

ANNA REDA-CISZEWSKA

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

NOWE UREGULOWANIA DOTYCZĄCE CZASU PRACY W SŁUŻBIE CYWILNEJ

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

W 2023 r. uchwalone zostały dwie ustawy zmieniające przepisy ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹. Zmiany dotyczyły przede wszystkim czasu pracy członków korpusu służby cywilnej. Pierwsza z nich uchwalona 14 kwietnia 2023 r.² wprowadziła nowe systemy czasu pracy, druga z 16 czerwca 2023 r.³ wprowadziła prawo członków korpusu służby cywilnej do wynagrodzenia za pracę ponad normy czasu pracy. Zmiany te należy uznać za istotne w związku z wcześniejszymi wieloletnimi postulatami⁴. Prawo do rekompensaty za pracę w godzinach nadliczbowych było także przedmiotem wniosku Rzecznika

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1559; dalej: u.s.c.

² Ustawa z 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1195) zmieniającej ustawę o służbie cywilnej z dniem 27 września 2023 r.

³ Ustawa z 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1598) zmieniającej nin. ustawę z dniem 1 stycznia 2024 r.

⁴ Zob. np. Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej – Sprawozdanie za rok 2018: https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/sprawozdanie_szefa_sluzby_cywilnej_za_2018_rok_0.pdf, zob. s. 15 [dostęp 1 grudnia 2024 r.].

Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego⁵. Przedmiotem opracowania jest analiza i ocena wprowadzonych rozwiązań.

2. SYSTEMY CZASU PRACY W SŁUŻBIE CYWILNEJ

Do problematyki czasu pracy w służbie cywilnej odnosi się art. 97 u.s.c. Przepis w § 1 stanowi, że czas pracy członków korpusu służby cywilnej nie może przekraczać 8 godzin na dobę i średnio 40 godzin na tydzień w przyjętym okresie rozliczeniowym, nie dłuższym niż 4 miesiące, a w przypadkach uzasadnionych rodzajem pracy i jej organizacją mogą być stosowane rozkłady czasu pracy, w których jest dopuszczalne przedłużenie czasu pracy do 12 godzin na dobę. Ustawa przewiduje więc, obok systemu podstawowego czasu pracy, system równoważnego czasu pracy.

Nowelizacja wprowadziła zmiany w zakresie długości okresu rozliczeniowego w stosowanych dotychczas w służbie cywilnej systemach czasu pracy⁶. Ustawodawca wydłużył okres rozliczeniowy. Poprzednio nie mógł być on dłuższy niż osiem tygodni. Urzędy będą mogły obecnie ustalić maksymalny czas trwania okresu rozliczeniowego do czterech miesięcy, który będzie okresem maksymalnym, ale będzie możliwe przyjęcie krótszego okresu rozliczeniowego. Można zauważyć, że okresy rozliczeniowe w urzędach administracji rządowej będą wprowadzane obecnie w tym samym wymiarze, takim jak przy systemie podstawowego czasu pracy, o którym mowa w art. 129 § 1 k.p. Ustawodawca zrównał więc długość okresu rozliczeniowego w systemie podstawowego i równoważnego czasu pracy w służbie cywilnej z długością okresu rozliczeniowego w systemie podstawowego czasu pracy w art. 129 k.p. Natomiast jeśli chodzi o okres rozliczeniowy w systemie równoważnego czasu

⁵ Postanowienie TK z 28 kwietnia 2022 r., K 20/15, «OTK-A» 2022/51, «Lex» nr 3388458.

⁶ W literaturze postulowano wydłużenie ośmiotygodniowego okresu rozliczeniowego w systemie podstawowego czasu pracy, a także wprowadzenie niektórych szczególnych systemów czasu pracy przewidzianych w kodeksie pracy; K. RĄCZKA, *Czas pracy w służbie cywilnej*, «Praca i Zabezpieczenie Społeczne» 12/2013, s. 24.

pracy w art. 135 k.p., to obecnie w służbie cywilnej będzie on znacznie dłuższy. Artykuł 135 § 1 k.p. przewiduje okres rozliczeniowy nieprzekraczający jednego miesiąca. Kodeks pracy przewiduje, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach okres rozliczeniowy w systemie równoważnego czasu pracy może być przedłużony, nie więcej jednak niż do trzech miesięcy⁷. Zmiana więc wydaje się niekorzystna dla członków korpusu służby cywilnej, ponieważ wydłużono w obydwu systemach okres rozliczeniowy.

