

RCL.DPiO 5604-88/13

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 16 LIPCA 2013 R., SYGN. AKT P 53/11

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 lipca 2013 r., sygn. akt P 53/11. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 8 sierpnia 2013 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej pod poz. 904.

2. Sentencja orzeczenia:

- I. 1. **Art. 153 ust. 2** ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, z późn. zm.) **jest zgodny** z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
2. **§ 7 ust. 1** rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 2 listopada 2006 r. w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy oraz ekwiwalentu pieniężnego za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego nauczycieli akademickich (Dz. U. Nr 203, poz. 1499, z późn. zm.) **w zakresie**, w jakim przy ustalaniu ekwiwalentu za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego obliczonego w stosunku do składników wynagrodzenia określonych w stawkach miesięcznych w stałej wysokości, nakazuje obliczanie tego ekwiwalentu przyjmując za podstawę dni kalendarzowe, **jest niezgodny** z art. 92 ust. 1 Konstytucji.
- II. Przepis wymieniony w części I w punkcie 2, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Przepis § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 2 listopada 2006 r. w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy oraz ekwiwalentu pieniężnego za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego nauczycieli akademickich,

w zakresie wskazanym w sentencji orzeczenia traci moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw, tj. z upływem 8 sierpnia 2014 r.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Zgodnie z art. 118 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, zwanej dalej „p.s.w.”, stosunek pracy z nauczycielem akademickim nawiązany zostaje na podstawie mianowania albo umowy o pracę, przy czym na podstawie mianowania zatrudniony może być wyłącznie nauczyciel akademicki posiadający tytuł naukowy profesora. Czas pracy nauczyciela akademickiego jest określony zakresem jego obowiązków dydaktycznych, naukowych i organizacyjnych. Zasady ustalania zakresu obowiązków tych nauczycieli, rodzaje zajęć dydaktycznych objętych zakresem tych obowiązków, w tym wymiar zadań dydaktycznych dla poszczególnych stanowisk, oraz zasady obliczania godzin dydaktycznych określa z kolei senat uczelni (art. 130 ust. 1 i 2 p.s.w.).

Pozostającemu w stosunku pracy z uczelnią nauczycielowi akademickiemu przysługuje prawo do urlopu wypoczynkowego, który nauczyciel powinien wykorzystać w okresie wolnym od zajęć dydaktycznych. Roczny wymiar tego urlopu wynosi 36 dni roboczych, przy czym dni wolnych od pracy wynikających z rozkładu czasu pracy w pięciodniowym tygodniu pracy nie wlicza się do tego urlopu (art. 133 ust. 1 i 6 p.s.w.). W przypadku, gdy nauczyciel akademicki nie wykorzysta urlopu wypoczynkowego z powodu rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy, wówczas przysługuje mu prawo do ekwiwalentu pieniężnego za okres niewykorzystanego urlopu (art. 133 ust. 5 p.s.w.).

Podobnie jak przepisy prawa pracy, również p.s.w. w art. 153 ust. 1 przewiduje, że nauczycielowi akademickiemu przebywającemu na urlopie wypoczynkowym przysługuje wynagrodzenie jakie otrzymywałby, gdyby w tym czasie pracował. Zmienne składniki tego wynagrodzenia są obliczane na podstawie przeciętnego wynagrodzenia z okresu 12 miesięcy poprzedzających miesiąc rozpoczęcia urlopu. Natomiast jeżeli okres zatrudnienia nauczyciela był krótszy – z całego okresu zatrudnienia z uwzględnieniem stawek wynagrodzenia obowiązujących w okresie urlopu. Sposób ustalania wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy oraz ekwiwalentu za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego nie został jednak ustalony w p.s.w. Do określenia przedmiotowych kwestii ustawodawca upoważnił bowiem ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, wskazując jednocześnie, że minister wykonując to upoważnienie winien uwzględnić w szczególności okoliczność, że wysokość ekwiwalentu pieniężnego jest ustalana zgodnie z zasadami stosowanymi przy obliczaniu wynagrodzenia za okres urlopu wypoczynkowego (art. 153 ust. 2 p.s.w.).

