



Celina Siermińska-Warczak*

Kilka uwag na temat czasu pracy członka służby zagranicznej

[Some Remarks About the Working Time of a Member of the Foreign Service]

Abstract

This article presents doubts as to the compliance with the Constitution of the Republic of Poland and the European Social Charter of the provisions of the Foreign Service Act, which provide that if required by the needs of the foreign service, a member of the foreign service performs work outside normal working hours, and in justified cases also on Sundays and public holidays, without the right to separate remuneration and the right to free time in exchange for working time. For this purpose, the current regulations and the existing case law of the Constitutional Tribunal relating to the working time of a member of the foreign service were analysed. The final part calls for a revision of the rules on foreign service in order to bring the remuneration system of this category of workers into line with European standards resulting from the European Social Charter.

Keywords: Foreign Service, working time, European Social Charter, Constitution of the Republic of Poland.

Wprowadzenie

Ustawa z 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej¹ w art. 56 ust. 1 przewiduje, że jeżeli wymagają tego potrzeby służby zagranicznej, to członek służby zagranicznej wykonuje pracę poza normalnymi godzinami pracy, a w uzasadnionych przypadkach także w niedziele i święta, bez prawa do oddzielnego wynagrodzenia i prawa do czasu wolnego w zamian za czas przepracowany. Przyjęte regulacje wywoływały wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Rolskiej², oraz Europejską Kartą Społeczną³ skutkują-

* Celina Siermińska-Warczak – radca prawny, absolwentka UMK w Toruniu, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego, w Bydgoszczy, Wydział Prawa i Ekonomii; ORCID 0000-0002-1823-6658; email: celina.warczak@ukw.edu.pl.

¹ Ustawa z 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. z 2022 r., poz. 1076 ze zm.), dalej u.s.z.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

³ Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999 r. nr 8, poz. 67 ze zm.), dalej EKS.

ce wystąpieniami do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie ich zgodności z ww. aktami prawnymi. Wydane przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia sygnalizowanych problemów w zakresie zgodności powołanych regulacji z EKS jednak nie usunęły, pozostawiając wciąż otwartą kwestię konieczności dostosowania wynagrodzeń pracowników służby zagranicznej do standardów europejskich, wyznaczonych postanowieniami EKS.

Zasadniczo, powoływane regulacje u.s.z. nie stanowią odosobnionego przypadku, również bowiem w innych pragmatykach pracowniczych⁴ ustawodawca wyłączył prawo pracownika do zwiększonego wynagrodzenia lub zwiększonego wymiaru czasu wolnego za pracę wykonywaną poza normalnymi godzinami pracy. Członkowie służby zagranicznej – jako jedyna grupa pracowników – nie mają jednak w ogóle prawa do jakiegokolwiek rekompensaty za pracę wykonywaną w godzinach nadliczbowych w dzień powszedni, a także za pracę w niedziele i święta. Ponadto do korpusu służby zagranicznej są włączone także osoby zatrudnione na stanowiskach nieurzędniczych, stanowiące personel obsługi (m.in. kierowca, intendent, ogrodnik, sprzątaczką), co skutkuje tym, iż również wobec tego personelu wymaga się zwiększonej dyspozycyjności bez żadnych świadczeń kompensacyjnych.

Status prawny pracowników służby zagranicznej

Nie budzi wątpliwości, że u.s.z. stanowi pragmatykę służbową, za czym przemawia ukształtowana historycznie specyfika służby zagranicznej oraz okoliczność, że na jej funkcjonowanie wpływa nie tylko prawo krajowe, lecz również prawo międzynarodowe i protokół dyplomatyczny, a także fakt, że członkowie służby zagranicznej w znaczącej mierze pracują poza granicami kraju, będąc zobowiązanymi do dyspozycyjności i dyscypliny⁵. Pracowników służby zagranicznej kwalifikuje się jako zatrudnionych w wyspecjalizowanych jednostkach wykonujących zadania szczególne, obok nauczycieli, nauczycieli akademickich, czy marynarzy⁶. W sytuacji gdy stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy kodeksu pracy⁷

⁴ Por. art. 30 ust. 2 ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2290), art. 85 ust. 5 i ust. 6 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r., poz. 623), art. 59 ust. 2 ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o pracownikach Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2022 r., poz. 1614), art. 97 ust. 6–87 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2022 r., poz. 1691), art. 42 ust. 4 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 530).