Warto zaznaczyć, że przepisy kodeksu pracy stosuje się do członków korpusu służby cywilnej, na podstawie art. 9 ust. 1 u.s.c., tylko w zakresie nieuregulowanym ustawą o służbie cywilnej. Do członka korpusu służby cywilnej nie ma zastosowania art. 129 k.p., ponieważ uregulowanie art. 97 ust. 1 u.s.c. jest uznawane za wyczerpujące⁸. Nie będzie zatem możliwe wydłużenie okresu rozliczeniowego w służbie cywilnej na podstawie przepisów kodeksu pracy, na przykład na podstawie art. 129 § 2 k.p., który przewiduje, że w każdym systemie czasu pracy, jeżeli jest to uzasadnione przyczynami obiektywnymi lub technicznymi, lub dotyczącymi organizacji pracy, okres rozliczeniowy może być przedłużony, nie więcej jednak niż do 12 miesięcy, przy zachowaniu ogólnych zasad dotyczących ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników. Do członków korpusu służby cywilnej stosuje się natomiast przepisy ochronne kodeksu pracy o maksymalnej tygodniowej normie czasu pracy (art. 131 k.p.), okresach odpoczynku dobowego (art. 132 k.p.) i tygodniowego (art. 133 k.p.) czy też o przerwach w pracy wliczanych do czasu pracy (art. 134 k.p.), ponieważ kwestie te nie zostały uregulowane w ustawie⁹.

⁷ Szerzej o normach czasu pracy zob. K. RĄCZKA, *System prawa pracy*, III: *Indywidualne prawo pracy. Część szczegółowa*, red. K.W. BARAN, M. GERSDORF, K. RĄCZKA, Warszawa 2021.

⁸ Zob. H. SZEWCZYK, *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010, s. 222; Ł. PAROŃ, M. WILSKI, *Czas pracy w jednostkach sektora publicznego*, Wrocław 2013, s. 145; Ł. PISARCZYK, [w:] *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, red. K.W. BARAN, Warszawa 2021, s. 599.

⁹ T. BAKALARZ, *Uprawnienia związane z czasem pracy i prawem do wypoczynku*, [w:] *System prawa pracy*, XI, *Pragmatyki pracownicze*, red. K.W. BARAN, Z. GÓRAL,

Członków korpusu służby cywilnej będzie można także objąć innymi systemami czasu pracy niż podstawowy czy równoważny, o których mowa w art. 97 ust. 1 oraz 2 u.s.c. Nowelizacja przewiduje wprowadzenie nowych systemów czasu pracy, tj.: zadaniowego, skróconego tygodnia oraz systemu czasu pracy, w którym praca jest świadczona wyłącznie w piątki, soboty, niedziele i święta.

Ustawodawca nie określił w art. 97 ust. 2a-2d u.s.c. norm czasu pracy ani długości okresów rozliczeniowych w nowo dodanych systemach czasu pracy w służbie cywilnej. Z art. 97 ust. 2a u.s.c. wynika, że w przypadkach uzasadnionych rodzajem pracy lub jej organizacją albo miejscem wykonywania pracy może być stosowany system zadaniowego czasu pracy. Z przepisu nie wynika, jak może zostać on wprowadzony. Z ust. 2d wynika jedynie, że w stosunku do członków korpusu służby cywilnej objętych systemem zadaniowego czasu pracy, dyrektorów generalnych urzędów oraz kierowników urzędów zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej nie ewidencjonuje się godzin pracy. Poprzez art. 9 ust. 1 u.s.c. można sięgnąć do art. 140 k.p., który stanowi, że system zadaniowego czasu pracy wprowadza pracodawca, po porozumieniu z pracownikiem, ustala czas niezbędny do wykonania powierzonych zadań, uwzględniając wymiar czasu pracy wynikający z norm określonych w art. 129 k.p.¹⁰ Nieprecyzyjne sformułowanie art. 97 ust. 2a u.s.c. może budzić wątpliwości, ponieważ o ile ustawodawca w sposób wyczerpujący uregulował w art. 97 ust. 1 u.s.c. system podstawowego czasu pracy, o tyle o systemie zadaniowego czasu pracy tylko w art. 97 ust. 2a wspomina, ale nie reguluje go w sposób dokładny, chociażby brakuje uregulowania w zakresie trybu jego wprowadzania. W przypadku zadaniowego systemu czasu pracy, o którym mowa w art. 97 ust. 2a, sięgnięcie do przepisu art. 140 k.p. jest konieczne.

Z przepisów art. 97 ust. 2b oraz 2c u.s.c. wynika, że pozostałe dwa nowe systemy czasu pracy wprowadzane są na podstawie pisemnego wniosku członka korpusu służby cywilnej. W uzasadnieniu do projektu

Warszawa 2021. Na temat czasu pracy zob. A. SOBCHYK, *Zasady prawnej regulacji czasu pracy*, Warszawa 2005.

¹⁰ K. RĄCZKA, *Zadaniowy czas pracy*, «Praca i Zabezpieczenie Społeczne» 2/2019, s. 18-21.

możemy przeczytać, że system skróconego tygodnia, podobnie jak równoważny system czasu pracy, charakteryzuje się możliwością wydłużenia dobowego wymiaru czasu pracy do 12 godzin. Nie wynika to jednak z art. 97 ust. 2b u.s.c. wprost, ale dowiemy się tego z art. 143 k.p., który przewiduje, że w tym systemie jest dopuszczalne wykonywanie pracy przez pracownika przez mniej niż 5 dni w ciągu tygodnia, przy równoczesnym przedłużeniu dobowego wymiaru czasu pracy, nie więcej niż do 12 godzin, w okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 1 miesiąca.

