

Warszawa, dnia 23 stycznia 2002 r.

**Opinia prawna**  
**w sprawie skierowanego do TK pytania prawnego składu orzekającego Sądu Rejonowego-Sądu Pracy w Chełmie o zgodność z Konstytucją przepisów ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń (...) i ustawy z 22 grudnia 2000 r. zmieniającej tę ustawę (sygn. akt K. 43/2001)**

Sąd Rejonowy - Sąd Pracy w Chełmie, przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytania prawne:

1) czy art. 4a 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.), w brzmieniu uwzględniającym zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą z dnia 22 grudnia 2000 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 5, poz. 45), jest zgodny z art. 2, art. 7 i art. 20 Konstytucji RP,

2) czy art. 3 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców (...), jest zgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Wątpliwości w kwestii zgodności z Konstytucją wskazanych przepisów, Sąd powziął rozpoznając powództwo o zasądzenie od pracodawcy - Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej - na rzecz pracownicy - po 203 zł za każdy miesiąc pracy, poczynając od stycznia 2001 r., wraz z ustawowymi odsetkami. Podstawą takiego żądania był art. 4a ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców o treści:

**„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.**

**2. W samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej przyrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pracownika, w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy łącznie ze skutkami wzrostu wszystkich składników wynagrodzenia, w roku 2002 nie może być niższy niż kwota ustalona według następującego wzoru: (...).”.**

Cytowany przepis dodany został ustawą z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców (...), w związku z rozszerzeniem zakresu podmiotowego tej ustawy o „samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej”.

Biorąc pod uwagę okoliczności uchwalenia ustawy zmieniającej i treść cytowanego przepisu, Pytający w uzasadnieniu pytania (str. 2) sugeruje naruszenie przez ten przepis wynikających z art. 2, 7 i 20 Konstytucji zasad: dialogu społecznego, zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, tworzenia jasnego, spójnego i zrozumiałego prawa oraz legalizmu. Pytający sugeruje również niezgodność z art. 2 Konstytucji artykułu 3 ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim nadaje dodanemu art. 4a moc obowiązującą przed dniem ogłoszenia, naruszając w ten sposób zasadę niedziałania prawa wstecz oraz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*. W treści uzasadnienia brak jest natomiast potwierdzenia zarzutu niezgodności art. 3 ustawy zmieniającej z art. 7 Konstytucji.

Zgodność z Konstytucją art. 4a ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń (...) została również zakwestionowana przez Federację Związków Pracodawców Zakładów Opieki Zdrowotnej oraz Naczelną Izbę Pielęgniarek, które w dniu 5 października 2001 r. skierowały do Trybunału Konstytucyjnego wspólny wniosek o stwierdzenie przepisu ustępu 1 w tymże artykule z wyprowadzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami: sprawiedliwości społecznej, przyzwoitej legislacji, zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie

prawa oraz z zasadą równości wobec prawa, o której mowa w art. 32 Konstytucji. Wniosek ten oraz niniejsze pytanie prawne oznaczone zostały w TK wspólną sygnaturą K. 43/2001. Stanowisko wobec zarzutów zawartych we wniosku przekazane zostało w opinii prawnej BSE z dnia 15 stycznia br.

