prawa: "Zgodnie z art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to powinność organu władzy publicznej przestrzegania wszystkich przepisów, niezależnie od usytuowania ich w systemie źródeł prawa, które określają jego uprawnienia lub obowiązki. Organy muszą zatem znać przepisy regulujące ich kompetencje i stosować się do wynikających z nich nakazów i zakazów. Z konstytucyjnej zasady legalizmu wynika zatem, że nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej czy unikać wykonania kompetencji, jeżeli wiążące normy prawne nakładają na te organy określone obowiązki (por. wyrok TK z 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47, pkt III.6 i cytowana tam literatura)" (post. TK z 4.10.2011 r., P 9/11, OTK-A 2011, Nr 8, poz. 86).

Wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada jest elementem składowym zasady państwa prawnego. Związek zasady praworządności z zasadą państwa prawnego ma charakter wielopłaszczyznowy: po pierwsze – zasada państwa prawnego stanowi uzasadnienie obowiązywania zasady praworządności, w szczególności wskazuje wartości stanowiące *ratio* art. 7, po drugie – stanowi podstawę określenia skutków naruszenia art. 7 przez organy władzy publicznej. Zasada praworządności wiąże się

z zasadą nadrzędności Konstytucji RP (art. 8) oraz zasadą przychylności prawa polskiego prawu międzynarodowemu (art. 9). Z przywoływanych wyżej orzeczeń TK i poglądów doktryny wynika związek zasady praworządności z wyrażonym w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP prawem do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej. Ten środek ochrony konstytucyjnych praw odgrywa szczególną rolę w sytuacji, gdy nie jest możliwe wzruszenie aktu prawnego wydanego z naruszeniem art. 7.

c) **art. 9 Konstytucji RP stanowi:** Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.

Zamieszczenie art. 9 w Rozdziale I Konstytucji RP – Rzeczpospolita, wskazuje, iż przestrzeganie przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego jest nie tylko obowiązkiem konstytucyjnym, ale stanowi jedną z zasad systemu prawnego i ustroju państwa. Jest to przepis o pełnej wartości normatywnej właściwej innym naczelnym zasadom konstytucyjnym (zob. *K. Wójtowicz*, Prawo międzynarodowe, s. 67; zob. także *P. Sarnecki*, Artykuł 9, w: *Garlicki*, t. 5, s. 1–6). Potwierdził to TK wskazując, iż "[a]rt. 9 Konstytucji jest nie tylko doniosłą deklaracją wobec społeczności międzynarodowej, ale także zobowiązaniem organów państwa, w tym rządu, parlamentu i sądów, do przestrzegania prawa międzynarodowego wiążącego Rzeczpospolitą Polską" (zob. wyr. TK z 27.4.2005 r., P 1/05, OTK-A 2005, Nr 4, poz. 42, pkt 5.5). W orzecznictwie TK utrwaliło się ponadto stanowisko, zgodnie z którym prawną konsekwencją art. 9 jest to, iż system prawa obowiązujący na terytorium RP ma charakter wieloskładnikowy. Oznacza to, że na terenie Polski współobowiązują podsystemy regulacji prawnych, pochodzące z różnych centrów prawodawczych (zob. wyr. TK z 11.5.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, Nr 5, poz. 49, pkt 2.2, wielokrotnie przywoływany w późniejszym orzecznictwie).

Źródłami prawa międzynarodowego są: umowy międzynarodowe (zarówno ratyfikowane, jak i nieratyfikowane), zwyczajowe prawo międzynarodowe, akty jednostronnie kształtujące zobowiązanie międzynarodowe, wiążące uchwały organizacji międzynarodowych.

W doktrynie podkreśla się, iż komentowany przepis ma charakter kompletny. W juretycznym ujęciu wprowadza on do Konstytucji RP podstawy, zasady i reguły odnoszące się do działalności państwa w stosunkach międzynarodowych, a także w stosunkach wewnętrznych, na które oddziałuje prawo międzynarodowe. Swym zakresem obejmuje wszystkie normy prawa międzynarodowego, a więc także te, które nie zostały wymienione w innych, bardziej szczegółowych przepisach Konstytucji RP. Zdaniem *W. Sokolewicza* w wewnętrznej hierarchii norm i zasad konstytucyjnych, wyrażona w art. 9 zasada zajmuje wprawdzie równorzędne miejsce z przepisami art. 235, regulującymi przeprowadzanie zmian Konstytucji RP, ale wyższe w stosunku do przepisów rozdziału III – Źródła prawa (zob. *W. Sokolewicz*, Artykuł 235, w: *Garlicki*, t. 2, s. 16). Z tym stanowiskiem współgra teza *K. Działochy*, iż w odniesieniu do aktów prawa międzynarodowego zasada "zamkniętego" systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego obejmuje z mocy art. 87 ust. 1 tylko umowy międzynarodowe ratyfikowane. Art. 9 należy tym samym odnosić do całego prawa międzynarodowego jako złożonej struktury norm (zob. *K. Działocha*, Artykuł 87, w: *Garlicki*, Konstytucja, t. 1, s. 4–5).

Funkcja art. 9 polega między innymi na objęciu konstytucyjnym obowiązkiem przestrzegania prawa międzynarodowego tych jego norm, których pozycja nie została w innych przepisach Konstytucji RP odrębnie określona. Chodzi

więc o niewymienione w art. 87 Konstytucji RP źródła prawa międzynarodowego – nieratyfikowane umowy międzynarodowe, zwyczajowe prawo międzynarodowe, akty jednostronnie kształtujące zobowiązanie międzynarodowe, wiążące uchwały organizacji międzynarodowych. Jeżeli chodzi o te ostatnie, tylko częściowo uwzględniono je w art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, w zakresie którego mieszczą się jedynie szczególnego rodzaju uchwały, będące prawem stanowionym przez organizację międzynarodową (UE), stosowanym bezpośrednio i mającym pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Nie ulega też wątpliwości, że Polska zobowiązana jest do stosowania zasad ogólnych prawa międzynarodowego niezależnie od tego, czy będziemy je uważali za odrębne źródło prawa międzynarodowego, czy też za normy prawa zwyczajowego albo za normy zawarte w umowie międzynarodowej (zob. A. Wyrozumska, Prawo międzynarodowe, s. 31).

Warto w tym kontekście podkreślić, iż wspomniana zasada konstytucyjna, sformułowana w postanowieniach art. 9 Konstytucji RP, jasno wyraża wolę respektowania przez państwo polskie prawa międzynarodowego we wszystkich przejawach i formach działalności państwa, a zatem ma ona charakter generalny (M. Masternak-Kubiak, Odesłania, s. 53). Zarówno doktryna, jak i praktyka orzecznicza stoją na stanowisku, iż obowiązek poszanowania norm prawa międzynarodowego ciąży na wszystkich organach władzy publicznej "przede wszystkim zaś na organach państwowych wykonujących władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą oraz na organach samorządu terytorialnego realizujących władztwo publiczne" (M. Masternak-Kubiak, Odesłania, s. 54). "Konstytucja w art. 9 wprowadza generalną normę o zasadzie przestrzegania przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego. W nauce prawa konstytucyjnego podkreśla się, że art. 9 Konstytucji stanowi dyrektywę dla organów państwa, by tworzone akty prawa wewnętrznego były zgodne z całym prawem międzynarodowym i by przez odpowiednią wykładnię prawa wewnętrznego zapewnić w jak największym stopniu jego zgodność z treścią prawa międzynarodowego" (zob. wyr. NSA z 26.8.1999 r., V SA 708/99, OSP 2000, Nr 9, poz. 134). Podobnie zdaniem TK postanowienia art. 9 wyrażają **zasadę ustrojową**, adresowaną zatem przede wszystkim do ustawodawcy, "wyznaczając sposób wykorzystania przez niego kompetencji do normowania określonych dziedzin życia publicznego" (zob. post. TK z 10.8.2001 r., TS 56/01, OTK 2001, Nr 8, poz. 289).

W świetle powyższych rozważań przyjąć należy, iż stanowione przez ustawodawcę krajowego prawo wewnętrzne powinno być zgodne z prawem międzynarodowym traktowanym *sensu largo*, czyli obejmującym obok umów międzynarodowych także inne jego źródła. Na uwagę w tym miejscu zasługuje fakt, iż art. 9 Konstytucji RP, deklarując poszanowanie prawa międzynarodowego, **nie określa równocześnie miejsca norm prawnomiędzynarodowych w wewnętrznym porządku prawnym**, a jedynie stwarza "domniemanie automatycznej – choć pośredniej inkorporacji norm prawnomiędzynarodowych do tego porządku" (R. Szafarz, Międzynarodowy porządek prawny, s. 19). Zakłada się, iż wynika to z przyjęcia koncepcji uregulowania kwestii źródeł prawa w odrębnym rozdziale Konstytucji RP (rozdz. III). W tym znaczeniu zasada przestrzegania prawa międzynarodowego w wewnętrznym porządku prawnym (art. 9) znalazła poniekąd rozwinięcie w kolejnych postanowieniach Konstytucji RP, w szczególności tych dotyczących systemu źródeł prawa, ale także dotyczących TK (M. Masternak-Kubiak, Odesłania, s. 55–56).

d) **art. 24 Konstytucji RP stanowi:** Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy.

Art. 24 Konstytucji RP ze względu na swoją treść oraz umiejscowienie w systematyce Konstytucji RP stanowi jedną z zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, a tym samym wskazuje szczególną rolę, jaką pełni praca, oraz ma na celu zapewnienie jej szczególnej ochrony. Komentowany artykuł jest ostatnim z grupy pięciu przepisów określających koncepcję ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, wynikającej z art. 20 (*L. Garlicki, Artykuł 24, w: Garlicki, Konstytucja, t. 5, s. 2*). Przepis stanowi klauzulę generalną, a tym samym pozwala na budowanie różnych modeli ochrony pracy.

Treścią komentowanego artykułu jest ustanowienie obowiązku ochrony pracy przez państwo, a tym samym – przez władze państwowe. Ponadto przepis ustanawia kompetencję władz państwowych do wykonywania nadzoru nad warunkami wykonywania pracy (*L. Garlicki, Artykuł 24, w: Garlicki, Konstytucja, t. 5, s. 2*), co należy odczytać także w ten sposób, że państwo ma w tym zakresie obowiązek działania. Wydaje się, że art. 24 dotyczy przede wszystkim obowiązku dbałości państwa o to, aby szeroko rozumiana praca, w tym także praca wykonywana w formie działalności gospodarczej, była dostępna. Wtórą kwestią jest to, że warunki jej wykonywania powinny podlegać kontroli.

W literaturze akcentuje się, że umieszczenie deklaracji ochrony pracy w Rozdziale I Konstytucji RP – Rzeczpospolita świadczy o zakwalifikowaniu ochrony pracy do najwyższej rangi. Wskazuje się także, iż komentowany artykuł stanowi konstytucyjną afirmację pracy i jest normą programową skierowaną do państwa jako ustawodawcy i kontrolera (*A. Sobczyk, Prawo pracy, t. 1, s. 48*). Obejmuje ponadto wiele rozwiązań prawnych, które czynią pracę źródłem godności człowieka oraz podstawą utrzymania (*Banaszak, Konstytucja, 2009, s. 141*). Uznać więc należy, iż praca jest wartością samą w sobie, stanowi zarówno szczególne dobro, jest również podstawę funkcjonowania gospodarki.

Konstytucja RP nie przesądza jednoznacznie pojęcia "praca". W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że dyspozycją komentowanego artykułu objęta jest każda praca, a zatem praca zarówno pracowników, zleceniobiorców, samozatrudnionych, praca w gospodarstwie rolnym, jak również praca nieodpłatna (*Banaszak, Konstytucja, 2009, s. 140–141*). Do powyższego grona zaliczyć należy również pracę wykonywaną przez pracodawców i przedsiębiorców niebędących pracodawcami. Biorąc powyższe pod uwagę, nie należy ograniczać pojęcia pracy do pracy wykonywanej przez pracowników w rozumieniu KP. Analizowany tu przepis nie jest tym samym przepisem ekskluzywnym dla prawa pracy w takim rozumieniu, w jakim materia pracy jest uregulowana w KP. Konsekwentnie, komentowany przepis wytycza także granice realizacji swobody działalności gospodarczej, jak i własności. Stanowi zatem dopełnienie zasady społecznej gospodarki rynkowej (*A. Sobczyk, Prawo pracy, t. 1, s. 49*).