Podobnie został uregulowany system czasu pracy, w którym praca jest świadczona wyłącznie w piątki, soboty, niedziele i święta. W tym systemie, zgodnie z art. 144 k.p., jest dopuszczalne przedłużenie dobowego wymiaru czasu pracy, nie więcej jednak niż do 12 godzin, w okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 1 miesiąca. Ustawodawca wprowadza nowe systemy czasu pracy w ustawie o służbie cywilnej, ale uregulowanie w tym zakresie nie jest precyzyjne. W przypadku tych dwóch systemów stosować należy, poprzez odesłanie z art. 9 ust. 1 u.s.c., art. 143 i 144 k.p. w zakresie długości okresu rozliczeniowego oraz dopuszczalnych norm czasu pracy. W uzasadnieniu do projektu można przeczytać, że wprowadzane systemy czasu pracy są wzorowane na rozwiązaniach kodeksowych. Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.s.c. stosuje się do nich kodeks pracy; pozwoli to sięgnąć do bogatego dorobku wypracowanego na przestrzeni lat przez doktrynę oraz orzecznictwo, zaś wprowadzenie nowych rozwiązań do służby cywilnej będzie łatwiejsze dla stosujących je komórki kadrowych urzędów¹¹. Wprowadzenie uregulowania w tym kształcie prowadzi do przełamania zasady, zgodnie z którą ustawa o służbie cywilnej reguluje elementy systemów czasu pracy członków korpusu służby cywilnej w sposób wyczerpujący. Do nowo wprowadzonych systemów czasu pracy znajdzie zastosowanie kodeks pracy. Trzeba jednak zaznaczyć, że nie będzie dopuszczalne rozszerzanie katalogu systemów czasu pracy przewidzianych w ustawie o służbie cywilnej.

W art. 97 ust. 3 u.s.c. wprowadzono podstawę do wydania przez Prezesa Rady Ministrów zarządzenia w sprawie sposobu organizacji czasu pracy urzędów. Takie zarządzenie nr 525 zostało wydane 26 października

¹¹ Uzasadnienie do projektu ustawy, druk sejmowy 3090, Sejm IX kadencji.

2023 r.¹² Problematyka organizacji pracy jest uregulowana w regulaminach pracy. Jednak w przypadku urzędów administracji rządowej materie regulaminowe są ograniczone wskutek rozbudowy sfery uprawnień kierowniczych pracodawcy¹³. Biorąc pod uwagę treść zarządzenia nr 525, które powtarza rozwiązania wcześniej przewidziane w rozporządzeniu¹⁴, należy przywołać już wcześniej wyrażane wątpliwości, których ustawodawca nie usunął. W § 2 ust. 1 zarządzenia przewiduje się, że dyrektor generalny urzędu ustala czas pracy urzędu, w tym rozkład czasu pracy członków korpusu służby cywilnej, w taki sposób, aby praca w urzędzie była: 1) wykonywana od poniedziałku do piątku, nieprzerwanie przez osiem godzin każdego dnia; 2) rozpoczynana nie wcześniej niż o godzinie 7.00 i nie później niż o godzinie 10.00, w miarę możliwości bierze pod uwagę ważne względy osobiste lub rodzinne członków korpusu służby cywilnej. Przepis ten tak naprawdę stanowi o ruchomym czasie pracy, skoro wynika z niego zmienność godzin rozpoczynania i kończenia pracy¹⁵. Zarządzenie zawiera unormowanie analogiczne do zawartego w art. 140¹ § 1 k.p. Dlatego też można zastanawiać się, czy regulacja ta nie powinna zostać zawarta bezpośrednio w ustawie.

3. PRACA W GODZINACH NADLICZBOWYCH W SŁUŻBIE CYWILNEJ

W 2023 r. zmieniono również zasady rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych w służbie cywilnej. Artykuł 97 ust. 5 u.s.c. stanowi, że jeżeli wymagają tego potrzeby urzędu, członek korpusu służby cywilnej na polecenie przełożonego wykonuje pracę w godzinach nadliczbowych, w tym w wyjątkowych przypadkach także w nocy oraz w niedziele i święta. Członek korpusu służby cywilnej wykonuje pracę

¹² M.P. z 2023 r. poz. 1189.

¹³ A. DUBOWIK, Ł. PISARCZYK, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 33.

¹⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie czasu pracy pracowników urzędów administracji rządowej, Dz. U. z 2007 r. Nr 76, poz. 505.

¹⁵ K. RĄCZKA, *Czas pracy...*, s. 25.

w godzinach nadliczbowych w razie, gdy wymagają tego potrzeby urzędu (art. 97 ust. 5 u.s.c.)¹⁶.

