

Delegacje, podróże służbowe, praca w godzinach nadliczbowych - zasady planowania oraz rozliczania pracy i czasu pracy pracowników samorządowych

Radca prawny, Joanna Zadłużna,
etatowy członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Toruniu

Wprowadzenie

Zatrudniając pracownika, pracodawca zobligowany jest do planowania oraz rozliczania jego pracy w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami prawa oraz treścią łączącego strony stosunku pracy. Często jednak nie jest on w stanie przewidzieć z góry możliwych zmian zapotrzebowania na pracę w jego pierwotnym kształcie, znajdującym odzwierciedlenie w zawartej umowie o pracę. Z przyczyn zależnych, jak i niezależnych od pracodawcy może dojść więc do modyfikacji formy, zakresu i rodzaju świadczonych prac. Uwzględnienie zmiany potrzeb lub możliwości pracodawcy może nastąpić oczywiście poprzez dokonanie zmiany treści stosunku pracy. Jest to jednak rozwiązanie, które może nie tylko narażać na trudności natury formalnej, ale wymaga przede wszystkim zgodnej woli obu stron stosunku pracy (porozumienie), co niejednokrotnie jest trudne do osiągnięcia lub dokonania czynności jednostronnej (wypowiedzenie zmieniające), której skuteczność jest uzależniona od upływu okresu wypowiedzenia oraz w przypadku braku akceptacji ze strony pracownika może skutkować definitywnym rozwiązaniem stosunku pracy. Dostrzegając jednak możliwość istnienia rozbieżnych interesów pracodawcy i pracownika, ustawodawca wprowadził do systemu prawnego szereg regulacji, które dają pracodawcy prawo do jednostronnego polecenia pracownikowi wykonywania pracy w określony sposób. Niniejsza ekspertyza nie stanowi całościowego, kompleksowego opracowania, dotyczącego planowania i rozliczania pracy pracownika, ale syntetyczną analizę obowiązujących regulacji prawnych oraz rozwiązań funkcjonujących w praktyce, które wydają się najistotniejsze.

Ponadto należy zastrzec, iż szeroki zakres przedmiotowy

pojęcia pracodawcy samorządowego, wymusza w każdej sytuacji zweryfikowanie, czy status danej jednostki, zatrudnionych w niej pracowników oraz normy wynikające z przepisów szczególnych nie skutkują modyfikacją lub wyłączeniem opisanych niżej regulacji prawnych. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto, iż pracodawcą samorządowym jest jednostka publiczna, do której zastosowanie znajdują przepisy ustawy o pracownikach samorządowych¹ oraz w odpowiednim zakresie ustawy kodeks pracy² (zwanej dalej „kodeksem pracy”). W każdej sytuacji należy jednak zweryfikować w pierwszej kolejności status prawny pracownika tzn. ustalić jakie regulacje znajdują do niego zastosowanie, co może skutkować koniecznością zastosowania przepisów szczególnych, nieuwzględnionych w niniejszej ekspertyzie.

Tytułem wprowadzenia należy w dalszej kolejności wskazać, iż co do zasady, można wyróżnić trzy podstawowe płaszczyzny, na których może dochodzić do jednostronnej zmiany formy, zakresu i rodzaju świadczonych prac w ramach planowania pracy pracownika tj.:

- zmiana rodzaju wykonywanych obowiązków,
- zmiana wymiaru pracy,
- zmiana miejsca pracy.

Powyżej wskazane płaszczyzny staną się przedmiotem szczegółowego omówienia w ramach niniejszej ekspertyzy.

1 Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1282)

2 Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1040 z późn.zm.)

Planowanie pracy określonego rodzaju

Co do zasady, rodzaj świadczonej pracy jest wynikiem ustaleń stron stosunku pracy na etapie nawiązywania stosunku pracy. Zgodnie z art. 22 § 1 kodeksu pracy, przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca - do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem. Konkretyzacja rodzaju świadczonej pracy następuje w umowie o pracę, której treść zgodnie art. 29 § 1 kodeksu pracy obejmuje:

1. rodzaj pracy;
2. miejsce wykonywania pracy;
3. wynagrodzenie za pracę odpowiadające rodzajowi pracy, ze wskazaniem składników wynagrodzenia;
4. wymiar czasu pracy;
5. termin rozpoczęcia pracy.

W przypadku pracowników samorządowych, chociażby z uwagi na treść rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych³, rodzaj pracy określany jest poprzez wskazanie stanowiska pracy. W przypadku pracodawców „prywatnych” jest to również najbardziej popularna praktyka, choć nie jest to jedyna prawnie dopuszczalna możliwość. W przypadku pracodawców samorządowych, ww. rozporządzenie określa m.in. wykaz stanowisk, z uwzględnieniem podziału na stanowiska kierownicze urzędnicze, urzędnicze oraz pomocnicze i obsługi. Z uwagi na powyższe należy uznać, iż stanowi on obligatoryjne wytyczne w przypadku określenia rodzaju świadczonej pracy pracownika samorządowego. W opinii autora niniejszej ekspertyzy, wykaz ten nie powinien być również samowolnie poszerzany przez pracodawców samorządowych o stanowiska, które nie zostały w nim wskazane.

Planując pracę pracownika samorządowego generalnie winno powierzać się mu do wykonania zadania zgodne z rodzajem umówionej pracy. Częstą praktyką jest przy tym sporządzanie zakresów obowiązków, choć jego opracowanie nie stanowi wymogu wynikającego z przepisów prawa. Z praktycznego punktu widzenia nie jest również zalecane załączenie go do umowy o pracę. W takim przypadku bowiem zakres obowiązków może zostać uznany za integralną część umowy o pracę, co może skutkować koniecznością jego zmiany w formie przewidzianej dla samej umowy. Opracowując zakres obowiązków, należy ponadto pamiętać, iż nie jest dobrym

rozwiązaniem tworzenie zamkniętego katalogu zadań pracownika. Tego rodzaju działanie może stanowić argument dla pracownika, aby odmówić pracodawcy wykonywania innych obowiązków niewskazanych w zakresie, choć mieszczących się w rodzaju pracy wynikającym z umowy o pracę. Praktycznym rozwiązaniem jest wskazanie jako jednego z punktów, iż pracownik zobowiązany jest wykonywać inne zadania i polecenia pracodawcy, zgodne z umową o pracę. Jednym z podstawowych obowiązków pracownika, wynikającym z art. 100 § 1 kodeksu pracy, jest bowiem obowiązek wykonywania pracy sumiennie i starannie oraz stosowania się do poleceń przełożonych, które dotyczą pracy, jeżeli nie są one sprzeczne z przepisami prawa lub umową o pracę.

Niemniej jednak często okazuje się, że z różnych przyczyn może dojść do sytuacji, w której pracodawca zmuszony jest powierzyć pracownikowi inną pracę, niż wynikającą z umowy o pracę. Powyższe może być wynikiem zarówno braku możliwości powierzenia dotychczasowych obowiązków, jak i zapotrzebowania na wykonanie innych zadań. Zaplanowanie takiej pracy, bez zmiany umowy o pracę, jest prawnie dopuszczalne o ile spełnia pewne wymogi. W kodeksie pracy ww. możliwość wynika bezpośrednio z treści art. 42 § 4 kodeksu pracy, zgodnie z którym wypowiedzenie dotychczasowych warunków pracy lub płacy nie jest wymagane w razie powierzenia pracownikowi, w przypadkach uzasadnionych potrzebami pracodawcy, innej pracy niż określona w umowie o pracę na okres nieprzekraczający 3 miesięcy w roku kalendarzowym, jeżeli nie powoduje to obniżenia wynagrodzenia i odpowiada kwalifikacjom pracownika. W przypadku pracowników samorządowych, ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie regulacji szczególnej, choć o bardzo zbliżonej treści. Zgodnie z art. 21 ustawy o pracownikach samorządowych, jeżeli wymagają tego potrzeby jednostki, pracownikowi samorządowemu można powierzyć, na okres do 3 miesięcy w roku kalendarzowym, wykonywanie innej pracy niż określona w umowie o pracę, zgodnej z jego kwalifikacjami. W okresie tym przysługuje pracownikowi wynagrodzenie stosowne do wykonywanej pracy, lecz nie niższe od dotychczasowego. W doktrynie⁴ wskazuje się, iż z ww. regulacji wynikają 3 warunki możliwości powierzenia innej pracy tj.:

1. okres wykonywania innej pracy nie przekracza 3 miesięcy w roku kalendarzowym,
2. powierzona praca odpowiada kwalifikacjom pracownika,
3. powierzona praca jest wykonywana za wynagrodzeniem nie niższym od dotychczasowego.

