

Wójt bez pieniędzy za urlop? Wątpliwe

AKTUALNOŚCI Odebranie samorządowcom ekwiwalentu za brak odpoczynku nie będzie prawnie tak oczywiste, jak się to wydaje politykom PiS. Na przeszkodzie stoi kodeks pracy

O pomyśle odebrania włodarzom gmin prawa do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop, pisaliśmy w DGP 12 września („Samorządowcy nie zarobią już na urlopach”, nr 176). I choć inicjatywa PiS ma wielu zwolenników, to z prawnego punktu widzenia może być trudna do realizacji. Murem za samorządowcami stoją specjaliści prawa pracy, którzy twierdzą, że odebranie uprawnień tej grupie pracowników byłoby nierównym traktowaniem w zatrudnieniu.

- Prawo do urlopu, a co za tym idzie do ekwiwalentu w przypadku niewykorzystania wolnego w naturze, jest prawem fundamentalnym w prawie pracy, stanowiącym jedno z najistotniejszych uprawnień pracowniczych - zauważa Izabela Zawacka, radca prawny w kancelarii Wojewódka i Wspólnicy. I dodaje: - Posiadanie wielu dni zaległego urlopu należy do typowych sytuacji w grupie pracowników

administracyjnych, specjalistów, kierowników. Po prostu z uwagi na naturę pracy nie mają oni kiedy go wykorzystać. Jeżeli z takim pracownikiem został rozwiązany stosunek pracy, to nie powinien być on z tego tytułu gorzej traktowany niż pracownik, który swój urlop wykorzystywał w całości w każdym roku kalendarzowym.

24 tys.

taki ekwiwalent za urlop otrzymał po zakończeniu poprzedniej kadencji prezydent Gdańska

- Jeśli grupa pracowników pozbawionych prawa do ekwiwalentu miałaby zostać wyodrębniona w oparciu o kryterium zajmowanego stanowiska pracy, można by zasadnie stawiać zarzut naruszenia zasady równego traktowania

w zatrudnieniu - wtóruje Łukasz Kuczkowski, partner w kancelarii Raczkowski Paruch.

Co na to PIP? Choć wstrzymuje się z komentowaniem propozycji PiS, to zauważa, że niektórzy samorządowcy nadużywają prawa do ekwiwalentu za urlop.

Znacznie ostrzej widzi problem konstytucjonalista dr Jacek Zalesny. - Jeśli chodzi o kierowników organów władzy publicznej, którzy samodzielnie podejmują decyzję w sprawie swojego urlopu, ustawodawca ma prawo uznać, że za niewykorzystany płatny urlop nie przysługuje im ekwiwalent pieniężny - mówi ekspert.

Jego zdaniem często wręcz dochodzi do sytuacji, że wysocy funkcjonariusze choć faktycznie przebywają na urlopach, to nie wypełniają wniosków. - Takie działania należy ukrać - stwierdza dr Zalesny.

© PAWEŁ SIKORA C3

Likwidacja ekwiwalentu za urlop konstytucyjnie dopuszczalna, ale na bakier z kodeksem pracy

PROBLEM: Posłowie PiS przy okazji zmian związanych z kodeksem wyborczym chcieliby uregulować również kwestie związane ze stosunkiem pracy marszałków, prezydentów miast i burmistrzów, a także wójtów. Konkretnie chodzi o wypłacanie im ekwiwalentu za niewykorzystany urlop. Stojący na czele JST władarze z premedytacją nie korzystają z przysługującego im prawa do odpoczynku tylko po to, by po zakończeniu kadencji dostać za niewykorzystany urlop pieniądze. I to nawet wówczas, gdy samorządowiec zostaje wybrany na kolejną kadencję

