



PR II 490/92/2002

K. 35/02

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Federacji Związków Pracodawców Zakładów Opieki Zdrowotnej o stwierdzenie niezgodności art. 4a ust. 1 i 2 w zw. z art. 2 pkt 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 ze zm.) z art. 2, art. 20 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 3 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o negocjacyjnym systemie ukształtowania przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw i ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 45) z art. 2 Konstytucji RP,

- na podstawie art. 33 w zw. z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) przepis art. 4a w zw. z art. 2 pkt 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 ze zm.) jest zgodny z art. 2, art. 20 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) przepis art. 3 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o negocjacyjnym systemie ukształtowania przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw i ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 45) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto wnoszę o łączne rozpoznanie niniejszej sprawy ze sprawą z wniosku Federacji Związków Pracodawców Zakładów Opieki Zdrowotnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz z pytania prawnego Sądu Rejonowego - Sądu Pracy w Chełmie, zarejestrowaną pod sygn. K. 43/2001, z uwagi na tożsamość przedmiotową obydwu tych spraw.

Uzasadnienie

Przepisy zakwestionowane niniejszym wnioskiem są już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego w sprawie (sygn. K. 43/2001) z wniosku innej Federacji Związków Pracodawców Zakładów Opieki Zdrowotnej RP oraz – dołączonego do tego wniosku – pytania prawnego Sądu Rejonowego – Sądu Pracy w Chełmie. Wzorce kontroli wskazane w niniejszej sprawie również pokrywają się z wzorcami wskazanymi w sprawie sygn. K. 43/ 2001. Tożsamy zakres przedmiotowy obydwu tych spraw uzasadnia łączne ich rozpoznanie.

Prokurator Generalny, w piśmie z dnia 31 stycznia 2002 r., przedstawił stanowisko w sprawie sygn. K. 43/2001 (DSK I 490/127/2001), w którym uznał, że art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw (zwanej dalej ustawą o negocjacyjnym systemie ...) jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 20 i art. 32 Konstytucji RP oraz że art. 3 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu

przeciętnych wynagrodzeń u pracodawców oraz o zmianie niektórych ustaw i ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (zwanej dalej ustawą nowelizującą) jest zgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Argumentacja uzasadniająca powyższe stanowisko, w zakresie wzorców kontroli z art. 2, art. 20 i art. 32 Konstytucji, w pełni odnosi się również do zarzutów podniesionych w niniejszej sprawie, dlatego też załączam odpis stanowiska Prokuratora Generalnego z dnia 31 stycznia 2002 r., jako integralną część uzasadnienia w niniejszej sprawie.

Uzupełniającego ustosunkowania się wymaga zarzut odnoszący się do art. 4a w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy o negocjacyjnym systemie (...), w płaszczyźnie wzorca z art. 32 Konstytucji. Wnioskodawczynie, uzasadniając ten zarzut, podnosi, że obowiązek zapewnienia pracownikom samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej przyrostu wynagrodzeń, określonego w art. 4a ust. 1 i 2 ustawy o negocjacyjnym systemie (...), nie dotyczy zakładów zatrudniających poniżej 50 pracowników, bowiem - zgodnie z treścią art. 2 pkt 1 tej ustawy - przedsiębiorcą, w rozumieniu ustawy, jest tylko samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej zatrudniający powyżej 50 pracowników. Zastosowane przez ustawodawcę kryterium liczby zatrudnionych - w ocenie Wnioskodawczynie - w sposób nieuzasadniony różnicuje prawa i obowiązki podmiotów należących do tej samej kategorii. Zróznicowanie to dotyczy, z jednej strony, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, z drugiej zaś - pracowników tych zakładów. W przekonaniu Wnioskodawczynie, nie istnieją żadne istotne różnice pomiędzy zakładami, o których mowa, zatrudniającymi np. 49 pracowników, a zatrudniającymi np. 51 pracowników, które uzasadniałyby zróznicowanie wynagrodzenia pracowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w zależności od liczby zatrudnionych w danym zakładzie, tym bardziej że wykonują oni pracę tego samego rodzaju, zgodnie z jednolicie określonymi kwalifikacjami zawodowymi. Natomiast w odniesieniu do tej kategorii podmiotów, którą stanowią

samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, zastosowane kryterium powoduje, że kosztami realizacji ustawowej podwyżki wynagrodzeń obciążone zostały tylko zakłady zatrudniające powyżej 50 pracowników, przez co oferty składane kasom chorych przez te zakłady będą niekonkurencyjne w stosunku do ofert samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej zatrudniających poniżej 50 pracowników oraz wobec ofert niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej, które nie mają obowiązku stosowania art. 4a ustawy. Koszty podwyżki wynagrodzeń, wynikającej z zakwestionowanego przepisu, przy braku dodatkowych środków na ten cel, wpłyną bowiem na podwyższenie globalnych i jednostkowych kosztów (cen) udzielanych świadczeń zdrowotnych. Kasy chorych zaś, zgodnie z ustawą o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, powinny wybrać ofertę tańszą, jeżeli oferowane świadczenia są na podobnym poziomie jakości.