Spełnienie ww. przesłanek uprawnia pracodawcę samorządowego do czasowego, jednostronnego powierzenia

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2018 r., poz. 936 z późn.zm.)

⁴ zob. M. Rotkiewicz, Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, Legalis

wykonywania innej pracy, która nie była przedmiotem bezpośrednich ustaleń stron stosunku pracy w trakcie zawierania umowy o pracę. Jak słusznie wskazuje się w orzecznictwie, przewidziane w art. 21 ustawy o pracownikach samorządowych, czasowe powierzenie pracownikowi samorządowemu innej pracy jest instytucją wyczerpująco uregulowaną w tej ustawie. Dlatego należy uznać, że jest regulacją szczególną i odrębną od będącej jej odpowiednikiem w kodeksie pracy instytucji czasowego powierzenia innej pracy uregulowanej w art. 42 § 4 kodeksu pracy, a zwłaszcza od uregulowanej w art. 42 § 1-3 kodeksu pracy instytucji wypowiedzenia zmieniającego. W rezultacie nie ma żadnych podstaw do uzupełniającego, odpowiedniego stosowania w tym zakresie kodeksu pracy, w szczególności zaś przewidzianej w nim „procedury wypowiedzenia zmieniającego”, a w konsekwencji tego, konieczności zachowania odpowiedniego okresu wypowiedzenia, tak w przypadku powierzenia pracownikowi innej pracy, jak i w przypadku cofnięcia tego powierzenia, które nie może być przecież traktowane inaczej niż możliwe w każdym czasie odwołanie polecenia służbowego⁵. Z powyższego jednoznacznie wynika, iż powierzenie innej pracy oraz powrót do pracy „normalnej” następuje na podstawie polecenia pracodawcy, które pracownik jest zobowiązany wykonać, co znajduje potwierdzenie chociażby we wspomnianym wcześniej art. 100 § 1 kodeksu pracy.

Powyższe rozwiązanie jest niezwykle praktyczne i jak się wydaje, nie jest ono niekorzystne dla pracownika w stopniu wskazującym na jego pokrzywdzenie. Jednak należy mieć na względzie, iż stosowanie ww. mechanizmu powinno następować przy zachowaniu szczególnej staranności ze strony pracodawcy. Choć ustawodawca nie wskazał wprost skutków przekroczenia 3-miesięcznego okresu wynikające z art. 21 ustawy o pracownikach samorządowych, w doktrynie i judykaturze wypracowano stanowisko, które stanowi przejaw ochrony pracownika, ale może być dotkliwie dla pracodawcy. Przykładowo Sąd Najwyższy wskazał, iż zmiana stanowiska pracy w stosunku do przewidzianego w formalnej umowie o pracę, która nastąpiła niezwłocznie po zawarciu tej umowy i trwała nieprzerwanie przez rok, związana z tym zmiana zakresu obowiązków, zadań, odpowiedzialności oraz wynagrodzenia pracowników w stosunku do uzgodnionego w umowie zawartej na piśmie może zostać potraktowana nie jako czasowe powierzenie innej pracy na podstawie art. 42 § 4 kodeksu pracy, ale jako dorozumiana zmiana treści łączącego strony stosunku pracy. W takiej sytuacji przywrócenie pierwotnych warunków formalnie zawartej umowy o pracę wymaga dokonania wypowiedzenia zmieniającego lub za-

warcia porozumienia zmieniającego⁶. W świetle ww. poglądu, przekroczenie 3-miesięcznego okresu może być potraktowane jako dorozumiana zmiana treści stosunku pracy. Oczywiście ostateczna ocena musiałaby uwzględniać wszystkie okoliczności danego przypadku, ale z całą pewnością lepszym rozwiązaniem jest rygorystyczne przestrzeganie zasad powierzenia innej pracy na podstawie art. 21 ustawy o pracownikach samorządowych.

Planowanie pracy w określonym wymiarze

Pracodawca może planować pracę pracownika z uwzględnieniem rodzaju pracy wynikającego z umowy o pracę, ale limitowany jest co do zasady obowiązującym pracownika wymiarem czasu pracy. Jak wskazano na wstępie, wymiar czasu pracy stanowi również przedmiot ustaleń stron stosunku pracy oraz element umowy o pracę. Warto jednak wyjaśnić czym właściwie jest wymiar czasu pracy. W celu prawidłowego zrozumienia tego pojęcia należy odwołać się do rozważań przedstawicieli nauki prawa, w których wskazuje się, iż przez wymiar czasu pracy trzeba rozumieć obowiązujący pracownika czas pracy, który pracodawca może mu zaplanować, w celu zapewnienia zwykłych, przewidywalnych potrzeb zakładu pracy⁷. Wymiar czasu pracy, podobnie jak rodzaj pracy, może być określany w różny sposób. Najczęściej jest on wyrażany w godzinach zegarowych. Jednak specyfika pewnych zadań może uzasadniać zastosowanie innego miernika czasowego np. godzin zajęć dydaktycznych, minut czy też dni.

Planowanie pracy następuje, co do zasady, w pewnej perspektywie czasowej. Może być ono również odnoszone do pewnych przedziałów czasowych. Można więc mówić o wymiarze dobowym oraz tygodniowym w przyjętym okresie rozliczeniowym. Dobowy wymiar czasu pracy ustalany jest dla doby pracowniczej. Przeciętny tygodniowy wymiar czasu pracy rozliczany jest w obrębie okresu rozliczeniowego.

Wymiar czasu pracy określany jest na podstawie zasad wynikających z art. 130 kodeksu pracy. Zgodnie z jego treścią, obowiązujący pracownika wymiar czasu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym, ustalany zgodnie z art. 129 § 1, oblicza się:

1. mnożąc 40 godzin przez liczbę tygodni przypadających w okresie rozliczeniowym, a następnie
2. dodając do otrzymanej liczby godzin iloczyn 8 godzin i liczby dni pozostałych do końca okresu rozliczeniowego, przypadających od poniedziałku do piątku.

5 zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2017 r., I PK 345/16, Lex

6 zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2010 r., I PK 155/09, Legalis

7 zob. K. Walczak, Kodeks pracy. Komentarz, Legalis

Każde święto występujące w okresie rozliczeniowym i przypadające w innym dniu niż niedziela, obniża wymiar czasu pracy o 8 godzin. Wymiar czasu pracy pracownika w okresie rozliczeniowym, ustalony zgodnie z art. 129 § 1, ulega w tym okresie obniżeniu o liczbę godzin usprawiedliwionej nieobecności w pracy, przypadających do przepracowania w czasie tej nieobecności, zgodnie z przyjętym rozkładem czasu pracy.

W tym miejscu warto wskazać, iż powszechnie panujący pogląd, że za święto przypadające w innym dniu niż niedziela, przysługuje dzień wolny, stanowi swego rodzaju skrót myślowy. Z prawnego punktu widzenia, wymiar czasu pracy pracownika po prostu ulega pomniejszeniu, co nie pozwala na zaplanowanie pracy w danym dniu.

