

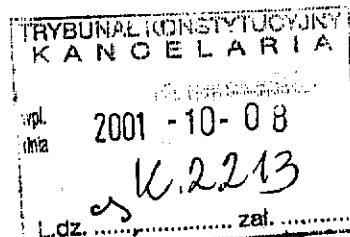
**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

Warszawa

Wnioskodawcy:

1. Federacja Związków Pracodawców
Zakładów Opieki Zdrowotnej RP
z siedzibą w Warszawie, ul. Karowa 2
oraz

2. Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych
z siedzibą w Warszawie, Al. Ujazdowskie 22
reprezentowani przez pełnomocnika
Prof. Michała Kuleszę - radcę prawnego



Warszawa, dnia 5 października 2001 r.

WNIOSEK**o stwierdzenie niezgodności ustawy z Konstytucją**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 31 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643), załączając stosowne uchwały organów statutowych oraz pełnomocnictwa

wnoszę

o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisu art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1995 r. Nr 1, poz. 2 z późn. zm.), wprowadzonego w art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu 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 późn. zm.; dalej jako: "Ustawa zmieniająca") z uwagi na jego niezgodność z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

I.

1. [Legitymacja procesowa Wnioskodawców] Federacja Związku Pracodawców Zakładów Opieki Zdrowotnej RP działa na podstawie ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz.U Nr 55, poz. 235 z późn. zm.) oraz Statutu (§ 1 ust. 2 Statutu). Podstawowym zadaniem związków pracodawców, ich federacji i konfederacji jest ochrona praw i reprezentowanie interesów zrzeszonych członków wobec związków zawodowych pracowników, organów władzy i administracji państwowej oraz organów samorządu terytorialnego (art. 5 przywołanej ustawy). Federacja działa w skali ogólnokrajowej i ma za zadanie ochronę praw i reprezentowanie interesów związków pracodawców zakładów opieki zdrowotnej i ich członków (§ 4 Statutu). Do celów i zadań Federacji należą m. in. oddziaływanie na kształtowanie polityki społecznej i ustawodawstwo w zakresie objętym zadaniami tej organizacji, dotyczącymi interesów pracodawców oraz prowadzenie działań zmierzających do efektywnego wykorzystania środków finansowych (§ 4 pkt 4 i 9 Statutu).

Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych działa na podstawie ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz.U. Nr 41, poz. 178 z późn. zm.). Samorząd pielęgniarek i położnych został stworzony w celu reprezentowania zawodowych, społecznych i gospodarczych interesów tych zawodów (art. 1 ust. 1 przywołanej ustawy).

Tym samym Wnioskodawcy uważają za spełniony warunek z art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.).

2. [Stan prawny i określenie zarzutu] Ustawa 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 art. 2 głosi, iż przez określenie "przedsiębiorca" dla potrzeb niniejszej ustawy należy rozumieć podmioty gospodarki narodowej prowadzące działalność gospodarczą, w tym również jednostki organizacyjne działające na podstawie prawa bankowego, prawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych oraz na podstawie przepisów o działalności ubezpieczeniowej.

W dniu 22 grudnia 2000 r. została dokonana kolejna zmiana powyższej ustawy. Na mocy art. 1 Ustawy zmieniającej ustawodawca objął pojęciem "przedsiębiorca" także samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Ponadto Ustawą zmieniającą dodano art. 4a, którego ust. 1 brzmi: "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”.

Cytowany przepis, który ma charakter uprawniający, nie wskazuje adresata ustawowego obowiązku, nie zawiera odpowiednich przepisów przejściowych, nie określa też źródła sfinansowania podwyżki wynagrodzenia ani mechanizmów przekazywania środków na ten cel. Z formalno-prawnego punktu widzenia przepis nie spełnia wymogów jasności i komunikatywności, a jego stosowanie może doprowadzić do sprzecznych z Konstytucją skutków prawnych.

Zdaniem Wnioskodawców, skarżony przepis jest niezgodny z zasadą państwa prawnego i wywodzonymi z niej zasadami szczegółowymi: sprawiedliwości społecznej, przyzwoitej legislacji, zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) oraz zasadą równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji).

II.

3. [Status podmiotów na rynku usług zdrowotnych oraz źródła finansowania tych usług] Zdaniem Wnioskodawców, ciężar sfinansowania podwyżki wynagrodzenia, którą ustawodawca przyznał określonej grupie społecznej, nie może obciążać samodzielnych podmiotów obrotu prawnego, jakimi są obecnie zarówno samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej jak i Kasy Chorych.

Stanowi obecnie regułę, iż publiczny zakład opieki zdrowotnej działa w formie “samodzielnego zakładu”, wyposażonego w osobowość prawną. Jako podmiot samodzielny, zoz ma działać na zasadzie samofinansowania. Pokrywa zatem z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów koszty działalności i zobowiązań (art. 35b ustawy z 20 sierpnia 1991 o zakładach opieki zdrowotnej, Dz.U. Nr 91, poz. 408 z późn. zm., dalej: ustawa o zoz); również ujemny wynik finansowy musi zostać pokryty ze środków zakładu (art. 60 ust. 4 tej ustawy).

