

Warszawa, dnia 15 stycznia 2002 r.

**Opinia prawna**  
**w sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego Federacji Związków**  
**Pracodawców ZOZ i Naczelnej Izby Pielęgniarek i Położnych o stwierdzenie**  
**niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy o negocjacyjnym systemie**  
**kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń (...)**  
**(sygn. akt K. 43/2001)**

Federacja Związków Pracodawców Zakładów Opieki Zdrowotnej RP oraz Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych, reprezentowane przez pełnomocnika, w dniu 5 października 2001 r. wystąpiły do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji RP przepisów art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1995 r. Nr 1, poz. 2, z późn.zm.).

Artykuł 4a w wyżej wskazanej ustawie dodany został ustawą zmieniającą z dnia 22 grudnia 2000 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 5, poz. 45). Ta sama ustawa rozszerzyła zakres podmiotowy nowelizowanej ustawy o „samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej”, kwalifikując je w rozumieniu ustawy do „przedsiębiorców”, oraz wprowadziła do ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408, z późn.zm.) przepisy dyscyplinujące kierowników samodzielnych publicznych ZOZ do nieprzekraczania parametrów przyrostu wynagrodzeń określonych w nowelizowanej ustawie. Intencją uchwalonej w roku 1994 ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców było ustanowienie procedur ograniczających wzrost wynagrodzeń pracowników podmiotów gospodarczych zatrudniających powyżej 50 osób w stopniu pogarszającym sytuację finansową tych podmiotów. Ustawa zastąpiła dotychczasowe regulacje kreujące mechanizm kontrolowanego wzrostu wynagrodzeń, zależnego od sytuacji finansowej podmiotów gospodarczych, którego podstawowym elementem było opodatkowanie zysku tzw. podatkiem od wzrostu ponadnormatywnych wynagrodzeń (popularnie zwanym „popiwkiem”). Zgodnie z ustawą, wskaźniki przyrostu przeciętnych wynagrodzeń (zaliczanych w ciężar kosztów) w podmiotach gospodarczych zatrudniających powyżej 50 osób, miały być

kształtowane na zasadach dialogu społecznego, w ramach ustaleń Komisji Trójstronnej do Spraw Społeczno-Gospodarczych. W art. 1 ustawy, Komisja została określona jako forum współdziałania naczelnych organów administracji państwowej, związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz została upoważniona do uzgadniania i ustalania przedmiotowych wskaźników. Procedurę z tym związaną ustalały dalsze przepisy ustawy. Nie dokonanie przez Komisję Trójstronną stosownych uzgodnień w określonym terminie, uprawniało Radę Ministrów do ustalenia wskaźników przyrostu wynagrodzenia.

Zasadność merytoryczna zastosowania powyższych procedur do samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej zatrudniających powyżej 50 pracowników, nie jest oczywista. W uzasadnieniu rządowego projektu zmiany ustawy (druk sejmowy nr 2482 III kadencji) projektodawca stwierdza, że samodzielność finansowa publicznych ZOZ, w tym również w zakresie kształtowania wysokości środków na wynagrodzenia, uzasadnia poddanie ich takim samym regułom ustalania przyrostu wynagrodzeń, jakie obowiązują przedsiębiorców. Nie można jednakże pominąć w tym miejscu kontekstu społecznego mającego bezpośredni wpływ na podjęcie tego rodzaju decyzji legislacyjnej w końcu 2000 r.

Przedłużający się protest pielęgniarek i żądania płacowe kierowane pod adresem rządu a nie pracodawców, wymusiły stworzenie w jak najkrótszym czasie podstaw normatywnych bezpośredniej ingerencji państwa w gospodarkę finansową samodzielnych publicznych ZOZ. Poddanie tych zakładów przepisom omawianej ustawy w ich dotychczasowym brzmieniu, oznaczałoby wyłącznie powstanie obowiązku kształtowania wysokości wynagrodzeń ich pracowników z zastosowaniem czynników ograniczających, a nie o to przecież chodziło protestującym pracownikom. Dlatego, burząc w pewnym stopniu, logiczną konstrukcję ustawy, ustawodawca pomieścił w niej uregulowania szczególne (art. 4a) ustanawiające mechanizm kształtowania minimalnego przyrostu wynagrodzeń w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej (w zamyśle projektodawcy było aby mechanizm ten obowiązywał przejściowo - w latach 2001 i 2002, co jednak nie potwierdza brzmienie wprowadzonego artykułu nadane w trakcie sejmowych prac legislacyjnych).

Art. 4a ust. 1 ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania wynagrodzeń (...) stanowi:

***„Pracownikom samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej przysługuje od dnia 1 stycznia 2001 r. przyrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, nie niższy niż 203 zł miesięcznie, w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy łącznie ze skutkami wzrostu wszystkich składników wynagrodzenia, z zastrzeżeniem ust. 2.”***

Ustęp 2 w tymże artykule określa zasadę wyliczania kwoty przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pracownika w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej w 2002 r., według podanego tam wzoru.