Prawidłowe planowanie czasu pracy wymaga dodatkowo odniesie się do takich pojęć jak normy czasu pracy, rozkład czasu pracy, system czasu pracy oraz okres rozliczeniowy.

Normą czasu pracy jest przyjęta granica, maksimum czasu pozostawiania pracownika do dyspozycji pracodawcy w obrębie doby pracowniczej i tygodnia pracy.⁸ Słusznie zauważa się, iż pracownikom sfery budżetowej, a więc i pracownikom samorządowym, w przypadku zatrudnienia pełnoetatowego, co do zasady ustawowe normy czasu pracy, wyznaczają jednocześnie obowiązujący ich wymiar czasu pracy. Zachowanie prawa do pełnego wynagrodzenia, mimo nie wypracowania przez pracownika obowiązującego go wymiaru czasu pracy, mogłoby bez jednoznacznej podstawy prawnej stanowić naruszenie dyscypliny budżetowej.

System czasu pracy definiowany jest jako wyodrębniony w przepisach kodeksu pracy zbiór przepisów całościowo regulujących optymalne ramy czasowe dla poszczególnych rodzajów prac, wykonywanych w danych warunkach organizacyjnych⁹. W praktyce system czasu pracy określa m.in. maksymalny dobowy wymiar czasu pracy i dopuszczalną długość okresu rozliczeniowego.

Równie istotne jest pojęcie okresu rozliczeniowego, który jest prawnym instrumentem służącym ustaleniu, czy czas pracy pracownika nie przekroczył norm czasu pracy obowiązujących pracownika¹⁰. Z praktycznego punktu widzenia okres rozliczeniowy jest więc przyjętym przedziałem czasowym, w którym planowany czas pracy pracownika powinien zmieścić się w granicach obowiązującej pracownika normy i wymiaru czasu pracy oraz zachowana powinna być zasada przeciętnie 5-dniowego tygodnia pracy. Po „zamknięciu” okresu rozliczeniowego winno nastąpić ostateczne rozliczenie czasu pracy pracownika, w zakresie w jakim w przypadku okresów rozliczeniowych dłuższych niż miesiąc, nie mogło to nastąpić wcześniej.

Planując czas pracy pracownika, należy pamiętać również o konieczności zapewnienia mu wymaganych prawem odpoczynków. Zasadą jest, iż pracownikowi przysługuje w każdej dobie prawo do co najmniej 11 godzin nieprzerwanego odpoczynku, zaś w każdym tygodniu prawo do co najmniej 35 godzin nieprzerwanego odpoczynku, obejmującego co najmniej 11 godzin nieprzerwanego odpoczynku dobowego. Od powyższej zasady dopuszczalne są określone przepisami prawa wyjątki.

Przełożeniem zasad wynikających z m.in., z powyższych pojęć jest możliwość planowania czasu pracy pracownika, na skutek czego ukształtowany zostaje rozkład czasu pracy. Rozkład czasu pracy to ustalony u pracodawcy sposób zagospodarowania wymiaru czasu pracy zatrudnionych u niego pracowników. W praktyce, w rozkładzie określa się godziny rozpoczęcia i zakończenia pracy w poszczególnych dniach, a także dni, w których wykonywanie pracy nie jest przewidziane¹¹. Co istotne, rozkład czasu pracy, dotyczy co do zasady pracy planowanej, a tym samym z założenia nie powinien uwzględniać nadzwyczajnego zapotrzebowania na pracę np. w godzinach nadliczbowych. Jest to pogląd dość ugruntowany, choć pojawiają się stanowiska, że jeżeli w momencie sporządzania rozkładu czasu pracy w formie harmonogramu pracodawca posiada już wiedzę, że nastąpi zwiększone zapotrzebowanie na pracę, może to w nim uwzględnić. W takiej sytuacji powinien jasno rozgraniczyć pracę planowaną, wynikającą z obowiązującego pracownika wymiaru czasu pracy oraz pracę „ponadplanową”. Niestety, choć rozwiązanie to jest praktyczne i leży w interesie pracownika, który z góry może uwzględnić w swoich planach konieczność świadczenia pracy w danym dniu i przedziale czasowym, nie jest zalecane jego stosowanie. Jak wskazuje doświadczenie, chociażby wśród organów kontroli teza o braku możliwości planowania pracy w godzinach nadliczbowych przyjmowana jest często bezkrytycznie. O ile jednak przekonuje ona w przypadku planowania pracy na długie okresy, to w przypadku np. miesięcznego okresu rozliczeniowego brak jest racjonalnych argumentów za jej stosowaniem.

Co do zasady, opracowując (poprzez sporządzenie harmonogramu) lub określając z góry (np. w regulaminie pracy) rozkład czasu pracy pracownika, pracodawca winien uwzględnić wymiar czasu pracy, który może być różny dla poszczególnych pracowników. Jednak z przyczyn wcześniej nieprzewidzianych może zaistnieć potrzeba świadczenia przez pracownika pracy w innym przedziale czasowym lub w zwiększonym wymiarze.

Jeżeli zmiana rozkładu czasu pracy miałaby polegać nie tyle na wykonywaniu pracy przekraczającej wymiar czasu pracy,

8 zob. K. Walczak, Kodeks pracy. Komentarz, Legalis

9 zob. W. Muszalski, Kodeks pracy. Komentarz, Legalis

10 zob. K. Walczak, Kodeks pracy. Komentarz, Legalis

11 zob. W. Muszalski, Kodeks pracy. Komentarz, Legalis

a jedynie w innym tj. niezaplanowanym wcześniej czasie, należy zweryfikować czy nie jest możliwe dokonanie zmiany rozkładu czasu pracy. W tym zakresie przede wszystkim trzeba rozważyć taką możliwość w oparciu o wyrażenie zgody przez pracownika. W opinii autora niniejszej ekspertyzy, choć pogląd ten nie jest powszechnie prezentowany, zmiana rozkładu za zgodą pracownika jest prawnie dopuszczalna. Tego rodzaju stwierdzenie opiera się na argumentacji a maiori ad minus. Skoro więc za zgodą pracownika nawiązywany jest stosunek pracy, który może być w ten sam sposób rozwiązany w trybie natychmiastowym, a także możliwa jest w drodze porozumienia jego modyfikacja, to trudno uznać, że nie jest dopuszczalna zmiana rozkładu czasu pracy. Oczywiście tego rodzaju działanie nie mogłoby prowadzić do naruszenia obowiązujących zasad planowania i rozliczania czasu pracy, w tym konieczności chociażby zapewnienia wymaganych odpoczynków dobowych i tygodniowych.

Zmiana rozkładu czasu pracy jest również dopuszczalna na mocy jednostronnej decyzji pracodawcy, o ile taka możliwość została zastrzeżona w regulacjach wewnątrzzakładowych. Powinna z nich wynikać nie tylko sama możliwość zmiany rozkładu, ale również jednoznaczne, obiektywne przyczyny uzasadniające i umożliwiające zmianę rozkładu. Wydaje się, iż dobrą praktyką byłoby również wskazanie, jako jednej z takich przyczyn, możliwości zmiany rozkładu za zgodą lub na wniosek pracownika, co niejako dodatkowo legitymizowałoby działanie pracodawcy w tym zakresie.

Możliwość doregulowania kwestii zmiany harmonogramu dopuszczają zarówno Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej¹², jak i Państwowa Inspekcja Pracy¹³. Państwowa Inspekcja Pracy podkreśliła wprost, że jeżeli dopuszczalność zmiany harmonogramu czasu pracy pracownika nie wynika z przepisów wewnątrzzakładowych, jest ona niedopuszczalna.

W przypadku jednak, gdy pracodawca nie ma potrzeby zmiany rozkładu czasu pracy, ale potrzebuje zwiększonego zasobu pracy, pomocne może być skorzystanie z możliwości polecenia pracy w godzinach nadliczbowych. Konieczność wykorzystania tego instrumentu może być również następstwem braku możliwości zmiany rozkładu czasu pracy.