I. Artykuł 20 Konstytucji ustanowił zasadę ustrojową społecznej gospodarki rynkowej opartej na trzech założeniach: wolności gospodarczej, własności prywatnej i solidarności oraz dialogu i współpracy partnerów społecznych. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku K. 17/00 (OTK ZU Nr 1(39)2001, poz. 4), zwrócił uwagę, iż społeczna gospodarka rynkowa, o której mowa w art. 20 Konstytucji, wspiera się na solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, co zakłada koncepcję równowagi interesów uczestników rynku i zarazem poszanowania ich autonomii, tworząc konstytucyjną gwarancję negocjacyjnego sposobu rozstrzygania spraw spornych, umożliwiającą przewyciężanie napięć i konfliktów w procesie gospodarowania. (...) Położenie w art. 20 Konstytucji przez ustrojodawcę akcentu na pojęcie „społeczna gospodarka”, oznacza odejście od czysto liberalnego pojmowania ustroju gospodarczego, które odrzucało jakąkolwiek ingerencję państwa w funkcjonowanie mechanizmów rynkowych i oparte było na maksymalizowaniu własnych korzyści przez pracodawcę. Użyte w art. 20 sformułowanie „społeczna gospodarka rynkowa” należy więc rozumieć jako dopuszczalność korygowania praw rynku przez państwo w celu uzyskania realizacji określonych potrzeb społecznych, niemożliwych do spełnienia przy całkowicie swobodnym funkcjonowaniu praw rynkowych. Od strony normatywnej sformułowanie to oznacza zobowiązanie państwa do podejmowania działań łagodzących społeczne skutki funkcjonowania praw rynku, ale jednocześnie dokonywanych przy poszanowaniu tych praw. (TK przywołuje tu poglądy profesorów - P. Sarneckiego i L. Garlickiego).

W uzasadnieniu przedstawionych pytań nie zgłoszono w zasadzie zastrzeżenia na gruncie art. 20 Konstytucji do objęcia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej systemem kształtowania przyrostu wynagrodzeń ich pracowników na podstawie wskaźników uzgodnionych przez Komisję Trójstronną do Spraw Społeczno-Gospodarczych (lub ich ustalania w drodze rozporządzenia Rady

Ministrów, jeżeli Komisja wskaźników tych nie uzgodni). W mniemaniu Pytającego, nie naruszył więc zasady dialogu społecznego wynikającego z art. 20 Konstytucji, artykuł 1 pkt 1 ustawy z 22 grudnia 2000 r. zmieniającej ustawę o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców (...). Dokonał tego natomiast dodany do nowelizowanej ustawy artykułem 1 pkt 3 ustawy zmieniającej - art. 4a, zgodnie z którym (jak stwierdza Pytający), *„ustawodawca nie czekając na podjęcie stosownych negocjacji w roku 2001, wyręczając partnerów społecznych w ich ustawowych i konstytucyjnych uprawnieniach, samodzielnie na rok 2001 i 2002 ustalił przyrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia o określonej przeciętnej wartości identycznej dla wszystkich jednostek”*. (str. 8 uzasadnienia). Pytający m.in. zwraca również uwagę, że dodanie art. 4a nastąpiło bez przeprowadzenia odpowiednich negocjacji ze stroną pracodawców (lub ich organizacjami), z pominięciem faktu, iż obszar negocjowania przyrostu wynagrodzeń w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej należy do kompetencji partnerów społecznych.

Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców (...), Komisja Trójstronna ustala maksymalny przyrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia oraz orientacyjne wskaźniki przyrostu przeciętnego wynagrodzenia w kolejnych kwartałach następnego roku, w terminie do dnia 31 sierpnia roku poprzedzającego. Jeżeli więc do systemu unormowanego w ustawie włączono samodzielne publiczne ZOZ od 1 stycznia 2001 r., to jest oczywiste, że Komisja Trójstronna negocjując parametry przyrostu wynagrodzeń w r. 2001, nie brała jeszcze pod uwagę sytuacji samodzielnych publicznych ZOZ, a nie znajdowało umocowania prawnego uruchomienie odrębnej procedury dla ustalenia wzrostu wynagrodzeń pracowników tych zakładów według innego harmonogramu niż ustalony w omawianej ustawie.