Podstawowym źródłem uzyskiwania przez zoz środków finansowych jest udzielanie odpłatnych świadczeń zdrowotnych na zlecenie Kas Chorych (art. 54 ustawy o zoz w związku z art. 53 ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. Nr 28, poz. 153 z późn. zm., dalej: ustawa o puz). Inne źródła mają znaczenie drugorzędne. Tym samym – **gdyby nie było zewnętrznych źródeł pokrycia kosztu wzrostu wynagrodzeń wraz z pochodnymi wymaganego Ustawą zmieniającą – pokrycie wzrostu kosztów funkcjonowania zoz z tytułu podwyżek musiałoby nastąpić na gruncie re-negocjacji umów, zawartych z Kasą Chorych (lub musiałoby skutkować** znacznym obniżeniem zakresu i poziomu świadczonych usług zdrowotnych).

Jedynie bowiem w wyniku re-negocjacji umowy może zwiększyć się ogólna kwota płacona przez Kasę za wykupione świadczenia zdrowotne. Warto zazna-

podwyżki płac pracowników zoz-ów tylko w latach 2001 i 2002. Nie wiadomo więc, czy rozwiązania z roku 2002 mają znaleźć zastosowanie także w latach kolejnych, czy też może podwyżka płac ma miejsce jedynie w ciągu dwóch wskazanych lat. Czy więc w latach następnych nadal ma zastosowanie wzór przewidziany dla 20002 r. (art. 4a ust. 2), czy może w późniejszym okresie należy stosować zwykłe procedury negocjacyjne opisane w innych przepisach ustawy. Ale jaki punkt wyjścia wziąć wtedy do negocjacji ? Z drugiej strony ustawa milczy w kwestii czasu obowiązywania art. 4a.

Powyższe wątpliwości, niezależnie od tego, kto ma rację przy interpretacji przepisów, pokazują, że obowiązek nałożony Ustawą zmieniającą został sformułowany na tyle nieprecyzyjnie, iż nie sposób z przepisu wydobyć znaczenia, jakie chciał normie prawnej nadać ustawodawca. Do kwestii tej powracam jeszcze w dalszej części niniejszego Uzasadnienia.

4. [Naruszenie zasady państwa prawnego oraz zasady równości wobec prawa] Zdaniem Wnioskodawców, niejasna w istocie treść przepisu, brak w Ustawie zmieniającej wyraźnego wskazania adresata ustawowego obowiązku, procedury wykonania tego obowiązku, a także brak przepisów przejściowych stanowi naruszenie zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz wywodzonych z niej: zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady sprawiedliwości społecznej.

Zgodnie z art. 32 Konstytucji, "wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny." W myśl tej zasady, "osoby znajdujące się w takiej samej lub podobnej sytuacji faktycznej należy traktować tak samo, natomiast osoby znajdujące się w sytuacji odmiennej należy traktować odmiennie". Innymi słowy, wszystkie podmioty (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Równość wobec prawa zakłada równocześnie zasadność wyboru takiego a nie innego kryterium różnicowania podmiotów prawa, uznanie tej a nie innej cechy za istotną, a tym samym za uzasadnioną w regulowanej dziedzinie. Odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Kryteria te muszą mieć:

- po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści, czyli wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium,

- po drugie, kryteria te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych,
- po trzecie wreszcie, kryteria te muszą pozostawać w związku z jakimiś innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych [np.: K. 4/95, K. 3/94, P. 4/96].

Z pojęciem równości wobec prawa ściśle związana jest również zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Sprawiedliwość społeczna jest przede wszystkim zasadą rządzącą rozdziałem dóbr. Wymaga ona, aby różnicowanie poszczególnych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych podmiotów. Trybunał bardzo często podkreślał, iż system prawny powinien być regulowany przez zasadę sprawiedliwości, która domaga się równego traktowania i odrzucenia arbitralności [por. np.: K. 7/90, K. 2/ 97]. "Zadaniem prawodawcy w praworządnym państwie jest sprecyzowanie kryteriów rozdziału dóbr i wyrażenie ich w języku przepisów prawnych, tak aby dało się na ich podstawie możliwie jednoznacznie ustalić, czy i które kategorie obywateli mają prawo do otrzymania rozdzielanych dóbr, w jakich ilościach dobra te zostały przyznane, na kim spoczywają obowiązki realizacji tych praw i w jaki sposób można dochodzić wypełnienia tych obowiązków. W ten sposób rozdział dóbr przez państwo staje się osobną konstrukcją prawną, która zostaje włączona do obowiązującego porządku prawnego i podporządkowana wszystkim zasadom, na których się on wspiera" [U. 7/87].

Zdaniem Trybunału, przy tworzeniu prawa równie istotny jest nakaz określoności przepisów prawnych, rozumiany jako wymaganie sformułowania tych przepisów w sposób zapewniający dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych. Adresatem tego nakazu jest prawodawca. Zasada sformułowana na tej podstawie składa się na koncepcję demokratycznego państwa prawnego, jako tzw. zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa [SK 5/99, U. 6/92, K. 11/94].

Niejasne sformułowanie przepisu skarżonej ustawy co do źródeł finansowania podwyżki powoduje, iż – mimo ustawowego obowiązku (?) po stronie pracodawcy – **nie wszyscy pracownicy zoz-ów otrzymają podwyżki**. Dzieje się tak, ponieważ w zależności od kondycji finansowej zakładu opieki zdrowotnej pracodawca znajduje bądź też nie środki na sprostanie temu obowiązkowi. Z kolei w innych zoz-ach, znajdujących się w dobrej kondycji gospodarczej, podwyżkę otrzymują również ci, którzy zarabiają relatywnie dużo – ustawa mówi o kwocie 203 zł dla (każdego) pracownika zakładu opieki zdrowotnej, nie różnicując ich sytuacji materialnej.