W przypadku pracowników samorządowych, kwestia pracy w godzinach nadliczbowych została uregulowana w sposób szczególny w ustawie o pracownikach samorządowych. Zgodnie z art. 42 ust. 2-4 ww. ustawy, jeżeli wymagają tego potrzeby jednostki, w której pracownik samorządowy jest zatrudniony, na polecenie przełożonego wykonuje on pracę

w godzinach nadliczbowych, w tym w wyjątkowych przypadkach także w porze nocnej oraz w niedziele i święta. Przepisu ust. 2 nie stosuje się do kobiet w ciąży oraz, bez ich zgody, do pracowników samorządowych sprawujących pieczę nad osobami wymagającymi stałej opieki lub opiekujących się dziećmi w wieku do ośmiu lat. Pracownikowi samorządowemu za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych przysługuje, według jego wyboru, wynagrodzenie albo czas wolny w tym samym wymiarze, z tym że wolny czas, na wniosek pracownika, może być udzielony w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego zakończeniu.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż powyższa regulacja z całą pewnością jest korzystniejsza dla pracodawcy niż przepisy kodeksu pracy. Wynika to przede wszystkim z określenia przesłanek umożliwiających zlecenie pracy w godzinach nadliczbowych. Jak słusznie wskazuje się w doktrynie, przesłanką polecenia pracy w godzinach nadliczbowych są potrzeby jednostki samorządowej, które nie muszą mieć charakteru szczególnych potrzeb, jak ma to miejsce w przypadku zlecenia pracy w godzinach nadliczbowych na gruncie przepisów kodeksu pracy. Oznacza to, że przyczyną zlecenia pracy w godzinach nadliczbowych mogą być również zwykłe przewidywalne potrzeby jednostki zatrudniającej. Z kolei praca w godzinach nadliczbowych w porze nocnej oraz w niedziele i święta może być zlecana tylko w wyjątkowych przypadkach, jako zdarzenie incydentalne¹⁴. Regulacja art. 42 ustawy o pracownikach samorządowych daje pracodawcy samorządowemu większą możliwość polecenia pracy w godzinach nadliczbowych. Nie można oczywiście założyć, iż ma on w tym względzie pełną swobodę. Pojęcie pracy nadliczbowej ex definitione mieści w sobie element nadzwyczajności. Oznacza to, że nie jest prawnie dopuszczalne zatrudnienie pracownika w określonym wymiarze czasu pracy, przy jednoczesnym założeniu, iż będzie on stale i systematycznie świadczył pracę w wyższym wymiarze.

Wykonywanie pracy w godzinach nadliczbowych musi, co do zasady, uwzględniać również konieczność zapewnienia wspomnianych wcześniej, gwarantowanych odpoczynków dobowych i tygodniowych.

Polecając pracę w godzinach nadliczbowych należy pamiętać, iż rodzi ona dalsze obowiązki pracodawcy. Przede wszystkim, jak każda praca winna być ona uwzględniona w ewidencji czasu pracy oraz właściwie zrekompensowana. W tym zakresie ustawodawca w art. 42 ustawy o pracownikach samorządowych wskazał, iż pracownikowi samorządowemu za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego w godzinach nadlicz-

12 Pismo z dnia 18 października 2013 r., Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Modyfikacja rozkładów czasu pracy pracowników, PiP 2013/9673/5, Lex

13 Pismo z dnia 6 kwietnia 2009 r., Główny Inspektorat Pracy Departament Prawny, GPP-417-4560-19/09/PE/RP, Lex

14 zob. A. Rycak Artur i in., Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, Lex

bowych przysługuje, według jego wyboru, wynagrodzenie albo czas wolny w tym samym wymiarze, z tym że wolny czas, na wniosek pracownika, może być udzielony w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego zakończeniu. Z regulacji tej wynika więc wprost, iż za pracę w godzinach nadliczbowych pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie albo czas wolny w zależności od wyboru pracownika. Regulacja ta stanowi istotną modyfikację zasad wynikających z kodeksu pracy. Jednak był to celowy zabieg ustawodawcy. W celu jej pełnego zrozumienia warto odwołać się do poglądu prezentowanego przez Państwową Inspekcję Pracy¹⁵. Zgodnie z treścią art. 42 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych, za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych przysługuje - wg wyboru pracownika - wynagrodzenie albo czas wolny w tym samym wymiarze z tym, że czas wolny na wniosek pracownika może być udzielony w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego zakończeniu. Oznacza to, że przepis ten określa sposób rekompensowania pracownikowi samorządowemu pracy w godzinach nadliczbowych poprzez wypłatę wynagrodzenia albo udzielenie czasu wolnego od pracy w tym samym wymiarze. Ustawa o pracownikach samorządowych, co prawda nie wyjaśnia, o jakie wynagrodzenie chodzi (nie zawiera słownika pojęciowego wynagrodzenia), ale uwzględniając szczególnie charakter regulacji przepisu art. 42 ust. 4, należy przyjąć, że dotyczy to wynagrodzenia „normalnego”, czyli bez dodatków, o jakim mowa w art. 151¹ § 1 kodeksu pracy. Specyfika tej regulacji to przede wszystkim przywilej pracownika w wyborze rekompensaty za pracę w godzinach nadliczbowych, w przeciwieństwie do postanowień z kodeksu pracy, gdzie pracownikowi jest niejako „narzucana” (przez pracodawcę) forma rekompensaty z tego tytułu. Ponadto za odmiennością tej regulacji od regulacji kodeksowej przemawia i to, że gdyby ustawodawca nie zamierzał kwestii tego wynagrodzenia uregulować inaczej, to w ogóle nie zamieszczałby jej w ustawie, a pozostałby jedynie na zapisie art. 43 ust. 1, odsyłającym do przepisów kodeksu pracy. Należy więc przyjąć, że przepis art. 42 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych jest *lex specialis*, czyli ma on charakter autonomiczny i szczególny, co oznacza, że nie stosuje się innych przepisów prawa pracy, a zwłaszcza postanowień art. 151¹ § 1 kodeksu pracy. Natomiast rekompensata w postaci czasu wolnego będzie udzielana w tym samym wymiarze, co czas pracy nadliczbowej.

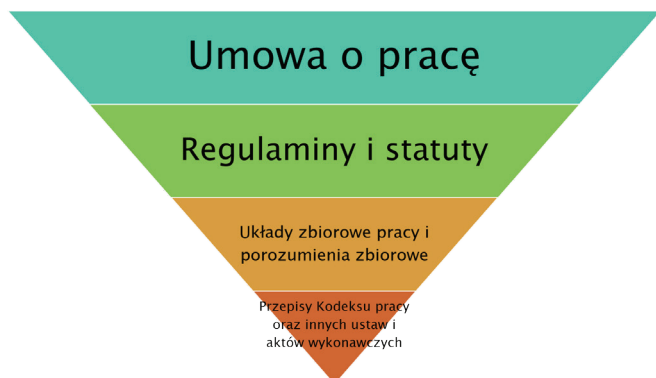
Państwowa Inspekcja Pracy potwierdziła więc wnioski płynące z wykładni art. 42 ustawy o pracownikach samorządowych, iż pracownikowi samorządowemu nie przysługuje dodatek do wynagrodzenia z tytułu pracy świadczonej w godzinach nadliczbowych. Obowiązek jego wypłaty nie wynika bowiem z powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