Paweł Sikora © P

OPINIE EKSPERTÓW



ŁUKASZ KUCZKOWSKI

partner w kancelarii Raczkowski Paruch

Podstawą prawną zatrudnienia kierowników JST i ich zastępców jest odpowiednio wybór albo powołanie. Stosunek pracy tej grupy reguluje ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1202), które nie normują w sposób odrębny zasad udzielania urlopu wypoczynkowego. Stąd też znajdują w tym zakresie odpowiednie zastosowanie zasady ogólne wynikające z kodeksu pracy, w tym dotyczące obowiązku wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za urlop niewykorzystany z powodu rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy. Prawo do urlopu wypoczynkowego jest uprawnieniem gwarantowanym konstytucyjnie wszystkim pracownikom, bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy. Jest to



IZABELA ZAWACKA

radca prawny w kancelarii Wojewódka i Wspólnicy

Prawo do urlopu jest podstawową, naczelną zasadą prawa pracy, taką samą, jak zakaz dyskryminacji czy prawo do godziwego wynagrodzenia. Zgodnie z art. 14 k.p. pracownik ma prawo do wypoczynku, który zapewniają przepisy o czasie pracy, dniach wolnych od pracy oraz o urlopiach wypoczynkowych. Zgodnie zaś z art. 152 k.p.a. pracownikowi przysługuje prawo do corocznego, nieprzerwanego, płatnego urlopu wypoczynkowego, którego nie może się zrzec. Za czas urlopu należy się mu wynagrodzenie urlopowe, tj. takie, jakie by otrzymywał, gdyby w tym czasie pracował.



DR HAB. JACEK ZALEŚNY

konstytucjonalista, Uniwersytet Warszawski

Wobec kierowników organów władzy publicznej, którzy samodzielnie podejmują decyzje w sprawie swojego urlopu, ustawodawca ma prawo uznać, że za niewykorzystany coroczny płatny urlop nie przysługuje im ekwiwalent pieniężny. W ten sposób z jednej strony ogranicza się nadużywanie prawa do ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop, a z drugiej strony skłania się tę kategorię osób do przestrzegania zasad medycyny pracy służących regeneracji psychicznej i fizycznej pracowników. Prawo do corocznego płatnego urlopu jest konstytucyjnym prawem każdego pracownika (art. 66 ust. 2 konstytucji). W konstytucyjnym ujęciu tego prawa stanowczo akcentuje się prawo do urlopu. W szczególności nie ma w nim mowy o ekwiwalencie pieniężnym za

prawo niezbywalne, którego pracownik nie może się zrzec. Nie znamy jeszcze konkretnego brzmienia projektowanych rozwiązań, tym niemniej sama koncepcja pozbawienia grupy pracowników samorządowych prawa do ekwiwalentu za urlop musi budzić wątpliwość co do zgodności z ustawą zasadniczą. Jeśli grupa pracowników pozbawionych prawa do ekwiwalentu miałaby zostać wyodrębniona w oparciu o kryterium zajmowanego stanowiska pracy, można by zasadnie stawiać zarzut naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu. Pozbawienie prawa do ekwiwalentu za urlop, jako recepta na potencjalne nadużycia, wydaje się być rozwiązaniem mocno na wyrost. Kodeks pracy stanowi wprost, że pracodawca musi udzielić urlopu w naturze w roku kalendarzowym, w którym pracownik uzyskał do niego prawo, a przy tym zgodnie z planem urlopowym. Wypłata ekwiwalentu pieniężnego jest jedynie zastępczą formą realizacji obowiązku pracodawcy w tym zakresie, znajdującą zastosowanie wówczas, gdyby z powodu zakoń-