Komentowany przepis wprost wskazuje na obowiązek sprawowania nadzoru nad warunkami wykonywania pracy i obejmuje ogół praw pracowniczych. Należy wspomnieć, iż obowiązek ten nie ogranicza się do nadzoru nad bezpiecznymi i higienicznymi warunkami pracy. Przez pojęcie "warunki pracy" należy rozumieć ogół praw i obowiązków stron, tj. m.in. czas pracy, urlopy, ochronę rodzicielstwa, zatrudnianie młodocianych (*A. Sobczyk, Prawo pracy, t. 1, s. 49*). Należy wskazać, iż w literaturze wyrażony został trafny pogląd, zgodnie z którym prawo do odpoczynku

znajduje swój wyraz w prawie do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (K. Kulig, *Prawo pracownika*, s. 12), choć nie wyczerpuje to aksjologii prawa do urlopu. Pojęcie nadzoru nie ogranicza się wyłącznie do kontroli, ale sprowadza się również do ingerencji w nadzorowane sprawy.

W świetle orzecznictwa TK niezaprzeczone jest, iż praca znajduje się pod ochroną RP. W swoim dotychczasowym orzecznictwie TK zwracał uwagę, że z zasady zawartej w art. 24 Konstytucji RP wynika obowiązek stwarzania przez państwo gwarancji ochrony pracowników, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem lub nieuzasadnionymi działaniami pracodawcy, oraz kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy (wyr. TK z 4.10.2005 r., K 36/03, OTK-A 2005, Nr 9, poz. 98). Powyższa zasada oznacza, iż na państwie ciąży obowiązek ochrony pracowników, polegający m.in. na stworzeniu gwarancji prawnych ochrony pracowników przed niezgodnymi z prawem lub nieuzasadnionymi działaniami pracodawców będących "silniejszą" stroną stosunku pracy (zob. wyr. TK z 18.10.2005 r., SK 48/03, OTK-A 2005, Nr 9, poz. 101). TK zwrócił uwagę, iż silniejsza pozycja pracodawcy jest widoczna przede wszystkim, gdy pracodawcą jest państwo występujące jako "globalny" pracodawca, wobec "pracowników szeroko rozumianej sfery budżetowej" (zob. wyr. TK z 12.7.2011 r., K 26/09, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 54).

Z zasady zawartej w art. 24 Konstytucji RP wynika obowiązek stwarzania przez państwo gwarancji ochrony pracowników, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem lub nieuzasadnionymi działaniami pracodawcy (zob. wyr. TK z 4.10.2005 r., K 36/03, OTK-A 2005, Nr 9, poz. 98). Zdaniem TK zasadę ochrony pracy należy rozumieć z jednej strony jako normę programową, skierowaną do prawodawcy, z drugiej strony, należy zwrócić uwagę, iż pomimo niewynikania bezpośrednio z komentowanego artykułu żadnych praw podmiotowych, ma on odniesienie do wielu innych przepisów konstytucyjnych, w tym także do przepisów określających prawa i wolności konstytucyjne. W szczególności można stwierdzić, że naruszenie pewnych praw lub wolności konstytucyjnych powoduje w konsekwencji naruszenie zasady ochrony pracy określonej w art. 24. Trybunał nie wykluczył jednak, że art. 24 może stanowić w pewnych przypadkach samoistny, bezpośredni wzorzec kontroli konstytucyjnej, jednak jednocześnie stwierdził, iż przepis ten stanowi przede wszystkim wzorzec kontroli pośredni (II stopnia). Niezgodność regulacji prawnych ustawowych lub podustawowych z art. 24 można stwierdzić przede wszystkim wówczas, gdy ustali się, że naruszenie zasady ochrony pracy jest konsekwencją naruszenia przez te regulacje praw lub wolności konstytucyjnych (zob. wyr. TK z 12.7.2011 r., K 26/09, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 54). Na podobnym stanowisku stanął TK w orzeczeniu, w którym stwierdził, iż do zastosowania art. 24 potrzebne jest wskazanie normy konstytucyjnej wywodzącej się z komentowanego artykułu (zob. post. TK z 27.9.2005 r., TW 26/05, OTK-B 2005, Nr 5, poz. 182). Wskazać należy tym samym, iż nie można odmówić art. 24 w powiązaniu z przepisem konkretyzującym znaczenia normatywnego.

e) art. 32 Konstytucji RP stanowi: Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

W doktrynie wskazuje się, że równość dwóch lub więcej podmiotów polega na ich przynależności do co najmniej jednej i tej samej klasy, wyróżnionej ze względu na określoną cechę istotną (W. Sadurski, *Równość wobec prawa*, s. 52; zob. też poglądy doktryny, które wskazuje J.B. Falski, *Konstytucyjna zasada równości*, s. 95–98). Wprowadza się stąd ogólną normę polegającą na tym, że podmioty znajdujące się w

podobnej sytuacji powinny być traktowane w sposób podobny, a podmioty znajdujące się w sytuacji odmienniej w sposób odmienny. W art. 32 ust. 1 Konstytucji RP chodzi więc o równe traktowanie podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej [zob. uchw. SN(7) z 16.3.2000 r., I KZP 56/99, OSNKW 2000, Nr 3-4, poz. 19]. W orzecznictwie TK przyjmuje się, że zasada równości "polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (...)" (tak uzas. orzec. TK z 9.3.1988 r., U 7/87, OTK 1988, Nr 1, poz. 1; a następnie orzec. TK z 20.12.1994 r., K 8/94, OTK 1994, Nr 1, poz. 43). Z zasady równości wynika więc "nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii)" (zob. wyr. TK z 18.4.2000 r., K 23/99, OTK 2000, Nr 3, poz. 89).

W orzecznictwie Trybunału przyjęto, że: "równość w stosowaniu prawa oznacza nakaz równego traktowania przez władze publiczne w indywidualnych przypadkach adresatów norm prawnych, uznanych przez prawodawcę za podmioty podobne, czyli zaliczone do danej klasy (kategorii) istotnej. Oznacza to pomijanie w procesie stosowania prawa cech i sytuacji, które w świetle prawa są nieistotne, jak również prowadzenie postępowania w sposób rzetelny i bezstronny" (wyr. TK z 15.7.2010 r., K 63/07, OTK-A 2010, Nr 6, poz. 60). W orzecznictwie TK przyjęto, że "Równość w stanowieniu prawa oznacza nakaz kierowany do prawodawcy w procesie tworzenia norm prawnych generalnych i abstrakcyjnych dotyczący kształtowania w sposób jednakowy (podobny) sytuacji prawnej podmiotów, które uznaje się za podobne według kryteriów przyjętych przez prawodawcę. Równość w stanowieniu prawa oznacza zatem wyróżnianie poszczególnych klas (kategorii) podobnych podmiotów prawa w treści norm prawnych" (tak wyr. z 15.7.2010 r., K 63/07, OTK-A 2010, Nr 6, poz. 60). Równość w stanowieniu prawa oznacza więc obowiązek tworzenia przez władzę publiczną takich regulacji prawnych, które czynią zadość nakazowi jednakowego traktowania podmiotów znajdujących się w sytuacjach podobnych. Normodawca nie może więc wprowadzać rozwiązań uprzywilejowujących lub dyskryminujących grupy obywateli mogących być zakwalifikowane do podobnych klas bez podstawy do tego w brzmieniu innych wskazań konstytucyjnych. Jak zauważono w wyr. TK z 14.12.2009 r. (K 55/07, OTK-A 2009, Nr 11, poz. 167), konstytucyjna zasada równości "z uwagi na swój gwarancyjny charakter nie wymaga pozbawienia określonych podmiotów uprawnień przyznanych zgodnie z Konstytucją, ale [wymaga] ustanowienia regulacji przyznającym te uprawnienia innym podmiotom podobnym". Zwrócono uwagę na fakt, że przyjęcie odmiennego stanowiska "podważałoby gwarancyjny charakter regulacji konstytucyjnych dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela, przez pozbawienie określonych grup obywateli uprawnień przyznanych zgodnie z Konstytucją, a jednocześnie nie poprawiałoby w żaden sposób sytuacji osób pominiętych regulacją uznaną za niekonstytucyjną".

W orzecznictwie Trybunału trafnie odrzuca się możliwość oparcia skargi konstytucyjnej jedynie na zarzucie naruszenia zasady równości. Naruszenie tej zasady może być więc powoływane jedynie w połączeniu z naruszeniem innej wolności lub prawa, a *per se* nie może być samoistną podstawą takiej skargi (zob. post. TK z 24.10.2001 r., SK 10/01, OTK 2001, Nr 7, poz. 225 i tam wskazane dalsze orzecznictwo). Wynika to z charakteru równości jako prawa drugiego stopnia tzw. "metaprawa". Powoływanie się przez skarżącego na naruszenie zasady równości jest możliwe tylko w związku z naruszeniem innych praw i wolności naruszonych w Konstytucji RP. Jeżeli te normy lub działania [władz publicznych] nie mają odniesienia do konkretnych, określonych w Konstytucji wolności i praw

[skarżącego], prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może być ono chronione za pomocą skargi konstytucyjnej" (SK 10/01, OTK 2001, Nr 7, poz. 225):

W orzecznictwie przyjmuje się, że "równość wobec prawa, to także zasadność wybrania takiego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów prawa" (orzec. TK z 29.9.1997 r., K 15/97, OTK 1997, Nr 3-4, poz. 37). W orzecznictwie TK wyjaśniono, że nakaz równości dotyczy bowiem tylko tych podmiotów, które są obdarzone określoną cechą relewantną z punktu widzenia danej sfery stosunków prawnych, gdy dyspozycja normy prawnej wyróżnia daną sferę stosunków ze względu na wskazaną cechę relewantną oraz gdy istnieje związek pomiędzy cechą relewantną danej kategorii podmiotów a treścią przyjętej regulacji (tak wyr. TK z 30.3.2004 r., K 32/03, OTK-A 2004, Nr 3, poz. 22; zob. też wyr. TK z 2.12.2009 r., U 10/07, OTK-A 2009, Nr 11, poz. 163 i 2.4.2003 r., K 13/02, OTK-A 2003, Nr 4, poz. 28; zob. też *I. Pużycka, J. Wojnowska-Radzińska, Zasada równości*, s. 268-269). Newralgiczną kwestią w zakresie zastosowania zasady równości jest więc określenie tego, kiedy podmioty charakteryzują się daną cechą na tyle, aby być uznane za podmioty podobne, co będzie rodziło obowiązek ich "podobnego traktowania". W procesie stanowienia prawa wyróżnienie cechy, która mogłaby w sposób relewantny prowadzić do rozróżnienia określonych kategorii podmiotów, jest zadaniem, które musi brać pod uwagę każdorazowo aksjologię Konstytucji RP. Dopiero na tym tle można dostrzec, jakie cechy i w jakich wypadkach prowadziłyby do niedopuszczalnego zróżnicowania podmiotów prawa. Wyznacznikiem takim mogą być np. przepisy ustanawiające w oznaczonych sytuacjach szczególną ochronę określonych podmiotów w samej Konstytucji RP (np. dzieci, kobiet ciężarnych, osób niepełnosprawnych itd.). Powszechnie podkreśla się konieczność uwzględniania zasady sprawiedliwości społecznej przy zastosowaniu zasady równości. Zauważa się, że zasada równości praw jest stosowana sprawiedliwie wtedy, gdy "zakłada równe traktowanie podmiotów takich samych pod względem relewantnej do treści danego uregulowania cechy, zaś dopuszcza odpowiednio odmienne traktowanie podmiotów, które pod względem takiej cechy są zróżnicowane (...). Odstąpienie od równego traktowania osób wykazujących (...) cechy relewantne może bez naruszenia konstytucyjnych zasad nastąpić tylko wyjątkowo i gdy znajduje przekonujące uzasadnienie w innych chronionych konstytucyjnie wartościach" (zob. orzec. TK z 23.10.1995 r., K 4/95, OTK 1995, Nr 2, poz. 11; a także wyr. TK z 24.2.2010 r., K 6/09, OTK-A 2010, Nr 2, poz. 15)

Istnienie w art. 32 ust. 2 Konstytucji RP zakazu dyskryminacji jest konsekwencją zasady równości ("kwalifikowaną postacią zasady równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji" – tak wyr. z 15.7.2010 r., K 63/07, OTK-A 2010, Nr 6, poz. 60 lub jej "doprecyzowaniem" – por. uzas. wyr. TK z 24.10.2001 r., SK 22/01, OTK 2001, Nr 7, poz. 216). Przepis ten "wyraża uniwersalny charakter zasady równości, nakazując jej przestrzeganie we wszystkich sferach życia – zarówno w życiu politycznym, społecznym jak i gospodarczym", a także "określa bliżej granice dopuszczalnych różnicowań podmiotów prawa" (tak wyr. TK z 24.10.2001 r., SK 22/01, OTK 2001, Nr 7, poz. 216). W myśl omawianego przepisu żadne kryterium nie może stanowić podstawy dla różnicowań niesprawiedliwych i dyskryminujących określone podmioty. W orzecznictwie zauważa się, że: "zakaz dyskryminacji wynikający z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP nie jest tożsamy z zakazem różnicowania sytuacji podmiotów prawa. Jest to natomiast zakaz nieuzasadnionego, różnego kształtowania sytuacji podobnych podmiotów prawa, w procesie stanowienia oraz stosowania prawa. Dyskryminacja oznacza zatem nienadające się do zaakceptowania tworzenie różnych norm prawnych dla podmiotów prawa, które powinny być zaliczone do tej samej klasy (kategorii), albo nierówne traktowanie

podobnych podmiotów prawa w indywidualnych przypadkach, gdy zróżnicowanie nie znajduje podstaw w normach prawnych" (tak wyr. TK z 15.7.2010 r., K 63/07, OTK-A 2010, Nr 6, poz. 60). Zakaz wprowadzania zróżnicowań o nieuzasadnionym (arbitralnym) charakterze obejmuje zarówno zakaz wprowadzania unormowań, pogarszających sytuację określonej grupy podmiotów (dyskryminacja *sensu stricto*), jak i unormowań polepszających sytuację określonej grupy podmiotów (uprzywilejowanie) kosztem innych grup – zob. uzas. orzec. TK z 9.3.1988 r., U 7/87, OTK 1988, Nr 1, poz. 1.