Zdaniem Wnioskodawców, taki stan rzeczy stoi w jaskrawej sprzeczności z za-

sadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji oraz zasadą równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji). Założeniem tzw. sprawiedliwości rozdzielczej (dystrybutywnej), którym to pojęciem posługuje się Trybunał Konstytucyjny – jest idea jednakowego traktowania wszystkich podmiotów w obrębie określonej klasy (kategorii). Być sprawiedliwym to jednakowo traktować istoty równe z pewnego punktu widzenia, tj. mające tę samą cechę charakterystyczną, istotną dla danej klasy (kategorii) ludzi (np. potrzeby, wyniki pracy, zdolności, zasługi) [U 7/87, podobnie K 15/91].

Ponadto, jak już zostało wspomniane, Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że konstytucyjna zasada równości wobec prawa (równości w prawie) polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących [U 7/87, K 15/91]. **Tymczasem, z przedmiotowego punktu widzenia grupa pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej nie jest żadną "klasą" (kategorią).**

Z jednej strony jest ona znacząco różnicowana wewnątrz, z drugiej – coraz więcej usług zdrowotnych świadczonych jest przez sektor prywatny, w którym, w ramach tych samych grup zawodowych, występuje również duże różnicowanie materialne. Ustawa zmieniająca nie dotyczy jednak personelu zoz-ów "niepublicznych" (tj. pozostających w zarządzie prywatno-prawnym), nawet prowadzonych przez tych samych właścicieli – np. samorząd lokalny³.

Z kolei jak wspomniano, wśród personelu publicznych zakładów opieki zdrowotnej są osoby zarabiające bardzo mało oraz takie, które są uposażone wysoko. Tymczasem 203 zł. ustawa przyznała "każdemu".

W powyższym aspekcie **Ustawa zmieniająca rażąco narusza zasadę równości wobec prawa, dyskryminując część podmiotów (i pracowników) tylko z tego względu, że działają one w innym reżimie prawnym**, inne podmioty z kolei traktuje jednakowo, w warunkach kiedy podmioty te (lub pracownicy) charakteryzują się właśnie posiadaniem istotnych cech różnicujących.

5. [Naruszenie zasady adekwatności] Wobec braku wyraźnego określenia źródła sfinansowania podwyżek, a co za tym idzie, przy dowolności interpretacji skarżonego przepisu Ustawy zmieniającej, zdarza się, iż prezentowane są czasami poglądy, że obowiązek przekazania pieniędzy na podwyżki spoczywa na organie założycielskim (właścicielu) zoz-u.

Należy podkreślić, iż obecnie samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej w przeważającej większości należą do władz samorządowych – gminnych lub

³ Zoz-y prowadzone przez samorząd terytorialny w formie spółki prawa handlowego mają status "niepublicznych".

powiatowych. Co prawda, samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej działa na zasadzie samofinansowania (umowy z kasami chorych), może jednak zwracać się do organu założycielskiego o dotację (art. 55 ustawy o zoz). Tym samym istnieje droga prawna, na gruncie której mogłoby dochodzić do przekazania przez organ założycielski środków uprawnionemu zoz-owi. **Gdyby jednak przyjąć, iż na władze samorządowe został nałożony obowiązek przekazania środków na wypłatę wynagrodzenia bez jednoczesnego ustawowego przekazania środków na ten cel, stanowiłoby to ewidentne naruszenie zasady adekwatności, tj. art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji w związku z art. 2 Konstytucji.**

Niezależnie od powyższego, warto w tym samym aspekcie rozważyć także sytuację Kas Chorych. Nasuwa się bowiem pytanie, czy przerzucenie obowiązku sfinansowania podwyżki dla pracowników służby zdrowia na Kasy Chorych – gdyby przyjąć takie rozumienie zaskarżonego przepisu – nie narusza również zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) w aspekcie zachwiania adekwatności pomiędzy zakresem zadań publicznych a ilością przekazanych na nie środków.

Pewną analogię można w niniejszym przypadku wyprowadzić z art. 167 ust. 4 Konstytucji. Co prawda, przepis art. 167 ust. 4 stosuje się wyłącznie do samorządu terytorialnego, ale w praworządnym państwie jest nie do pomyślenia, aby prawodawca w jakimkolwiek przypadku nie respektował zasady adekwatności pomiędzy nałożonym do realizacji zakresem zadań publicznych a wielkością środków przyznanych na ich realizację. W sprawie K 37/97 Trybunał Konstytucyjny orzekł m.in., że jeżeli przedmiotem jego kontroli jest brak określonej regulacji prawnej, badanie konstytucyjności zakwestionowanego aktu prawnego polega na ocenie czy nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości konstytucyjne. Istotne znaczenie w tej materii ma właśnie art. 167 ust. 4 Konstytucji RP, który wprowadza zasadę, że w ślad za zmianą w podziale zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego iść muszą odpowiednie zmiany w podziale dochodów publicznych między państwem a samorządem terytorialnym.

Zasada ta stosuje się niewątpliwie do wszystkich podmiotów wykonujących zadania publiczne, w tym również do samodzielnych podmiotów prawa publicznego – Kas Chorych, które muszą mieć przecież zagwarantowaną materialną bazę realizacji swoich zadań, odpowiednio do aktualnie posiadanych ustawowych obowiązków (zadań publicznych). W przeciwnym wypadku istniałaby rażąca i groźna dysproporcja pomiędzy zakresem obowiązków i źródłami ich finansowania, co prowadziłoby nieuchronnie do naruszania prawa albo z powodu faktycznego zaprzestania realizacji części zadań, albo finansowania ich z innych środków, kosztem pozostałej działalności publicznej podmiotu.