Praca nadliczbowa w służbie cywilnej może być zarządzona, jeżeli „wymagają tego potrzeby urzędu” albo w „wyjątkowych przypadkach”, jeżeli ma być ona świadczona w porze nocnej, w niedzielę lub święto¹⁷. W pierwszym przypadku chodzi o normalne i przewidywalne potrzeby, a nie szczególne. Ustawodawca modyfikuje zasady zatrudniania w godzinach nadliczbowych, chcąc zagwarantować prawidłową i sprawną realizację zadań urzędu. Zlecenie pracy w godzinach nadliczbowych członkom korpusu służby cywilnej w przypadku pracy w porze nocnej, w niedzielę lub święto wymaga natomiast szczególnego uzasadnienia¹⁸.

Inaczej niż w kodeksie pracy zostały uregulowane w ustawie o służbie cywilnej przesłanki powierzenia pracy nadliczbowej¹⁹. Według art. 151 k.p. praca w godzinach nadliczbowych może nastąpić w razie szczególnych potrzeb pracodawcy lub prowadzenia akcji ratowniczej w celu ochrony życia lub zdrowia ludzkiego, ochrony mienia lub środowiska albo usunięcia awarii. Pracownik ma prawo do rekompensaty za pracę w godzinach nadliczbowych w postaci dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych (art. 151¹ k.p.) lub czasu wolnego (art. 151¹ k.p.).

Pracownikowi służby cywilnej za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych przysługuje czas wolny w tym samym wymiarze albo wynagrodzenie (art. 97 ust. 7 u.s.c.). Urzędnikowi służby cywilnej przysługuje czas wolny w tym samym wymiarze albo wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych wykonywaną na polecenie przełożonego w porze nocnej, niedzielę lub święto albo w dniu wolnym udzielonym w zamian za pracę w niedzielę i święto. Urzędnicy służby cywilnej mają prawo do czasu wolnego albo wynagrodzenia w zamian za pracę w godzinach nadliczbowych, dotyczy to tylko pracy wykonywanej w: porze nocnej oraz w niedzielę lub

¹⁶ H. SZEWCZYK, *Stosunki pracy...*, s. 222.

¹⁷ K. RĄCZKA, *Czas pracy...*, s. 26.

¹⁸ Zob. Ł. PAROŃ, M. WILSKI, *Czas pracy w jednostkach sektora publicznego*, Wrocław 2013, s. 207-208.

¹⁹ Ł. PISARCZYK, [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. BARAN, Warszawa 2014, s. 418.

święta, przy czym w tym wypadku urzędnikowi służby cywilnej za pracę w niedzielę przysługuje dzień wolny od pracy w najbliższym tygodniu, a za pracę w święto przysługuje inny dzień wolny albo wynagrodzenie za pracę w tych dniach (art. 97 ust. 7-8 u.s.c.). Udzielenie dnia wolnego jest niezależne od wymiaru, w jakim praca była świadczona, i nie wpływa na wysokość przysługującego urzędnikowi wynagrodzenia²⁰. Zastanawiano się w literaturze nad uzasadnieniem rozwiązania, według którego pracownik służby cywilnej za pracę w godzinach nadliczbowych w święta i w niedzielę otrzyma czas wolny w tym samym wymiarze, a urzędnik służby cywilnej otrzyma dzień wolny²¹.

Osobie zajmującej wyższe stanowisko w służbie cywilnej za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych w porze nocnej, w niedzielę i święto, w dniu wolnym wynikającym z rozkładu czasu pracy pracownika oraz w dniu wolnym udzielonym pracownikowi w zamian za pracę w niedzielę i święto będzie przysługiwał czas wolny w tym samym wymiarze albo wynagrodzenie (art. 97 ust. 8a u.s.c.). W przypadku osób zajmujących wyższe stanowisko w służbie cywilnej nie przewiduje się rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych w dni powszednie. Całkowicie wyłączona będzie rekompensata za pracę w godzinach nadliczbowych dla dyrektora generalnego oraz kierownika urzędu. Ustawodawca przyjmuje zasadę, zgodnie z którą osobom zarządzającym zakładem pracy w imieniu pracodawcy nie przysługuje rekompensata za godziny nadliczbowe. O formie rekompensaty, czyli o przyznaniu czasu wolnego albo wynagrodzenia, będzie decydował dyrektor generalny urzędu.

Na podstawie art. 97 ust. 11 u.s.c. wynagrodzenie za pracę nadliczbową, na wniosek członka korpusu służby cywilnej, dyrektor generalny urzędu może przyznać zamiast czasu wolnego albo dnia wolnego. Czas wolny będzie mógł być udzielony najpóźniej do zakończenia okresu rozliczeniowego następującego po okresie rozliczeniowym, w którym członek korpusu służby cywilnej wykonywał pracę w godzinach nadliczbowych, albo na wniosek członka korpusu służby cywilnej w okresie bezpośrednio

²⁰ Ł. PISARCZYK, [w:] *Prawo urzędnicze...*, s. 418.

²¹ Ł. PAROŃ, M. WILSKI, *Czas pracy...*, s. 239.

poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego zakończeniu. Natomiast dzień wolny będzie mógł zostać udzielony w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego zakończeniu (art. 97 ust. 9 u.s.c.). Nowo dodany art. 97a u.s.c. określa sposób wyliczania wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, jak również sposób, termin i formę składania wniosku o wypłatę wynagrodzenia.