Odnosząc się do tego zarzutu, stwierdzić należy, że ustawa nowelizująca z dnia 22 grudnia 2000 r. poszerzyła zakres podmiotowy ustawy o negocjacyjnym systemie (...), włączając do niego również samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej zatrudniające powyżej 50 osób (art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej), a także zobowiązała strony uprawnione do zawarcia zakładowego układu zbiorowego, które ustalają u przedsiębiorcy, w drodze porozumienia, przyrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym roku, do uwzględnienia także postanowień zawartych w art. 4a (art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej). Przepis art. 4a ust. 1 ustawy o negocjacyjnym systemie (...) stanowi, że 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. W ust. 2 art. 4a, określone zostały parametryczne wskaźniki minimalnego wynagrodzenia pracownika tych zakładów w roku 2002. Zakwestionowany przepis art. 4a określa więc

minimalną wielkość podwyżki wynagrodzeń, o których mowa, w latach 2001 i 2002, przy czym w roku 2001 ma ona postać skonkretyzowanej kwoty – 203 zł miesięcznie.

Punktem wyjścia dla oceny zakwestionowanych przepisów, w płaszczyźnie konstytucyjnej zasady równości, jest ustalenie kręgu adresatów zawartych w nich norm prawnych. W szczególności chodzi o to, czy adresatami są tylko pracownicy samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej zatrudniających powyżej 50 osób, czy też wszyscy pracownicy takich zakładów, bez względu na ilość zatrudnionych w nich osób. Od tej oceny zależy bowiem, czy zakwestionowane przepisy wprowadzają jakiegokolwiek zróżnicowanie podmiotów, do których są adresowane.

Wnioskodawczyni, z legalnej definicji przedsiębiorcy (art. 2 pkt 1 ustawy o negocjacyjnym systemie ...), wywodzi istnienie kryterium – w postaci liczby zatrudnionych osób – różnicującego zarówno pracowników uprawnionych do podwyżki wynagrodzeń w wysokości określonej w zakwestionowanych przepisach, jak i samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej w zakresie obowiązku realizacji tego uprawnienia.

Przede wszystkim, należy podnieść, że, z założenia, ustawa o negocjacyjnym systemie (...) jest aktem normatywnym z zakresu zbiorowego prawa pracy, który nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych w indywidualnych stosunkach pracy. „Nie określa ona bowiem praw i obowiązków pracowników i pracodawców, ale – stosownie do jej art. 1 – określa procedury uzgadniania i ustalania wskaźników przyrostu wynagrodzenia zaliczanych w ciężar kosztów u przedsiębiorców zatrudniających powyżej 50 osób” (postanowienie z dnia 3 lipca 1998 r. wydane przez Kolegium Arbitrażu Społecznego przy Sądzie Najwyższym (sygn. KAS 1/98, OSNAP i US z 1999 r. nr 7, poz. 260). Ustawodawca poszerzył – ustawą nowelizującą – zakres podmiotowy ustawy o negocjacyjnym systemie (...), z uwagi na to, że wprowadzenie reformy systemu ochrony zdrowia nastąpiło przy braku

regulacji ustawowej, określającej sposób kształtowania wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej. Pracownicy ci zostali bowiem wyłączeni ze sfery budżetowej i nie zostali objęci żadną inną regulacją (Sprawozdanie stenograficzne z 95. Pos. Sejmu RP III kad., str. 256 – 257). Włączając te zakłady do negocjacyjnego systemu kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców, ustawodawca określił równocześnie minimalną kwotę podwyżki wynagrodzeń pracowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w roku 2001 i 2002.

Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2002 r., sygn. III ZP 32/01 (OSNAP z. 10 z 2002 r., poz. 229), przepis art. 4a ust. 1 ustawy o negocjacyjnym systemie (...) stanowi podstawę indywidualnych roszczeń pracowników zatrudnionych w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej o podwyższenie w 2001 r. przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za pracę o kwotę nie niższą niż 203 zł, w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy. Sąd Najwyższy uznał, że ustawodawca nadał wskaźnikowi z art. 4a ust. 1 ustawy charakter roszczeniowy po to, by zagwarantować jego realizację: albo w formie żądań indywidualnych dochodzonych przed sądami powszechnymi w sprawach z zakresu prawa pracy, albo żądań zbiorowych, formułowanych i wymuszanych w trybie przepisów ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz. U. Nr 55, poz. 236 ze zm.). Wprawdzie uchwała ta dotyczy tylko art. 4a ust. 1 ustawy, o której mowa, bo tylko ten przepis był przedmiotem zagadnienia prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu, ale nie ulega wątpliwości, że taki sam charakter posiada przepis art. 4a ust. 2 tej ustawy.