Jak wspomniano, zasadę adekwatności Konstytucja *explicite* zawiera tylko w stosunku do samorządu terytorialnego, poświęcając temu zagadnieniu szczególony, odrębny przepis swojego tekstu. Fakt braku samodzielnych jednostek redakcyjnych (artykułów) ustawy zasadniczej, których adresatami byłyby inne podmioty prawa publicznego, nie oznacza jednak, że zasada adekwatności w stosunku do tych podmiotów nie obowiązuje. Z całą pewnością można i powinno wyprowadzać się ją z art. 2 Konstytucji. Konstrukcja demokratycznego państwa prawnego zakłada bowiem działanie organów państwa w granicach i na podstawie prawa, co samo w sobie implikuje przecież uprzednią korelację pomiędzy przepisami kompetencyjnymi, a przepisami zapewniającymi odpowiednie środki finansowe. Pewną wskazówką będzie tu nawiązanie do stanu przedkonstytucyjnego, kiedy przecież zasadę adekwatności w odniesieniu do samorządu terytorialnego, nieobecną w ówczesnym stanie prawnym, Trybunał wywodził właśnie z zasady demokratycznego państwa prawnego.

Jest zatem oczywiste, że skoro Kasy Chorych są finansowane z innych niż budżet państwa, odrębnych źródeł publicznoprawnych (składka), to stosuje się do nich zasada adekwatności zadań w relacji do tych środków oraz wraz ze zmianą zadań musi występować również zmiana – w tym przypadku zwiększenie – środków. Gdyby – odwrotnie – przyjąć, że te zasady do Kas Chorych nie mają zastosowania, wówczas upada cała konstrukcja ustrojowa państwa, wraz z zasadą państwa prawnego, istotą pojęcia decentralizacji, zasadą pomocniczości itp.; następuje powrót do scentralizowanych mechanizmów finansowania usług zdrowotnych z budżetu państwa, co stoi w jawnej sprzeczności również z wyraźnymi postanowieniami ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym.

Jeżeli więc zaskarżony przepis Ustawy zmieniającej ma być rozumiany jako zobowiązanie dla zoz-u albo dla Kasy Chorych albo dla jednostek samorządu terytorialnego, nakładające na te samodzielne podmioty prawa obowiązek poniesienia ciężaru podwyżek dla pracowników zoz-ów, przedłożony wniosek jest zasadny.

III.

6. [Zagadnienie płacy minimalnej i płac regulowanych] Niezależnie od tego, z jakich źródeł podwyżka wynagrodzeń dla pracowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej miałaby nastąpić, nie ulega wątpliwości, że na mocy cytowanego wyżej art. 4a ust. 1 Ustawy zmieniającej po stronie pracownika samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej rodzi się prawo podmiotowe – możliwość domagania się przysługującej mu podwyżki wynagrodzenia. Z punktu widzenia pracownika oczywistym adresatem takiego roszczenia jest jego pracodawca. Do dochodzenia roszczenia właściwe są sądy pracy.

Zdaniem Wnioskodawców, ustawa nie może jednak obowiązkiem sfinansowania podwyżek dla pracowników zoz-ów obciążać samych pracodawców, również z innych przyczyn niż wskazane poprzednio.

Oto nie ulega wątpliwości, że skarżony przepis nie jest wykonaniem art. 65 ust. 4 Konstytucji – ustawodawca nie podwyższył wysokości płacy minimalnej. Byłoby tak w przypadku, gdyby ustawodawca podniósł stawkę minimalnego wynagrodzenia w kraju, co należałoby traktować jako rozłożony równo na wszystkie podmioty gospodarcze ciężar kosztu pracy, nie wymagający rekompensaty. Jak sadzę, nie zmieniliby tej konkluzji ew. zróżnicowanie płacy minimalnej dla branż gospodarki. Natomiast w skarżonym przypadku ustawodawca podniósł wynagrodzenie wszystkim zatrudnionym (każdemu) w określonej, ale tylko jednej grupie podmiotów gospodarczych – w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej, a więc tylko na części rynku usług zdrowotnych.

Ujmując tę kwestię szerzej, jedyna możliwość przerzucenia na pracodawcę ciężaru ustawowego obowiązku pokrycia kosztów wzrostu wynagrodzeń pracowników istniałaby - zdaniem Wnioskodawców - w przypadku podwyższenia tych wynagrodzeń przez ustawodawcę w trybie art. 65 ust. 4 Konstytucji RP.

Wyrażam pogląd, że przywołany wyżej przepis Konstytucji o płacy minimalnej jest *lex specialis*. W kontekście art. 20 bowiem Konstytucja w ogóle ogranicza możliwość ustalania wysokości wynagrodzenia przez parlament w formach władczych. W ten sposób nastąpiłoby przecież złamanie przepisów o wolności gospodarczej, a publiczne zakłady opieki zdrowotnej, chociaż nie prowadzą działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy Prawo działalności gospodarczej i nie są "przedsiębiorcami" w rozumieniu ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, stanowią istotny element rynku gospodarczego usług zdrowotnych. **Ustalanie zatem "pensji minimalnej" na części rynku miałoby wpływ na inne segmenty tego samego rynku, należące do sektora prywatnego i funkcjonujące jako przedsiębiorcy (podmioty gospodarcze - np. niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej).**

Istnieją oczywiście płace regulowane, np. przepisy regulujące uposażenia dla różnych sektorów usług publicznych – np. Karta Nauczyciela dla nauczycieli. Ale jest to regulacja całościowa, dotycząca sfery usług publicznych w pewnym sensie niezależnych od popytu, a czynnik popytowo-podażowy na rynku usług zdrowotnych jest bardzo ważny.