W tym miejscu wskazać należy, iż pojawiają się poglądy o możliwości jego wypłaty na podstawie decyzji pracodawcy. Takie stanowisko prezentuje min. Państwowa Inspekcja Pracy¹⁶, wskazując, że jak wynika z treści art. 39 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, pracodawcy samorządowi - ez względu na liczbę zatrudnianych pracowników - określają w regulaminach wynagradzania szczegółowe warunki wynagradzania pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Warunki wynagradzania ustalane są w tych regulaminach w oparciu o postanowienia rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Przepis art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi, że w regulaminie wynagradzania w maksymalnej wysokości ustala się jedynie poziom wynagrodzenia zasadniczego. Oznacza to, że poza określaniem maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego ustawa o pracownikach samorządowych, jak i ww. rozporządzenie, nie zawierają uregulowań w zakresie limitów innych składników wynagrodzeń pracowników samorządowych. W świetle przepisów prawa pracy pracodawca jednostki samorządowej, wprowadzając regulamin wynagradzania, ma prawo do samodzielnego (w ramach posiadanych środków finansowych) określania maksymalnej wysokości wynagrodzenia. Może również zdecydować o prawie i zasadach przyznawania innych składników wynagrodzenia np. dodatków za pracę. Zasady wynagradzania pracowników z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych - aczkolwiek określone w art. 42 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych - mogą być korzystniej określone w regulaminie wynagradzania. Natomiast zasady wynagradzania z tytułu pracy w porze nocnej powinny być uregulowane co najmniej jak w przepisach kodeksu pracy (art. 151⁸ § 1 kodeksu pracy), którego zapisy mają tu odpowiednie zastosowanie na podstawie art. 43 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych. Możliwe jest również wprowadzenie w regulaminie wynagradzania odpłatności (dodatków) z innych tytułów, jak np. dodatek za pracę na II zmianie, a których zasad wynagradzania nie przewiduje ustawa o pracownikach samorządowych, ani inne powszechnie obowiązujące przepisy prawa pracy. Jednak w opinii au-

15 Stanowisko Komisji Prawnej Głównego Inspektora Pracy z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie czy art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458), należy interpretować jako *lex specialis* i przyjąć, że pracownikowi samorządowemu za pracę w godzinach nadliczbowych przysługuje czas wolny w tym samym wymiarze lub wynagrodzenie bez dodatków za godziny nadliczbowe

16 Stanowisko Komisji Prawnej Głównego Inspektora Pracy z dnia 4 marca 2010 r. w kwestii, czy pracodawca w regulaminie wynagradzania, o którym mowa w art. 39 ustawy z dnia 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458, z późn. zm.), może wprowadzić korzystniejszą regulację związaną z godzinami nadliczbowymi, dodatkami za pracę w porze nocnej, dodatkami za pracę na II zmianie

tora niniejszego opracowania, ww. stanowisko uwzględnia co do zasady jedynie pracowniczą stronę zarządzania jednostką – samorządowym zakładem pracy. W prawie pracy obowiązuje bowiem generalnie zasada uprzywilejowania pracownika. Co można przedstawić w następujący sposób:



Powyższe wynika wprost z art. 18 kodeksu pracy, którego treść stanowi wyjaśnienie ww. diagramu. Postanowienia umów o pracę oraz innych aktów, na których podstawie powstaje stosunek pracy, nie mogą być mniej korzystne dla pracownika niż przepisy prawa pracy. Postanowienia umów i aktów mniej korzystne dla pracownika niż przepisy prawa pracy są nieważne; zamiast nich stosuje się odpowiednie przepisy prawa pracy. A contrario postanowienia umów o pracę mogą być korzystniejsze niż przepisy prawa pracy. Zgodnie zaś z art. 9 kodeksu pracy, ilekroć w kodeksie pracy jest mowa o prawie pracy, rozumie się przez to przepisy kodeksu pracy oraz przepisy innych ustaw i aktów wykonawczych, określające prawa i obowiązki pracowników i pracodawców, a także postanowienia układów zbiorowych pracy i innych opartych na ustawie porozumień zbiorowych, regulaminów i statutów określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy. Postanowienia układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych oraz regulaminów i statutów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych. Postanowienia regulaminów i statutów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż postanowienia układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych. A contrario mogą być one bardziej korzystne.

Całościowa ocena możliwości wprowadzenia dodatkowych świadczeń, które nie zostały przewidziane w przepisach powszechnie obowiązujących, prowadzi jednak do mniej jednoznacznych wniosków. Względem zasady gospodarowania środkami publicznymi skłania do daleko idącej ostrożności w tym zakresie. O ile bowiem wprowadzenie dodatków za pracę w godzinach nadliczbowych nie budzi wątpliwości na gruncie prawa pracy, to musiałyby istnieć konkretne i obiektywne przesłanki, uzasadniające wydatkowanie środków publicznych na dodatkowe świadczenia dla pracowników, nieprzewidziane przez ustawodawcę.

W zakresie rekompensaty za pracę w godzinach nadliczbowych, istotne jest również określenie momentu, w którym powinno nastąpić podjęcie przez pracownika decyzji czy wybierze on czas wolny czy też wynagrodzenie. Co do zasady z art. 42 ustawy o pracownikach samorządowych wynika, iż pracodawca obowiązany jest w okresie rozliczeniowym udzielić pracownikowi samorządowemu, wykonującemu pracę w godzinach nadliczbowych, czasu wolnego od pracy, bądź wypłacić stosowne wynagrodzenie. Na wniosek pracownika, czas wolny w zamian za pracę w godzinach nadliczbowych może być udzielony poza okresem rozliczeniowym, w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego zakończeniu. Pojawia się jednak pytanie, w którym momencie pracownik traci prawo wyboru uprawnienia. Zwłoka w tym zakresie mogłaby narazić pracodawcę na zarzut naruszenia obowiązujących przepisów prawa. Wydaje się, iż momentem końcowym do podjęcia decyzji przez pracownika jest koniec miesiąca, w którym nastąpiło wypracowanie nadgodzin. Słusznie wskazuje Państwowa Inspekcja Pracy, że jeżeli pracownik nie złoży wniosku co do wyboru rekompensaty za pracę w godzinach nadliczbowych w miesiącu, w którym wystąpiły te godziny, pracodawca zobowiązany jest wypłacić stosowne wynagrodzenie, w najbliższym terminie wypłaty.¹⁷

W dalszej kolejności wskazać należy, iż praca ponad obowiązujący pracownika wymiar czasu pracy może skutkować koniecznością jej szczególnego zrekompensowania. Wskazany wyżej przepis art. 42 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych nie uwzględnia sytuacji świadczenia pracy w pewnych szczególnych warunkach.

W pierwszej kolejności brak w nim regulacji, dotyczących zasad rekompensowania pracy w dniu wolnym, wynikającym z przeciętnie pięciodniowego tygodnia pracy. W tym zakresie warto odwołać się do stanowiska Państwowej Inspekcji Pracy, która jako organ kontroli może weryfikować prawidłowość rekompensowania pracy pracownika. Zgodnie z nim, pracownikowi samorządowemu, świadczącemu na polecenie przełożonego pracę w dniu wolnym od pracy wynikającym z przeciętnie pięciodniowego tygodnia pracy, należy udzielić innego (całego) dnia wolnego od pracy do końca okresu rozliczeniowego, w którym tę pracę świadczył, w terminie z nim uzgodnionym. Ustawa o pracownikach samorządowych w art. 42 ust. 2 stanowi, że jeżeli wymagają tego potrzeby jednostki, w której pracownik samorządowy jest zatrudniony, na polecenie przełożonego wykonuje on pracę w godzinach nadliczbowych, w tym w wyjątkowych przypadkach