3. REKOMPENSATA PRACY W GODZINACH NADLICZBOWYCH CZŁONKA KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ WEDŁUG PRZEDSTAWICIELI DOKTRYNY ORAZ ORZECZNICTWA DO CZASU NOWELIZACJI Z 2023 R.

W literaturze poglądy na temat rekompensaty za pracę w godzinach nadliczbowych dla członków korpusu służby cywilnej można uznać za podzielone. Z jednej strony rozwiązania legislacyjne w zakresie rekompensowania pracy ponadwymiarowej budziły sprzeciw. Przede wszystkim wskazywano, że jest to nieprzemyślane zróżnicowanie sytuacji prawnej pracowników i urzędników służby cywilnej, naruszające zasadę równego traktowania i niedyskryminacji²². Różnice w regulacjach prawnych tych samych kwestii dotyczących czasu pracy były uznawane za nieracjonalne²³. Chodziło o to, że sytuacja urzędnika służby cywilnej jest mniej korzystna niż pracownika w zakresie rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych. Podkreślano, że podstawowym świadczeniem z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych powinien być dodatek pieniężny. Czas wolny powinien stanowić zastępczą formę rekompensaty, a gdyby miał być przyznawany na mocy decyzji pracodawcy, to jego wymiar powinien przekraczać czas przepracowany w ramach godzin nadliczbowych²⁴. Wyraźnie postulowano, aby w ustawie wprowadzić

²² K. RĄCZKA, *Czas pracy członków korpusu służby cywilnej. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Prawo pracy. Między gospodarką a ochroną pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka*, red. M. LATOS-MIŁKOWSKA, Ł. PISARCZYK, Warszawa 2016.

²³ T. LISZCZ, [w:] T. LISZCZ, R. BOREK-BUCHAJCZUK, W. PERDEUS, *Prawo urzędnicze*, Lublin 2010, s. 83; K. RĄCZKA, *Czas pracy...*, s. 27.

²⁴ L. MITRUS, *Zatrudnienie w służbie cywilnej...*, s. 130.

dotatki za pracę w godzinach nadliczbowych dla wszystkich członków korpusu służby cywilnej²⁵.

Z drugiej strony zauważano, że w odniesieniu do urzędników służby cywilnej jest to celowe działanie ustawodawcy, które uwzględnia szczególny charakter zatrudnienia tej grupy członków korpusu służby cywilnej, a także fakt korzystania przez nich z innych uprawnień, które rekompensują wykonywanie pracy nadliczbowej. Jako przykłady takich uprawnień można wskazać dodatek z tytułu posiadanego stopnia w służbie cywilnej oraz dodatkowy urlop wypoczynkowy. Natomiast odrębna rekompensata pracy nadliczbowej urzędników występuje jedynie wyjątkowo²⁶. Podnosi się również, że stosunek pracy urzędników służby cywilnej zatrudnionych na podstawie mianowania charakteryzuje się dyspozycyjnością, która stanowi uzasadnienie obowiązujących rozwiązań prawnych. Ponadto, nie bez znaczenia pozostaje także czynnik finansowy, gdyż urzędnicy, których wynagrodzenie składa się między innymi z dodatku służby cywilnej, niejako ryczałtowo pobierają gratyfikację finansową za ewentualną pracę w godzinach nadliczbowych²⁷.

Wreszcie zauważano, że zróżnicowanie form rekompensaty za pracę w godzinach nadliczbowych jest uzależnione od stopnia natężenia elementu służby w stosunku pracy pracownika administracji publicznej. W najmniej korzystnej sytuacji znajdują się urzędnicy korpusu służby cywilnej²⁸. W stosunkach pracy urzędników służby cywilnej element służbowy występuje w największym natężeniu, a brak rekompensaty za pracę w godzinach nadliczbowych kompensowany jest właśnie innymi uprawnieniami²⁹.

²⁵ H. SZEWCZYK, *Stosunki pracy...*, s. 226.

²⁶ Ł. PISARCZYK, [w:] *Prawo urzędnicze...*, s. 417-418.

²⁷ M. MAZURYK, [w:] W. DROBNY, M. MAZURYK, P. ZUZANKIEWICZ, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 406-407.

²⁸ Zob. J. SZMIT, *Struktura wynagrodzenia w administracji publicznej a regulacje kodeksu pracy*, [w:] *Powszechne a szczególne prawo pracy*, red. L. FLOREK, Warszawa 2016, s. 223.

²⁹ M. LATOS-MIŁKOWSKA, *Czas pracy w pragmatykach urzędniczych*, [w:] *Powszechne a szczególne prawo pracy*, red. M. LATOS-MIŁKOWSKA, Ł. PISARCZYK, Warszawa 2016, s. 217.

Sąd Najwyższy wypowiadał się także na ten temat, uznając, że ustawa wprowadza, jako regułę, brak dodatkowej rekompensaty finansowej za pracę ponadwymiarową. Przy tym akty te regulują kwestię godzin nadliczbowych, stąd brakuje możliwości sięgania w tym zakresie do kodeksu pracy na podstawie art. 5 k.p. Jako regułę należy, według Sądu Najwyższego, przyjąć brak dodatkowej rekompensaty finansowej za pracę ponadwymiarową³⁰.