**Z obszernego uzasadnienia wniosku Federacji Związków Pracodawców ZOZ i Naczelnej Izby Pielęgniarek i Położnych wynika, że cytowany przepis narusza wywiedzione z ogólnej zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) reguły szczególne: sprawiedliwości społecznej, przyzwoitej legislacji, zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz sformułowaną w art. 32 Konstytucji zasadę równości wobec prawa.**

Uzasadnienie wniosku zawiera szczegółową charakterystykę konstytucyjnego wzorca sprawiedliwości społecznej i równości (str. 6 - 8), z przywołaniem też z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Zdaniem Wnioskodawców, zaskarżony przepis przewiduje w r. 2001 średniomiesięczną podwyżkę o 203 zł indywidualnego wynagrodzenia każdego pracownika samodzielnego publicznego ZOZ, bez względu na kondycję finansową pracodawcy i dotychczasową wysokość wynagrodzeń pracowników. Przepisy ustawy zmieniającej z 22 grudnia 2000 r. nie wskazują przy tym źródła sfinansowania podwyżki, co nie gwarantuje sprostania ustawowemu obowiązkowi przez wszystkich pracodawców (z uwagi na ich zróżnicowaną sytuację finansową).

Wnioskodawcy stwierdzają, że *„z przedmiotowego punktu widzenia grupa pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej nie jest żadną „klasą” (kategorią)”,* charakteryzującą się wspólną cechą relewantną, uzasadniającą równe traktowanie w omawianym zakresie. Odwrotnie, jest to grupa społeczna zróżnicowana wewnątrz, w tym w kwestii wysokości zarobków. Ponadto, kwestionowany przepis nie dotyczy wszystkich pracowników służby zdrowia a przede wszystkim niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej. Prowadzi to do konkluzji (str. 8 uzasadnienia), że: *„ustawa zmieniająca rażąco narusza zasadę równości wobec prawa, dyskryminując część podmiotów (i pracowników) tylko z tego względu, że*

*działają w innym reżimie prawnym, inne podmioty z kolei traktuje jednakowo, w warunkach kiedy te podmioty (lub pracownicy) charakteryzują się właśnie posiadaniem istotnych cech różnicujących”.*

O naruszeniu zasady przyzwoitej legislacji oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zdaniem Wnioskodawców świadczą:

1) niejasna treść kwestionowanego przepisu, która może być odczytywana na różne, krańcowo odmienne sposoby,

2) brak określenia podmiotu obowiązku wprowadzonego ustawą zmieniającą oraz źródła pokrycia kosztów przyznanych uprawnień.

**Bez wątpienia należy zgodzić się z zarzutem naruszenia przez art. 4a ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców (...) zasady przyzwoitej legislacji, a w konsekwencji zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, będących elementami demokratycznego państwa prawnego.**

Brzmienie tego przepisu jest nieprecyzyjne w stopniu uniemożliwiającym odtworzenie jednoznacznej intencji ustawodawcy oraz zakresu wprowadzonych uprawnień i obowiązków. Wnioskodawcy formułując zarzuty naruszenia zasad sprawiedliwości i równości społecznej sformułowanych w art. 2 i art. 32 Konstytucji, a także „zasady adekwatności” wyprowadzonej z ogólnej zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), przyjęli jedno z trzech możliwych znaczeń przepisu. **Zarzuty te można również poprzeć, pod warunkiem, że przyjęta wykładnia jest prawidłowa, czego nie można jednak bez wątpienia potwierdzić.**

Abstrahując od możliwego rezultatu wykładni językowo-gramatycznej niefortunnego sformułowania „*przyrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia nie niższy niż 203 zł miesięcznie*”, sugerującego absurdalny wniosek, iż ustawodawca wprowadził obowiązek comiesięcznego podwyższania wynagrodzeń pracowników samodzielnych publicznych ZOZ o 203 zł, można jeszcze wskazać dwie równorzędnie uzasadnione interpretacje zaskarżonego przepisu, dokonane z zastosowaniem reguł wykładni systemowej i celowościowej.

Pierwsza - przyjęta przez Wnioskodawców - prowadzi do konkluzji, że kwota 203 zł określa minimalny przyrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia

każdego pracownika samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w skali roku, poczynając od stycznia 2001 r. (z zastrzeżeniem innej zasady obowiązującej w roku 2002, zgodnie z ust. 2 omawianego artykułu).

Druga natomiast wskazuje, że kwota 203 zł określa minimalny przyrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w globalnym wymiarze całego ZOZ w danym roku, poczynając od stycznia 2001 r. (z zastrzeżeniem j.w.), a wysokość podwyżek wynagrodzeń indywidualnych ustalana będzie w drodze negocjacji, w trybie określonym w art. 4 omawianej ustawy.