⁵ J. Barcz, Komentarz do ustawy z 27.07.2001 r. o służbie zagranicznej, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, 4, s. 193.

⁶ G. Goździewicz, T. Zieliński [w:] Kodeks pracy. Komentarz, wyd. 7, red. L. Florek, Warszawa 2017, art. 5. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587761874/542492/florek-ludwik-red-kodeks-pracy-komentarz-wyd-vii?cm=URLATIONS> [dostęp: 30.11.2022].

⁷ Ustawa z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1465).

stosuje się jedynie w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami⁸. W konsekwencji do pracowników służby zagranicznej nie stosuje się postanowień kodeksu pracy dotyczących wynagradzania za pracę w godzinach nadliczbowych oraz prawa do czasu wolnego za przepracowany czas.

Obecnie obowiązująca u.s.z., która weszła w życie 16 czerwca 2021 r., zastąpiła ustawę o służbie zagranicznej z 2001 r.⁹ Jak wynika z uzasadnienia do projektu tej ustawy¹⁰, celem nowych regulacji ma być poprawa obecnej struktury służby zagranicznej, zwiększenie jej funkcjonalności, przejrzystości w zatrudnieniu do służby, a także wprowadzenie nowych rozwiązań dotyczących wynagradzania jej członków.

Obecnie w skład służby zagranicznej wchodzi: członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych, w tym dyplomaci zawodowi stanowiący personel dyplomatyczno-konsularny, pełnomocni przedstawiciele Rzeczypospolitej Polskiej w innym państwie lub przy organizacji międzynarodowej, pracownicy zagraniczni zatrudnieni na podstawie powołania w celu wykonywania obowiązków służbowych w placówce zagranicznej jako członkowie personelu dyplomatyczno-konsularnego oraz pracownicy krajowi zatrudnieni na podstawie powołania w celu wykonywania obowiązków służbowych w placówce zagranicznej jako członkowie personelu pomocniczego lub personelu obsługi¹¹.

Wprowadzone zmiany nie powodują jednak konieczności nowego podejścia do czasu pracy członka służby zagranicznej, bowiem postanowienia odnoszące się czasu pracy w art. 32 ust. 1 uchylonej u.s.z. z 2001 r. były analogiczne do tych, które obowiązują obecnie w art. 56 ust. 1 u.s.z. Jedyną zmianą polega na tym, że obecnie wykonywanie pracy w niedziele i święta może nastąpić w „uzasadnionych” przypadkach, podczas gdy w poprzedniej regulacji ustawodawca odwoływał się do przypadków „wyjątkowych”. Nadal za taką pracę ani za pracę poza normalnymi godzinami pracy, gdy wymagają tego potrzeby służby zagranicznej, nie przewiduje się prawa do oddzielnego wynagrodzenia i prawa do czasu wolnego w zamian za przepracowany czas.

Tym samym wszelkie rozważania w zakresie zgodności z Konstytucją RP oraz EKS regulacji przewidujących, że członkowi służby zagranicznej nie przysługuje prawo do oddzielnego wynagrodzenia i prawo do czasu wolnego w zamian za czas przepracowany poza normalnymi godzinami pracy, a także w niedziele i święta, prowadzone są na gruncie poprzednio obowiązującej u.s.z. z 2001 roku.

⁸ Art. 5 kodeksu pracy.

⁹ Ustawa z 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. nr 128, poz. 1403 ze zm.), dalej u.s.z. z 2001 r.