Trybunał Konstytucyjny, zajmując się prawem do dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych dla pracowników samorządowych, uznał, że tradycyjnie pragmatyki służb publicznych przewidują obowiązek urzędników państwowych wykonywania w razie potrzeby pracy w ponadnormatywnym czasie pracy w zasadzie bez prawa do dodatkowego wynagrodzenia z tego tytułu. Wykonywanie pracy na rzecz państwa wiąże się z misją publiczną. Trybunał, uzasadniając swoje stanowisko, przywołał również art. 27 ustawy z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej³¹, który stanowił, że pracownik państwowy powinien wykonywać powierzone mu czynności możliwie szybko i celowo, jak również przestrzegać przepisanych godzin urzędowania, a o ile tego wymagają, według uznania władzy, ważne względy służbowe – sprawować czynności swe także poza przypisanymi godzinami zajęć służbowych. Ustawa z 1922 r. nie zawierała przepisu, który wprowadzałby rekompensatę za wykonywanie przez pracownika państwowego czynności poza normalnymi godzinami urzędowania³².

Bezpośrednio członków korpusu służby cywilnej dotyczy postanowienie z 28 kwietnia 2022 r. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie niezgodności między innymi art. 97 ust. 6, 7 oraz 8 u.s.c. z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie 18 października 1961 r.³³ Zarzut Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczył braku uregulowania prawa pracownika służby cywilnej do zwiększonego wymiaru czasu wolnego

³⁰ Zob. uzasadnienie do wyroku SN z 3 sierpnia 2011 r., I PK 40/11, «Lex» nr 1102989.

³¹ Dz. U. z 1949 r. Nr 11, poz. 72.

³² Uzasadnienie do wyroku TK z 21 stycznia 2014 r., P 26/12, «OTK ZU» 1A/2014, poz. 3.

³³ Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.; dalej: EKS.

z tytułu pracy wykonywanej na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych, prawa urzędnika służby cywilnej do zwiększonego wymiaru czasu wolnego z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych wykonywanej w dni powszednie oraz w porze nocnej oraz prawa urzędnika służby cywilnej do zwiększonego wymiaru czasu wolnego za pracę w niedzielę lub święto przekraczającą dobowy wymiar czasu pracy.

Artykuł 4 ust. 2 EKS, którym Polska się związała, przewiduje prawo do zwiększonego wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych. W literaturze można odnaleźć poglądy, zgodnie z którymi polskie rozwiązania dotyczące członków korpusu służby cywilnej w tym zakresie są oceniane jako niezgodne z EKS. Niektórzy tylko członkowie korpusu służby cywilnej pracujący w godzinach nadliczbowych w zamian za dodatkową pracę mają prawo jedynie do czasu wolnego w wymiarze równym liczbie przepracowanych godzin, a nie jak stwierdził Europejski Komitet Praw Społecznych³⁴ – do zwiększonego wynagrodzenia lub czasu wolnego³⁵.

Analiza wniosku w świetle wzorca kontroli w postaci art. 4 ust. 2 EKS doprowadziła jednak Trybunał do wniosku, że Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wniosku zakwestionował zaniechanie ustawodawcze, niepodlegające kognicji Trybunału, co uzasadniało umorzenie postępowania w sprawie. Do postanowienia zostały jednak złożone zdania odrębne kwestionujące powody umorzenia postępowania z przyczyn formalnych. Uwagę należy zwrócić na zdanie odrębne sędziego Jakuba Steliny, który uznał, że wniosek Rzecznika powinien zostać rozpoznany merytorycznie, a kwestionowane przepisy winny zostać uznane za niezgodne ze wskazanym wzorcem kontroli. Sędzia nie zgodził się ze zdaniem Trybunału wyrażonym w uzasadnieniu, według którego mamy do czynienia z osobami o szczególnym statusie służbowym, wskazując, że w aparacie państwowym zatrudnia się osoby o zróżnicowanym statusie, tj.: korpus kierowniczy (polityczny), korpus pracowników merytorycznych oraz korpus pracowników wspomagających (obsługi). Sędzia J. Stelina nie zgodził się również z wyrażonym

³⁴ Dalej: EKPS.