¹⁷ Stanowisko Komisji Prawnej Głównego Inspektora Pracy z dnia 14 stycznia 2010 r. w sprawie terminu udzielenia pracownikowi samorządowemu czasu wolnego w zamian za pracę w godzinach nadliczbowych oraz skutków prawnych związanych z brakiem stosownego w tym zakresie wniosku pracownika

także w porze nocnej oraz w niedziele i święta. Z uwagi na to, że ustawa o pracownikach samorządowych nie zawiera odrębnej regulacji w zakresie norm czasu pracy dla tej grupy pracowników, a art. 43 ustawy stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu pracy, należy przyjąć, że w tym zakresie zastosowanie mają przepisy ogólne o czasie pracy. Zgodnie z art. 129 § 1 kodeksu pracy, czas pracy nie może przekraczać przeciętnie 40 godzin na tydzień, w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym. Z kolei art. 151³ kodeksu pracy zawiera regulację w zakresie rekompensowania pracy w dniu wolnym od pracy, zgodnie z którą pracownikowi, który ze względu na okoliczności przewidziane w art. 151 § 1 kodeksu pracy wykonywał pracę w dniu wolnym od pracy wynikającym z rozkładu czasu pracy w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy, przysługuje w zamian inny dzień wolny od pracy, udzielony pracownikowi do końca okresu rozliczeniowego, w terminie z nim uzgodnionym. Przepis art. 151³ kodeksu pracy wprowadza ogólną zasadę dotyczącą sposobu rekompensowania pracy w dniu wolnym wynikającym z przeciętnie pięciodniowego tygodnia pracy, jaką jest udzielenie innego dnia wolnego od pracy. Dyspozycja art. 42 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych będzie miała zastosowanie w sytuacji, w której pracownikowi samorządowemu nie udzielono do końca okresu rozliczeniowego dnia wolnego w zamian za pracę w dniu wolnym od pracy, wynikającym z rozkładu czasu pracy w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy, a praca w tym dniu stanie się tym samym pracą w godzinach nadliczbowych¹⁸.

Pogląd ten jest jak najbardziej słuszny. Na gruncie kodeksu pracy nie budzi wątpliwości, iż praca w godzinach nadliczbowych oraz praca w dniu wolnym, wynikającym z pięciodniowego tygodnia pracy to sytuacje rodzajowo odmienne. Nie ma więc racjonalnych argumentów, aby regulacje ustawy o pracownikach samorządowych, dotyczące rekompensaty za pracę w godzinach nadliczbowych stosować analogicznie do pracy w ww. dniu wolnym. Jednak niezadośćuczynienie obowiązku z art. 151³ kodeksu pracy, skutkować może, choć zawsze należy to sprawdzić, powstaniem tzn. nadgodzin średniotygodniowych, których sposób rekompensaty ponownie określa art. 42 ustawy o pracownikach samorządowych.

Powyższe rozważania znajdują zastosowanie również w kwestii rekompensaty pracy w niedzielę i święta. Zgodnie z art. 151¹¹ kodeksu pracy pracownikowi wykonującemu pracę w niedzielę i święta, w przypadkach, o których mowa w art. 151¹⁰ pkt 1-9 i 11 oraz w przepisach ustawy, o której mowa

w art. 151^{9b}, pracodawca jest obowiązany zapewnić inny dzień wolny od pracy:

1. w zamian za pracę w niedzielę - w okresie 6 dni kalendarzowych poprzedzających lub następujących po takiej niedzielę;
2. w zamian za pracę w święto - w ciągu okresu rozliczeniowego.

Jeżeli nie jest możliwe wykorzystanie w terminie wskazanym w § 1 pkt 1 dnia wolnego od pracy w zamian za pracę w niedzielę, pracownikowi przysługuje dzień wolny od pracy do końca okresu rozliczeniowego, a w razie braku możliwości udzielenia dnia wolnego od pracy w tym terminie - dodatek do wynagrodzenia w wysokości określonej w art. 151¹ § 1 pkt 1, za każdą godzinę pracy w niedzielę. Jeżeli nie jest możliwe wykorzystanie w terminie wskazanym w § 1 pkt 2 dnia wolnego od pracy w zamian za pracę w święto, pracownikowi przysługuje dodatek do wynagrodzenia w wysokości określonej w art. 151¹ § 1 pkt 1, za każdą godzinę pracy w święto. Do pracy w święto przypadające w niedzielę stosuje się przepisy dotyczące pracy w niedzielę. W tym zakresie należy uznać, iż praca w niedzielę i święto jest pracą rodzajowo odmienną od „zwykłej” pracy w godzinach nadliczbowych. Stąd też w tym zakresie, na mocy odesłania zawartego w art. 43 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, będzie miał zastosowanie art. 151¹¹ Kodeksu pracy. Co istotne, w takim przypadku, Państwowa Inspekcja Pracy dopuszcza możliwość otrzymania przez pracownika samorządowego dodatku do wynagrodzenia. W sytuacji nieudzielenia dnia wolnego w terminach wskazanych w punktach 1 i 2, pracownikowi przysługuje dodatek do wynagrodzenia w wysokości określonej w art. 151¹ § 1 pkt 1 kodeksu pracy, za każdą godzinę pracy w niedzielę lub święto. Dodatek rekompensuje nieudzielenie innego dnia wolnego w zamian za pracę w niedzielę czy święto¹⁹.

Wspomniana na wstępie kwestia konieczności ustalenia statusu pracownika samorządowego uwidacznia się również w przypadku pracy w godzinach nadliczbowych, w sytuacji pracowników mieszczących się w dyspozycji art. 151⁴ kodeksu pracy. Zgodnie z jego treścią pracownicy zarządzający w imieniu pracodawcy zakładem pracy i kierownicy wyodrębnionych komórek organizacyjnych wykonują, w razie konieczności, pracę poza normalnymi godzinami pracy bez prawa do wynagrodzenia oraz dodatku z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych. Kierownikom wyodrębnionych komórek organizacyjnych za pracę w godzinach nadliczbowych przypadających w niedzielę i święto przysługuje prawo do wynagrodzenia oraz dodatku z tytułu pracy w godzinach nadlicz-

18 Stanowisko Komisji Prawnej Głównego Inspektora Pracy z dnia 12 września 2013 r. w sprawie sposobu rekompensowania pracownikowi samorządowemu pracy w dniu wolnym od pracy wynikającym z przeciętnie pięciodniowego tygodnia pracy

19 Stanowisko Komisji Prawnej Głównego Inspektora Pracy z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie stosowania art. 151¹¹ Kp do pracowników samorządowych w związku z art. 43 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych

bowych w wysokości określonej w art. 151¹ § 1, jeżeli w zamian za pracę w takim dniu nie otrzymali innego dnia wolnego od pracy. Jednak należy zauważyć, iż art. 42 ustawy o pracownikach samorządowych mówi ogólnie o pracownikach samorządowych. W tym stanie rzeczy należy uznać, iż dotyczy on wszystkich pracowników, bez względu to czy w świetle terminologii kodeksu pracy zaliczają się oni do kategorii „zarządzającego w imieniu pracodawcy zakładem pracy” bądź „kierownika wyodrębnionej komórki organizacyjnej”. Przepis art. 151⁴ kodeksu pracy nie znajduje w tym zakresie zastosowania. Powyższe potwierdza w swoim stanowisku również Państwowa Inspekcja Pracy wskazując, iż przepisy ustawy o pracownikach samorządowych znajdują zastosowanie do pracowników zatrudnionych w oparciu o jedną z podstaw wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych (wybór, powołanie, umowa o pracę), w placówkach wyliczonych w art. 2, na stanowiskach określonych w art. 4 ust. 1 i 2. Bazując na tak sformułowanym założeniu, w zakres podmiotowy pojęcia „pracownik samorządowy” wpisują się m.in. również osoby, których praca wypełnia cechy „kierowania wyodrębnioną jednostką organizacyjną pracodawcy” (np. kierownicze stanowiska urzędnicze), czy też „zarządzania w imieniu pracodawcy zakładem pracy” (np. stanowiska wymienione w art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2). W konsekwencji powyższego, pracownicy samorządowi „zarządzający w imieniu pracodawcy zakładem pracy” bądź kierujący w nim „wyodrębnionymi komórkami organizacyjnymi”, którzy przy spełnieniu przesłanek określonych w art. 42 ust. 2 świadczyli pracę w godzinach nadliczbowych, mają prawo do stosownej rekompensaty na takich samych zasadach jak pozostali pracownicy samorządowi, czyli w trybie art. 42 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych. A zatem, w zależności od dokonanego przez siebie wyboru, mają prawo do wynagrodzenia bądź też czasu wolnego w wymiarze adekwatnym do czasu przepracowanego w godzinach nadliczbowych²⁰.