¹⁰ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o służbie zagranicznej z 13 stycznia 2021 r., druk nr 877, https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/E5BB864F4DAF1F68C125865C006CD276/%24File/877.pdf?TSPD_101_R0=08a02c1a15ab2000eb0c540772c78151ecbc8cb32ba375420f66f580de45edb28fd3b3371e8f4eff085609b2a-a143000142cb04766d135ec8425d693bb78f027de4e0b50375f578904b4c98e16d5682f77b1204c7f872d8fe2a4d-2db1e98c683, [dostęp: 28.11.2022].

¹¹ Art. 3 ust. 1 u.s.z.

Zgodność regulacji z Konstytucją RP

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczące zbadania zgodności z Konstytucją RP art. 32 ust. 1 u.s.z. z 2001 r. zostało zainicjowane na skutek skargi konstytucyjnej złożonej przez członka służby zagranicznej, który był zatrudniony na stanowisku kierowcy – intendenta w placówce zagranicznej. Skarżący wniósł o zbadanie zgodności: art. 32 ust. 1 u.s.z. z 2001 r. – w zakresie, w jakim pozbawia pracowników służby zagranicznej niesprawujących funkcji kierowniczych i niebędących „wysokimi funkcjonariuszami publicznymi” prawa do wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych oraz prawa do czasu wolnego za czas przepracowany – z art. 30, art. 32 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji RP, art. 64 ust. 1 i 2, art. 24 Konstytucji RP w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji RP i art. 4 ust. 2 EKS.

W ocenie skarżącego art. 32 ust. 1 u.s.z. z 2001 r., w zakresie wskazanym w petitum skargi, prowadził do naruszenia zasady równego traktowania wszystkich obywateli wobec prawa, ochrony własności i innych praw majątkowych w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz w związku z zasadą ochrony pracy, a także prawa do sprawiedliwego wynagrodzenia, w tym do wynagrodzenia za godziny nadliczbowe, o którym mowa w art. 4 ust. 2 EKS. Jak wskazano w uzasadnieniu skargi, porównanie art. 32 ust. 1 u.s.z. z 2001 r. z odpowiednimi przepisami innych pragmatyk pracowniczych obowiązujących w „służbie publicznej” prowadziło do wniosku, że zaskarżona regulacja była mniej korzystna dla pracowników służby zagranicznej w porównaniu z pracownikami podlegającymi pozostałym pragmatykom; oznaczała całkowitą i nierekompensowaną w żaden sposób utratę prawa do wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych oraz prawa do czasu wolnego za czas przepracowany. Tymczasem brak było okoliczności uzasadniających odmienne traktowanie pracowników służby zagranicznej i beneficjentów innych pragmatyk służbowych. Z kolei naruszenie zasady proporcjonalności przejawiać się miało w tym, że żadna inna pragmatyka urzędnicza nie obejmuje tak dalekiej ingerencji w prawo do wynagrodzenia pracowników niemających statusu urzędniczego, a kwestia służby i potrzeb służby zagranicznej powinna być odnoszona do charakteru pracy i rodzaju stanowiska w służbie zagranicznej. Pracownicy nienależący do korpusu dyplomatyczno-konsularnego, np. kierowcy, sprzątaczk, intendenci, wykonujący zadania pomocnicze i zadania obsługi – nie powinni być, zdaniem skarżącego, obejmowani dyspozycją art. 32 ust. 1 u.s.z. z 2001 r., tym bardziej że ta ustawa nie przewidywała świadczeń kompensujących. Skarżący zauważył też, że inne pragmatyki urzędnicze odnoszą się do ściśle określonych kategorii osób, wykonujących czynności szczególne, sprawujących urząd. Chodzi o czynności zawierające element

władzy administracyjnej, działania w imieniu państwa oraz szczególnej odpowiedzialności za wykonywane działania. Z tego względu, zdaniem skarżącego, art. 32 ust. 1 u.s.z. z 2001 r. stanowił nieproporcjonalną ingerencję w sferę własności prywatnej, bo dawał pracodawcy prawo do wymagania świadczenia pracy ponad normy czasu pracy bez wynagrodzenia. Wynikająca stąd ingerencja w konstytucyjne prawo własności nie była przy tym uzasadniona żadną z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i miała charakter nadmierny¹².