Pracownicy służby zdrowia nie mają – na szczęście dla podatników – swojej Karty Pracownika Służby Zdrowia, a zresztą nie mogliby już jej mieć, skoro zakłady opieki zdrowotnej stały się samodzielne, a niebawem będą podlegać komercjalizacji i prywatyzacji. Umiejscowienie zoz-ów w Krajowym Rejestrze

Sądowym – jako podmiotów nie zaliczanych do przedsiębiorców lecz włączonych do grupy tzw. “trzeciego sektora” – dobrze ukazuje ów przejściowy wciąż status prawny tych jednostek. Ale z pewnością samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej nie są już składnikiem tzw. “sfery budżetowej”, w której uprawnienia regulacyjne państwa są daleko szersze, a jednocześnie – art. 20 Konstytucji nie ma na tym obszarze bezpośredniego zastosowania.

Choć więc – i tylko dla potrzeb ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców – można było przyjąć, że zakład opieki zdrowotnej jest “przedsiębiorcą”, to na mocy tej ustawy można było jedynie ustalić zasady negocjowania wzrostu wynagrodzeń dla pracowników zoz-ów, nie zaś – jak uczyniono – określać *ex lege* konkretną kwotę wzrostu “przeciętnego wynagrodzenia”.

Ustalenie kwoty 203 zł oznacza eksces legislacyjny w tym sensie, że jest nieuprawnioną ingerencją w stosunki gospodarcze. Ponadto przyjęte rozwiązanie jest tyle konkretne, co nieprecyzyjne – narzuca konkretną kwotę podwyżki, dla wszystkich pracowników zoz-ów, jednocześnie nie uwzględniając zróżnicowanej ani sytuacji podmiotów gospodarczych (“przedsiębiorców”), ani – jak już wspomniano – zróżnicowanej sytuacji samych pracowników zoz-ów.

Skoro państwo w sferze płacy może ustalić dla podmiotów w gospodarce jedynie pensje minimalne, skoro też nie ma ustawy całościowo regulującej uposażenia w służbie zdrowia, a zakłady opieki zdrowotnej nie należą już do tzw. “sfery budżetowej”, to ustawodawca nie mógł być dokonąć “podwyżki” wynagrodzeń zaskarżoną Ustawą zmieniającą bez – z jednej strony – wykroczenia poza uwarunkowania art. 65 Konstytucji, z drugiej – bez złamania przepisów o wolności gospodarczej (art. 20 Konstytucji).

Warto na koniec zauważyć, iż sposób działania władz państwowych w omawianym przypadku przypomina sytuację z lat osiemdziesiątych, z czasów wielkiej inflacji, kiedy to władza dodawała załogom różnych grup pracowników różne “dodatki rekompensujące”. Ale dziś w Konstytucji nie ma absolutnie żadnych podstaw do takiego działania w drodze ustawowej, chyba, iżby przyjęć, że przedmiotowa podwyżka wynagrodzeń pracowników zoz-ów miała być formą świadczenia z zakresu pomocy społecznej. Taki pogląd nie znajduje jednak żadnego oparcia w prawie, skoro podstawy przyznania podwyżki dla pracowników zoz-ów wpisano w ustawę o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców a nie w ustawy z zakresu pomocy społecznej.

IV.

7. [Funkcje przepisów o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu wynagrodzeń] Podstawowym zadaniem ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o

64

zmianie niektórych ustaw, jest określenie zasad kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń w odniesieniu do wskazanych w ustawie przedsiębiorców. W art. 4 ust.1 ww. ustawy prawodawca określił, iż ogólne zasady przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w przedsiębiorstwach na dany rok będą ustalone w drodze porozumienia przez strony uprawnione do zawarcia zakładowego układu zbiorowego pracy. Porozumienie to powinno **uwzględniać sytuację i możliwości finansowe przedsiębiorcy** oraz szczegółowe wskaźniki ustalone zgodnie z art. 3 ust. 3 lub art. 3 ust. 5 tejże ustawy.

Dodany art. 4a (skarżony art. 1 pkt 3 Ustawy zmieniającej) nie stanowi samodzielnego rozwiązania prawnego, odizolowanego od treści innych przepisów ustawy. Wręcz przeciwnie, musi on być interpretowany w bliskim związku z całą ustawą, której jest tylko jednym z elementów. W szczególności oznacza to, iż przyrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia dla pracowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (art. 4a ust. 1) powinien uwzględniać również "sytuacje i możliwości finansowe" tych zakładów. Skarżony art. 3 ust. 1 jest dodatkową dyrektywą (aczkolwiek bardzo rygorystycznie sformułowaną), która musi być uwzględniana przy ustalaniu przyrostu przeciętnego wynagrodzenia dla wymienionej w tym przepisie grupy zawodowej.

Jednak w związku ze wspomnianym szczegółowym ujęciem (203 zł) i literalnym brzmieniem art. 1 ust. 3 Ustawy zmieniającej, pojawia się cały kompleks zagadnień o charakterze formalno-prawnym, które same w sobie (tj. oprócz powodów opisanych w pkt II i III niniejszego wniosku) mogą stanowić wystarczające uzasadnienie do orzeczenia niekonstytucyjności skarżonego przepisu.