Należy pamiętać, iż niezależnie od okoliczności obowiązkiem pracodawcy jest rzetelne ewidencjonowanie czasu pracy. W tym zakresie niepożądane jest stosowanie pewnego automatyzmu, ale należy każdorazowo ocenić czy w danej sytuacji pracownik wykonywał czynności, które powinny zostać wliczone do jego czasu pracy. Przykładowo praktyczny problem dotyczy szkoleń odbywanych w czasie wolnym zgodnie z obowiązującym pracownika rozkładem czasu pracy. W ocenie autora niniejszej ekspertyzy należy uznać, że jeżeli pracodawca polecił pracownikowi wzięcie udziału w szkoleniu związanym z wykonywaną pracą (o tym czy w danej sytuacji związek ten

występuje czy nie – decyduje pracodawca), a pracownik wziął udział w takim szkoleniu, to bez względu na godziny, w których się ono odbywało, czas szkolenia w całości powinien być wliczony do czasu pracy. Jeżeli zatem szkolenie takie przypada po normalnych godzinach pracy pracownika, praca taka może być np. pracą w godzinach nadliczbowych albo pracą w dniu wolnym od pracy, w tym także pracą w dniu wolnym wynikającym z pięciodniowego tygodnia pracy, z wszystkimi tego konsekwencjami. W przypadku propozycji (nie polecenia) ze strony pracodawcy zaakceptowanej przez pracownika, czas poświęcony na udział w szkoleniu w czasie wolnym, nie powinien zostać zaliczony do czasu pracy i nie należy się pracownikowi z tego tytułu jakkolwiek rekompensata.

Planowanie pracy w określonym miejscu

Praca zaplanowana przez pracodawcę winna być, co do zasady, świadczona w miejscu pracy, które jak wskazano na wstępie, również stanowi przedmiot uzgodnień stron zawierających umowę o pracę. Niemniej jednak może zaistnieć konieczność wykonania pewnych zadań w innym miejscu. W tym celu ustawodawca umożliwił pracodawcy polecenie pracownikowi odbycia podróży służbowej. W przypadku pracowników samorządowych, podstawę takiego polecenia stanowi art. 41 ustawy o pracownikach samorządowych, zgodnie z którym pracownikowi samorządowemu wykonującemu na polecenie pracodawcy zadanie służbowe poza miejscowością, w której znajduje się siedziba pracodawcy, lub poza stałym miejscem pracy przysługują należności na zasadach określonych w przepisach w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikom samorządowej sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej, wydanych na podstawie kodeksu pracy²¹. Norma prawna wynikająca z ww. regulacji wskazuje, iż przepis ten nie tworzy jakichkolwiek odrębności w odniesieniu do pojęcia podróży służbowej wynikającego z przepisów kodeksu pracy oraz regulacji wydanych na jego podstawie. Podróż służbowa charakteryzuje się tym, że jest odbywana:

1. poza miejscowością, w której znajduje się siedziba pracodawcy lub poza stałym miejscem pracy,
2. na polecenie pracodawcy,
3. w celu wykonania określonego przez pracodawcę zadania.

²¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz.U. z 2013 r. poz. 167)

²⁰ Stanowisko Komisji Prawnej Głównego Inspektora Pracy z dnia 14 stycznia 2010 r. w sprawie stosowania art. 151⁴ Kodeksu pracy w związku z art. 43 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, do pracowników na stanowiskach kierowniczych.

Wszystkie te cechy muszą wystąpić łącznie.²²

Pierwszy element zdaje się nie budzić takich wątpliwości, jak dwa kolejne, które wymagają dodatkowego doprecyzowania. Na tle ich rozumienia w praktyce zaczęto rozróżniać pojęcie podróży służbowej potocznie nazywanej delegacją oraz oddelegowania. Pierwsze, nazywane też klasyczną podróżą służbową, musi spełniać ww. wymogi formalne. Przede wszystkim stanowi jednostronną zmianę miejsca świadczenia pracy o charakterze czasowym i incydentalnym. W świetle przeważającej wykładni orzecznictwa, podróż służbowa ma charakter incydentalny, tymczasowy i krótkotrwały. Zadanie zlecone do wykonania w podróży służbowej musi zatem w zakresie obowiązków pracownika stanowić zjawisko nietypowe, okazjonalne. W przeciwnym razie, pomimo formalnego polecenia wyjazdu w podróż służbową (np. kilkumiesięczną), nie mamy do czynienia z zadaniem, ale zmianą miejsca wykonywania pracy²³. Oparte na poleceniu służbowym wykonywanie pracy poza ustalonym w umowie miejscem musi mieć charakter wyjątkowy, co charakteryzuje się incydentalnością oraz co do zasady krótkotrwałością takiej zmiany miejsca pracy. W sytuacji, gdy zmianie miejsca pracy nie można przypisać powyższych kryteriów podróży służbowej, a w szczególności, gdy wykonywanie pracy poza umówionym miejscem staje się regułą lub znacznie przekracza zakres incydentalności, należy stwierdzić umowną zmianę warunków zatrudnienia w zakresie miejsca świadczenia pracy²⁴.

W praktyce stosowania tej instytucji pojawiają się próby zrekonstruowania normy statuującej granicę czasową podróży służbowej. Przepisy nie określają bowiem wprost takiego limitu czasowego. Przyjmuje się, iż podróż służbowa może trwać maksymalnie 3 miesiące. Tego rodzaju stanowisko opiera się na założeniu, iż podróż służbowa jest pewnym szczególnym przypadkiem modyfikacji warunków pracy wynikających z umowy o pracę, która zgodnie z art. 42 § 4 kodeksu pracy (analogicznie art. 21 ustawy o pracownikach samorządowych), na podstawie czynności jednostronnej, może nastąpić na okres 3 miesięcy. Nie jest to jednak stanowisko jednomyślnie akceptowane w doktrynie.

Oddelegowanie definiowane jest zaś jako czasowa zmiana miejsca wykonywania pracy, dokonywana za zgodą pracownika, obejmująca wykonywanie określonych normalnych i rutynowych obowiązków pracowniczych, lecz w innym niż dotychczas miejscu. Z prawnego punktu widzenia oddelegowanie to de facto zmiana treści stosunku pracy na podstawie

porozumienia stron o charakterze czasowym, obejmująca co najmniej zmianę miejsca świadczenia pracy. W praktyce pojawiają się poglądy, iż w przypadku oddelegowania na okres do 3 miesięcy może ono nastąpić na podstawie art. 42 § 4 kodeksu pracy, a więc na podstawie polecenia pracodawcy. Rozwiązanie takie jest jednak bardzo różnie oceniane zarówno w doktrynie, jak i praktyce organów kontroli. Jego stosowanie niesie za sobą znaczny margines ryzyka.

Przyjęcie konstrukcji oddelegowania ma daleko idące konsekwencje. Pracownik w takim przypadku nie jest bowiem w podróży służbowej, a tym samym nie przysługują mu z tego tytułu świadczenia związane z jej odbywaniem. Niemniej jednak przyjmuje się, iż pracodawca może przyznać pracownikowi dodatkowe świadczenia na zasadzie fakultatywności, które rekompensowałyby chociażby zwiększone wydatki związane z oddelegowaniem. O ile w przypadku pracodawców samorządowych, jak wskazano wcześniej, przyznanie dodatkowych świadczeń może budzić wątpliwości, to w ramach obowiązujących regulacji wydaje się nie budzić większych zastrzeżeń zwiększenie, chociażby czasowe, wynagrodzenia zasadniczego. Oddelegowanie jest bowiem dodatkowym elementem, którego strony nie uwzględniały przy ustalaniu wynagrodzenia w umowie pierwotnej.