Art. 32 ust. 2 Konstytucji RP odnosi zakaz dyskryminacji do życia politycznego, społecznego i gospodarczego. Dotyczy więc tych wszystkich dziedzin życia, w których władze publiczne mogą wpływać na status prawny jednostki, a wyliczenie to nie ma charakteru zupełnego.

Konsekwencją decyzji ustawodawcy jest to, że – jak trafnie zauważono w doktrynie – dla oceny konstytucyjnej "dopuszczalności różnicowania sytuacji podmiotów podobnych znaczenie zasadnicze ma pytanie, czy jest to różnicowanie uzasadnione, a nie pytanie – w oparciu o jakie cechy zostało dokonane. Każde bowiem zróżnicowanie sytuacji podmiotów podobnych, które nie znajduje uzasadnienia, trzeba uznać za dyskryminację w rozumieniu art. 32 ust. 2, a więc za naruszenie konstytucji" (tak *L. Garlicki*, Artykuł 32, w: *Garlicki*, Konstytucja, t. 3, uw. 21, s. 21).

W świetle art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP każde odstępstwo od zasady równego traktowania powinno znajdować swoje uzasadnienie w odpowiedniej argumentacji natury konstytucyjnej. W orzecznictwie zauważa się, że wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych – aby nie stanowiły dyskryminacji – "muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywujących argumentach", które muszą odwoływać się do aksjologii konstytucyjnej (orzec. TK z 3.9.1996 r., K 10/96, OTK 1996, Nr 4, poz. 33).

W orzecznictwie wskazano kryteria, których łączne wystąpienie umożliwia dopuszczalne zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów w świetle art. 32 ust. 2 Konstytucji RP. Kolejne zastosowanie tych kryteriów uznawane jest przy tym za podstawowy schemat analizy tego, czy określona norma nie prowadzi do dyskryminacji podmiotów praw i wolności. Kryteria te (sformułowane za orzec. TK z 3.9.1996 r., K 10/96, OTK 1996, Nr 4, poz. 33) są następujące:

- 1) relewantność charakteru zróżnicowania – wprowadzane zróżnicowania muszą więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Wprowadzane zróżnicowania "muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony" i "nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium";
- 2) proporcjonalność argumentów przemawiających za wprowadzeniem zróżnicowania – chodzi tutaj o to, że "waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych";
- 3) istnienie konstytucyjnych argumentów za zróżnicowaniem – każdorazowo argumentacja za zróżnicowaniem musi pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych.

f) art. 66 Konstytucji RP stanowi: Każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa. Pracownik ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów; maksymalne normy czasu pracy określa ustawa.

Art. 66 Konstytucji RP dotyczy dwóch szczegółowych zagadnień, związanych z wykonywaniem pracy. Dzisiejsze ustawodawstwo polskie realizuje je przede wszystkim w kontekście zatrudnienia pracowników. Jednak ograniczenie zastosowania powyższego przepisu wyłącznie do prawa pracy w takim rozumieniu, w jakim znajduje zastosowanie Kodeks pracy byłoby nieuzasadnioną redukcją. Co więcej, już dziś prawo pracy reguluje obowiązki z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy w stosunku do osób wykonujących prace na podstawie umów zlecenia oraz tzw. samozatrudnionych. Ustęp 1 komentowanego przepisu obejmuje prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Ustęp 2 odnosi się do uprawnień związanych z czasem pracy rozumianym szeroko, tj. obejmującym także kwestę urlopów wypoczynkowych. W literaturze wskazuje się, że oba uprawnienia są związane z ogólną zasadą ochrony pracy (art. 24 Konstytucji RP) oraz zasadą ochrony zdrowia (art. 68 Konstytucji RP).

Należy jednak zwrócić uwagę, że pojęcie "pracy" w art. 66 ust. 1 Konstytucji RP zostało użyte w znaczeniu najszerszym z możliwych. Dotyczy więc każdej pracy, w tym pracy pracodawcy, a nie tylko pracy pracownika w rozumieniu Kodeksu pracy. Podmiotem prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, zgodnie z komentowanym artykułem, jest każdy. Wskazany przepis jest doprecyzowaniem ogólnej zasady ochrony zdrowia i życia człowieka. Należy przez to rozumieć, że prawo to zostało skierowane do wszystkich osób wykonujących pracę, a nie tylko do osób pozostających w stosunku zatrudnienia. Ochrona życia i zdrowia nie może być więc ograniczona tylko do pracowników w rozumieniu Kodeksu pracy. Pojęcie "pracy" również należy w tym przepisie rozumieć możliwie szeroko, gdyż nie ogranicza się ono jedynie do stosunku pracy.

Adresatem wskazanych obowiązków w pierwszej kolejności zostało Państwo. Jednak w praktyce Państwo realizuje swój obowiązek poprzez nakładanie stosownych obowiązków na inne podmioty. Najczęściej podmiotem realizującym prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy jest podmiot zatrudniający.

Zakres podmiotowy prawa do wypoczynku pracowników powinien być rozumiany równie szeroko jak ten z art. 66 ust. 1 Konstytucji RP. Pojęcie pracownika powinno być rozumiane także w ujęciu konstytucyjnym. Ograniczenie pojęcia "pracownik" w komentowanym przepisie do pracownika w rozumieniu Kodeksu pracy jest błędne i może prowadzić do wniosku, że ustawa zasadnicza wchodziłaby na poziom podkonstytucyjny. Doszłoby tym samym do redukcji roli Konstytucji RP w systemie prawa. Podobnie jak już zostało wskazane wyżej, ograniczenie przedmiotowej regulacji wyłącznie do pracowników kodeksowych prowadziłoby do wniosku, iż prawo do wypoczynku jest powiązane z podporządkowaniem w pracy, a argumentacja taka już sama w sobie redukuje funkcję wypoczynku. Zatem podstawa zatrudnienia nie ma znaczenia z perspektywy istoty prawa (A. Sobczyk, *Prawo pracy*, t. 1, s. 182 i n.).

W odróżnieniu od treści art. 66 ust. 1 Konstytucji RP, w którym jednoznacznie określenie jego zakresu przedmiotowego nie nastroczało większych problemów, tak w art. 66 ust. 2 Konstytucji RP wskazanie zakresu jego regulacji nie jest już takie proste. Zwrócić należy uwagę, iż o ile wypoczynek służy ochronie

zdrowia, to jednak jego związek z bezpieczeństwem jest mniejszy. Jednak prawo do odpoczynku znajduje swój wyraz także w prawie do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (*K. Kulig*, Prawo pracownika, s. 12). W każdym razie ochrona zdrowia nie jest jedyną wartością chronioną. Celem wypoczynku jest umożliwienie pracownikowi korzystania z wielu konstytucyjnych wolności, które obok ochrony zdrowia obejmują uczestniczenie w życiu społecznym, politycznym czy rodzinnym. Za zasadne uznaję stwierdzenie, że komentowany przepis wprowadza prawo do wolności od pracy (*A. Sobczyk*, Prawo pracy, t. 1, s. 197 i n.). Celem regulacji jest bowiem zapewnienie przestrzeni wolnej od pracy, czasem z zapewnieniem środków do życia, w celu umożliwienia człowiekowi realizacji w sferach innych niż praca.

Wolność człowieka od pracy realizowana jest głównie poprzez ograniczenie konstytucyjnych praw pracodawcy (swobody umów i wolności gospodarczej) oraz własności. To ostatnie wynika z obowiązku wypłaty wynagrodzenia urlopowego pomimo braku świadczenia wzajemnego. Jednak ograniczeniu podlega również swoboda pracownika w zakresie wolności kontraktowania, który prawa do urlopu nie może się zrzec.

Prawo pracownika do minimalnych norm odpoczynku ma na celu przede wszystkim ochronę ich życia i zdrowia. Zarówno życie, jak i zdrowie stanowią dobro powszechnie chronione, a wyrządzenie szkody na wskazanych dobrach stanowi czyn niedozwolony. Jak już zostało wcześniej wskazane, bezpośrednia regulacja w Konstytucji RP obowiązków z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, do której zaliczają się również kwestie związane z czasem pracy i odpoczynku, służy uwypukleniu ich publicznoprawnego charakteru. Normy dotyczące prawa do odpoczynku mają charakter gwarancyjny nie tylko w prawie polskim, ale i europejskim. Przepisy o nieprzerwanym odpoczynku dobowym i tygodniowym mają na celu ochronę zdrowia pracowników, co potwierdza również orzecznictwo i prawo Unii Europejskiej [zob. uchw. SN(7) z 13.3.2008 r., I PZP 11/07, OSNAPiUS 2008, Nr 17-18, poz. 247].

Przede wszystkim należy ponownie wskazać dyrektywę Rady 89/391/EWG w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy, która to ujednoliciła wymagania dotyczące bezpieczeństwa i higieny (zdrowia) pracy. Jest to tzw. dyrektywa ramowa, która stanowi podstawę dla bardziej szczegółowych dyrektyw, mających na celu poprawę bezpieczeństwa w miejscu pracy. Dyrektywa ta zawiera ogólne wymagania dotyczące m.in.: ochrony przed zagrożeniami zawodowymi, bezpieczeństwa i zdrowia w miejscu pracy, eliminacji zagrożeń i czynników sprzyjających postawieniu wypadków, informowania i przeprowadzania konsultacji oraz szkoleń pracowników i ich przedstawicieli.

W odniesieniu do kwestii dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony życia i zdrowia pracownika poprzez przestrzeganie norm czasu pracy znaczenie ma dyrektywa Rady 93/104/WE z 23.11.1993 r. dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz.Urz. UE L Nr 307, s. 18), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/34/WE z 22.6.2000 r. (Dz.Urz. UE L Nr 195, s. 41) oraz dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/88/WE z 4.11.2003 r. dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz.Urz. UE L Nr 299, s. 9). Dyrektywa 2003/88/WE, która weszła w życie 2.8.2004 r., można stwierdzić, że stanowi jednolity tekst dyrektywy 93/104/WE, ze zmianami wprowadzonymi dyrektywą 2000/34/WE. Orzecznictwo zawierające wykładnię postanowień dyrektywy 93/104/WE zachowuje aktualność przy wykładni postanowień dyrektywy 2003/88/WE. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na

dyrektywę 2003/88/WE, która to ma na celu ochronę życia i zdrowia pracownika poprzez zapewnienie mu realnego czasu odpoczynku. Odstępstwa od tej zasady powinny mieć charakter wyjątkowy. Wskazana dyrektywa została wprowadzona do polskiego Kodeksu pracy, a jej stosowanie ma na celu określenie minimalnych wymagań zmierzających do poprawy warunków życia i pracy pracowników, a także do zapewnienia lepszej ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników poprzez zapewnienie im korzystania z odpowiednich minimalnych okresów odpoczynku, w szczególności dobowego i tygodniowego, i z odpowiednich przerw w pracy oraz przez ustalenie przeciętnego tygodniowego wymiaru czasu pracy w wysokości 48 godzin, będącego wymiarem maksymalnym, w stosunku do którego zostało wyraźnie zaznaczone, że obejmuje również godziny nadliczbowe [zob. uchw. SN(7) z 13.3.2008 r., I PZP 11/07, OSNAPIUS 2008, Nr 17–18, poz. 247 i post. TSWE z 11.1.2007 r. w spr. C-437/05 *Vorela przeciwko Nemocnice Český Krumlov*, Zb.Orz. 2007, s. 23. Zob. również wyr. TSWE z 9.9.2003 r. w spr. C-151/02 *Landeshauptstadt Kiel przeciwko Norbertowi Jaegerowi*, Zb.Orz. 2003, s. 437]. Dyrektywy 93/104/WE oraz 2000/34/WE były wielokrotnie przedmiotem wykładni TSUE i podsumowane zostały w postanowieniu TSWE z 11.1.2007 r. w spr. C-437/05 *Vorela przeciwko Nemocnice Český Krumlov* (Zb.Orz. 2007, s. 23; zob. również wyr. TSWE z 9.9.2003 r. w spr. C-151/02 *Landeshauptstadt Kiel przeciwko Norbertowi Jaegerowi*, Zb.Orz. 2003, s. 437), wydanego na skutek pytania przedstawionego przez sąd czeski, zmierzającego do uzyskania wykładni pojęcia czasu pracy w rozumieniu dyrektyw 93/104/WE i 2003/88/WE. Trybunał w orzeczeniu tym przypomniał, że celem dyrektywy 93/104/WE była harmonizacja prawa państw członkowskich, mająca na względzie zapewnienie lepszej ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników przez zagwarantowanie im minimalnych okresów odpoczynku, w szczególności dobowego i tygodniowego, jak również przerw w pracy i przez ustanowienie progu 48 godzin pracy w przeciętnym tygodniu pracy, który to próg obejmuje również godziny nadliczbowe.