Ekwiwalent za urlop wypoczynkowy nie jest natomiast jakimś dodatkowym świadczeniem, tylko rekompensatą za to, że pracownik nie mógł – z różnych przyczyn – wykorzystać przysługującego mu urlopu w naturze. Jest więc on ściśle powiązany z samym urlopem. W każdej grupie zawodowej, a zwłaszcza w grupie pracowników administracyjnych, specjalistów, kierowników, zdarzają się sytuacje, gdzie pracownicy mają bardzo dużo zaległego urlopu z uwagi na to, że po prostu nie mają kiedy go wykorzystać. Jeżeli z takim zatrudnionym stosunek pracy został rozwiązany, nie powinien być on z tego tytułu traktowany gorzej niż osoba, która swój urlop wykorzystywała w całości w każdym roku kalendarzowym. Oczywiście z innych podstaw nawiązania stosunku pracy, takich jak mianowanie czy powołanie, mogą wynikać określone odrębności, uwarunkowane ich specyfiką, np. czas trwania powołania czy poprzedzenie go konkursem. Jednak prawo

niewykorzystany urlop jako prawie pracownika alternatywnym do płatnego urlopu. Zasadą jest zatem korzystanie z urlopu płatnego, a wyjątkiem jest pobranie ekwiwalentu pieniężnego dopiero, gdy zachodzą okoliczności prawne lub faktyczne uniemożliwiające pełne wykorzystanie urlopu. W konstytucyjnym ujęciu prawa urlop charakteryzuje jego cykliczność w ciągu roku. Nie jest zatem wskazane kumulowanie niewykorzystanego urlopu, a w związku z tym również pobieranie ekwiwalentu za niewykorzystany urlop. Zasadą konstytucyjną jest powszechność przyjmowanych rozwiązań prawnych. Podmioty o cechach podobnych powinny być podobnie traktowane. W tym przypadku cechą tożsamościową jest pełnienie przez osoby funkcji kierowniczych w systemie organów władzy publicznej. Skoro wójt wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, to byłoby nieracjonalne, aby któryś z pracowników urzędu, a zatem osób mu podległych, miał ustalać czas trwania urlopu

stosunku pracy wykorzystanie urlopu w naturze było niemożliwe. Wydaje się, że walka z ewentualnymi nadużyciami powinna przede wszystkim opierać się na skuteczniejszym wykorzystaniu uprawnień władczych pracodawcy w zakresie udzielania urlopow, w szczególności optymalnego ustalania planów urlopowych. Niezależnie od powyższego, może budzić zrozumiałą sprzeciw uprawnienie wójta czy burmistrza do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop w sytuacji, gdy jego stosunek pracy rozwiązuje się wraz z wygaśnięciem mandatu, lecz jest on wybierany na kolejną kadencję. Obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości przeniesienia urlopu wypoczynkowego w naturze na mocy porozumienia stron – w przypadku kontynuowania zatrudnienia pracownika na innej podstawie niż umowa o pracę – bezpośrednio po upływie pierwszej kadencji. Artykuł 171 par. 3 k.p. wprost ogranicza zakres tej regulacji jedynie do umów o pracę. Wydaje się, że wynika to z przeoczenia ustawodawcy – i to jest przeoczenie zdecydowanie warte naprawienia. © P

do urlopu, a co za tym idzie do ekwiwalentu, w przypadku niewykorzystania go w naturze jest prawem fundamentalnym w prawie pracy, stanowiącym jedno z najistotniejszych uprawnień pracowników. W tym zakresie jakiegokolwiek odrębności wynikające z innych podstaw nawiązania stosunku pracy czy innej specyfiki (warunków) pracy nie powinny mieć znaczenia prawnego ani faktycznego. Pozbawienie określonej grupy pracowników prawa do ekwiwalentu mogłoby też prowadzić do nadużyć. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, w których pracownicy celowo nie użytkowałyby zgody na urlop wypoczynkowy tylko dlatego, aby pracodawca mógł obejść przepisy o urlopiach w naturze i zaoszczędzić na wypłacie ekwiwalentu. Jeśli pracodawca chce, aby pracownik nie miał zaległego urlopu, powinien do końca września każdego roku udzielić pracownikowi wolnego i zobowiązać go do jego wykorzystania. © P