Powyższe upoważnienie Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego wykonał wydając rozporządzenie z dnia 2 listopada 2006 r. w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy oraz ekwiwalentu pieniężnego za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego nauczycieli

akademickich (Dz. U. Nr 203, poz. 1499, z późn. zm.), zwane dalej „rozporządzeniem urlopowym”. Zgodnie z przepisem § 5 tego rozporządzenia wynagrodzenie za jeden dzień urlopu wypoczynkowego w części ustalonej na podstawie składników wynagrodzenia określonych w stawkach miesięcznych w stałej wysokości oblicza się, dzieląc sumę tych składników przysługujących w miesiącu wykorzystywania urlopu przez liczbę dni kalendarzowych tego miesiąca. Otrzymane wynagrodzenie mnoży się następnie przez liczbę dni kalendarzowych przypadających w trakcie urlopu wypoczynkowego (ust. 1). Natomiast wynagrodzenie za jeden dzień urlopu wypoczynkowego w części ustalonej na podstawie zmiennych składników wynagrodzenia oblicza się, dzieląc podstawę wymiaru (ustaloną w myśl przepisów rozporządzenia urlopowego) przez 251 dni. W przypadku, gdy nauczyciel akademicki jest zatrudniony krócej niż 12 miesięcy, wówczas podstawę wymiaru dzieli się przez liczbę dni roboczych przypadających w okresie jego zatrudnienia. Obliczone w powyższy sposób wynagrodzenie mnoży się przez liczbę dni urlopu (ust. 2). Dopiero suma tak obliczonych: wynagrodzenia w części ustalonej na podstawie składników wynagrodzenia określonych w stawkach miesięcznych w stałej wysokości oraz wynagrodzenia w części ustalonej na podstawie zmiennych składników, stanowi wynagrodzenie za urlop wypoczynkowy (§ 6 rozporządzenia urlopowego).

Zgodnie z zakwestionowanym § 7 ust. 1 rozporządzenia urlopowego opisane wyżej zasady dotyczące ustalania wysokości wynagrodzenia urlopowego, stosuje się podczas ustalania wysokości ekwiwalentu pieniężnego za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego, z jedną tylko różnicą, że składniki określone w stawkach miesięcznych w stałej wysokości uwzględnia się w wysokości należnej w miesiącu, w którym pracownik nabywa prawo do tego ekwiwalentu (ust. 2).

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Konstytucyjność art. 153 ust. 2 p.s.w. badana była w oparciu o art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej, który przewiduje, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Zgodnie z tym przepisem upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia (czyli mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym) i zakres spraw przekazanych do uregulowania (czyli mieć charakter szczegółowy pod względem przedmiotowym) oraz wytyczne dotyczące treści aktu (czyli mieć charakter szczegółowy pod względem treściowym). Trybunał wskazał jednak, że wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego nie muszą być zamieszczone bezpośrednio w przepisie upoważniającym. Nie istnieją bowiem żadne przeszkody do tego, by określić wytyczne w innych przepisach ustawy. Zasada jednolitości ustawy jako aktu normatywnego pozwala organowi upoważnionemu na zrekonstruowanie wytycznych również z pozostałych przepisów ustawy.

To na ustawodawcy ciąży zatem obowiązek zamieszczenia w ustawie wytycznych treściowych dotyczących kierunku merytorycznych rozwiązań, które zostały przekazane do uregulowania w akcie wykonawczym. Trybunał przywołał swój wielokrotnie już wyrażany pogląd, że minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego i musi być wyznaczane *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii. Z tym jednak zastrzeżeniem, że im silniej dana regulacja dotyczy będzie kwestii podstawowych dla pozycji jednostki, tym węższy może być zakres spraw przekazanych do unormowania w drodze rozporządzenia i tym bardziej szczegółowo ustawa musi wyznaczać treść rozporządzenia.

Analizując treść zaskarżonego art. 153 ust 2 p.s.w. Trybunał Konstytucyjny doszedł do przekonania, że przepis ten zawiera wytyczne dotyczące treści przyszłego rozporządzenia. Regulacja ta stanowiąc upoważnienie do wydania aktu wykonawczego, wskazuje jednocześnie, że minister wydając akt winien czynić to zgodnie z zasadami stosowanymi przy obliczaniu wynagrodzenia za okres urlopu wypoczynkowego, które określone zostały art. 153 ust. 1 p.s.w. Ponadto, jak wskazał Trybunał, dla treści rozporządzenia istotne znaczenie mają także inne regulacje p.s.w., zwłaszcza te dotyczące czasu pracy nauczyciela akademickiego oraz zasad ustalania urlopu wypoczynkowego (np. art. 130 ust. 1 i 2, art. 133 ust. 1 i 6 p.s.w.). Mając na względzie powyższe Trybunał wskazał, iż inne przepisy p.s.w. zawierają wytyczne do wydania aktu wykonawczego, a w związku z tym art. 153 ust. 2 p.s.w. należało uznać za zgodny z wzorcem kontroli konstytucyjnej.