W świetle orzecznictwa UE należy stwierdzić, że dyżur, który pracownik pełni w systemie fizycznej obecności w zakładzie pracy powinien być traktowany w całości jako czas pracy w rozumieniu dyrektywy 2003/88/WE, niezależnie od czynności faktycznie wykonywanych w trakcie dyżuru. Istotnym w tym przypadku jest sam fakt zobowiązania pracownika do pozostawania do dyspozycji w miejscu określonym przez pracodawcę, a nie rzeczywiście wykonywanych przez pracownika czynności. Zgodnie z orzeczeniem TSUE nie jest dopuszczalne uznanie części dyżuru, w której pracownik nie wykonuje czynności zawodowych, za okres przerwy w pracy, który zmniejszałby jednocześnie ogólną długość czasu wypoczynku przysługującego pracownikowi (wyr. TSWE z 9.9.2003 r. w spr. C-151/02, *Landeshauptstadt Kiel przeciwko Norbert Jaeger*, Zb.Orz. 2003, s. 437). Dyrektywę 93/104/WE (obecnie dyrektywę 2003/88/WE) Nawet dyżury, podczas których pracownik tylko częściowo wykonuje swoje obowiązki i ma możliwość odpoczynku, należy więc zaliczyć w całości do czasu pracy. Dyrektywa ta ma na celu ochronę interesów pracowników, prawa do wypoczynku i bezpieczeństwa w pracy.

Adresatem obowiązków wynikających z prawa do wypoczynku jest – podobnie jak w art. 66 ust. 1 Konstytucji RP – w pierwszej kolejności ustawodawca, a następnie szeroko rozumiany pracodawca. Prawa gwarantowane w art. 66 ust. 2 Konstytucji RP podlegają ochronie jurysdykcyjnej.

g) art. 91 Konstytucji RP stanowi: Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest

uzależnione od wydania ustawy. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.

Postanowienia art. 91 Konstytucji RP określają miejsce umowy międzynarodowej w systemie źródeł prawa obowiązującego na terenie RP. Z perspektywy prawa konstytucyjnego wzajemna relacje pomiędzy prawem wewnętrznym oraz prawem międzynarodowym stanowią bardzo istotne zagadnienie. Tworząc bowiem prawo międzynarodowe, państwo nie zobowiązuje się do jego stosowania wyłącznie w stosunkach zewnętrznych, ale zobowiązuje się do stosowania wiążących norm prawnomiędzynarodowych także w stosunkach wewnętrznych (zob. m.in. B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, 2011, s. 143).

Na skutek tych procesów obszary regulacji prawa wewnętrznego, stanowiące dotychczas wyłączny zakres kompetencji ustawodawcy krajowego, coraz częściej regulowane są również przez normy prawnomiędzynarodowe (G.J. Wąsiewski, Określenie miejsca prawa międzynarodowego, s. 116), w szczególności w takich dziedzinach, jak prawa człowieka oraz prawa podstawowe i podstawowe wolności (regulowane przez postanowienia EKPC, która w stosunku do Polski weszła w życie 19.1.1993 r.) oraz w dziedzinach objęte zakresem regulacji prawa UE. W konsekwencji tych procesów konieczne staje się zatem określenie miejsca prawa międzynarodowego w wewnętrznym porządku prawnym, a co za tym idzie – miejsca umów międzynarodowych w systemie źródeł prawa państwa-strony. Ten faktyczny postulat uwzględniony został przez reformatorski zamysł ustrojodawcy, by uporządkować system źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Znalazł on odzwierciedlenie w tekście Konstytucji RP, w którym *expressis verbis* zostały wyliczone rodzaje aktów normatywnych wolą ustawodawcy zaliczone do źródeł prawa.

U podstaw regulacji konstytucyjnej, określającej miejsce prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym, leży **domniemanie zgodności prawa polskiego z prawem międzynarodowym**. Na płaszczyźnie międzynarodowej każde państwo zobowiązane jest do przestrzegania norm prawa międzynarodowego, w tym umów międzynarodowych, których jest stroną. Zgodnie z zasadą *pacta sunt servanda* państwo nie może powoływać się wobec innych państw na swój porządek prawny (w tym także na unormowania Konstytucji) w celu uchylania się od zobowiązań, wynikających z prawa międzynarodowego. Mając to na uwadze, doktryna wyraża pogląd, iż konstytucjonalizacja tej zasady, wyrażająca się w postanowieniach art. 9 Konstytucji RP, skutkuje podwójną kwalifikacją naruszenia zobowiązania międzynarodowego państwa: prawnomiędzynarodową i konstytucyjną (szerzej zob. M. Masternak-Kubiak, Odesłania, s. 52–54). W tym sensie wyrażona w postanowieniach art. 9 Konstytucji RP **zasada poszanowania prawa międzynarodowego** oznacza, iż obowiązkiem Polski jest wypełnianie w dobrej wierze zobowiązań ciążących na państwie jako podmiocie międzynarodowego porządku prawnego. W podobnym tonie wypowiedział się TK, zwracając uwagę w szczególności, iż "(...) Art. 9 Konstytucji jest nie tylko doniosłą deklaracją wobec społeczności międzynarodowej, ale także zobowiązaniem organów państwa, w tym rządu, parlamentu i sądów, do przestrzegania prawa międzynarodowego wiążącego Rzeczpospolitą Polską. Realizacja tego obowiązku wymagać może – obok stosownych zmian w krajowym porządku prawnym – również podejmowania przez organy

władzy publicznej, w ramach przypisanych im kompetencji, konkretnych zachowań" (wyr. TK z 27.4.2005 r., P 1/05, OTK-A 2005, Nr 4, poz. 42).

Prawo międzynarodowe nie wskazuje metod, jakie dane państwo ma stosować w celu wykonywania zaciągniętych zobowiązań. Wybór techniki legislacyjnej prowadzącej do skutecznego związania się regulacjami prawnomiędzynarodowymi w ramach porządku wewnętrznego należy zatem do ustawodawcy krajowego. Przyjmowanie przez ustawodawców poszczególnych państw różnych metod (i form) wprowadzania norm prawa międzynarodowego do wewnętrznych porządków prawnych tych państw zależy w głównej mierze od obowiązujących w danym państwie zasad ustrojowych, jak również podyktowane jest przyjętą ideologią oraz prowadzoną polityką (M. Borski, Miejsce umów międzynarodowych, s. 22). **Państwo może podejmować takie środki, jakie w świetle wewnętrznego porządku prawnego są konieczne do wypełniania zobowiązań międzynarodowych** (zob. R. Kwiecień, Miejsce umów, s. 49). Wybór tych środków zależy w głównej mierze od przyjęcia jednej z dwóch teorii, monistycznej bądź dualistycznej, określających stosunek pomiędzy prawem międzynarodowym a prawem krajowym, przy czym należy podkreślić, że żadna z tych teorii nie znajduje pełnego zastosowania w praktyce. Ponadto zaznaczyć w tym miejscu trzeba, iż niektóre umowy międzynarodowe ustanawiają bezpośredni wymóg stosowania prawa wewnętrznego z uwzględnieniem unormowań prawnomiędzynarodowych (R. Kwiecień, Miejsce umów, s. 50).

Postanowienia art. 91 Konstytucji RP przewidują, iż po prawidłowym ogłoszeniu ratyfikowanej umowy międzynarodowej w Dzienniku Ustaw staje się ona częścią wewnętrznego porządku prawnego oraz jest bezpośrednio stosowana, o ile jej stosowanie nie wymaga wydania ustawy. Taka regulacja zakłada **skutek transformacyjny aktu ratyfikacji**, wprowadzającego umowę międzynarodową do wewnętrznego porządku prawnego (M. Borski, Miejsce umów międzynarodowych, s. 24). Można wyodrębnić dwie normy zawarte w art. 91 ust. 1 Konstytucji RP. Pierwsza z nich dotyczy konsekwencji ratyfikowania i ogłoszenia umów międzynarodowych. Polegają one na włączeniu takich umów do obowiązującego w Polsce porządku prawnego. Druga norma dotyczy znaczenia, jakie mają postanowienia omawianych umów. Są one mianowicie bezpośrednio stosowane, chyba że ich stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.

Na mocy postanowień Konstytucji RP ustrojodawca ustanowił **zasadę zróżnicowanego oddziaływania umów międzynarodowych na system prawa wewnętrznego**. Skuteczność tego oddziaływania uzależniona została od sposobu dojścia umowy do skutku (zob. szerzej A. Wyrozumska, Umowy międzynarodowe, s. 577-607; M. Masternak-Kubiak, Odesłania, s. 58). Zgodnie z rozwiązaniem przyjętym w postanowieniach art. 91 Konstytucji RP, podstawowe kryterium stanowi ratyfikacja umowy (powiązana z jej ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw), ponieważ wyłącznie ta grupa umów może zawierać postanowienia należące do systemu prawa do systemu prawa powszechnie obowiązującego.

W świetle omawianych regulacji istotne jest zatem, iż postanowienia Konstytucji RP nie tylko określają miejsce umowy międzynarodowej w systemie źródeł prawa obowiązującego na terenie RP, ale także uzależniają tę pozycję w hierarchii źródeł prawa od trybu ratyfikacji (A. Wyrozumska, Artykuł 91 ust. 2 Konstytucji, s. 54).

Artykuł 91 ust. 2 Konstytucji RP określa rangę umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie w systemie prawa obowiązującego w Polsce, a mianowicie statuuje ich pierwszeństwo przed ustawami. Omawiany

przepis zawiera zatem normę kolizyjną, która znajduje zastosowanie w sytuacjach, gdy ustaw nie da się pogodzić z umowami międzynarodowymi. Przed zastosowaniem tej normy powinna zostać podjęta próba wykładni ustaw w taki sposób, aby usunąć omawianą niezgodność. Obowiązek dokonania takiej wykładni można wyprowadzić z art. 9 Konstytucji RP.

W tym miejscu należy szerzej odnieść się do miejsca prawa wtórnego (pochodnego) UE, tj. rozporządzenia, dyrektywy, decyzje w polskim porządku prawnym. Opierając się na przepisach Konstytucji, należy stwierdzić, że prawo europejskie (pierwotne i wtórne) usytuowane jest w polskim systemie powyżej ustaw (zob. komentarz do art. 8 ust. 1). "W konsekwencji (jak słusznie stwierdza *M. Masternak-Kubiak* – przyp. *B. B.*) stoi ono również powyżej wszelkich aktów podustawowych, umów międzynarodowych ratyfikowanych bez zgody ustawodawcy oraz umów międzynarodowych zatwierdzonych przez Radę Ministrów" (szerzej *M. Masternak-Kubiak*, *Zasady autonomii prawa wspólnotowego i praktyka jej stosowania w Polsce*, [w:] *M. Granat* (red.), *Stosowanie prawa międzynarodowego i wspólnotowego w wewnętrznym porządku prawnym Francji i Polski*. Materiały konferencyjne (Warszawa, 21–22.10.2005 r.), Warszawa 2007, s. 81).

Omawiany przepis Konstytucji RP gwarantuje pierwszeństwo prawa pierwotnego Unii Europejskiej w stosunku do ustaw, a w konsekwencji także w stosunku do aktów prawnych rangi podustawowej. Konstytucja RP nie przesądza, na czym polega to pierwszeństwo i jakie są konsekwencje niezgodności norm³³. W odniesieniu do następstw wyroków Trybunału Konstytucyjnego należy przyjąć, że jest to tzw. pierwszeństwo obowiązywania, tzn. że konsekwencją orzeczenia o niezgodności z umową międzynarodową jest utrata mocy obowiązującej danej ustawy lub innego aktu normatywnego. Natomiast dla sądów stosujących prawo, z art. 91 ust. 2 wynika pierwszeństwo zastosowania omawianych umów międzynarodowych przed ustawami, jednakże bez utraty mocy obowiązującej ustaw.

Dyrektywa 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz.Urz.UE.L z 2003 r., Nr 299, s. 9)

Artykuł 2 zatytułowany „Definicje”, przewiduje w pkt 1 i 2, co następuje:
„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

1. »czas pracy« oznacza każdy okres, podczas którego pracownik pracuje, jest do dyspozycji pracodawcy oraz wykonuje swoje działania lub spełnia obowiązki, zgodnie z przepisami krajowymi lub praktyką krajową;
2. »okres odpoczynku« oznacza każdy okres, który nie jest czasem pracy”.

Artykuł 15 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Bardziej korzystne przepisy”, brzmi następująco:

„Niniejsza dyrektywa nie wpływa na prawo państwa członkowskiego do stosowania lub wprowadzenia bardziej korzystnych przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych w odniesieniu do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników lub na prawo do ułatwiania lub zezwalania na stosowanie układów zbiorowych lub porozumień zawartych między partnerami społecznymi, które są bardziej korzystne dla ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników”.

j) Artykuł 17 dyrektywy 2003/88, zatytułowany „Odstępstwa”, stanowi:

„1. Z należnym poszanowaniem zasad ogólnych ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników państwa członkowskie mogą stosować odstępstwa od art. 3–6, 8 oraz 16 [...]

[...]

3. Zgodnie z ust. 2 niniejszego artykułu można stosować odstępstwa od art. 3, 4, 5, 8 oraz 16:

[...]

b) w przypadku działań w zakresie bezpieczeństwa oraz nadzoru, wymagających stałej obecności w celu ochrony mienia oraz osób, w szczególności strażników, dozorców lub firm ochroniarskich;

c) w przypadku działań obejmujących potrzebę ciągłości usług lub produkcji, w szczególności:

[...]

iii) usług prasowych, radiowych, telewizyjnych, produkcji kinematograficznej, usług telekomunikacyjnych i pocztowych, usług ogniowych oraz ochrony ludności;

Dla celów stosowania dyrektywy 2003/88 pojęcie pracownika nie jest pojęciem, którego wykładnia zależy od praw krajowych, lecz jest autonomicznym pojęciem prawa Unii (wyrok z dnia 14 października 2010 r., *Union syndicale Solidaires Isère*, C-428/09, EU:C:2010:612, pkt 28). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w tej dziedzinie za „pracownika” należy uważać każdego, kto wykonuje konkretną i efektywną działalność, z wyłączeniem tych rodzajów działalności, które są na tyle nieznaczne, że mają charakter całkowicie marginalny i dodatkowy. Stosunek pracy charakteryzuje się tym, że dana osoba przez pewien okres wykonuje na rzecz innej osoby i pod jej kierownictwem pracę, w zamian za którą otrzymuje wynagrodzenie (wyrok z dnia 26 marca 2015 r., *Fenoll*, C-316/13, EU:C:2015:200, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo). Co więcej charakter prawny stosunku pracy na gruncie prawa krajowego nie może mieć żadnego wpływu na to, czy daną osobę uznaje się za pracownika w rozumieniu prawa Unii (wyrok z dnia 20 września 2007 r., *Kiiski*, C-116/06, EU:C:2007:536, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).

Przekładając powyższe na grunt niniejszej sprawy, okoliczność, że w stosunku do funkcjonariuszy policji pozostających wg prawa krajowego w stosunku służby, a nie pracy, nie zmienia tego, że są oni „pracownikiem” w rozumieniu dyrektywy 2003/88. Jednocześnie art. 2 dyrektywy 2003/88 nie znajduje się wśród przepisów, od których dyrektywa dopuszcza odstępstwa (postanowienie z dnia 4 marca 2011 r. *Grigore*, C-258/10, niepublikowane, EU:C:2011:122, pkt 45). Art. 17 ust. 1 dyrektywy 2003/88 dopuszcza możliwość stosowania odstępstw przez państwa członkowskie od jej art. 3–6, 8 oraz 16, zaś art. 17 ust. 3 dopuszcza tę możliwość, między innymi w przypadku działalności służb ochrony przeciwpożarowej, od jej art. 3, 4, 5, 8 oraz 16. Tak więc już z samego brzmienia art. 17 dyrektywy 2003/88 wynika, że nie ma możliwości stosowania odstępstw od jej art. 2, który definiuje kluczowe pojęcia na użytek tego aktu.

W odniesieniu do możliwości stosowania odstępstw przewidzianych w dyrektywie 2003/88, w szczególności w jej art. 17, stanowiących wyjątki od zawartych w niej uregulowań Unii Europejskiej dotyczących organizacji czasu pracy, Trybunał stwierdził, iż odstępstwa te należy interpretować w ten sposób, że zakres ich zastosowania jest ograniczony do tego, co jest ściśle niezbędne dla

zagwarantowania interesów, których ochronę zapewniają (zob. podobnie wyrok z dnia 14 października 2010 r., *Union syndicale Solidaires Isère*, C-428/09, EU:C:2010:612, pkt 39, 40).

Z tych też powodów wykładni art. 17 ust. 3 lit. c) pkt iii) dyrektywy 2003/88 należy dokonywać w ten sposób, że państwa członkowskie nie mogą wyłączyć niektórych kategorii policjantów będących funkcjonariuszami publicznych służb ochrony ludności spod zakresu zastosowania obowiązków wynikających z przepisów tej dyrektywy, w tym jej art. 2, w którym zdefiniowano między innymi pojęcia „czasu pracy” i „okresów odpoczynku”.

Zgodnie z brzmieniem art. 15 dyrektywy 2003/88 państwa członkowskie mogą stosować lub wprowadzić przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne korzystniejsze pod kątem ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników. Z powołanego artykułu wynika, że przepisami krajowymi, do których przepis ten się odnosi, są przepisy, które są porównywalne do przepisów dyrektywy 2003/88 służących ochronie bezpieczeństwa i zdrowia pracowników.

Tymczasem przepisami takimi mogą być tylko te przepisy, które dzięki swojej funkcji i swojemu celowi służą ustanowieniu minimalnego poziomu ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników. Tak jest w przypadku przepisów objętych rozdziałami 2 i 3 tej dyrektywy. Inaczej rzecz ma się w przypadku przepisów rozdziału 1 wspomnianej dyrektywy, w skład których wchodzi art. 1 i 2. Przepisy te bowiem nie ustanawiają minimalnych okresów czasu odpoczynku ani nie dotyczą pozostałych aspektów organizacji czasu pracy, ale zawierają definicje służące określeniu celu 2003/88 oraz jej zakresu zastosowania. Z brzmienia art. 15 dyrektywy 2003/88 rozpatrywanego w świetle jej systematyki, wynika zatem, że przewidziana w tym artykule możliwość nie rozciąga się na definicję pojęcia „czasu pracy” sformułowaną w art. 2 tej dyrektywy.

Powyższe stwierdzenie znajduje potwierdzenie w systematyce dyrektywy 2003/88. Celem dyrektywy jest zagwarantowanie, w dziedzinach objętych jej zakresem zastosowania, minimalnego poziomu ochrony dla wszystkich pracowników w Unii Europejskiej. W tym celu, aby zagwarantować pełną skuteczność dyrektywy, definicje określone w jej art. 2 nie mogą być interpretowane różnie w poszczególnych prawach krajowych, ale stanowią one, autonomiczne pojęcia prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 1 grudnia 2005 r., *Dellas i in.*, C-14/04, EU:C:2005:728, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo). W tym kontekście należy jednak uściślić, że o ile państwa członkowskie nie mogą zmienić definicji „czasu pracy” w rozumieniu art. 2 dyrektywy 2003/88, mają one możliwość, przyjęcia w prawie krajowym przepisów dotyczących czasu pracy i okresów odpoczynku, które są korzystniejsze dla pracowników od przepisów przewidzianych w tym zakresie w dyrektywie. Wykładni art. 15 Dyrektywy 2003/88 należy dokonywać w ten sposób, że nie zezwala on państwom członkowskim na utrzymanie lub przyjęcie łagodniejszej definicji pojęcia „czasu pracy” niż definicja określona w art. 2 tej dyrektywy.

Pojęcia „czas pracy” i „okres odpoczynku” są rozłączne (zob. podobnie wyroki: z dnia 3 października 2000 r., *Simap*, C-303/98, EU:C:2000:528, pkt 47; a także z dnia 10 września 2015 r., *Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras*, C-266/14, EU:C:2015:578, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo). Należy zatem stwierdzić, że w obecnym stanie prawa Unii okres dyżuru pełnionego przez pracownika w ramach pracy świadczonej na rzecz jego pracodawcy może być albo „czasem pracy”, albo „okresem odpoczynku”. Ponadto ani intensywność pracy

wykonanej przez pracownika, ani jego wydajność, nie wchodzi w skład pojęcia „czasu pracy” w rozumieniu art. 2 dyrektywy 2003/88 (wyrok z dnia 1 grudnia 2005 r., Dellas i in., C-14/04, EU:C:2005:728, pkt 43). Obowiązki służbowe pracownika obejmują jego fizyczną obecność oraz dyspozycyjność w miejscu pracy w czasie dyżuru w celu wykonywania jego obowiązków, nawet jeżeli rzeczywiście wykonywane przez niego zadania różnią się w zależności od okoliczności (zob. podobnie wyrok z dnia 3 października 2000 r., Simap, C-303/98, EU:C:2000:528, pkt 48). Wyłączenie z zakresu pojęcia „czasu pracy” okresów dyżuru obejmujących fizyczną obecność w miejscu pracy oznaczałoby bowiem podważenie celu dyrektywy 2003/88, którym jest zagwarantowanie bezpieczeństwa i zdrowia pracowników poprzez zapewnienie im prawa do korzystania z odpowiednich minimalnych okresów odpoczynku oraz odpowiednich przerw w pracy (zob. podobnie wyrok z dnia 3 października 2000 r., Simap, C-303/98, EU:C:2000:528, pkt 49). Decydującym czynnikiem przy kwalifikowaniu danego okresu jako „czasu pracy” w rozumieniu dyrektywy 2003/88 jest to, iż pracownik jest zobowiązany do fizycznej obecności w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę i do pozostawania w jego dyspozycji, tak aby w razie potrzeby niezwłocznie mógł przystąpić do wykonywania odpowiednich zadań. Obowiązki te, z którymi wiąże się brak możliwości wyboru przez zainteresowanych pracowników miejsca pobytu podczas dyżuru, wchodzi bowiem w zakres ich obowiązków służbowych (zob. podobnie wyroki: z dnia 9 września 2003 r., Jaeger, C-151/02, EU:C:2003:437, pkt 63; a także z dnia 4 marca 2011 r., Grigore, C-258/10, EU:C:2011:122, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

Prawo pracownika do minimalnych norm odpoczynku ma na celu przede wszystkim ochronę ich życia i zdrowia. Zarówno życie, jak i zdrowie stanowią dobro powszechnie chronione, a wyrządzenie szkody na wskazanych dobrach stanowi czyn niedozwolony. Normy dotyczące prawa do odpoczynku mają charakter gwarancyjny nie tylko w prawie polskim, ale i europejskim. Przepisy o nieprzerwanym odpoczynku dobowym i tygodniowym mają na celu ochronę zdrowia pracowników, co potwierdza również orzecznictwo i prawo Unii Europejskiej [zob. uchw. SN(7) z 13.3.2008 r., I PZP 11/07, OSNAPIUS 2008, Nr 17–18, poz. 247].

Przed wszystkim należy ponownie wskazać dyrektywę Rady 89/391/EWG w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy, która to ujednoliciła wymagania dotyczące bezpieczeństwa i higieny (zdrowia) pracy. Jest to tzw. dyrektywa ramowa, która stanowi podstawę dla bardziej szczegółowych dyrektyw, mających na celu poprawę bezpieczeństwa w miejscu pracy. Dyrektywa ta zawiera ogólne wymagania dotyczące m.in.: ochrony przed zagrożeniami zawodowymi, bezpieczeństwa i zdrowia w miejscu pracy, eliminacji zagrożeń i czynników sprzyjających powstawaniu wypadków, informowania i przeprowadzania konsultacji oraz szkoleń pracowników i ich przedstawicieli.