Roszczeniowy charakter zakwestionowanych przepisów czyni je regulacją wyjątkową w stosunku do przedmiotu objętego ustawą o negocjacyjnym systemie (...), która, co do zasady, nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych w indywidualnych stosunkach pracy. Taki

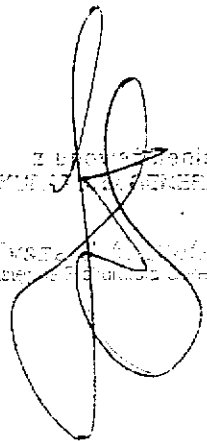
charakter zakwestionowanych przepisów wskazuje również na to, że przyjęta w zakwestionowanych przepisach konstrukcja jurydyczna zawiera ustawową podwyżkę płacy, w latach 2001 i 2002, o minimalne kwoty określone w tych przepisach (powołana wyżej uchwała SN). Skoro zatem ustawodawca określił minimalny wzrost wynagrodzeń pracowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i stworzył gwarancję realizacji tej podwyżki w postaci przyznania pracownikom roszczenia o podwyższenie wynagrodzenia w określonej ustawowo kwocie, to oznacza, że nadał tej regulacji, niejako, samodzielny charakter i objął nią, w jednakowym stopniu, wszystkich pracowników jednostek, o których mowa, bez względu na liczbę zatrudnionych w nich osób. Odmienny pogląd nie znajduje racjonalnego uzasadnienia, bowiem trudno znaleźć argumenty przemawiające za przyznaniem minimalnej podwyżki płac pracownikom takich samych jednostek, w zależności od ilości zatrudnionych w nich osób. Poza tym, każdy kontrolowany przepis powinien być wykładany, o ile to możliwe, w sposób zgodny z Konstytucją. Wyjątkowość zakwestionowanej regulacji, z uwagi na roszczeniowy charakter ustanowionych wskaźników podwyżki wynagrodzeń, pozwala, a nawet nakazuje, przyjęcie takiego rozumienia zakwestionowanych przepisów, które nie sprzeciwia się konstytucyjnej zasadzie równości. Taka wykładania polega na przyjęciu, że gwarancje ustanowione w kontrolowanych przepisach dotyczą wszystkich pracowników jednostek o których mowa. Dodatkowym argumentem wspierającym to rozumowanie jest powszechnie znany społeczny kontekst, w którym doszło do uchwalenia ustawy nowelizującej; była ona bezpośrednim skutkiem trwających w grudniu 2000 r. ogólnopolskich protestów pracowników służby zdrowia zmierzających do zapewnienia każdemu pracownikowi samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej kwotowo określonego minimum przyrostu miesięcznego wynagrodzenia. Poza tym, zakwestionowane przepisy są właśnie w taki sposób zrozumiane w praktyce ich stosowania, na co wskazuje informacja nadesłana do Trybunału Konstytucyjnego przez Ministra

Zdrowia w sprawie sygn. K. 43/2001, z dnia 8 listopada 2002 r. (w załączeniu), z której wynika, że podwyżki o których mowa, wypłacane są także pracownikom samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej zatrudniających poniżej 50 osób.

Reasumując, adresatami norm prawnych zawartych w art. 4a ust. 1 i ust. 2 ustawy o negocjacyjnym systemie (...) są wszyscy pracownicy samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, bez względu na liczbę zatrudnionych w nich osób, a zatem przepisy te nie wprowadzają żadnego kryterium różnicowania zarówno pracowników tych jednostek, jak i samych jednostek.

Z tego powodu, zakwestionowane przepisy art. 4a ustawy, o której mowa, są zgodne z art. 32 Konstytucji RP.

z Urzędu Prokuratora
PROKURATOR GENERALNY
Paweł A. Zieliński
Zastępca Prokuratora Generalnego



Załączniki:

- 1) odpis stanowiska Prokuratora Generalnego z dnia 31 stycznia 2002 r. w sprawie sygn. K. 43/2001,
- 2) odpis pisma Ministra Zdrowia z dnia 8 listopada 2002 r. nr BFA-40/LD/2002.