Trybunał Konstytucyjny po rozpoznaniu sprawy w wyroku z 29 listopada 2016 r., SK 18/15¹³, orzekł, że art. 32 ust. 1 u.s.z. z 2001 r. w zakresie, w jakim nie przewiduje dodatkowego wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych dla pracowników służby zagranicznej wykonujących obowiązki służbowe w placówce zagranicznej, jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zaś na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym¹⁴ umorzył postępowanie w pozostałym zakresie.

Oceniając zgodność regulacji dotyczących czasu pracy pracownika służby zagranicznej z Konstytucją RP, Trybunał zauważył w szczególności, że w u.s.z. dominującym kryterium podziału pracowników służby zagranicznej jest miejsce wykonywania pracy, a nie – jak w innych pragmatykach służbowych – to, do której grupy pracowników (urzędników czy personelu technicznego) należy dana osoba. W uzasadnieniu cytowanego wyroku podkreślono, że to właśnie specyfika funkcjonowania służby zagranicznej poza granicami kraju zadecydowała o tym, że jej członkowie korzystają z tych samych praw i mają te same obowiązki, zwłaszcza w zakresie dyspozycyjności, a ustawodawca nie wprowadził odmiennych zasad traktowania w zależności od przynależności do personelu dyplomatyczno-konsularnego, personelu pomocniczego czy też personelu obsługi bądź w zależności od rodzaju zadań przez nie wykonywanych. Ponadto w ocenie Trybunału regulacja zawarta w kwestionowanym przepisie, wprowadzająca nienormowany czas pracy służb dyplomatycznych i w konsekwencji wyłączająca kompensatę tzw. nadgodzin, w odniesieniu do pracowników zatrudnionych poza granicami kraju mieści się w granicach wyznaczonych art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, gdyż potrzeby służby pełnionej w placówkach dyplomatycznych stanowią racjonalną przesłankę wymagania większej dyspozycyjności całego zespołu pracowników. Zaakcentowano również wyrażone w sprawie stanowisko Prokuratora Generalnego¹⁵, iż sprawna realizacja obowiązków przez personel dyplomatyczno-konsularny pozostaje w ścisłej zależności od gotowości personelu pomocniczego i personelu obsługi, a zadania ciężące na pracownikach placówki dyplomatycznej nie ograniczają się do wykonywania

¹² Z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 29 listopada 2016 r., SK 18/15, OTK ZU A/2016, poz. 90.

¹³ OTK ZU A/2016, poz. 90.

¹⁴ Ustawa z 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1157).

¹⁵ Stanowisko Prokuratora Generalnego z 14 października 2015 r., PG VIII TK 59/15, s. 45, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=SK%2018/15> [dostęp: 30.11.2022].

zaplanowanych, standardowych czynności. Szczególne zadania powierzone placówkom zagranicznym i warunki, w jakich one funkcjonują, stawiają pracowników tych placówek w sytuacji odmiennej od członków służby cywilnej pracujących w kraju. Podjęcie pracy w placówce zagranicznej oznacza zatem w ocenie Trybunału zgodę na potencjalnie większe obciążenie pracą, dlatego też nie można podzielić zdania skarżącego, że brak wynagrodzenia lub czasu wolnego za pracę w godzinach nadliczbowych, wykonywaną w ramach służby zagranicznej w polskiej placówce dyplomatycznej, narusza art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zgodność regulacji z EKS

Cytowanym wyrokiem Trybunał Konstytucyjny umorzył ponadto postępowanie dotyczące badania zgodności art. 32 ust. 1 u.s.z. z 2001 r. z art. 4 ust. 2 EKS – ze względu na niedopuszczalność kontroli przepisów z aktami prawa międzynarodowego w ramach postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną. Kontrola w tym trybie jest dopuszczalna wyłącznie pod kątem wolności lub praw zawartych w Konstytucji RP.