Przypomnijmy, iż zgodnie z art. 4a ust. 1 Ustawy zmieniającej "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".

Wykładnia gramatyczna przepisu daje stosunkowo jednoznaczne rezultaty. Mianowicie, począwszy od dnia 1 stycznia 2001 r., **co miesiąc**, pracownikom samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej przysługuje przyrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, nie niższy niż 203 zł (wyjątek dotyczy roku 2002, kiedy przyrost miesięcznego wynagrodzenia nie mógłby być niższy niż kwota ustalona we wzorze - art. 4a ust. 2 Ustawy zmieniającej).

Gdyby interpretować powyższą normę zgodnie z językowymi regułami wykładni, okazałoby się, że pracownicy samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej nabyli na jej podstawie uprawnienie do stałego, co miesięcznego wzrostu wynagrodzenia, o kwotę nie niższą niż 203 zł. Tak określony przyrost wynagrodzenia nie pozostawałby w żadnej relacji do wartości świadczonej pra-

cy, a w szczególności do jej rodzaju, kwalifikacji wymaganych przy jej wykonywaniu oraz jakości i ilości świadczonej pracy. Po kilku latach obowiązywania ustawy pracownicy samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej staliby się najlepiej zarabiającą grupą zawodową w Polsce, a miesięczny przyrost ich wynagrodzenia o 203 zł. trwałby i tak dalej, można rzec w nieskończoność. Oczywiście, rozumowanie to nie bierze pod uwagę nieuchronnej, w krótkim czasie upadłości wszystkich pracodawców...

Językowe reguły wykładni mają oparcie w idealizującym założeniu, że prawodawca jest racjonalny i formułuje przepisy prawne w taki sposób, aby adresaci norm obiektywnie byli w stanie zastosować się do ich dyspozycji. Jeśli przy odwołaniu się do reguł znaczeniowych danego języka przepisy uzyskują jednoznaczny sens normatywny, to na tym proces wykładni się kończy, zgodnie ze znaną paremią: *clara non sunt interpretanda*. Jeśli jednak wykładnia językowa nie daje jednoznacznego rezultatu, wtedy należy odwołać się do pozajęzykowych, głównie funkcjonalnych reguł wykładni. Reguły te nakazują za miarodajny uznać taki sens interpretowanych przepisów, przy którym wyinterpretowana z tych przepisów norma miałaby najsilniejsze uzasadnienie aksjologiczne w ustawie lub akcie wyższego rzędu. Należy jednak pamiętać, iż przedkładanie pierwszeństwa językowych reguł wykładni nad reguły funkcjonalne jest podstawowym warunkiem procesu tworzenia prawa w państwie prawnym. Jeśli bowiem przepisowi nadawałoby się bez ważnych przyczyn inne znaczenie, wbrew jego językowemu sformułowaniu, to rola ustawodawcy byłaby w gruncie rzeczy tylko pozorna.

8. [Możliwości interpretacji] Wracając do art. 4a ust. 1 Ustawy zmieniającej, istnieją co najmniej cztery, wzajemnie się wykluczające, możliwości wykładni tego przepisu.

Po pierwsze moglibyśmy uznać, że niejednoznaczność będąca skutkiem literalnej rekonstrukcji sensu normatywnego przepisu nakazuje nam odwołać się do systemowych i funkcjonalnych reguł wykładni. Przyrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym roku u przedsiębiorcy ustalany jest w drodze porozumienia, przez strony uprawnione do zawarcia układu zbiorowego pracy. Porozumienie takie powinno, o czym już wspomiano, uwzględniać m.in. sytuację i możliwości finansowe przedsiębiorcy. Na tej podstawie, można by było odrzucić gramatyczne znaczenie przepisu i szukać jakiejś innej możliwości interpretacji, akcentując przede wszystkim cel wprowadzenia w życie regulacji oraz skutki jakie może ona przynieść dla płynności finansowej samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Tyle tylko, że przy zastosowaniu wykładni językowej, art. 4a ust. 1 Ustawy zmieniającej nie budzi zasadniczych wątpliwości. Wątpliwości budzą co prawda następstwa, jakie przepis ten może wywołać, jest to już jednak zupełnie inna kwestia. Następstw tych nie powinno się *a priori* likwidować wbrew, co prawda kontrowersyjnej, ale jednak jedno-

66

znacznie wyrażonej w ustawie woli prawodawcy. W przypadku interpretacji funkcjonalnej, brak jest przy tym podmiotu, który miałby kompetencję do ustalenia jednej, trwałej wykładni art. 4a ust. 1 Ustawy zmieniającej. Wartość pewności wykładni prawa podkreślił też Trybunał Konstytucyjny: "ochronie konstytucyjnej podlegać musi zaufanie obywateli nie tylko do litery prawa ale przede wszystkim do sposobu jego interpretacji przyjmowanej w praktyce stosowania prawa przez organy państwa, zwłaszcza, gdy praktyka jest jednolita i trwała w określonym okresie czasu, zaś przepisy na gruncie których owa praktyka została ukształtowana nie pozwalają na przyjęcie jej oczywistej bezzasadności. Określając treść konstytucyjnej zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa nie może ignorować podstawowego faktu, iż w świadomości społecznej treść prawa rozpoznawana jest przede wszystkim ze sposobu jego interpretacji w praktyce stosowania prawa przez organy państwowe." [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 1997 r., sygn. akt U. 11/97].