Sąd pytający w niniejszej sprawie zaskarżył przepisy całego rozporządzenia urlopowego, będąc przekonany, iż stwierdzenie niekonstytucyjności art. 153 ust. 2 p.s.w. pociągnie za sobą niekonstytucyjność całego aktu wykonawczego wydanego na jego podstawie. Dlatego też przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności rozporządzenia urlopowego Trybunał zmuszony był określić zakres badania merytorycznego sprawy, zgodnie z zasadą, że pomiędzy treścią badanego przepisu a stanem faktycznym sprawy zawisłej przed sądem pytającym musi istnieć zależność tego typu, że orzeczenie niekonstytucyjności badanej regulacji wywrze wpływ na wynik rozpatrywanej sprawy.

Trybunał wskazał, że sąd pytający nie kwestionował sposobu obliczania ekwiwalentu w odniesieniu do wynagrodzenia w części ustalonej na podstawie zmiennych składników wynagrodzenia. Ustalenie wysokości ekwiwalentu od tej części wynagrodzenia nie nastęrcza trudności, bowiem oblicza się ją stosownie do liczby dni urlopu, jako dni roboczych wynikających z pięciodniowego tygodnia pracy. Trudności pojawiają się dopiero podczas obliczania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop na podstawie składników wynagrodzenia określonych w stawkach miesięcznych w stałej wysokości. Zdaniem sądu, zastosowanie do obliczania wysokości

ekwiwalentu pieniężnego zasad dotyczących tych części wynagrodzenia nie gwarantuje, że wysokość tego świadczenia będzie odpowiadała wysokości wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy.

Mając powyższe na uwadze Trybunał Konstytucyjny ustalił, że przedmiotem jego kontroli może być tylko § 7 ust. 1 rozporządzenia urlopowego i tylko w takim zakresie, w jakim przy ustalaniu ekwiwalentu za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego obliczonego w stosunku do składników wynagrodzenia określonych w stawkach miesięcznych w stałej wysokości, nakazuje obliczanie tego ekwiwalentu, przyjmując za podstawę dni kalendarzowe.

Wskazany we wcześniejszej części analizy art. 153 ust. 1 p.s.w. przewiduje, że nauczyciel akademicki przebywający na urlopie wypoczynkowym ma prawo do wynagrodzenia w wysokości jaką otrzymałby, gdyby w tym czasie pracował. Dla ustalenia wysokości wynagrodzenia za urlop istotne znaczenia mają z kolei wytyczne dotyczące udzielania urlopu, określone w art. 133 p.s.w., a zwłaszcza art. 133 ust. 6 p.s.w., z którego wynika, że do urlopu wypoczynkowego nie wlicza się dni wolnych od prac, wynikających z rozkładu czasu pracy w pięciodniowym tygodniu pracy. Zgodnie natomiast z § 5 ust. 1 rozporządzenia urlopowego w przypadku obliczania wysokości wynagrodzenia za czas urlopu podstawą jego ustalenia w odniesieniu do składników wynagrodzenia określonych w stawkach miesięcznych w stałej wysokości, jest liczba dni kalendarzowych przypadających w trakcie urlopu wypoczynkowego. Zatem ustalenie ilości dni kalendarzowych przypadających w trakcie urlopu wypoczynkowego (tj. bez dni wolnych od pracy, zgodnie z rozkładem czasu pracy) nie będzie powodowało trudności w przypadku pracownika, który wykorzystał przysługujący mu urlop wypoczynkowy. Bowiem w tym przypadku, znając liczbę dni urlopu i okres (tj. konkretny miesiąc) w jakim został on wykorzystany przez pracownika, bez wątplenia możliwe będzie ustalenie ile w tym czasie przypadło dni wolnych od pracy.