W odniesieniu do kwestii dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony życia i zdrowia pracownika poprzez przestrzeganie norm czasu pracy znaczenie ma dyrektywa Rady 93/104/WE z 23.11.1993 r. dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz.Urz. UE L Nr 307, s. 18), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/34/WE z 22.6.2000 r. (Dz.Urz. UE L Nr 195, s. 41) oraz dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/88/WE z 4.11.2003 r. dotyczącą niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz.Urz. UE L Nr 299, s. 9). Dyrektywa 2003/88/WE, która weszła w życie 2.8.2004 r., można stwierdzić, że stanowi jednolity tekst dyrektywy 93/104/WE, ze zmianami wprowadzonymi dyrektywą 2000/34/WE. Orzecznictwo zawierające wykładnię postanowień

dyrektywy 93/104/WE zachowuje aktualność przy wykładni postanowień dyrektywy 2003/88/WE.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na dyrektywę 2003/88/WE, która ma na celu ochronę życia i zdrowia pracownika poprzez zapewnienie mu realnego czasu odpoczynku. Odstępstwa od tej zasady powinny mieć charakter wyjątkowy. Wskazana dyrektywa została wprowadzona do polskiego Kodeksu pracy, a jej stosowanie ma na celu określenie minimalnych wymagań zmierzających do poprawy warunków życia i pracy pracowników, a także do zapewnienia lepszej ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników poprzez zapewnienie im korzystania z odpowiednich minimalnych okresów odpoczynku, w szczególności dobowego i tygodniowego, i z odpowiednich przerw w pracy oraz przez ustalenie przeciętnego tygodniowego wymiaru czasu pracy w wysokości 48 godzin, będącego wymiarem maksymalnym, w stosunku do którego zostało wyraźnie zaznaczone, że obejmuje również godziny nadliczbowe [zob. uchw. SN(7) z 13.3.2008 r., I PZP 11/07, OSNAPiUS 2008, Nr 17–18, poz. 247 i post. TSWE z 11.1.2007 r. w spr. C-437/05 *Vorela przeciwko Nemocnice Český Krumlov*, Zb.Orz. 2007, s. 23. Zob. również wyr. TSWE z 9.9.2003 r. w spr. C-151/02 *Landeshauptstadt Kiel przeciwko Norbertowi Jaegerowi*, Zb.Orz. 2003, s. 437].

Dyrektywy 93/104/WE oraz 2000/34/WE były wielokrotnie przedmiotem wykładni TSUE i podsumowane zostały w postanowieniu TSWE z 11.1.2007 r. w spr. C-437/05 *Vorela przeciwko Nemocnice Český Krumlov* (Zb.Orz. 2007, s. 23; zob. również wyr. TSWE z 9.9.2003 r. w spr. C-151/02 *Landeshauptstadt Kiel przeciwko Norbertowi Jaegerowi*, Zb.Orz. 2003, s. 437), wydanego na skutek pytania przedstawionego przez sąd czeski, zmierzającego do uzyskania wykładni pojęcia czasu pracy w rozumieniu dyrektyw 93/104/WE i 2003/88/WE. Trybunał w orzeczeniu tym przypomniał, że celem dyrektywy 93/104/WE była harmonizacja prawa państw członkowskich, mająca na względzie zapewnienie lepszej ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników przez zagwarantowanie im minimalnych okresów odpoczynku, w szczególności dobowego i tygodniowego, jak również przerw w pracy i przez ustanowienie progu 48 godzin pracy w przeciętnym tygodniu pracy, który to próg obejmuje również godziny nadliczbowe.

W świetle orzecznictwa UE należy stwierdzić, że dyżur, który pracownik pełni w systemie fizycznej obecności w zakładzie pracy powinien być traktowany w całości jako czas pracy w rozumieniu dyrektywy 2003/88/WE, niezależnie od czynności faktycznie wykonywanych w trakcie dyżuru. Istotnym w tym przypadku jest sam fakt zobowiązania pracownika do pozostawiania do dyspozycji w miejscu określonym przez pracodawcę, a nie rzeczywiście wykonywanych przez pracownika czynności. Zgodnie z orzeczeniem TSUE nie jest dopuszczalne uznanie części dyżuru, w której pracownik nie wykonuje czynności zawodowych, za okres przerwy w pracy, który zmniejszałby jednocześnie ogólną długość czasu wypoczynku przysługującego pracownikowi (wyr. TSWE z 9.9.2003 r. w spr. C-151/02, *Landeshauptstadt Kiel przeciwko Norbert Jaeger*, Zb.Orz. 2003, s. 437). Dyrektywę 93/104/WE (obecnie dyrektywę 2003/88/WE). Nawet dyżury, podczas których pracownik tylko częściowo wykonuje swoje obowiązki i ma możliwość odpoczynku, należy więc zaliczyć w całości do czasu pracy. Dyrektywa ta ma na celu ochronę interesów pracowników, prawa do wypoczynku i bezpieczeństwa w pracy.

Należy wreszcie zauważyć, że inaczej jest w sytuacji, gdy pracownik pełni swój dyżur w tzw. systemie „dyżuru pod telefonem”, który polega na tym, że musi on pozostawać w dyspozycji pracodawcy bez obowiązku przebywania w miejscu pracy.

Jest tak dlatego, że chociaż pracownik taki pozostaje w dyspozycji swojego pracodawcy, w tym sensie, że pracodawca musi mieć możliwość kontaktu z nim, to jednak ów pracownik może w takiej sytuacji rozporządzać swoim czasem w sposób mniej ograniczony i zajmować się własnymi sprawami. W tych okolicznościach tylko czas, w którym pracownik efektywnie świadczył pracę, może zostać uznany za „czas pracy” w rozumieniu dyrektywy 2003/88 (zob. podobnie wyrok z dnia 9 września 2003 r., Jaeger (C-151/02, EU:C:2003:437, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo). Należy przypomnieć, że pojęcia „czasu pracy” oraz „okresu odpoczynku” w rozumieniu dyrektywy 2003/88 stanowią autonomiczne pojęcia prawa Unii, które należy definiować według cech obiektywnych, odwołując się do systematyki i celu tej dyrektywy, służącej określeniu minimalnych wymagań w zakresie poprawy warunków życia i pracy pracowników (wyrok z dnia 10 września 2015 r., Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras, C-266/14, EU:C:2015:578, pkt 27). Tymczasem obowiązek fizycznego przebywania w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę, jak również wynikający z niego, pod względem geograficznym i czasowym, obowiązek stawienia się niezwłocznie od wezwania w miejscu pracy, siłą rzeczy obiektywnie ograniczają możliwość skupienia się przez pracownika na swoich sprawach – zarówno w wymiarze osobistym, jak i społecznym. Taka sytuacja, różni się od sytuacji pracownika, który w trakcie pełnionego dyżuru musi po prostu pozostawać w dyspozycji pracodawcy, tak aby był on dla niego osiągalny.

W tych okolicznościach pojęcie „czasu pracy” przewidziane w art. 2 dyrektywy 2003/88 należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ono sytuację, w której pracownik zmuszony jest pełnić dyżur w miejscu zamieszkania, pozostawać w dyspozycji swojego pracodawcy oraz stawić się w miejscu pracy niezwłocznie – w krótkim czasie, od wezwania. Wykładni art. 2 dyrektywy 2003/88 należy dokonywać w ten sposób, że okres dyżuru pełnionego przez pracownika w miejscu zamieszkania w połączeniu z obowiązkiem stawienia się na wezwanie pracodawcy w krótkim czasie – który to obowiązek znacząco ogranicza możliwość skupienia się pracownika na innych sprawach – należy traktować jako „czas pracy”.

III. Określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności. Wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności.

Przyjęte w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie czasu służby policjantów z dnia 11 września 2020 r. rozwiązania dotyczące sposobu kwalifikowania i rozliczania czasu dyżuru domowego funkcjonariuszy policji jako czasu służby są sprzeczne z przepisami dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy. Jako takie naruszają normy wyższego rzędu, w tym konstytucyjny nakaz hierarchicznej zgodności norm prawnych. Jednocześnie biorąc pod uwagę ściśle ochronny i gwarancyjny standard ustanowiony ww. dyrektywą, sprzeczność przepisów rozporządzenia z dyrektywą prowadzi również do naruszenia konstytucyjnego standardu ochrony szeroko rozumianych praw pracowniczych, w tym zwłaszcza prawa do odpoczynku, gwarantowanego czasu wolnego oraz prawa do wynagrodzenia za pracę (służbę) faktycznie wykonaną.

Taki standard nie daje się pogodzić w szczególności z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego, w tym zwłaszcza z zasadą praworządności i zobowiązania do przestrzegania wiążących RP umów międzynarodowych. Nie sposób bowiem uznać, że w państwie praworządnym można tolerować stosowanie przepisów rozporządzenia sprzecznych z przepisami dyrektywy, co prowadzi do odebrania funkcjonariuszom polskiej policji części należnych im uprawnień. De

facto zaś prowadzących wręcz do pozbawienia funkcjonariuszy uposażenia za czas dyżuru domowego, w trakcie którego w sposób istotny pozbawiony jest swobody dysponowania czasem, nie będącym rzekomo czasem służby.

Zważyć należy, że na gruncie badanego rozporządzenia, dyżur domowy został zdefiniowany jako czas, w którym wyznaczony policjant przebywa w miejscu zamieszkania lub innym miejscu, z którego może w krótkim czasie stawić się w jednostce organizacyjnej Policji, w której pełni służbę; oraz w którym szeroko rozumiany właściwy przełożony w każdej chwili ma możliwość nawiązania kontaktu z tym policjantem.

Z powyższego wynika, że w czasie dyżuru domowego, funkcjonariusz pozostaje w dyspozycji swojego przełożonego, w ciągłej gotowości do podjęcia zadań służbowych. Różnica pomiędzy faktycznym czasem służby, a czasem dyżuru domowego polega więc wyłącznie na miejscu, w którym funkcjonariusz faktycznie przebywa. Tym niemniej miejsce to ma być miejscem, z którego może on się w krótkim czasie stawić w miejscu służby, na każde wezwanie przełożonego.

Z punktu widzenia istotny wniosek kluczowe wydaje się użyte w rozporządzeniu sformułowanie „w krótkim czasie”, które pomimo swojej nieostrości, w sposób drastyczny ogranicza swobodę prowadzenia swoich spraw przez funkcjonariusza będącego na dyżurze domowym. W ocenie wnioskodawcy, już samo użycie tak nieostrego sformułowania daje podstawy do kwestionowania zgodności badanych przepisów, chociażby z zasadami poprawnej legislacji. Nie sposób bowiem określić jaki czas można określić jako krótki: czy chodzi czas wyrażający się w minutach czy godzinach, czy obejmuje on tylko czas dojazdu do jednostki czy także czas przygotowania do służby. Co jednak istotne, użycie takiego sformułowania, nie zaś znanego prawodawcy i obrośniętego judykaturą pojęcia „niezwłocznie”, oznacza że policjant na dyżurze domowym ma się co do zasady natychmiast stawić na każde wezwanie przełożonego w jednostce, w której pełni służbę. A zatem, prawodawca nie pozostawił takiemu funkcjonariuszowi żadnego czasu, aby ten w szczególności zakończył czynności, które były w toku. Z takiego uregulowania, wynika bowiem, że żadna zwłoka, nawet niezbędna, w stawiennictwie do jednostki jest usprawiedliwiona. Funkcjonariusz musi zatem, na wezwania przełożonego porzucić wszelkie czynności i natychmiast udać się do miejsca służby.

W badanej sprawie, zwłaszcza biorąc pod uwagę szczególny prawny obowiązek podległości służbowej policjanta, oraz szczególną odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariuszy policji, przestrzeganie obowiązku stawiennictwa przez policjanta w krótkim czasie w swojej jednostce stanowi takie ograniczenie w swobodzie dysponowania swoim czasem, że nie sposób uznać go za czas wolny od służby. Funkcjonariusz bowiem pod groźbą odpowiedzialności dyscyplinarnej, tak musi ograniczyć swoją aktywność poza służbową, aby był w stanie natychmiast zrealizować polecenie stawiennictwa w jednostce. Ograniczenie to dotyczy zatem nie tylko aspektu geograficznego, ale także czasowego i organizacyjnego.