Trudno przypuszczać, aby w tak delikatnej materii jaką są przywileje płacowe obywateli, można było akceptować zasadę, że ustawodawca wprowadził do porządku prawnego normę prawną tylko po to, żeby w każdym konkretnym przypadku o indywidualnych uprawnieniach pracownika i obowiązkach pracodawcy rozstrzygał sąd. Podważałoby to zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz składającą się również na art. 2 Konstytucji, zasadę przyzwoitej legislacji.

Ponadto, uchwalając art. 4a ust. 1 Ustawy zmieniającej w skarżonym kształcie, prawodawca miał pełną świadomość, że beneficjenci regulacji nie będą mieli i tak żadnych prawnych możliwości wyegzekwowania przyznanych im podwyżek w sądzie. Zgodnie z ugruntowaną linią orzecznictwa sądów powszechnych, "ustawa 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.) 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 wynagrodzeń zaliczanych w ciężar kosztów u przedsiębiorców (...). W żadnym jednak aspekcie ustawa z 16 grudnia 1994 r. nie wchodzi w obszar prawa pracy, to znaczy, nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych w stosunkach pracy i nie uchyla ani nie zmienia postanowień układów zbiorowych pracy."⁴

Gdyby więc przyjąć, że kwota 203 zł jest tylko podstawą do negocjacji a nie uprawnieniem (roszczeniem) każdego pracownika, ustawa o negocjacyjnym

⁴ Postanowienie Sądu Najwyższego z 3 lipca 1998 r., sygn. akt KAS 1/98, opubl. OSNAP 1999/7/260. Analogicznie: wyrok Sądu Najwyższego z 22 września 1999 r., sygn. akt I PKN 267/99, opubl. OSNAP 2001/2/38.

systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców nie była odpowiednim aktem prawnym do skutecznego wprowadzenia podwyżki płac pracowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Po drugie, skoro interpretacja literalna przepisu prowadzi do wniosku, że jedna grupa zawodowa uzyskalaby trwały i bezterminowy wzrost wynagrodzeń, to można zaryzykować również twierdzenie, że taka postać przepisu stanowi klasyczną niedorzeczność – tak rozumiana zasada przyrostu wynagrodzeń jest bowiem w praktyce niewykonalna (*argumentum ad absurdum*). Kwotowy, bezwarunkowy wzrost miesięcznego wynagrodzenia o 203 zł nie daje się ponadto pogodzić z art. 4 ust. 1 ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw, który przy zawieraniu porozumień płacowych nakazuje uwzględniać możliwości finansowe przedsiębiorcy. A zatem, skoro normy tej w praktyce nie da się zrealizować, bo zastosowanie jej doprowadzi do skutków wręcz absurdalnych, to przepis art. 4a ust. 1 Ustawy zmieniającej w ogóle nie powinien być stosowany (*imposibillum nullum obligatio*), a co za tym idzie jego znaczenie jako przepisu prawa ma charakter raczej symboliczny, deklaracyjny niż normatywny.

Po trzecie, można także powiedzieć, że nie ma powodów aby odmawiać możliwości stosowania art. 4a ust. 1 Ustawy zmieniającej. Prawdą jest, że przepis ten może wywołać bliskie niedorzeczności skutki, ale przecież na gruncie językowych dyrektyw wykładni posiada on swój niewątpliwy sens normatywny, który z prawnego punktu widzenia jest w stanie kształtować rzeczywistość zgodnie ze swoją treścią. Można powiedzieć, że uchwalając art. 1 pkt 3 Ustawy zmieniającej prawodawca był świadomy następstw prawnych jakie tym faktem spowoduje. Innymi słowy, jeżeli ustawodawca chce przyznać takie przywileje płacowe wybranej przez siebie grupie zawodowej, to jest to jego decyzja i użytkownicy prawa muszą ją respektować – taka bowiem była intencja racjonalnego ustawodawcy.

Ta interpretacja posiada jednak pewną słabość. Przytoczone rozumienie art. 4a ust. 1 Ustawy zmieniającej nie da się bowiem w żaden sposób pogodzić z szeregiem konstytucyjnie chronionych wartości, na czele z zasadą równości obywateli wobec prawa (art. 32 Konstytucji), o czym była już mowa. Uprzywilejowanie jednej grupy zawodowej rodzi pytania o celowość, zasadność, społeczną sprawiedliwość takiego rozstrzygnięcia oraz powody dyskryminacji innych grup zawodowych. W tym sensie przepis ten byłby z całą pewnością niezgodny z Konstytucją, ale niezgodny z przyczyn, które nie byłyby związane bezpośrednio z jego treścią normatywną (dopiero analiza przepisu w kontekście innych przepisów wyższego rzędu prowadzi do takiego wniosku).

Wreszcie **po czwarte**, także powołując się na zasadę racjonalnego ustawodawcy, można przyjąć (co też uczyniono w pierwszych punktach niniejszego wniosku), że w przepisie art. 4a ust. 1 nie chodzi bynajmniej o 203 zł jako podstawę

18

do negocjacji z pracownikami, lecz o uprawnienie (roszczenie) osobiste każdego pracownika publicznego zoz-u, i nie o comiesięczny przyrost o tę kwotę, lecz o przyrost o tę kwotę przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, liczonego w skali roku. Ta interpretacja, gramatycznie – wydaje się poprawna i do przyjęcia – oznacza jednak akceptację zmiany dotychczasowej funkcji ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców, przynajmniej w zakresie odnoszącym się do tej epizodycznej regulacji⁵.