EKS jest podstawowym traktatem Rady Europy, gwarantującym ochronę praw socjalnych, zwłaszcza związanych z zatrudnieniem i zabezpieczeniem społecznym, którym nadaje rangę praw człowieka i zapewnia ochronę. Ideę, jaka legła u podstaw EKS, oddaje memorandum przygotowane przez Sekretariat Rady Europy jako konsekwencja rekomendacji¹⁶ Zgromadzenia Ogólnego Rady Europy, w którym wskazano na konieczność sformułowania wspólnej polityki w obszarze praw socjalnych¹⁷. Gwarancją wykonywania postanowień EKS przez jej sygnatariuszy jest art. 21, który przewiduje przedkładanie sprawozdań z wykonywania postanowień EKS Sekretarzowi Generalnemu. Przedłożone sprawozdania sprawdzane są przez Europejski Komitet Praw Społecznych; ten nie tworzy jednak modeli, które powinny być wdrażane przez państwa członkowskie w krajowych przepisach prawa pracy, ale jedynie ocenia krajowe regulacje w aspekcie ich zgodności ze standardami ustanowionymi EKS¹⁸. W celu ustanowienia procedury kontrolnej w EKS została podzielona na cztery części – w ten sposób, iż każdego roku przedkładane jest sprawozdanie z każdej z nich¹⁹.

¹⁶ Recommendation 14, Texts Adopted, December 1951.

¹⁷ M. Wujczyk, (Zrewidowana) Europejska Karta Społeczna jako międzynarodowy standard chroniący prawa wynikające z systemu zabezpieczenia społecznego w okresie przemian ekonomiczno-społecznych, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, XVI/3, s. 36 i przywoływani tam D. Harris, J. Darcy, The European Social Charter, New York 2001, s. 3.

¹⁸ A. Świątkowski, Karta Praw Społecznych Rady Europy, Warszawa 2006, s. 143.

¹⁹ K. Kijewski, Realizacja przez Polskę postanowień Europejskiej karty społecznej z 1961 r., „Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka” 2014, 3, s. 93.

Mimo że Polska ratyfikowała EKS za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie już w 1997 r.²⁰, a zatem jako ratyfikowana umowa międzynarodowa stanowi ona źródło powszechnie obowiązującego prawa i ma pierwszeństwo przed ustawami, jeżeli nie da się ich z nią pogodzić, to nadal w stosunku do wielu przepisów dokumentu konkluzje Komitetu wobec Polski są negatywne w odniesieniu do prawie wszystkich cykli kontrolnych²¹.

Z punktu widzenia regulacji odnoszących się do czasu pracy pracowników służby zagranicznej szczególnie istotne znaczenie ma art. 4 ust. 2 EKS, który stanowi, że w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do sprawiedliwego wynagrodzenia umawiające się strony zobowiązują się uznać prawo pracowników do zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, z zastrzeżeniem wyjątków w przypadkach szczególnych. Wykonywanie tych praw powinno być zapewnione bądź to w drodze swobodnie zawartych układów zbiorowych pracy, bądź prawnie określonych mechanizmów ustalania wynagrodzeń, bądź też za pomocą innych środków, odpowiednich do warunków krajowych. Konkluzja Komitetu w stosunku do realizacji tego artykułu była negatywna w każdym z cykli kontrolnych w latach 1997–1998, 1999–2000, 2001–2004, 2005–2008 oraz 2009–2012²².

Jak wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich²³, odnosząc się do polskich rozwiązań prawnych w zakresie zasad rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych, Komitet Niezależnych Ekspertów²⁴ stwierdzał w cyklach XV (2000), XVI (2002), XVIII (2006) i XIX (2010), że w sektorze prywatnym zwiększona stawka wynagrodzenia za godziny nadliczbowe może zostać zastąpiona czasem wolnym w wymiarze odpowiadającym liczbie godzin przepracowanych nadliczbowo, zaś w sektorze publicznym pracownikom służby cywilnej może być przyznany jedynie czas wolny w wymiarze odpowiadającym liczbie godzin przepracowanych nadliczbowo (urzędnicy mianowani – tylko za pracę w niedziele i święta). Podkreślał, że ograniczenia lub wyłączenia rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych mogą dotyczyć jedynie najwyższego szczebla urzędników administracji państwowej oraz kadry zarządzającej przedsiębiorstwami i wskazywał, że zgodnie z EKS wymiar przyznawanego czasu wolnego powinien być zwiększony w stosunku do wymiaru czasu faktycznie przepracowanego, tak jak zwiększane jest wynagrodzenie.