wójta. Również ryzykowne byłoby powierzenie tej kompetencji radzie gminy, bo w części gmin (w których wójt jest w sporze z radą) wywoływałoby to niepotrzebne konflikty między organem wykonawczym i uchwałodawczym. Z tego powodu dopuszczalne jest ustawowe określenie prawa wójta (i podmiotów podobnych) do corocznego płatnego urlopu w inny sposób, niż jest to określone w kodeksie pracy. Parlament powinien też wyciągać wnioski z praktyki. Normowany zakresem wykonywanych zadań czas pracy wójta sprawia, że on sam przesądza o intensywności swojej pracy. W związku z ekwiwalentem pieniężnym za niewykorzystany urlop wytworzyła się prawnie niepożądana, społecznie gorsząca praktyka, że wysocy rangą funkcjonariusze publiczni faktycznie przebywają na urlopiach, ale w celu pobrania ekwiwalentu nie wypełniają wniosków urlopowych. Tego typu praktyki faktycznego wypoczynwania, a zarazem pobierania ekwiwalentu pieniężnego nie da się pogodzić z art. 66 ust. 2 konstytucji i stąd też reakcja ustawodawcy. © P

Stanowisko Państwowej Inspekcji Pracy (pismo GNP-110-4560-16-1/17/PE/RP)

Problemy związane z wykorzystywaniem urlopow wypoczynkowych „na bieżąco” pojawiają się w przypadku wójtów gmin (burmistrzów, prezydentów miast). Wymienione osoby są pracownikami samorządowymi zatrudnionymi na podstawie wyboru. Nie mają oni bezpośredniego przełożonego, bowiem sami wykonują obowiązki pracodawcy wobec podległych pracowników. Natomiast zgodnie z art. 8 ustawy o pracownikach samorządowych pracodawcą wójta jest urząd gminy. Czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta) związane z nawiązywaniem i rozwiązywaniem stosunku pracy wykonuje przewodniczący rady gminy, a pozostałe czynności – także związane z udzielaniem urlopu – wyznaczona przez wójta osoba zastępująca lub sekretarz gminy. Stąd w przypadku niewykorzystania urlopu w ciągu roku kalendarzowego osoba wyznaczona

na ma prawo skierować wójta na urlop, w terminie do końca 30 września następnego roku. Urlopy niewykorzystane w trakcie kadencji wójta, które nie uległy przedawnieniu, przekształcają się w prawo do ekwiwalentu po rozwiązaniu stosunku pracy, co następuje z chwilą wygaśnięcia mandatu (art. 73 par. 2 k. p.). Natomiast nieudzielenie pracownikowi urlopu wypoczynkowego jest wykroczeniem z art. 282 par. 1 pkt 2 k.p. zagrożonym karą grzywny od 1 tys. zł do 30 tys. zł. W praktyce wykroczenia tego może dopuścić się tylko pracodawca lub osoba działająca w jego imieniu, na której spoczywa obowiązek realizowania praw pracowniczych wymienionych w tym przepisie. W odniesieniu do burmistrzów, wójtów, prezydentów miast będzie to osoba wyznaczona przez burmistrza (wójta, prezydenta miasta), w trybie ustawy o pracownikach samorządowych.

PIP PAŃSTWOWA INSPEKCJA PRACY

W przypadku niewyznaczenia takiej osoby odpowiedzialność spoczywać będzie na sekretarzu gminy.

PIP informuje, że jeśli tylko otrzyma do opiniowania projekt zmiany przepisów w powyższym zakresie, z pewnością się do niego ustosunkuje. Obecnie kwestie związane z zatrudnianiem pracowników samorządowych reguluje ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 902) oraz przepisy kodeksu pracy. Z uwagi na to, iż ustawa o pracownikach samorządowych nie określa zasad nabycia i udzielania urlopow, to w odniesieniu do pracowników samorządowych stosuje się w tym zakresie właśnie przepisy kodeksu pracy.