Gdyby nie silna presja społeczna, w postaci protestu (strajku) pielęgniarek, któremu patronował Ogólnopolski Związek Zawodowy Pielęgniarek i Położnych, a w którym uczestniczyły również inne ogólnopolskie organizacje związkowe, potencjalna koncepcja włączenia samodzielnych publicznych ZOZ w przedmiotowy system negocjacji przyrostu płac, zrealizowana zostałaby zapewne w terminie gwarantującym negocjacje społeczne na forum Trójstronnej Komisji. Trzeba jednak zaznaczyć, że Komisja nie dokonała w roku 2000 stosownych uzgodnień, w związku

z czym, na podstawie art. 3 ust. 5 omawianej ustawy, wskaźniki: maksymalnego przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia - rocznego i w kolejnych kwartałach roku 2001, ustaliła Rada Ministrów w rozporządzeniu z dnia 30 listopada 2000 r. (Dz.U. Nr 105, poz. 1111). *Nota bene* - przewidziane w ustawie uprawnienie Rady Ministrów do ustalania powyższych wskaźników relatywizuje wyłączenie i znaczenie dialogu społecznego dla realizacji celu ustawy.

Inicjatywa ustawodawcza rządu (druk sejmowy nr 2482 III kadencji), będąca podstawą uchwalenia ustawy nowelizującej z 22 grudnia 2000 r., była rezultatem rokowań zbiorowych mających na celu zażegnanie konfliktu społecznego osiagającego skalę godzącą w konstytucyjną gwarancję powszechnej ochrony zdrowia. Konflikt ten był w istocie sporem zbiorowym pomiędzy ogólnopolskimi organizacjami związkowymi a rządem, nie jest więc zasadne kwestionowanie udziału organu władzy państwowej jako strony dialogu społecznego.

Należy również uwzględnić status samodzielnych publicznych zakładów opieki społecznej, które choć wyposażone w samodzielność prawną, należą do sektora finansów publicznych. Szczególne zasady gospodarki finansowej tego sektora, uzasadniają pewien ustawowo określony zakres interwencji państwa, korygujący reguły wolnorynkowe. Inne podmioty będące adresatami omawianej ustawy, nie są zaliczane do sfery finansów publicznych.

Wprowadzony do ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców (...) artykuł 4a nie wyeliminował roli stron negocjacji zbiorowych na szczeblu poszczególnych ZOZ. Ustalając minimalne parametry przyrostu wynagrodzeń (uzgodnione w drodze rokowań z organizacjami reprezentującymi protestujących), ustawodawca nie wyłączył przecież stosowania przez te zakłady przepisów art. 4 nowelizowanej ustawy, nakazujących ustalanie faktycznego przyrostu wynagrodzeń w drodze porozumienia stron uprawnionych do zawarcia zakładowego układu zbiorowego pracy.

**W związku z powyższym, wyrażam opinię, iż art. 4a omawianej ustawy nie narusza zasady dialogu społecznego wynikającej z art. 20 Konstytucji.**

II. Naruszenie zasad wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji tj. zachowania przy stanowieniu prawa odpowiedniej *vacatio legis*, nie nadawania uchwalonym

przepisom wstecznego działania (*lex retro non agit*) lecz uwzględnienia odpowiedniego okresu dostosowawczego, zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa oraz obowiązku tzw. przyzwoitej legislacji, winno być odniesione do ustawy nowelizującej z 22 grudnia 2000 r.

Ustawa ta, uchwalona w powyższej dacie, opublikowana w Dzienniku Ustaw (Nr 5) z dnia 24 stycznia 2001 r., wchodziła w życie z dniem publikacji, z tym, że jej art. 1 pkt 1 i 3 wchodziły w życie z mocą wsteczną od 1 stycznia 2001 r.