Zastosowanie powyższego mechanizmu nie będzie już tak oczywiste w przypadku ustalenia wysokości ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, bowiem nie w każdym przypadku będzie gwarantowało wypłatę ekwiwalentu w wysokości wynagrodzenia za urlop. Jeśli bowiem nie będzie wiadome w jakim okresie (tj. w którym miesiącu) nauczyciel akademicki miałby wykorzystać swój urlop wypoczynkowy, to niemożliwa do określenia będzie również liczba dni wolnych od pracy, która przypadłaby w tym okresie. Na skutek powyższego nie będzie można dokładnie obliczyć wysokości ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. Tym samym wysokość tego świadczenia nie zawsze będzie równa wysokości wynagrodzenia, jakie nauczyciel akademicki otrzymałby za czas pozostawania na urlopie wypoczynkowym. Dokonując powyższych ustaleń, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że tak skonstruowany mechanizm obliczania wysokości ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy nie uwzględnia

wytycznych z art. 153 ust. 2 p.s.w. oraz art. 133 ust. 6 tej ustawy, i przez to jest niezgodny z art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Trybunał Konstytucyjny odroczył utratę mocy obowiązującej zakwestionowanej regulacji na 12 miesięcy, tj. do dnia 8 sierpnia 2014 r. Zgodnie bowiem z przekonaniem Trybunału zakwestionowana regulacja stanowi niezbędny element porządku prawnego i służy realizacji istotnych uprawnień pracowniczych. Dlatego też aby pozostawić właściwemu ministrowi czas na przygotowanie koniecznych zmian i jednocześnie zapobiec powstaniu luki w prawie, która uniemożliwiałaby ustalanie wysokości ekwiwalentu pieniężnego za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego, Trybunał postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej tej regulacji na wskazany wyżej czas. Trybunał wyraził przy tym swoje stanowisko, iż dwunastomiesięczny okres odroczenia powinien być wystarczający dla wprowadzenia nowego, zgodnego z ustawą zasadniczą, uregulowania.

Niemniej skutkiem analizowanego wyroku jest obalenie domniemania konstytucyjności przepisu § 7 ust. 1 rozporządzenia urlopowego, w zakresie wskazanym w sentencji orzeczenia. Odroczenie na rok utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu rozporządzenia urlopowego oznacza, że przepis ten nie został z chwilą ogłoszenia wyroku derogowany z obowiązującego porządku prawnego i może być w dalszym ciągu stosowany, z tym, że najpóźniej do dnia 8 sierpnia 2014 r. Nie oznacza to bynajmniej, że ustawodawca powinien utrzymać w mocy niekonstytucyjne przepisy, aż do upływu 12 miesięcy wskazanych przez Trybunał. Przeciwnie, stan niekonstytucyjności powinien zostać usunięty tak szybko, jak jest to tylko możliwe.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Uzasadnienie wyroku Trybunału nie zawiera szczegółowych wskazówek natury legislacyjnej.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Z uwagi na odroczonego termin utraty mocy obowiązującej przepisu § 7 ust. 1 rozporządzenia urlopowego, w zakresie wskazanym w sentencji orzeczenia, istnieje pilna potrzeba podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do usunięcia stanu niekonstytucyjności tej regulacji. Działania legislacyjne podjęte w celu realizacji przedmiotowego wyroku bezwzględnie powinny zmierzać, do odmiennego określenia sposobu ustalania wysokości ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop obliczanego w stosunku do składników wynagrodzenia określonych w stawkach

miesięcznych w stałej wysokości. Jednakże wydaje się, że celowym byłoby rozważenie możliwości ponownego określenia całego mechanizmu obliczania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. Tak, aby powstała konstrukcja prawna stanowiła jednolity i spójny mechanizm. Przy czym podkreślenia wymaga, że formułując nowe regulacje (bez względu na ich zakres) prawodawca winien mieć na uwadze podstawową zasadę dotyczącą tego świadczenia urlopowego, a mianowicie, że przysługujące nauczycielowi akademickiemu w okresie urlopu wypoczynkowego wynagrodzenie, powinno odpowiadać wysokością wynagrodzeniu jakie nauczyciel ten otrzymałby, gdyby w tym samym czasie pracował. Dobrym przykładem rozwiązań prawnych ustalających mechanizm ustalania wysokości są regulacje zawarte w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia a czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz. U. Nr 2, poz. 14, z późn. zm.). Wydaje się zatem, że prawodawca, przygotowując nowe przepisy, może posiłkować się powyższymi rozwiązaniami, mając oczywiście na względzie specyfikę pracy nauczycieli akademickich.

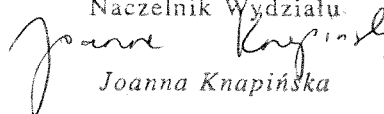
2. Podmiot wykonujący orzeczenie:

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

3. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

W chwili obecnej nie są prowadzone działania legislacyjne w celu wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Departament Prawny i Orzecznictwa
Naczelnik Wydziału


Joanna Knapińska