Istota zaś czasu wolnego od służby oznacza porę, w której funkcjonariusz wykonuje czynności, na które ma ochotę i których nie może wykonywać w innych porach ze względu na aktywność zawodową. Czas wolny od służby w szczególności ma na celu rutynowe utrzymanie stanu zdrowia i higieny funkcjonariusza na należytym poziomie, stanowiący czas, w którym można wykonywać czynności według swego upodobania, związanych z wolnością jednostki, wypoczynkiem, rozrywką i zaspokajaniem potrzeb wynikających z zainteresowań, bądź kultury

środowiska społecznego, w którym dany policjant funkcjonuje. Czas ten powinien także umożliwiać załatwienie prywatnych spraw funkcjonariusza.

W tym kontekście organizacji czasu służby, w taki sposób aby zapewnić funkcjonariuszom faktyczny czas wolny od zajęć służbowych, ma niewątpliwie na w celu zapewnienie ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników – funkcjonariuszy. Skutkiem czego, przyjęcie regulacji ograniczającej faktyczny czas wolny, nie mieści się w ramach regulacji europejskiej oraz wskazanych we wstępie wniosku standardów konstytucyjnych. Co do zasady prawo do pracowniczego odpoczynku powinno być rozumiane jako możliwość korzystania z odpoczynku od świadczenia pracy zawodowej. Jeżeli zatem podczas pełnienia dyżurów pod telefonem funkcjonariusz nie ma swobody korzystania z odpoczynku, to pełnione dyżury w istocie rzeczy ograniczają okresu odpoczynku, z którego funkcjonariusz w określonych dniach dyżurowania nie mógł efektywnie korzystać. Celem odpoczynku jest zaś ochrona jego zdrowia. W konsekwencji należy przyjąć, że zdrowie może być zagrożone przez naruszenie prawa do odpoczynku. Prawo szeroko rozumianego pracownika do odpowiedniego odpoczynku jest uprawnieniem wynikającym z art. 66 ust. 2 Konstytucji

Zważyć przy tym należy, że prawo do odpoczynku konsekwentnie jest uznawane za dobro osobiste podlegające ochronie prawnej. Poza zdrowiem pracownika, dobrem osobistym jest także prawo do odpoczynku, w tym - przebywania w gronie rodziny, czy innego swobodnego dysponowania czasem wolnym. Bez wątplenia pełnienie dyżuru przez funkcjonariusza policji powoduje, że funkcjonariusz nie może przebywać w środowisku rodzinnym, nie może swobodnie dysponować swoim czasem, ponieważ pozostaje do dyspozycji przełożonych.

Funkcjonariusza należy traktować jako słabszą stronę stosunku pracy, w związku z czym niezbędne jest wykluczenie, by pracodawca miał możliwość narzucania ograniczeń praw pracownika (wyrok z dnia 14 maja 2019 r., CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

Obowiązek fizycznego przebywania w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę, jak również wynikający z niego, pod względem geograficznym i czasowym, obowiązek stawienia się w krótkim czasie od wezwania w miejscu służby, siłą rzeczy obiektywnie ograniczają możliwość skupienia się przez funkcjonariusza na swoich sprawach – zarówno w wymiarze osobistym, jak i społecznym. Taka sytuacja, różni się od sytuacji pracownika, który w trakcie pełnionego dyżuru musi po prostu pozostawać w dyspozycji pracodawcy, tak aby był on dla niego osiągalny.

Tymczasem, jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE dyrektywa 2003/88 zawiera wiążącą definicję pojęcia „czasu pracy” i „okresów odpoczynku”, do których brak jest możliwości stosowania jakichkolwiek odstępstw. W tym kontekście należy jednak uściślić, że o ile państwa członkowskie nie mogą zmienić definicji „czasu pracy” w rozumieniu art. 2 dyrektywy 2003/88, mają one możliwość, przyjęcia w prawie krajowym wyłącznie przepisów dotyczących czasu pracy i okresów odpoczynku, które są korzystniejsze dla pracowników od przepisów przewidzianych w tym zakresie w dyrektywie.

Pojęcia „czas pracy” i „okres odpoczynku” są rozłączne (zob. podobnie wyroki: z dnia 3 października 2000 r., Simap, C-303/98, EU:C:2000:528, pkt 47; a także z dnia 10 września 2015 r., Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras, C-266/14, EU:C:2015:578, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo). Należy zatem stwierdzić, że w obecnym stanie prawa Unii okres

dyżuru pełnionego przez pracownika w ramach pracy świadczonej na rzecz jego pracodawcy może być albo „czasem pracy”, albo „okresem odpoczynku”. Ponadto ani intensywność pracy wykonanej przez pracownika, ani jego wydajność, nie wchodzi w skład pojęcia „czasu pracy” w rozumieniu art. 2 dyrektywy 2003/88 (wyrok z dnia 1 grudnia 2005 r., Dellas i in., C-14/04, EU:C:2005:728, pkt 43).

Z orzecznictwa Trybunału wynika też, że decydującym czynnikiem przy kwalifikowaniu danego okresu jako „czas pracy” w rozumieniu dyrektywy 2003/88 jest to, iż pracownik jest zobowiązany do fizycznej obecności w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę i do pozostawania w jego dyspozycji, tak aby w razie potrzeby niezwłocznie mógł przystąpić do wykonywania odpowiednich zadań. Obowiązki te, z którymi wiąże się brak możliwości wyboru przez zainteresowanych pracowników miejsca pobytu podczas dyżuru, wchodzi bowiem w zakres ich obowiązków służbowych (zob. podobnie wyroki: z dnia 9 września 2003 r., Jaeger, C-151/02, EU:C:2003:437, pkt 63; a także z dnia 4 marca 2011 r., Grigore, C-258/10, EU:C:2011:122, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

Jeśli chodzi konkretniej o pojęcie „czasu pracy” w rozumieniu dyrektywy, Trybunał orzekł już, że dyrektywa ta definiuje to pojęcie jako każdy okres, podczas którego pracownik pracuje, pozostaje w dyspozycji pracodawcy i wypełnia swe zadania i obowiązki, zgodnie z przepisami krajowymi lub praktyką krajową, i że pojęcie to należy przeciwstawić okresom odpoczynku, gdyż pojęcia te nawzajem się wykluczają (ww. wyrok w sprawie Dellas i in., pkt 42 i cytowane w nim orzecznictwo). W tych okolicznościach Trybunał sprecyzował, że po pierwsze dyrektywa nie przewiduje kategorii pośredniej pomiędzy pracą a odpoczynkiem, a po drugie, że wśród elementów charakteryzujących pojęcie „czasu pracy” w rozumieniu dyrektywy, nie znajduje się natężenie pracy wykonanej przez pracownika ani wydajność tego pracownika (ww. wyrok w sprawie Dellas i in., pkt 43). Trybunał orzekł również w tym względzie, że pojęcia „czasu pracy” oraz „odpoczynku” w rozumieniu dyrektywy stanowią pojęcia prawa wspólnotowego, które należy definiować według obiektywnych cech, odwołując się do systematyki i celu tej dyrektywy, dążącej do ustalenia minimalnych wymagań w zakresie poprawy warunków życia i pracy pracowników. W istocie tylko taka autonomiczna wykładnia może zagwarantować tej dyrektywie pełną skuteczność, jak również jednolite stosowanie tych pojęć we wszystkich państwach członkowskich (zob. ww. wyrok w sprawie Dellas i in., pkt 44 i 45 oraz cytowane w nich orzecznictwo).

Przekładając powyższe na grunt niniejszej sprawy, regulacja przedmiotowego rozporządzenia, pozbawia funkcjonariuszy możliwości swobodnego wyboru miejsca pobytu, jednocześnie wiążąc je z obowiązkiem stawiennictwa w jednostce „w krótkim czasie”. Chociaż funkcjonariusz taki pozostaje w dyspozycji swojego pracodawcy, w tym sensie, że pracodawca musi mieć możliwość kontaktu z nim, to jednocześnie ów funkcjonariusz nie może w takiej sytuacji rozporządzać swoim czasem w sposób swobodny i zajmować się własnymi sprawami. W tych okolicznościach nie tylko czas, w którym pracownik efektywnie świadczył pracę, powinien zostać uznany za „czas pracy” w rozumieniu dyrektywy 2003/88 (zob. podobnie wyrok z dnia 9 września 2003 r., Jaeger (C-151/02, EU:C:2003:437, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo), ale cały czas trwania dyżuru. W gruncie kwestionowanej regulacji funkcjonariusz nie tylko musi pozostawać pod telefonem w trakcie dyżuru, ale także z jednej strony jest zobowiązany do stawiania się w miejscu służby w krótkim czasie od wezwania, oraz z drugiej strony zmuszony jest fizycznie przebywać w wyznaczonym miejscu, takie stawiennictwo umożliwiające.

W tym względzie należy przypomnieć, że z orzecznictwa Trybunału wynika, iż pojęcia „czasu pracy” oraz „okresu odpoczynku” w rozumieniu dyrektywy 2003/88 stanowią autonomiczne pojęcia prawa Unii, które należy definiować według cech obiektywnych, odwołując się do systematyki i celu tej dyrektywy, służącej określeniu minimalnych wymagań w zakresie poprawy warunków życia i pracy pracowników (wyrok z dnia 10 września 2015 r., *Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras*, C-266/14, EU:C:2015:578, pkt 27). Ponownie należy podkreślić, że ETS że obowiązek fizycznego przebywania w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę, jak również wynikający z niego, pod względem geograficznym i czasowym, obowiązek stawienia się w miejscu pracy w krótkim czasie od wezwania, siłą rzeczy obiektywnie ograniczają możliwość skupienia się przez funkcjonariusza na swoich sprawach – zarówno w wymiarze osobistym, jak i społecznym. Z uwagi na tego rodzaju ograniczenia sytuacja funkcjonariuszy policji różni się od sytuacji pracownika, który w trakcie pełnionego dyżuru musi po prostu pozostawać w dyspozycji pracodawcy, tak aby był on dla niego osiągalny.

W tych okolicznościach pojęcie „czasu pracy” przewidziane w art. 2 dyrektywy 2003/88 należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ono sytuację, w której pracownik zmuszony jest pełnić dyżur w miejscu zamieszkania, pozostawać w dyspozycji swojego pracodawcy oraz stawić się w miejscu pracy w krótkim czasie od wezwania. Do zaś prowadzi do wniosku, że okres dyżuru domowego funkcjonariusza policji musi stanowić czas służby, niezależnie od okresu faktycznego wykonywania obowiązków służbowych.

Co prawda dyrektywa nie sprzeciwiają się stosowaniu przez państwo członkowskie uregulowania, które w odniesieniu do wynagrodzenia pracownika w przypadku dyżuru domowego traktują w inny sposób okresy rzeczywistego świadczenia pracy oraz okresy, w których nie następuje żadne rzeczywiste świadczenie pracy, pod warunkiem, że system ten zapewnia pełną skuteczność (effect utile) praw przyznanych pracownikom przez dyrektywę w celu efektywnego zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników, czego badana regulacja nie spełnia. Okres dyżuru pełnionego przez funkcjonariusza w miejscu zamieszkania w połączeniu z obowiązkiem stawienia się na wezwanie przełożonego w krótkim czasie – który to obowiązek znacząco ogranicza możliwość skupienia się funkcjonariusza na innych sprawach – należy traktować jako „czas pracy”.

Trybunał przypominał również swoje stanowisko we wcześniejszej sprawie *Simap* (C-303/98), która również dotyczyła dyżurów lekarskich typu on call. Jak wynika z tego orzeczenia, możliwe jest rozróżnienie dyżurów tego typu, w których pracownik jest zobowiązany pozostawać w ciągłej gotowości do wykonywania określonych czynności, zaś sama gotowość pracownika jest już uważana za świadczenie pracy. Inna sytuacja ma jednak miejsce, wówczas gdy w trakcie dyżuru ma być jedynie możliwy kontakt z pracownikiem w razie potrzeby, zaś poza okresami aktywności pracownik ten może podejmować dowolne zajęcia według własnego uznania. W pierwszej z wymienionych sytuacji całość dyżuru on call należy uważać za czas pracy, podczas gdy w drugiej sytuacji za taki trzeba uznać wyłącznie okres rzeczywistego wykonywania czynności, do których pracownik został wezwany przez pracodawcę.

Trybunał uznał bowiem, że nie można utrzymywać, iż pracownik korzysta z czasu przerw w pracy, gdy jest dostępny w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę w czasie dyżuru on call, nawet jeśli nie wykonuje w danym momencie żadnych czynności zawodowych. Nie jest zatem dopuszczalne uznanie części dyżuru, w której pracownik nie wykonuje tych czynności, za okres przerwy w pracy, który

zmniejszałyby jednocześnie ogólną długość czasu wypoczynku przysługującego pracownikowi.

Państwa członkowskie są zobowiązane zapewnić, by każdemu pracownikowi zostały przyznane w szczególności minimalny wymiar odpoczynku dobowego, odpoczynku tygodniowego oraz przerw w pracy, jak również reguluje maksymalny tygodniowy wymiar czasu pracy. W tym kontekście należy przypomnieć, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż przedmiotem dyrektywy 93/104 jest ustalenie minimalnych wymogów w zakresie poprawy warunków życia i pracy pracowników poprzez zbliżanie przepisów krajowych dotyczących czasu pracy. Ta harmonizacja na szczeblu wspólnotowym w dziedzinie organizacji czasu pracy ma na celu zapewnienie lepszej ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników, gwarantując im odpowiednie minimalne okresy odpoczynku, w szczególności dobowego i tygodniowego, jak również odpowiednie przerwy w pracy i ustalając próg przeciętnego tygodnia pracy na 48 godzin, przy czym jest to próg maksymalny, co do którego wyraźnie zaznaczono, że obejmuje również godziny nadliczbowe. Ponadto przepisy dyrektywy w zakresie maksymalnego wymiaru czasu pracy oraz minimalnego odpoczynku stanowią zasady socjalnego prawa wspólnotowego o szczególnej wadze, z których powinien korzystać każdy pracownik (zob. wyrok z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie C-14/04 Dellas i.in., Zb. Orz. str. I-10253, pkt 40, 41 i 49 oraz cytowane w nich orzecznictwo).

W tych okolicznościach, czas dyżuru domowego powinien, zgodnie z przytoczonym orzecznictwem i rozumieniem dyrektywy, być w całości wliczany do czasu służby.

Z powyższego stwierdzenia wynika zaś drugi przedstawiony Trybunałowi zbadania problem dotyczący należnego funkcjonariuszowi wymiaru czasu wolnego od służby za tzw. służbę nadmiarową. Rozporządzenie ogranicza bowiem prawo do takiego samego wymiaru w dniach, godzinach lub minutach. W praktyce oznacza to, że funkcjonariuszowi który został wezwany z dyżuru domowego do pełnienia służby np. na okres 2 godzin, przysługuje czas wolny od służby w tym samym, 2 godzinnym wymiarze.

Tymczasem, nie może ująć uwadze, że wezwanie funkcjonariusza z dyżuru domowego nawet na krótki czas, jeśli przyjąć, że dyżur domowy jest czasem wolnym od służby, zawsze będzie się wiązać z koniecznością rezygnacji z planów funkcjonariusza, porzuceniem dotychczasowych zajęć, pozbawieniem możliwości spełnienia dane roli społecznej nie tylko w tym czasie, ale w całym tym dniu. Dochodzi bowiem do sytuacji, w której konieczność stawiennictwa w jednostce na wezwanie przełożonego, redefiniuje cały okres dyżuru domowego, powodując nieodwracalne skutki. Nawet bowiem po powrocie z wezwania funkcjonariusz traci możliwość kontynuowania tych aktywności które w ramach swobodnego czasu wolnego mogłyby spokojnie realizować.

Z tych też względów zastosowanie §8 rozporządzenia, do rozliczenia czasu służby wykonywanej podczas dyżuru domowego, w sposób nieuprawniony, nieproporcjonalny i nieadekwatny pozbawia funkcjonariuszy prawa do należnego im odpoczynku. W prawie tym nie chodzi przecież li tylko o to, aby okresy te matematycznie się zgadzały, ale także aby zapewnić funkcjonariuszowi faktyczną możliwość swobodnego dysponowania swoim czasem poza służbą i realizacji swoich planów. Nie ma on takiej możliwości w sytuacji, w której pomimo konieczności przeorganizowania całego okresu dyżuru, w zamian otrzymuje niewielki tylko

wycinek czasu wolnego, który co więcej będzie mu udzielony nie wtedy kiedy będzie chciał funkcjonariusz, a kiedy pozwolą na to warunki służby.

Aktualne zatem pozostają te tezy orzecznictwa ETS zgodnie z którymi nawet dyżury, podczas których pracownik tylko częściowo wykonuje swoje obowiązki i ma możliwość odpoczynku, należy zaliczyć w całości do czasu pracy. Dyrektywa ma na celu ochronę interesów pracowników, prawa do wypoczynku i bezpieczeństwa w pracy, co nakazuje by okresy te traktować jako całość. Zgodnie z orzeczeniem TSUE nie jest dopuszczalne uznanie części dyżuru, w której pracownik nie wykonuje czynności zawodowych, za okres przerwy w pracy, który zmniejszałby jednocześnie ogólną długość czasu wypoczynku przysługującego pracownikowi (wyr. TSWE z 9.9.2003 r. w spr. C-151/02, *Landeshauptstadt Kiel przeciwko Norbert Jaeger*, Zb.Orz. 2003, s. 437). Dyrektywę 93/104/WE (obecnie dyrektywę 2003/88/WE).

Po trzecie, aktualnie obowiązujące rozwiązania legislacyjne, prowadzą do sytuacji, w której funkcjonariusze zostają pozbawieni gratyfikacji za czas dyżuru domowego, pomimo że faktycznie pozostają oni w dyspozycji przełożonych i mają znacznie ograniczoną możliwość swobodnego korzystania swoim czasem, co jest tożsame z czasem służby. Stopień gotowości do podjęcia realizacji konkretnych czynności służbowych w trakcie dyżuru domowego, jest bowiem tak wysoki, że nie sposób uznać go za okres odpoczynku. Wobec dychotomicznego podziału pomiędzy czas służby i okres odpoczynku, dochodzi do sytuacji, w której funkcjonariusze pozbawieni zostają należnego im uposażenia.

Skoro zaś powszechna i prawidłowa jest zasada odpłatności za wykonaną pracę (w tym służbę), odstępstwo od tej zasady względem funkcjonariuszy policji nie ma uzasadnienia i jest dyskryminująca względem innych grup pracowniczych. Brak wynagrodzenia za służbę prowadzić będzie do pogłębiania dysproporcji społecznych i obniżenia atrakcyjności służby. Jest to tym bardziej istotne, że tak uregulowana kwestia wynagrodzenia za czas dyżuru domowego prowadzi do nadużyć i wykorzystywania instytucji dyżuru domowego do łatania sytuacji kadrowej w Policji, kosztem okresów odpoczynku należnego każdemu funkcjonariuszowi. Jest to szczególnie dotkliwe w okresach wzmożonych zadań służbowych (np. podczas protestów, wydarzeń wymagających ochrony itp.) oraz zmniejszonych stanów kadrowych (np. w okresach urlopowych). W konsekwencji prowadzi to do sytuacji, w której funkcjonariuszom udziela się pozornie czasu odpoczynku, w którym muszą nadal pozostawać w dyspozycji przełożonych, w ściśle określonym miejscu, w gotowości do natychmiastowego stawienia się w jednostce. De facto zatem, mamy do czynienia z faktycznym czasem służby, za który funkcjonariusze nie otrzymują gratyfikacji.

Co prawda, prawodawca unijny dopuszcza odmienne ukształtowanie kwestii wynagrodzenia za czas dyżuru, tym niemniej, nie można zgodzić się, aby okres ten pozostawał całkowicie bezpłatny, z czym mamy do czynienia na gruncie analizowanej sprawy. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej dopuszcza bowiem możliwość różnicowania wysokości wynagrodzenia za czas dyżuru w zależności od tego, czy w czasie dyżuru pełnionego w miejscu pracy praca była faktycznie wykonywana, z zastrzeżeniem, że taka regulacja zapewni pełną skuteczność uprawnień pracowniczych wynikających z prawa unijnego w celu skutecznej ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników (post. ETS z 11.1.2007 r., C-437/05, *Jan Vorel v. Nemocnice Cesky Krumlov*, Zb. Orz. 2007, s. I-00331, pkt 34).

Zaskarżone przepisy prowadzą „do braku ochrony prawa własności i innych praw majątkowych w postaci prawa do wynagrodzenia za wykonaną służbę w czasie dyżuru domowego i gotowości do podjęcia zadań służbowych. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie pełnienia dyżurów wydał kilka orzeczeń, zgodnie z którymi pełnienie tzw. dyżuru domowego z art. 151(5) Kodeksu pracy powinno być wliczane do czasu pracy, a co za tym idzie płatne. Według TSUE dyżur ogranicza swobodę pracownika i tym samym uciążliwość stałego pozostawania w gotowości stanowi przesłankę do uznania dyżuru domowego za czas pracy. Brak jest przy tym podstaw, by sytuacje funkcjonariuszy Policji w tej materii w jakikolwiek sposób różnicować względem ogółu pracowników. Okres dyżuru pozazakładowego, mimo że nie nakłada na pracownika obowiązku pozostawania w miejscu pracy, należy również zakwalifikować w całości jako »czas pracy« w rozumieniu dyrektywy 2003/88, jeżeli biorąc pod uwagę obiektywny i bardzo znaczący wpływ nałożonych na pracownika ograniczeń na możliwości zajmowania się przez niego sprawami osobistymi i towarzyskimi, różni się on od okresu, w którym pracownik musi wyłącznie pozostawać do dyspozycji pracodawcy, aby ten pracodawca mógł się z nim skontaktować. Dlatego należy zrównać pod względem ekwiwalentności oba rodzaje dyżurów, czyli dyżur, w trakcie którego pracownik faktycznie wykonywał pracę, jak i dyżur domowy. Brak rekompensaty w stosunku do dyżuru pełnionego pod telefonem nie ma żadnego uzasadnienia. W świetle poglądów doktryny, a także judykatury należy zrównać pod względem ekwiwalentności oba rodzaje dyżurów, tak by nie stosować w mojej ocenie przepisów dyskryminujących Policjantów.

Biorąc powyższe pod uwagę, wniosek należy uznać za konieczny i uzasadniony.

IV. Uzasadnienie, o którym mowa w art. 48 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed trybunałem konstytucyjnym z dnia 30 listopada 2016 r.

Zgodnie z §5 ust. 1 Statutu NSZZP Związek jest ogólnokrajową, dobrowolną, samorządną organizacją zawodową zrzeszającą policjantów, emerytów i rencistów Policji, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Celami Związku są obrona praw, godności oraz interesów policjantów, emerytów i rencistów Policji, w szczególności poprzez: ochronę prawną policjantów; wpływanie na politykę kształtowania korzystnych warunków służby i płacy oraz innych świadczeń na rzecz policjantów; inne działania mające istotny wpływ na ochronę zawodowych i socjalnych interesów policjantów, emerytów, rencistów oraz ich rodzin. Związek realizuje swoje cele między innymi poprzez opiniowania oraz aktywne kształtowanie założeń i projektów ustaw i aktów wykonawczych dotyczących bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz kształtujących prawa i obowiązki policjantów, emerytów i rencistów Policji oraz ich rodzin; podejmowanie działań zmierzających do wydania lub zmiany ustawy oraz innych aktów prawnych o których mowa powyżej (vide: §9-10 Statutu).

Organem związku właściwy, na szczeblu ogólnokrajowym jest Zarząd Główny. Zarząd Główny jest organem nadrzędnym wobec jednostek organizacyjnych Związku, działa na podstawie Statutu w celu realizacji zadań określonych w Statucie, uchwałach zjazdów i własnych (vide: §21 i 27 Statutu).

W świetle zadań NSZZP nie budzi wątpliwości, że ochrona praw funkcjonariuszy policji, w tym prawa do należnego uposażenia jest istotnym polem działania wnioskodawcy. Kwestionowane przepisy, w związku z tym, że ograniczają swobodę dysponowania czasem uznanym za niestanowiącym czasu służby mogą

naruszać konstytucyjne prawo funkcjonariusza do należnego uposażenia, którego NSZZP obowiązane jest bronić. Kwestionowany akt, w zakresie w jakim pozbawia funkcjonariuszy prawa do wynagrodzenia za czas pozostawania de facto w dyspozycji przełożonych służbowych, dotyczy stricte praw, do obrony których funkcjonariusze zrzeszają się w NSZZ Policjantów.

Z poważaniem
Kacper Matlak
adwokat

Załączniki:

- 1.6 odpisów wniosku
- 2.pełnomocnictwo wraz z dowodem opłaty skarbowej
- 3.odpis aktualny z KRS wnioskodawcy
4. Statut NSZZ Policjantów
5. decyzja Prezydium ZG NSZZP nr 24/VIII/2024 z 22.02.2024
6. uchwała ZG NSZZP nr 44/VIII/2024
- 7.protokół posiedzenia Prezydium ZG z 22-23.02.2024 wraz z listą obecności
- 8.protokół posiedzenia ZG NSZZP z 11-12.04.2024 wraz z listą obecności