Wobec zarysowanego powyżej problemu w sprawie zgodności art. 32 ust. 1 u.s.z. z 2001 r. z art. 4 ust. 2 EKS Trybunał Konstytucyjny miał okazję się

²⁰ Z art. 4 EKS Polska wyłączyła z ratyfikacji ust. 1 – odnoszący się do uznania prawa pracowników do takiego wynagrodzenia, które zapewni im i ich rodzinom godziwy poziom życia.

²¹ Szerzej A. Binaś, *Realizacja przez Polskę wybranych praw pracowniczych zawartych w Europejskiej Karcie Społecznej*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2022, 1, ss. 47–73.

²² *Ibid.*

²³ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z 3 sierpnia 2015 r., III.7040.73.2014.LN, s. 6. https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wniosek_do_TK_ws._rekompensaty_za_prace_w_godzinach_nadliczbowych.pdf [dostęp: 30.11.2022].

²⁴ Obecnie nazywany Europejskim Komitetem Praw Społecznych.

wypowiedzieć również przy okazji rozpoznawania sprawy zainicjowanej wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich z 3 sierpnia 2015 r., który wystąpił o stwierdzenie niezgodności m.in. cytowanego przepisu z art. 4 ust. 2 EKS – wskazując, że w tym wypadku ustawodawca przyjął regulację najbardziej dolegliwą spośród rozwiązań prawnych przyjętych w zaskarżonych pragmatykach pracowniczych. Członek służby zagranicznej nie ma bowiem w ogóle prawa do jakiegokolwiek rekompensaty za pracę wykonywaną w godzinach nadliczbowych w dzień powszedni, a także za pracę w niedziele i święta. Nie przysługuje mu zatem za ten czas dodatkowe wynagrodzenie lub czas wolny, nie mówiąc już o zwiększonym wymiarze każdej z tych form rekompensaty. Taka regulacja prawna w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje w jaskrawej sprzeczności z art. 4 ust. 2 EKS, którego wykładnia dokonana przez Komitet Niezależnych Ekspertów zezwala na odstąpienie od rekompensaty jedynie w stosunku do pracowników pełniących szczególne funkcje, a nie wszystkich osób pełniących funkcje publiczne z tytułu zatrudnienia w służbie zagranicznej²⁵.

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w przedstawionym na gruncie przedmiotowej sprawy stanowisku²⁶ podzielił ocenę Rzecznika Praw Obywatelskich o niezgodności art. 32 ust. 1 u.s.z. z 2001 r. w zakresie, w jakim pozbawia członków służby zagranicznej zatrudnionych na stanowiskach personelu obsługi prawa do oddzielnego wynagrodzenia oraz czasu wolnego w zamian za pracę wykonywaną poza normalnymi godzinami pracy z art. 4 ust. 2 EKS.

Postępowanie w tej w sprawie zostało jednak po raz kolejny umorzone przez Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 28 kwietnia 2022 r., K 20/15²⁷ – tym razem z tego względu, że art. 32 ust. 1 u.s.z. z 2001 r. na dzień wydawania orzeczenia utracił moc obowiązującą.

Trudno w tym wypadku czynić skutecznie zarzut Trybunałowi Konstytucyjnemu, iż nie rozpoznał merytorycznie złożonego przez Rzecznika Praw Obywatelskich wniosku dotyczącego art. 32 ust. 1 u.s.z. z 2001 r., bowiem art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym²⁸ jako jedną z przesłanek umorzenia postępowania wskazuje sytuację, gdy akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Zauważyć jednak należy, że Trybunał Konstytucyjny miał możliwość wydania takiego orzeczenia, gdyby uznał, że jest to konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw²⁹.