³⁵ H. SZEWCZYK, *Stosunki pracy...*, s. 225.

w uzasadnieniu postanowienia poglądem, jakoby z art. 4 ust. 2 EKS nie było możliwe ustalenie precyzyjnych standardów, które mogłyby być podstawą żądania zwiększonej rekompensaty za pracę w godzinach nadliczbowych. W jego opinii standard ten jest precyzyjny – wynagrodzenie (ewentualnie czas wolny) ma być wyższe niż normalne, a więc to, jakie przysługuje za przepracowany czas. Dzięki temu powierzanie pracownikom dodatkowej pracy poza normalnymi godzinami pozostawania w dyspozycji pracodawcy ma być wyjątkiem i nie powinno przerodzić się w stałą praktykę. W zdaniu odrębnym zauważono, że brak wskazania w Karcie dokładnych parametrów wynika z jej charakteru jako umowy międzynarodowej, wiążącej wiele państw o różnej kulturze organizacji pracy. Oczywiście logiczną konsekwencją tak ogólnie sformułowanego przepisu musi być wniosek, że dodatkowe wynagrodzenie (ewentualnie czas wolny) za nadgodziny nie może być fasadowe ani fikcyjne. Decyzję co do konkretnego poziomu wynagrodzenia dodatkowego (lub wymiaru czasu wolnego) podejmuje państwo-strona Europejskiej Karty Społecznej, a jeśli w państwie tym jest przewidziany system kontroli prawa, to decyzja pracodawcy może być w przewidzianym trybie oceniona. W ocenie J. Steliny nie jest przekonujące twierdzenie Trybunału o szczególnie uprzywilejowanej pozycji pracowników aparatu państwowego jako o uzasadnieniu do niestosowania wobec nich zwiększonych rekompensat za pracę w nadgodzinach.

4. UWAGI KOŃCOWE

Nowe rozwiązania w zakresie czasu pracy w ustawie o służbie cywilnej należy uznać za dosyć istotne. Oceniając rozszerzenie katalogu systemów czasu pracy w służbie cywilnej należy dojść do wniosku, że ustawodawca miał na celu wprowadzenie elastycznych rozwiązań dotyczących czasu pracy. Korzystnym z punktu widzenia pracownika rozwiązaniem będzie wprowadzenie zadaniowego czasu pracy. System pracy weekendowej oraz system skróconego tygodnia pracy można uznać za rozwiązania mniej korzystne z punktu widzenia pracowników, ale będą one wprowadzane tylko na wniosek pracownika. Mniej korzystnym

rozwiązaniem dla członków korpusu służby cywilnej będzie również wydłużenie okresów rozliczeniowych w systemie podstawowego oraz równoważnego czasu pracy.

Wprowadzenie nowych systemów czasu pracy do ustawy może nasuwać pewne wątpliwości w zakresie stosowania przepisów kodeksu pracy. O ile przed nowelizacją w literaturze wskazywano na wyczerpujący charakter ustawy o służbie cywilnej w przypadku dopuszczalnych systemów czasu pracy, o tyle obecnie sięgnięcie do kodeksu pracy wydaje się konieczne. Z samego uzasadnienia do projektu ustawy zmieniającej ustawę o służbie cywilnej wynika, że nowe systemy czasu pracy są uregulowane w kodeksie pracy i będzie można korzystać z dorobku wypracowanego na podstawie kodeksu pracy. Nie będzie można jednak sięgać do kodeksu pracy, aby zastosować w służbie cywilnej inne niż uregulowane w ustawie o służbie cywilnej systemy czasu pracy.

Co do rekompensaty pracy w godzinach nadliczbowych zmiany należy ocenić pozytywnie, ale jednak jako niewystarczające. Zarówno pracownicy, jak i urzędnicy zyskali prawo do wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych. Nie zmieniły się zasady rekompensowania urzędnikom służby cywilnej pracy w godzinach nadliczbowych tylko za prace wykonywane w porze nocnej oraz w niedzielę lub święta. Natomiast urzędnikowi służby cywilnej za pracę w godzinach nadliczbowych przepracowaną w dni powszednie w porze dziennej nadal nie przysługuje uprawnienie do czasu wolnego za pracę w godzinach nadliczbowych. Takie zróżnicowanie sytuacji pracowników i urzędników należy ocenić jako nieracjonalne i nieuzasadnione.

W mojej ocenie pracownik służby cywilnej również powinien otrzymywać czas wolny za pracę w godzinach nadliczbowych w wymiarze wyższym. Z opinii EKPS wynika, że czas wolny powinien zostać przyznany w wymiarze wyższym niż czas przepracowany w godzinach nadliczbowych. Warto również zauważyć, że we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich zarzut co do niezgodności art. 97 ust. 6-8 u.s.c. dotyczy jedynie braku zwiększonego wymiaru czasu wolnego za pracę w godzinach nadliczbowych. W przypadku urzędnika służby cywilnej należy się zastanowić, czy ta kategoria pracowników mieści się w zakresie wyłączeń, o których mowa w art. 4 ust. 2 EKS w postaci szczególnych

przypadków. Nie należy w mojej ocenie pozbawiać jednak urzędników służby cywilnej prawa do czasu wolnego za pracę w godzinach nadliczbowych. Przesłanka pracy w godzinach nadliczbowych jest ukształtowana dosyć liberalnie, a takie rozwiązanie może prowadzić do osłabienia mechanizmów ochronnych przepisów o czasie pracy wobec tej grupy zawodowej³⁶. Praca w razie „potrzeb urzędu” może w praktyce prowadzić do sytuacji, w której praca ta może stać się normalnym elementem procesu organizacji pracy, a powinna być czymś nadzwyczajnym³⁷. Należy zgodzić się również z poglądem o nieuzasadnionym różnicowaniu sytuacji pracowników służby cywilnej oraz urzędników służby cywilnej wyrażanym w doktrynie. Ustawodawca przy ostatniej nowelizacji nie zdecydował się w tym zakresie na zmiany.