9. [Zasada przyzwoitej legislacji] W związku z powyższym należy odpowiedzieć na trzy, mające dla niniejszej sprawy kluczowe znaczenie, pytania:

1. czy można uchylać przepisy, których treść nie da się jednoznacznie odczytać przy zastosowaniu normalnie stosowanych reguł wykładni,
2. czy ustawodawca ma prawo uchylać normy prawne, których treść w sposób nie budzący wątpliwości jest absurdalna, na podstawie których nie można zrealizować założonej reguły postępowania, pozornie tylko zapisanej w przepisie oraz
3. czy ww. normy prowadzące do absurdalnych skutków prawnych, łamiących podstawowe wartości konstytucyjne, mogą być co do zasady niesprzeczne z ustawą zasadniczą, nawet przy założeniu, że, zgodnie z zasadą *impossibillum nullum obligatio*, nie będą stosowane?

Na wszystkie te pytania należy odpowiedzieć zdecydowanie negatywnie. Nie jest bowiem tak, że ustawodawca może wprowadzać do porządku prawnego normy, które nie spełniają wymagań "przyzwoitej legislacji", stawiając tym samym obywatela z góry w sytuacji niemożności skorzystania z przyznanych w tej normie uprawnień. Nie jest tak, że ustawodawca może uchylać przepisy, które naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego w aspekcie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Tak bowiem należy również ocenić przepis, którego treść (proste znaczenie językowe) może być odczytywana na różne sposoby, który nie ma wyraźnie określonego podmiotu obowiązku i źródła pokrycia przyznanych uprawnień, który prowadzi do absurdalnych wniosków, do interpretacji skrajnie odmiennych, z których każda obarczona jest zarzutem nielegalności. Uchwalić ustawę to znaczy uchwalić nie jakąkolwiek ustawę, ale ustawę "dobrą", której przepisy są spójne z systemem prawa i zgodne z Konstytucją.

Polski porządek konstytucyjny nie może akceptować obecności w systemie prawa norm, do których daje się stosować wnioskowanie według schematu *argumentum ad absurdum*. Z faktu bowiem, że jakiś przepis nie może być stosowany ze względu na swoją wewnętrzną i nieusuwalną niedorzeczność nie wynika jeszcze, że w sensie normatywnym przepis ten nie obowiązuje. Obowiązuje

⁵ Por. moja opinia z dnia 25 stycznia 2001 r. (zał).

wanie prawa ma charakter czysto formalny. Nawet niedorzeczny przepis obowiązywał będzie zatem tak długo, dopóki w specjalnym trybie nie zostanie uchylony lub zmieniony.

Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, przestrzeganie prawa w Rzeczypospolitej Polskiej jest podstawowym obowiązkiem wszystkich organów państwa, w tym również władzy ustawodawczej (tzw. zasada legalności). Zasada działania w granicach i na podstawie prawa w stosunku do funkcji ustawodawczej polega na tym, że również na ustawodawcy ciąży obowiązek formułowania przepisów w stanowionych ustawach w zgodności z przepisami Konstytucji [K. 4/91]. "Redakcja przepisu powinna umożliwić zrekonstruowanie normy prawnej ze wszystkimi uznanymi w nauce jej elementami. Obowiązkiem ustawodawcy wynikającym z zasady państwa prawnego, a zwłaszcza z poczucia bezpieczeństwa prawnego, a więc właśnie w interesie należytej ochrony praw i wolności jednostek jest takie sformułowanie przepisu, aby dawał on podstawę do względnie jednolitego stosowania" [K. 11/99, zdanie odrębne sędziego Z. Czeszejko-Sochackiego].

Podsumowując, istnieje kilka samodzielnych możliwości wykładni art. 4a ust. 1 Ustawy zmieniającej. Każda z tych interpretacji prowadzi do innego rozumienia treści tego przepisu, a także – co ważniejsze – do innych skutków prawnych; za każdym razem ww. przepis może być stosowany w sposób odmienny. Co istotne, **wszystkie interpretacje art. 4a ust. 1 są sprzeczne z Konstytucją, nie ma zatem żadnej możliwości aby zrealizować dyspozycję normy nie naruszając jednocześnie którejś z wartości ustawy zasadniczej.**

Skarżony przepis normuje kwestie, które powinny być traktowane przez ustawodawcę ze szczególną starannością. Rzecz dotyczy bowiem wynagrodzeń obywateli, dla których art. 4a ust. 1 Ustawy zmieniającej jest swego rodzaju przyrzeczeniem publicznym ze strony dysponentów pieniędzy publicznych. Obywatele mieli pełne prawo przypuszczać, że złożona obietnica (w postaci aktu prawnego) zmaterializuje się stosownie do treści przyrzeczenia. Jak się jednak okazuje, sama treść (znaczenie prawne) tego przyrzeczenia nie jest oczywista, nie mówiąc już o możliwościach jego realizacji, tak faktycznych (ekonomicznych) jak i prawnych.

Gdyby więc nawet okazało się, że Trybunał Konstytucyjny nie znajdzie powodów, aby orzec niezgodność z Konstytucją skarżonego przepisu z przy czyn zaprezentowanych w pierwszej części niniejszego uzasadnienia, to wydaje się, że już sam fakt, iż istnieje tak wiele możliwości rozumienia art. 4a ust. 1 Ustawy zmieniającej, stanowi wystarczającą podstawę do uchylenia go jako sprzecznego z zasadą przyzwoitej legislacji oraz zasadą zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