²⁵ Wniosek RPO z 3 sierpnia 2015 r., ss. 14 i 15.

²⁶ Pismo Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 24 listopada 2017 r., BAS-WPTK-1802/15, [http://orka.sejm.gov.pl/stanowiskaTK.nsf/nazwa/Stnowisko_K_20_15/\\$file/Stnowisko_K_20_15.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/stanowiskaTK.nsf/nazwa/Stnowisko_K_20_15/$file/Stnowisko_K_20_15.pdf) [dostęp: 30.11.2022].

²⁷ OTK ZU A/2022, poz. 51.

²⁸ Ustawa z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 2393).

²⁹ Art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Co również istotne, powoływany wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczył nie tylko regulacji odnoszących się do służby zagranicznej, lecz także innych pragmatyk służbowych, w których wyłączono prawo pracownika do zwiększonego wynagrodzenia lub zwiększonego wymiaru czasu wolnego za pracę wykonywaną poza normalnymi godzinami pracy³⁰, oraz kodeksu pracy³¹. Niestety również w stosunku do tych regulacji Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie, stwierdzając w tym wypadku, że zakwestionowane zostało zaniechanie ustawodawcze niepodlegające kognicji Trybunału.

Orzeczenie to zapadło większością głosów – przy aż trzech zdaniach odrębnych³², w których sędziowie Trybunału Konstytucyjnego wyrazili opinię, że złożony przez Rzecznika Praw Obywatelskich wniosek powinien zostać rozpoznany merytorycznie, zarzuty przedstawiane przez wnioskodawcę nie stanowią bowiem zaniechania ustawodawczego. Przepisy ustawowe w sposób jednoznaczny regulują kwestię rozliczania za pracę w godzinach nadliczbowych, a stopień standardu międzynarodowego jest wystarczający do oceny zaskarżonych przepisów: wynagrodzenie (ewentualnie czas wolny) za pracę w godzinach nadliczbowych ma być wyższe niż normalne.

Bez wątpienia wydanie przez Trybunał Konstytucyjny w tej sprawie orzeczenia merytorycznego stanowiłoby wskazówkę dla dokonania oceny zgodności obecnie obowiązującego art. 56 ust. 1 u.s.z. z art. 4 ust. 2 EKS. Uchylenie się przez Trybunał od rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie, mimo iż mieliśmy do czynienia ze sprawą szczególnie zawiłą³³, a wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich oczekiwał na rozpoznanie blisko siedem lat, powoduje dalszą niepewność w zakresie zgodności powoływanych pragmatyk służbowych, w tym również art. 56 ust. 1 u.s.z. z art. 4 ust. 2 EKS.

Podsumowanie

Mają na uwadze, że w wyroku z 29 listopada 2016 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, iż art. 32 ust. 1 u.s.z. z 2001 r. jest zgodny z Konstytucją RP – wydaje się, że brak jest obecnie uzasadnionych podstaw do formułowania zarzutów w za-

³⁰ Art. 30 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, art. 85 ust. 5 i ust. 6 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, art. 59 ust. 2 ustawy o pracownikach Państwowej Inspekcji Pracy, art. 97 ust. 6–8 ustawy o służbie cywilnej, art. 42 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych.

³¹ Art. 151² § 1 – przez to, że nie przewiduje udzielenia na wniosek pracownika czasu wolnego w zwiększonym wymiarze w stosunku do czasu faktycznie przepracowanego w godzinach nadliczbowych.

³² Zdania odrębne złożyli sędziowie TK: Mariusz Muszyński, Piotr Pszczółkowski i Jakub Stelina.