Warto także zwrócić uwagę na zakres wyłączeń dopuszczony przez EKPS. Niewątpliwie możliwe jest wyłączenie, w zakresie rekompensaty za pracę w godzinach nadliczbowych, w odniesieniu do osób zarządzających zakładem pracy. Nie budzi zatem wątpliwości wyłączenie względem osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Należy także zwrócić uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie prawa do rekompensaty za pracę w godzinach nadliczbowych dla pracownika zajmującego stanowisko kierownicze³⁸. Trybunał uznał, że art. 42 ust. 4 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych³⁹ w zakresie, w jakim dotyczy pracowników samorządowych zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 4 ust. 2 EKS. Artykuł 42 ust. 4 u.p.s. przyznaje pracownikowi samorządowemu prawo do wynagrodzenia lub czasu wolnego za pracę w godzinach nadliczbowych.

³⁶ Ł. PAROŃ, M. WILSKI, *Czas pracy...*, s. 241.

³⁷ K. RĄCZKA, *Czas pracy...*, s. 26.

³⁸ Uzasadnienie do wyroku TK z 21 stycznia 2014 r., P 26/12, «OTK ZU» 1A/2014, poz. 3.

³⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1135; dalej: u.p.s.

NOWE UREGULOWANIA DOTYCZĄCE CZASU PRACY W SŁUŻBIE CYWILNEJ

Streszczenie

W ostatnim czasie ustawodawca zmienił przepisy dotyczące czasu pracy w służbie cywilnej. Wprowadzono nowe systemy czasu pracy oraz rekompensatę w formie wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych. W artykule przeanalizowano i poddano ocenie nowe rozwiązania w zakresie czasu pracy wprowadzone do ustawy o służbie cywilnej.

NEW REGULATIONS REGARDING WORKING HOURS IN THE POLISH CIVIL SERVICE

Summary

The Polish legislator has recently amended the rules on working hours in the civil service. New systems have been introduced for working hours and rates of pay for overtime. This article analyses and evaluates the amendments to the Civil Service Act.

Słowa kluczowe: służba cywilna; czas pracy; praca w godzinach nadliczbowych.

Keywords: The Polish civil service; working hours; overtime.

Literatura

- BAKALARZ T., *Uprawnienia związane z czasem pracy i prawem do wypoczynku*, [w:] *System prawa pracy*, XI, *Pragmatyki pracownicze*, red. K.W. BARAN, Z. GÓRAL, Warszawa 2021, s. 163-184.
- DUBOWIK A., PISARCZYK Ł., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011.
- LATOS-MIŁKOWSKA M., *Czas pracy w pragmatykach urzędniczych*, [w:] *Powszechne a szczególne prawo pracy*, red. L. FLOREK, Warszawa 2016, s. 208-223.
- LISZCZ T., [w:] T. LISZCZ, R. BOREK-BUCHAJCZUK, W. PERDEUS, *Prawo urzędnicze*, Lublin 2010, s. 15-50.
- MAZURYK M., [w:] W. DROBNY, M. MAZURYK, P. ZUZANKIEWICZ, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 400-408.
- MITRUS L., *Zatrudnienie w służbie cywilnej w świetle standardów międzynarodowych i konstytucyjnych*, [w:] *Służba cywilna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, red. M. STEC, S. PŁAŻEK, Warszawa 2013, s. 120-131.
- PAROŃ Ł., WILSKI M., *Czas pracy w jednostkach sektora publicznego*, Wrocław 2013.
- PISARCZYK Ł., [w:] *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, red. K.W. BARAN, Warszawa 2021, s. 596.

- PISARCZYK Ł., [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. BARAN, Warszawa 2014, s. 412-419.
- RĄCZKA K., *Czas pracy członków korpusu służby cywilnej. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Prawo pracy. Między gospodarką a ochroną pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka*, red. M. LATOS-MIŁKOWSKA, Ł. PISARCZYK, Warszawa 2016, s. 368-376.
- RĄCZKA K., *Czas pracy w służbie cywilnej*, «Praca i Zabezpieczenie Społeczne» 2013/12, s. 24-27.
- RĄCZKA K., *Zadaniowy czas pracy*, «Praca i Zabezpieczenie Społeczne» 2019/2, s. 18-21.
- RĄCZKA K., *System prawa pracy, III: Indywidualne prawo pracy. Część szczegółowa*, red. K.W. BARAN, M. GERSDORF, K. RĄCZKA, Warszawa 2021.
- SOBCZYK A., *Zasady prawnej regulacji czasu pracy*, Warszawa 2005.
- SZEWCZYK H., *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010.
- SZMIT J., *Struktura wynagrodzenia w administracji publicznej a regulacje kodeksu pracy*, [w:] *Powszechne a szczególne prawo pracy*, red. L. FLOREK, Warszawa 2016, s. 223-246.