Konieczność przeznaczenia po uchwaleniu aktu normatywnego, a przed jego wejściem w życie pewnego czasu na zapoznanie się z jego treścią przez adresatów tego aktu traktowane jest jako element państwa prawnego. Zapewnienie stosownego okresu na dostosowanie się do jego treści służy pewności prawa i zaufaniu do państwa i tworzonego przez nie prawa.<sup>1</sup>

Okoliczności uchwalenia i wprowadzenia w życie ustawy zmieniającej z 22 grudnia 2000 r. przemawiają jednakże za uzasadnionym odstępianiem od tych zasad. TK w swoim orzecznictwie, również dostrzegał argumenty przemawiające przeciwko absolutyzowaniu okresu dostosowawczego i wydłużania w czasie *vacatio legis* w przypadku istnienia konstytucyjnie legitymowanego interesu państwowego w rychłym wprowadzeniu w życie nowych przepisów.<sup>2</sup>

Zdeterminowany tokiem negocjacji z protestującymi pielęgniarkami termin wniesienia rządowej inicjatywy ustawodawczej - 18 grudnia 2000 r., uniemożliwił wcześniejsze uchwalenie projektowanej ustawy nowelizującej oraz jej publikację. Intencja ustawy zakładająca podwyżkę wynagrodzeń wszystkich pracowników samodzielnych publicznych ZOZ nie była zaskoczeniem dla jej adresatów, zarówno po stronie pracowników jak i pracodawców. Protest pielęgniarek i ich roszczenia kierowane pod adresem rządu były dostatecznie (a niekiedy wręcz przesadnie) nagłaśniane w mediach. Włączenie samodzielnych publicznych ZOZ w system negocjacyjnego systemu kształtowania przyrostu wynagrodzeń już od 1 stycznia 2001 r., umożliwił dokonanie podwyższenia wynagrodzeń pracowników tych zakładów za okres całego roku. Retroakcyjność przepisów określających kwotę tych

---

<sup>1</sup> J. Oniszczyk, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE, Kraków 2000, s.94

<sup>2</sup> por. *op. cit.*, s. 95

podwyżek była więc usankcjonowana interesem społecznym jak i państwowym (zażegnanie konfliktu społecznego godzącego w inne wartości konstytucyjne).

**Przepis art. 3 ustawy nowelizującej z dnia 22 grudnia 2000 r., stanowiąc o wejściu w życie tej ustawy z dniem ogłoszenia oraz o nadaniu mocy wstecznej przepisom konkretyzującym rezultat negocjacji społecznych, nie naruszał konstytucyjnych reguł demokratycznego państwa prawnego, wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji.**

Ocenie zgodności z art. 7 Konstytucji winien być natomiast poddany art. 4a ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców, a nie art. 3 ustawy z 22 grudnia 2000 r., nowelizującej tę ustawę.

Jak słusznie stwierdzono w uzasadnieniu opiniowanego pytania prawnego (str. 11), działanie organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa będące treścią zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji, „*oznacza m.in. obowiązek stanowienia takiego prawa, które jest stosowalne. Tworzenie prawa, które już w momencie jego uchwalania można uznać, choćby częściowo za niewykonalne, stoi w sprzeczności z zasadą legalizmu*”.

Nie jest jednakże uprawnione twierdzenie, iż w rozpatrywanym wypadku ustawodawca winien przewidzieć, iż samodzielne powszechnie zakłady opieki zdrowotnej nie będą miały środków finansowych na realizację podwyżek nakazanych w art. 4a ustawy nowelizującej. Błędne jest również założenie, że realizacja tych podwyżek winna nastąpić już z końcem stycznia 2001 r., co oczywiście nie byłoby realne. Nie można przecież pominąć faktu, że przedmiotowy przepis wskazuje wysokość przeciętnego wzrostu miesięcznego wynagrodzenia w 2001 r. uwzględniającego wszystkie jego składniki, w związku z czym średniomiesięczny podwyżka nie musiała być rozłożona proporcjonalnie na wszystkie miesiące roku lecz np. zrealizowana w premii wypłacanej kwartalnie. (Odrzucając jako nieprawidłową sugerowaną w mediach wykładnię, że omawiany przepis zobowiązuje do comiesięcznych podwyżek o 203 zł wynagrodzenia każdego pracownika).