Za pierwszym rozumieniem kwestionowanego przepisu przemawiałoby posłużenie się w jego treści wyrażeniem „*pracownikom samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej przysługuje*”, podczas gdy w innych, merytorycznie zbieżnych przepisach ustawy, mowa jest o przyroście przeciętnego wynagrodzenia „*u przedsiębiorcy*”, bądź - jak w ust. 2 tego samego artykułu - „*w samodzielnym publicznych zakładach opieki zdrowotnej*”.

Drugie rozumienie wyprowadzić można z kontekstu normatywnego tworzonego przez przepisy ujednoliconego tekstu ustawy. Zgodnie z jej art. 2 pkt 3, pojęcie „*przeciętne miesięczne wynagrodzenie*” oznacza iloraz ogółu wydatków pieniężnych i świadczeń w naturze wypłacanych pracownikowi z tytułu zatrudnienia u danego pracodawcy (bez wypłat z zysku i odpraw, o których mowa w punkcie 2) i przeciętnego miesięcznego zatrudnienia u tego pracodawcy oraz liczby miesięcy w okresie, w którym przeciętne wynagrodzenie jest ustalane. Jak stanowi art. 3 ust. 6 tejże ustawy - przeciętne miesięczne wynagrodzenie za rok poprzedni, obliczone zgodnie z przepisem art. 2 pkt 3, stanowi wielkość bazową do ustalania przyrostu wynagrodzeń na rok następny. Żaden natomiast przepis ustawy, włącznie z dodanym art. 4a, nie uprawnia do przyjęcia jako kwoty bazowej indywidualnego wynagrodzenia każdego z pracowników w roku 2000 i powiększania go w roku 2001 r. o „wskaźnik” wyrażony w liczbie bezwzględnej 203 zł. Gdyby zgodzić się z taką koncepcją, to zważywszy, że jest to „wskaźnik” minimalny, nasuwa się pytanie, czy w porozumieniu, o którym mowa w art. 4 ustawy (mającym niewątpliwie zastosowanie również do samodzielnym publicznym ZOZ), strony tego porozumienia musiałyby się posłużyć powyższą metodą także w przypadku uzgodnienia wyższej podwyżki niż to założył ustawodawca w art. 4a? Przyjęcie takiej alternatywy prowadziłoby jednak do wewnętrznej sprzeczności przepisów ustawy, szczególnie nierespektowania przepisu ust. 4 w art. 4, który nakazuje aby przepisy ustępów poprzedzających

określających mechanizm kształtowania przyrostu przeciętnego wynagrodzenia u poszczególnych przedsiębiorców nie naruszały odrębnych przepisów w sprawie zasad ustalania warunków wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą.

Przedewszystkim jednak (co już wyżej zaznaczyłam), należy również uznać za uzasadnioną sugestię Wnioskodawców o naruszeniu przez przepis art. 4a omawianej ustawy, rozumiany jako zobowiązujący do podwyżki w roku 2001 indywidualnych miesięcznych wynagrodzeń pracowników samodzielnych publicznych ZOZ przeciętnie o 203 zł w skali tego roku, wartości konstytucyjnych wyprowadzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego, wskazanych w opiniowanym wniosku.

Z kolei optowanie za drugą wersją wykładni jako uzasadnioną systemowo, stanowiłoby zaprzeczenie społecznemu oczekiwaniu mającemu swe źródło w negocjacjach kończących protest społeczny, a upatrującemu w *ratio legis* ustawy zmieniającej z grudnia 2000 r. gwarancji podwyższenia w 2001 r. właśnie wynagrodzenia każdego pracownika zatrudnionego w samodzielnym publicznym ZOZ o minimum 203 zł. **Uchwalenie przepisów o innym znaczeniu merytorycznym, dla ich adresatów oznacza niehonorowanie konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, chociażby przepisy te były zgodne z pozostałymi elementami demokratycznego państwa prawnego głoszonego w art. 2 Konstytucji, wskazanymi przez Wnioskodawców.**

Jeżeli więc żadna z możliwych wykładni art. 4a ust. 1 ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców (...), nie prowadzi do nadania temu przepisowi znaczenia zgodnego z Konstytucją, przepis ten winien być jak najszybciej uchylony. Zauważyć przy tym należy, że - czy to wskutek błędu legislacyjnego, czy niejasnej intencji ustawodawcy - reguła wyrażona w zaskarżonym przepisie wprowadzona została na czas nieokreślony. Wyjątek stanowi tylko rok 2002, w którym przyrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pracowników samodzielnych publicznych ZOZ ustalany będzie według odrębnego wzoru.

*Sporządziła: Wanda Wojnowska-Ciodyk*