³³ Zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – Trybunał orzeka w sprawach o szczególnej zawiłości, z inicjatywy Prezesa Trybunału, a także gdy z wnioskiem o uznanie sprawy za szczególnie zawiłą do Trybunału zwróci się skład orzekający wyznaczony do rozpoznania danej sprawy albo w sprawach, w których szczególna zawiłość wiąże się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej, w szczególności zaś, gdy skład orzekający zamierza odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie.

kresie niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 56 ust. 1 obecnie obowiązującej u.s.z., gdyż treść tych przepisów jest bardzo zbliżona. Wprowadzone zmiany, w szczególności w zakresie struktury służby zagranicznej, pozostają natomiast obojętne z punktu widzenia oceny konstytucyjności regulacji dotyczących czasu pracy.

Inaczej regulacje te należy jednak ocenić w kontekście spełniania standardów wynikających z EKS. Postanowienia art. 56 ust. 1 u.s.z. – który dla całej grupy pracowników wchodzących w skład służby zagranicznej nie przewiduje za wykonywanie pracy poza normalnymi godzinami pracy, a także w niedziele i święta, dodatkowego wynagrodzenia lub czasu wolnego, nie mówiąc już o zwiększonym wymiarze każdej z tych form rekompensaty – pozostają w sprzeczności z art. 4 ust. 2 EKS. Zgodzić się przy tym należy z wyrażonymi postulatami wprowadzenia do pragmatyk urzędniczych, w tym również do ustawy o służbie zagranicznej, zmiany przepisów dostosowujących polski system wynagradzania pracowników publicznych do standardów europejskich wynikających z EKS³⁴. W przypadku pracowników służby zagranicznej wydaje się, że zmiana ta przede wszystkim powinna objąć personel obsługi, który wykonuje zadania podporządkowane, służebne wobec innych pracowników. Świadomość konieczności zmian po stronie rządowej zapewne istnieje, lecz hamulcem ich wprowadzenia może być chęć ograniczenia dodatkowych wydatków z budżetu państwa.

Abstrakt

W niniejszym artykule ukazane zostały wątpliwości w zakresie zgodności z Konstytucją RP oraz Europejską Kartą Społeczną przepisów ustawy o służbie zagranicznej, które przewidują, że jeżeli wymagają tego potrzeby służby zagranicznej, to członek służby zagranicznej wykonuje pracę poza normalnymi godzinami pracy, a w uzasadnionych przypadkach także w niedziele i święta, bez prawa do oddzielnego wynagrodzenia i prawa do czasu wolnego w zamian za czas przepracowany. W tym celu dokonano analizy obowiązujących regulacji oraz dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego odnoszącego się do czasu pracy członka służby zagranicznej. W części końcowej sformułowano postulat zmiany przepisów o służbie zagranicznej w celu dostosowania systemu wynagradzania tej kategorii pracowników do standardów europejskich wynikających z Europejskiej Karty Społecznej.

Słowa kluczowe: służba zagraniczna, czas pracy, Europejska Karta Społeczna, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

³⁴ B. Przywora, *Zgodność z Konstytucją RP rekompensat za pracę pracownika samorządowego w godzinach nadliczbowych na polecenie przełożonego*, „Samorząd Terytorialny” 2018, 1–2.

BIBLIOGRAFIA

Barcz J., *Komentarz do ustawy z 27.7.2001 r. o służbie zagranicznej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, 2001, 4.

Binaś A., *Realizacja przez Polskę wybranych praw pracowniczych zawartych w Europejskiej Karcie Społecznej*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2022, 1.

Harris D., Darcy J., *The European Social Charter*, New York 2001.

Kijewski K., *Realizacja przez Polskę postanowień Europejskiej karty społecznej z 1961 r.*, „Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka” 2014, 3.

Kodeks pracy. Komentarz, wyd. 7, red. L. Florek, Warszawa 2017.

Przywora B., *Zgodność z Konstytucją RP rekompensat za pracę pracownika samorządowego w godzinach nadliczbowych na polecenie przełożonego*, „Samorząd Terytorialny” 2018, 1-2.

Świątkowski A., *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006.

Wujczyk M., *(Zrewidowana) Europejska Karta Społeczna jako międzynarodowy standard chroniący prawa wynikające z systemu zabezpieczenia społecznego w okresie przemian ekonomiczno-społecznych*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, XVI, 3.