Kwestia sfinansowania wprowadzonych podwyżek była m.in. przedmiotem debaty sejmowej w dniu uchwalenia ustawy nowelizującej - 22 grudnia 2000 r. W podsumowaniu dyskusji, odnotować można wypowiedź sekretarza stanu w

Ministerstwie Zdrowia p. Tomasza Grottela, który stwierdził: „Gwarancje wzrostu wynagrodzeń daje pracownikom właśnie zapis dotyczący minimalnego wzrostu wynagrodzeń pracowniczych w zakładach opieki zdrowotnej. Nie ma w tej ustawie powiązania tego wzrostu z renegocjacjami prowadzonymi przez zarządzającego zakładem z kasą chorych. Wzrost wynagrodzeń jest obligatoryjny. Wskazujemy natomiast źródło finansowania tego wzrostu poprzez prowadzone renegocjacje zarządzającego z odpowiednią kasą chorych, ponieważ z obliczeń, które zostały dokonane i przedstawione w załączniku do projektu ustawy, wynika, iż w systemie ubezpieczeń zdrowotnych w roku 2001 kwota, która dodatkowo trafia do tego systemu, pokrywa koszt wprowadzenia tego rozwiązania na dwa najbliższe lata. Tak więc jest gwarancja istnienia odpowiedniej puli środków w systemie, zabezpieczającej podniesienie wynagrodzeń pracowniczych w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej o kwotę wynikającą z jurysdykcji tej ustawy.”<sup>3</sup>

Ponadto, w omawianym okresie, w pracach sejmowych podnoszona była kwestia wysokości składki na ubezpieczenia zdrowotne. W kalkulacjach sfinansowania skutków ustawy nowelizującej z 22 grudnia 2000 r. mogła być więc uwzględniana jaka realna ewentualność podwyższenia tej składki.

**Dlatego sędzę, że wniosek sugerujący nieracjonalność ustawodawcy, który uchwalił prawo z założenia niewykonalne, nie znajduje uzasadnienia. W konsekwencji - artykuł 4a ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców (...) nie narusza zasady praworządności formalnej głoszonej w art. 7 Konstytucji.**

III. Jak stwierdził jednoznacznie Trybunał Konstytucyjny w wyroku K. 11/99, rozstrzyganie wątpliwości interpretacyjnych poprzez przyjęcie założeń prowadzących do wykładni pozostającej w sprzeczności z Konstytucją, nie jest działaniem prawidłowym. Wówczas gdy językowe sformułowanie danego przepisu pozwala na ustalenie takiego jego rozumienia, które pozwoli na ustalenie jego treści w zgodzie z Konstytucją, to nie ma konieczności orzekania, że przepis jest z Konstytucją niezgodny. Prawidłowemu zastosowaniu techniki wykładni ustaw prowadzącej do nadania im znaczenia zgodnego z Konstytucją należy przyznać pierwszeństwo. Taka

---

<sup>3</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 95 posiedzenia Sejmu III kadencji w dniu 22 grudnia 2000 r., s. 266



wykładnia stanowiąca konsekwencję domniemania konstytucyjności ustawy oraz racjonalności ustawodawcy (K.27/98).<sup>4</sup>

W opinii z dnia 15 stycznia 2002 r. stwierdziłam, że 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, w związku z czym przepis ten, naruszający zasadę przyzwoitej legislacji, a w konsekwencji - zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, winien być jak najszybciej uchylony (choć warto zastanowić się nad skutkiem jego uchylecia z dniem ogłoszenia wyroku TK na tle realiów 2001 r.).

Poglądu powyższego nie odnoszę do przepisu ustępu 2 w tym samym artykule, którego konstytucyjność z przyczyn sformułowanych w odniesieniu do ustępu 1, nie budzi zastrzeżeń.

*Sporządziła: Wanda Wojnowska-Ciodyk*

---

<sup>4</sup> (w:) J.Oniszczyk, op.cit., s. 111