Powyższe zapatrywania częściowo znajdują potwierdzenie w judykaturze, gdzie wskazano, iż o podróży służbowej można mówić jedynie w przypadku delegowania narzuconego pracownikowi w drodze polecenia zobowiązującego go do odbycia takiej podróży. Zawarte przez strony umowy o pracę porozumienie, co do wykonywania przez pracownika określonej pracy w ramach delegowania przez pracodawcę prowadzi do okresowej zmiany ustalonego w tej umowie rodzaju pracy oraz miejsca jej wykonywania. W takim przypadku podjęcie się przez pracownika podróży połączonej z wykonywaniem określonej pracy na podstawie zawartego z pracodawcą porozumienia nie jest podróżą służbową w rozumieniu art. 775 § 1 kodeksu pracy, do której znajdują zastosowanie przepisy określające należności przysługujące pracownikowi z tytułu takiej podróży.²⁵

Wydaje się, iż konieczność oddelegowania pracownika samorządowego nie będzie miała częstego zastosowania, choć nie można wykluczyć zaistnienia potrzeby jego wykorzystania.

W przypadku podróży służbowej mogą pojawić praktyczne problemy związane z jej organizacją i rozliczeniem. O ile podstawowe zasady wynikają ze wskazanego wcześniej rozporządzenia z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej, to w praktyce może pojawić się szereg trudnych, ale istotnych kwestii.

²⁵ zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 18 kwietnia 2013 r., III AUa 1388/12, Legalis; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2012 r., II UK 87/12, Legalis

²² zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2008 r., I PK 208/07, Legalis

²³ zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2012 r., III UK 54/11, Legalis

²⁴ zob. wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 12 września 2019 r., III AUa 472/19, Legalis

Przykładowo budzi wątpliwości zależność między podróżą służbową, czasem pracy oraz obligatoryjnymi odpoczynkami dobowymi i tygodniowymi. W tym zakresie wskazać należy, iż powszechnie przyjmuje się, że podróż służbowa wlicza się do czasu pracy jedynie w zakresie w jakim odbywa się w czasie pracy wynikającym z rozkładu czasu pracy obowiązującego pracownika. W pozostałym zakresie klasyczna podróż służbowa nie jest zaliczana do czasu pracy, a tym samym nie powoduje np. powstania nadgodzin. Oczywiście dotyczy to podróży służbowej w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc obejmującej przemieszczanie się. Jeżeli pracownik w czasie podróży lub w miejscu przeznaczenia świadczy faktycznie pracę – wykonuje obowiązki, powinna być ona rozliczona na ogólnych zasadach. Ponadto jeżeli pracownik nie tylko przemieszcza się, ale jednocześnie np. przewozi innych pracowników do miejsca docelowego, uważa się, że de facto świadczy on w tym czasie pracę, mimo że dla pracowników pasażerów czas dojazdu co do zasady nie jest czasem pracy, chyba że przypada w normalnych godzinach ich pracy.

Z odbywaniem podróży służbowej wiąże się również kwestia zachowania prawa do niezakłóconego odpoczynku tak dobowego, jak i tygodniowego. W tym zakresie warto odwołać się do stanowiska Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej - Departamentu Prawa Pracy – niepublikowane ale często powoływane przez organy Państwowej Inspekcji Pracy, w świetle którego okres odpoczynku jest okresem, który nie jest czasem pracy. Oznacza to, że okres odpoczynku ma limitować czas pracy w ciągu doby oraz tygodnia. Można zatem przyjąć, że nie ma podstaw prawnych aby okresy, które nie są zaliczane do czasu pracy, wpływały na prawo do odpoczynku. Z uwagi na obowiązującą przy rozliczaniu czasu pracy w podróży służbowej, ukształtowaną w orzecznictwie i doktrynie zasadę, że czasu dojazdu do miejsca wykonania zadania wynikającego z podróży służbowej oraz powrotu nie wlicza się do czasu pracy (poza sytuacją gdy przypadają w godzinach pracy, zgodnie z obowiązującym pracownika rozkładem czasu pracy) czas ten, jako nie stanowiący czasu pracy, nie ogranicza prawa do odpoczynku. Ponadto należy zauważyć, że kodeks pracy nie zawiera analogicznych do dyżuru uregulowań przewidujących, że czas podróży służbowej nie może naruszać prawa do odpoczynku. W świetle powyższego wyrażono pogląd, że nie ma przeszkód aby czas dojazdu pracownika do miejsca docelowego podróży służbowej mógł mieć miejsce poza godzinami pracy w danej dobie i czas ten nie będzie miał wpływu na zapewnienie w tej dobie nieprzerwanego odpoczynku. Nie ma także przeszkód aby podróż służbowa przypadała w niedzielę jeżeli w tym dniu przypada tylko dojazd do miejsca docelowego podróży służbowej. Jednocześnie przepisy prawa pracy uwzględniają konieczność zapewnienia odpowiedniego odpoczynku, który powinien być udzielony po podróży służbowej odbywanej w pewnych warunkach. Na podstawie § 3 pkt 5 rozporządzenia w sprawie sposobu usprawiedliwiania nie-

obecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy²⁶, jednym z dowodów usprawiedliwiających nieobecność w pracy jest oświadczenie pracownika potwierdzające odbycie podróży służbowej w godzinach nocnych, zakończonej w takim czasie, że do rozpoczęcia pracy nie upłynęło 8 godzin, w warunkach umożliwiających odpoczynek nocny. Przy czym warto zaznaczyć, że powyższa regulacja została wprowadzona w okresie kiedy kodeks pracy nie przewidywał (tak jak ma to miejsce obecnie) przepisów gwarantujących zapewnienie pracownikom okresu co najmniej 11 - godzinnego nieprzerwanego odpoczynku dobowego (art. 133 § 1 k.p.).

Należy również wskazać, iż podróż służbowa znajduje zastosowanie przy założeniu, że miejsce pracy pracownika w umowie o pracę zostało określone właściwie. Podróżą służbową nie jest bowiem stałe przemieszczanie się w terenie (po wyznaczonym obszarze) pracownika, które stanowi immanentny element świadczenia przez niego pracy. Chodzi o pracowników tzw. mobilnych. W pojęciu „typowej” podróży służbowej nie mieści się więc stałe pokonywanie przestrzeni w związku z wykonywaniem obowiązków pracowniczych. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest brak uprawnienia do świadczeń związanych z podróżą służbową. Jednak skoro przemieszczanie stanowi element pracy pracownika, należy uznać, iż do jego czasu pracy wlicza się w pełnym zakresie zarówno faktyczne wykonywanie obowiązków, jak i przemieszczanie się po określonym terenie, wskazanym w umowie o pracę. Pracownik taki będzie odbywał typową podróż służbową w momencie wyjazdu poza jego granice. Podróż służbowa pracownika mobilnego będzie miała miejsce, w razie konieczności wykonania incydentalnego zadania poza umówionym obszarem pracy.

Podsumowanie

Rekapitulując wskazać należy, iż ustawodawca w ramach obowiązującego stanu prawnego wprowadził szereg instytucji umożliwiających pracodawcy samorządowemu jednostronne ingerowanie w sposób świadczenia pracy. Niewątpliwie są one pożądane, biorąc pod uwagę dynamikę zmian zapotrzebowania na pracę oraz niewykluczoną konieczność zmiany jej formy, zakresu lub rodzaju. Wydaje się, iż zobowiązanie pracownika jedynie do wykonywania pracy stricte określonej w umowie o pracę, w praktyce uniemożliwiłoby faktyczne planowanie pracy, w sposób zapewniający prawidłowe funkcjonowanie danej jednostki.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1632)



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl