

WDPIS

Sygn. akt IV P 559/01

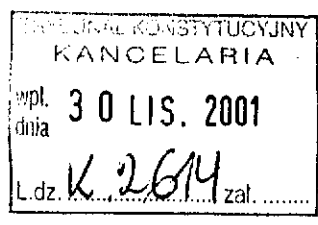
POSTANOWIENIE

Dnia 17 października 2001 r.

Sąd Rejonowy – Sąd Pracy w Chełmie IV Wydział Pracy

w składzie następującym:

Przewodniczący: ASR Artur Rycak
 Ławnicy: Barbara Małek
 Helena Pejo
 Protokolant: Natalia Dzirba



po rozpoznaniu w dniu 5 września 2001 r. w Chełmie

na rozprawie

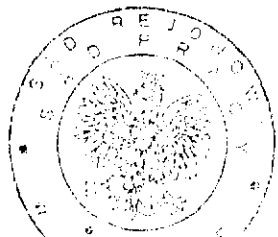
sprawy z powództwa Elżbiety Bednarczuk

przeciwko Samodzielnemu Publicznemu Zespołowi Opieki Zdrowotnej w Chełmie

o wynagrodzenie i odsetki

postanawia:

- I. Przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytania prawne:
 - 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 późniejszymi zmianami) w brzmieniu nadanym przez 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), w szczególności mając na uwadze okoliczności jej uchwalenia, jest zgodny z art. 2, 7 i 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz
 - czy art. 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) jest zgodny z art. 2 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
- II. Postępowanie zawiesić do czasu zakończenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.



Za zgodność z oryginałem
 Małgorzata Kosiorek

Uzasadnienie

W pozwie z dnia 5 czerwca 2001 r. powódka Elżbieta Bednarczuk wniosła o zasądzenie na jej rzecz od Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Chełmie wynagrodzenia za okres od stycznia do maja 2001 r. po 203 zł. za każdy miesiąc wraz z ustawowymi odsetkami od dnia pierwszego każdego miesiąca (od wynagrodzenia za styczeń od dnia 1 stycznia 2001 r. itd.) oraz obciążenie pozwanego kosztami procesu.

Jako podstawę prawną dochodzonych roszczeń powódka wskazała przepisy 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 zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, z których - zdaniem powódki - wynika obowiązek podwyższenia przez pozwanego jej wynagrodzenia od dnia 1 stycznia 2001 r. o kwotę nie mniejszą niż 203 zł miesięcznie. Do chwili wniesienia pozwu powódka nie otrzymała należnych jej wynagrodzeń.

Pozwany w odpowiedzi na pozew wniósł o oddalenie powództwa.

W uzasadnieniu podniósł, iż wskazane przez powódkę przepisy ustawy nie stanowią źródła zobowiązania pracodawcy do wypłaty żądanej kwoty. Pozwany bowiem nie był stroną porozumienia zawartego pomiędzy strajkującymi w grudniu 2000 r. pielęgniarkami i Ministerstwem Zdrowia, działającym w imieniu i na rzecz Rady Ministrów, która z kolei była inicjatorem uchwalenia przez sejm ustawy, a w konsekwencji winna ponieść skutki finansowe jej wprowadzenia. Pozwany nie otrzymał w związku z nowelizacją ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania wynagrodzeń (...) z budżetu państwa, ani z kasy chorych żadnych dodatkowych środków na podwyżki wynagrodzeń.

Na rozprawie w dniu 5 września 2001 r. powódka rozszerzyła powództwo o wynagrodzenie za lipiec i sierpień 2001 r. w wysokości po 203 złote za każdy miesiąc.

Pozwany nie uznał także rozszerzonego powództwa. Poza tym podniósł, iż można mieć wątpliwości, co do zgodności przedmiotowej ustawy z art. 146 Konstytucji, gdyż Rada Ministrów nie zapewniła środków finansowych na wykonanie ustawy.

Sąd Rejonowy - Sąd Pracy w Chełmie zważył, co następuje:

1. Przy rozpoznawaniu niniejszej sprawy Sąd nabrał poważnych wątpliwości, co do zgodności przepisu art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994r. 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 nadanym ustawą 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 art. 2, 7 i 20 Konstytucji, a także art. 3 wymienionej ostatnio ustawy z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem Sądu ustawodawca uchwalając w dniu 22 grudnia 2000 r. wyżej wymienioną ustawę, która wprowadziła do ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw nowy przepis art. 4a, naruszył kilka konstytucyjnych zasad wynikających z art. 2, 7 i 20 Konstytucji, to jest zasady: dialogu społecznego, zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, stanowienia jasnego, spójnego i zrozumiałego prawa oraz legalizmu.

Za niezgodny z art. 2 Konstytucji należałoby ponadto uznać art. 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, w zakresie, w jakim nadaje art. 4a wyżej wymienionej ustawy moc obowiązującą przed dniem jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, przez to, że narusza - wynikające z tego przepisu - zasady niedziałania prawa wstecz oraz zachowania odpowiedniego *vacatio legis*.

2. Zgodnie z art. 20 Konstytucji podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych.

Zasada dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowiąca na gruncie Konstytucji jedną z podstaw społecznej gospodarki rynkowej stała się treścią przepisów konstytucyjnych w ślad za przepisami prawa Unii Europejskiej oraz społecznej akceptacji rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych na drodze koncyliacyjnej.

Formuła dialogu i współpracy partnerów społecznych jest obecnie jednym z elementów modeli ustrojowych wielu państw europejskich, zaś szczególne zainteresowanie problematyką dialogu społecznego odnotowuje się w polskiej i europejskiej doktrynie prawa pracy.

Należy podnieść, iż dialog i współpraca, o której mowa w omawianym przepisie ma zarówno swój obszar tematyczny, jak i strony, dla których posłużono się terminem „partnerzy społeczni”.

Termin „dialog partnerów społecznych” odnajdujemy w art. 118 B Traktatu Rzymskiego, a następnie w art. 12 Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników, przyjętej przez państwa członkowskie Unii Europejskiej w Strasburgu w roku 1989. Odnosi się on w tych dokumentach do prawa negocjowania i zawierania przez pracowników i pracodawców układów zbiorowych pracy.

Art. 136 Traktatu Amsterdamskiego wymienia m. in. dialog społeczny jako ogólny cel dążeń ze strony Wspólnoty i Państw Członkowskich w zakresie prawa pracy.

Podobnie w aktach normatywnych Międzynarodowej Organizacji Pracy spotykamy uregulowania odnoszące się do współpracy i konsultacji pomiędzy pracodawcami i pracownikami na szczeblu ogólnokrajowym, branżowym i przedsiębiorstwa (zalecenie MOP nr 94, 113 i 152 oraz konwencja nr 144).

Termin ten wprowadzony do polskiej Konstytucji, był więc „terminem zastanym”, którego odniesienia były dla polskiego ustawodawcy konstytucyjnego

znane, a zatem - co należy podkreślić - jego interpretacja jest w pewien sposób uwarunkowana dotychczasowym sposobem wykładania jego treści w krajach Unii Europejskiej.

Sam termin został recypowany do polskiego systemu prawnego w wyniku przyjętego przez Polskę zobowiązania - wynikającego z art. 68 układu stowarzyszeniowego pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi - do zbliżania obecnego i przyszłego ustawodawstwa polskiego do istniejącego we Wspólnotach (por. na ten temat i szerzej na temat dialogu społecznego: W. Seweryński, Dialog społeczny. Współzależność gospodarki i prawa pracy, Referaty na VI Europejski Kongres Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa 1999, s.11 i nast.).

Dialog społeczny prowadzony jest przez podmioty zwane „partnerami społecznymi”, przez których rozumie się w doktrynie prawa pracy pracowników reprezentowanych przez związki zawodowe lub ich organizacje oraz pracodawców (lub ich organizacje).

Za partnera społecznego nie uznaje się natomiast państwa (działającego przez swoje organy), które powinno obecnie pełnić raczej rolę arbitra, a zarazem gwaranta minimalnych uprawnień pracowników (por. G. Goździewicz, Porozumienia w zbiorowym prawie pracy, [w:] Nowe układy zbiorowe. Przełom czy kontynuacja?, (red.) J. Wratny, Warszawa 1998, s.15).

Przy wykładni art. 20 Konstytucji w doktrynie prawa pracy podkreśla się, iż traktowanie państwa w charakterze partnera społecznego nie odpowiadałoby tradycyjnemu pojmowaniu partnerów społecznych i utrwalonym zwyczajom językowym (por. W. Sanetra, Konstytucyjne prawo do rokowań, PiZS 1998, nr 12, s. 7). W tym zakresie punktem odniesienia są regulacje prawa Unii Europejskiej i praktyka dialogu społecznego mająca w krajach Europy Zachodniej swoje utrwalone tradycje. Ponadto podnosi się, iż gdyby intencją prawodawcy konstytucyjnego było traktowanie państwa jako partnera społecznego, to w art. 20 Konstytucji zaznaczone zostałoby, iż społeczna gospodarka rynkowa opiera się także na dialogu i współpracy organów władzy publicznej, którą to kategorią Konstytucja się posługuje (W. Sanetra, dz. cyt., s. 7).

Odmienne traktowanie państwa na tle art. 20 Konstytucji oznaczałoby przekreślenie europejskich tradycji w zakresie dialogu społecznego i nie odpowiadałoby współczesnemu pojmowaniu społecznej gospodarki rynkowej.

W nowym ustroju zbiorowych stosunków pracy państwo ma za zadanie tworzyć prawną przestrzeń dialogu dla partnerów społecznych, przez stanowienie odpowiednich regulacji ustawowych, będąc zarazem jego inicjatorem i gwarantem. Ponadto może w nim uczestniczyć obok partnerów społecznych w charakterze trzeciej strony dialogu (por. W. Seweryński, dz. cyt., s. 21).

Dialog partnerów społecznych w zbiorowych stosunkach pracy polega na negocjowaniu i zawieraniu układów zbiorowych pracy oraz innych porozumień zbiorowych na szczeblu zakładowym, branżowym, zawodowym i ogólnokrajowym, rozwiązywaniu sporów zbiorowych oraz uczestniczeniu pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem (por. G. Goździewicz, Podstawowe zasady zbiorowego prawa pracy, [w:] Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce rynkowej, (red.) G. Goździewicz, Toruń 2000, s. 47). Na szczeblu ogólnokrajowym dialog trójstronny

odbywa się od kilku już lat w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, która stanowi formę instytucjonalizacji dialogu społecznego.

Wobec wyraźnego określenia w art. 20 Konstytucji, iż dialog i współpraca partnerów społecznych jest jednym z fundamentów społecznej gospodarki rynkowej, zasada dialogu społecznego stała się obecnie jedną z fundamentalnych zasad zarówno zbiorowego prawa pracy, jak i zasad ustrojowych. W konsekwencji należy uznać, iż ustawodawca przyznał prymat w rozwiązywaniu konfliktów społecznych na drodze dialogu partnerów społecznych, tj. związków zawodowych i organizacji pracodawców, mając na uwadze równość i autonomię partnerów, zaś zawieranie porozumień uznał jako najlepszą metodę utrzymywania pokoju społecznego. Oznacza to, iż żadna ze stron nie powinna być traktowana przez ustawodawcę w sposób uprzywilejowany, zaś rola państwa nie może polegać na regulowaniu stosunków społecznych będących przedmiotem dialogu bez uwzględnienia stanowisk stron, czy też na zupełnym pomijaniu przewidzianych prawem procesów dialogu i władcym wkraczaniu organów państwa w przestrzeń dialogu.

Tymczasem, uchwalenie art. 4a przedmiotowej ustawy nie poprzedzone konsultacjami pomiędzy partnerami społecznymi i umieszczenie go w ustawie, która zakłada współpracę partnerów społecznych w zakresie kształtowania polityki wynagrodzeń w przedsiębiorstwach łamie przyjętą w Konstytucji zasadę dialogu społecznego, którego aktorami mają być partnerzy społeczni. Stanowi też krok wstecz w stosunku do uregulowań konstytucyjnych i przyjętych mechanizmów negocjacyjnego kształtowania wynagrodzeń w aktach prawnych stanowiących dorobek krajów Unii Europejskiej.

Uchwalając przedmiotowy przepis państwo przyjęło rolę, która do niego nie należy odbierając możliwość odpowiedzialnego uregulowania przyrostu wynagrodzeń w roku 2001 w poszczególnych samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej, w zależności od występujących w tych jednostkach możliwości finansowych, pomijając fakt, iż kto inny poniesie ciężar finansowy ewentualnych zobowiązań wobec pracowników.

Warto przypomnieć, iż uchwalenie przez ustawodawcę przedmiotowego przepisu było efektem protestów społecznych pracowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, które miały miejsce pod koniec 2000 roku i miało w intencjach strony rządowej zakończyć zaistniały konflikt społeczny, którego źródłem były niskie wynagrodzenia pracowników tych zakładów. Odbyło się to jednak z pominięciem procesu dialogu, który powinien odbywać się pomiędzy samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej jako pracodawcami z jednej strony, reprezentowanymi przez ich dyrektorów, a pracownikami tych zakładów reprezentowanymi przez organizacje związkowe z drugiej strony.

W ten sposób państwo wkroczyło w sposób arbitralny w przestrzeń kształtowania wynagrodzeń w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej, chociaż jednostek tych nie zalicza się do tzw. państwowej sfery budżetowej.

Warto odnotować, iż na początku przedmiotowego konfliktu społecznego strona rządowa zajmowała stanowisko odpowiadające regułom zbiorowego prawa pracy, iż nie jest w zasadzie stroną w tym sporze, wskazując jako partnerów negocjacji dyrektorów samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Obowiązująca obecnie konstytucyjna zasada dialogu społecznego determinuje w działalności prawotwórczej inną metodę kształtowania wynagrodzeń w ramach tzw. negocyjnego systemu kształtowania prawa (por. G. Goździewicz, Podstawowe..., s. 46). Wyraża się to zarówno w przyznanym w konstytucji związkom zawodowym i pracodawcom prawie do rokowań, w szczególności w celu zawieraniu układów zbiorowych pracy i innych porozumień, jak i w przyjętych procedurach negocjowania przyrostu wynagrodzeń na szczeblu ogólnopolskim, jak i zakładowym, w ustawodawstwie zwykłym.

W systemie prawnym w zakresie polityki kształtowania wynagrodzeń istnieją zasadniczo dwa obszary odniesienia: jeden obejmujący przedsiębiorców spoza sfery budżetowej i to zarówno przedsiębiorców prywatnych, jak i o statusie publicznoprawnym, w którym do samych partnerów społecznych należy kształtowanie polityki wynagrodzeń; w przedsiębiorstwach, w których nie ma związków zawodowych obowiązki te spoczywają na samym przedsiębiorstwie oraz drugi obejmujący tzw. sferę budżetową, w którym państwo jako bezpośrednio finansujące podmioty z tego sektora ustala przepisy dotyczące wynagrodzeń, w tym warunki wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą jako tzw. pracodawca pośredni.

Wskazanim obszarom odpowiadają określone regulacje prawne.

W tzw. sferze budżetowej obowiązuje ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z dnia 30 grudnia 1999 r., Nr 110, poz. 1255 z późn. zm.), która określa zasady i tryb kształtowania wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Przez państwową sferę budżetową, zgodnie z art. 1 ustawy, rozumie się państwowe jednostki budżetowe, państwowe zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze państwowych jednostek budżetowych, które prowadzą gospodarkę finansową na zasadach określonych w art. 18-20 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.) oraz państwowe szkoły wyższe i inne jednostki prowadzące gospodarkę finansową na zasadach określonych w art. 30 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385 z późn. zm.).

W drugim ze wskazanych obszarów obowiązuje ustawa z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z dnia 6 stycznia 1995 r. Nr 1, poz. 2 z późn. zm.). Adresatami jej postanowień są 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, a także, od dnia 1 stycznia 2001 r., samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, zatrudniające powyżej 50 osób.

Poza zakresem podmiotowym tych ustaw pozostają przedsiębiorcy prywatni, którzy wraz ze związkami zawodowymi mają prawo samodzielnie prowadzić politykę płacową zawierając odpowiednie porozumienie zbiorowe.

Rola państwa jest obecnie zasadniczo odmienna w stosunku do podmiotów objętych negocyjnym modelem kształtowania przepisów prawa pracy w zakresie wynagrodzeń, aniżeli w stosunku do podmiotów zaliczanych do tzw. sfery budżetowej.

W stosunku do tych ostatnich państwo jako pracodawca pośredni finansuje ze środków budżetu państwa wydatki tych podmiotów, w tym na wynagrodzenia i inne świadczenia pracownicze. Wydaje ponadto szczegółowe przepisy w randze ustawowej i podustawowej, w których określa warunki wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą, gwarantując jednocześnie ich wypłatę.

W ten sposób kształtowane są warunki wynagradzania pracowników wszystkich jednostek sfery budżetowej.

W zasadniczo odmienny sposób kształtowane są warunki wynagradzania za pracę w przedsiębiorstwach nie zaliczanych do sfery budżetowej, które obejmuje wyżej wymieniona ustawa o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców.

Rola państwa w zakresie kształtowania polityki płac w tych przedsiębiorstwach sprowadza się do aktywnego uczestnictwa w tzw. dialogu trójstronnym prowadzonym na szczeblu ogólnopolskim w Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych.

Przedsiębiorstwa spoza sfery budżetowej, do których zalicza się także samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, w oparciu o własną analizę ekonomiczną samodzielnie decydują o strukturze przychodów i wydatków, w tym o poziomie wydatków na wynagrodzenia i inne świadczenia związane z pracą dla zatrudnionych pracowników.

Rola państwa w stosunku do wszystkich pracodawców, zgodnie z art. 65 ust. 4 Konstytucji, sprowadza się obecnie do określania wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę przysługującego pracownikom.

Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej zostały objęte systemem negocjacji wynagrodzeń przewidzianym w ustawie o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń (...) od dnia 1 stycznia 2001 r. na podstawie art. 1 pkt 1 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, opublikowanej w Dzienniku Ustaw w dniu 24 stycznia 2001 r. z mocą odnoście art. 1 pkt. 1 i 3 (będących przedmiotem pytania prawnego) od dnia 1 stycznia 2001 r.

Przyjmując teorię racjonalnego ustawodawcy można wyprowadzić wniosek, iż przed dniem 1 stycznia 2001 r. samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej nie były objęte systemem negocjacji przyrostu wynagrodzeń przewidzianym w ustawie z dnia 16 grudnia 1994 r., skoro w wyniku jej nowelizacji zostały wymienione oddzielnie w art. 2 pkt. 1, rozszerzając w ten sposób jej zakres podmiotowy.

Nie były też objęte zakresem podmiotowym ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r., jako że nie zaliczały się do jednostek sfery budżetowej.

Objęcie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej systemem negocjacji wynagrodzeń przewidzianym w przedmiotowej ustawie jest konsekwencją zmiany statusu prawnego publicznych zakładów opieki zdrowotnej w związku z wprowadzeniem nowego systemu opieki zdrowotnej.

Tego typu przekształcenie było jednym z podstawowych elementów nowego systemu. Zgodnie z art. 166 ust. 1 ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz. U. Nr 28, poz. 153 z późn. zm.) do dnia 1 stycznia

1999r. publiczne zakłady opieki zdrowotnej zostały przekształcone w samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Kompetencje ich organów założycielskich przejęły jednostki samorządu terytorialnego. Z dniem wpisania do odpowiednich rejestrów prowadzonych przez sądy powszechne zakłady te uzyskały osobowość prawną.

Spowodowało to zupełnie nową sytuację samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej zarówno od strony ich statusu prawnego, jak finansowania. Jednostek tych nie zalicza się już obecnie do sfery budżetowej, prowadzą one samodzielną gospodarkę finansową pokrywając we własnym zakresie ujemny wynik finansowy oraz samodzielnie decydując o podziale zysku. Z uwagi na szczególny status tych zakładów i ich rolę w systemie opieki zdrowotnej państwa istnieje odpowiedni system kontroli społecznej prowadzonej przez nie polityki gospodarczej, a także nadzór organów założycielskich i państwa.

Obowiązujące wcześniej przepisy rozporządzeń dotyczące warunków wynagradzania pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej o statusie zakładów lub jednostek budżetowych przestały w zakładach samodzielnych obowiązywać.

W płaszczyźnie zbiorowego prawa pracy samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej uzyskały tzw. zdolność układową, czyli specjalną zdolność do czynności prawnych, która uprawnia dany podmiot do występowania w charakterze strony zakładowego układu zbiorowego pracy (por. G. Goździewicz, Układy zbiorowe pracy, Bydgoszcz 1996, s. 132).

Od momentu usamodzielnienia się poszczególnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej warunki wynagradzania za pracę pracowników mogły być przedmiotem negocjacji pomiędzy poszczególnymi pracodawcami, a działającymi w tych zakładach związkami zawodowymi. Praktyka wskazuje, iż zakłady te wykazują bardzo duży stopień uzwiązkowienia, a zatem reprezentacja pracowników w tych zakładach jest bardzo szeroka i to w większości grup zawodowych.

Objęcie spozoz zakresem podmiotowym ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r., oznacza iż przyrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym roku ustalają w drodze porozumienia strony uprawnione do zawarcia w tych zakładach układu zbiorowego pracy, tj. w imieniu spozoz dyrektor (kierownik) i działające w zakładzie zakładowe organizacje związkowe. O ile porozumienie takie nie będzie zawarte do końca lutego danego roku, to zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy, przyrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia ustala, w terminie do dnia 10 marca każdego roku, pracodawca w drodze zarządzenia.

Zmiana ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców przez dodanie art. 4a zmienia zupełnie jej ratio legis, zgodnie z którym partnerzy społeczni na szczeblu przedsiębiorstwa przy uwzględnieniu sytuacji i możliwości finansowych jednostki, samodzielnie decydują o wielkościach przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym roku. Jest to zrozumiałe, gdyż jednostki te nie są finansowane z budżetu państwa, a znając możliwości finansowe i wielkość własnego budżetu partnerzy społeczni mogą podejmować odpowiedzialne decyzje odnośnie polityki płac, które mają uzasadnienia ekonomiczne i jednocześnie merytoryczne w stosunku do poszczególnych grup zawodowych przedsiębiorstwa.

Nowelizacja ustawy, zgodnie z którą 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, w sposób nieuzasadniony i nieracjonalny z punktu widzenia ekonomicznego poszczególnych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, zmienia wynikający z ustawy model dialogu społecznego na szczeblu zakładowym, którego prowadzenie należy do partnerów społecznych uprawnionych do zawarcia układu zbiorowego pracy.

Stanowi to arbitralne wkroczenie w sferę uprawnień partnerów społecznych nie poparte ani racjami prawnymi, ani ekonomicznymi.

Należy wyeksponować, iż prawodawca uchwalając art. 4a przedmiotowej ustawy zastosował w odniesieniu do spzoz w roku 2001 metodę regulacji wynagrodzeń właściwą dla jednostek sfery budżetowej, nie przyjmując przy tym żadnych mechanizmów gwarantujących realizację wykonania wyznaczonych zobowiązań zarówno w stosunku do samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, jak i jednostek samorządu terytorialnego będących organami założycielskimi tych zakładów.

Uchwalenie art. 4a przedmiotowej ustawy stanowi bodajże pierwszą tego typu regulację ustawową w polskim systemie prawnym, która w stosunku do podmiotów nie finansowanych z budżetu państwa, nakłada na nie zobowiązania finansowe wobec zatrudnionych u nich pracowników w sposób właściwy dla finansowania jednostek zaliczanych do sfery budżetowej.

Objęcie zakresem podmiotowym ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej od dnia 1 stycznia 2001 r. zobowiązywało dyrektorów tych jednostek do podjęcia odpowiednich rokowań zmierzających do zawarcia porozumienia, o którym mowa w art. 4 ustawy, w terminie do dnia 28 lutego 2001 r. Tymczasem ustawodawca nie czekając na podjęcie stosownych negocjacji w roku 2001 r. 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.

Intencją ustawodawcy było przede wszystkim zakończenie trwającego konfliktu społecznego (bez udziału strony pracodawców) oraz podniesienie stosunkowo niskiego poziomu wynagrodzeń pracowników spzoz.

Nie mogło to ze względów oczywistych uwzględniać sytuacji i możliwości finansowych poszczególnych pracodawców, dla których wypłata przewidzianych w art. 4a ustawy wynagrodzeń była z góry niewykonalna.

Mając na uwadze powyższe rozważania Sąd Rejonowy – Sąd Pracy w Chełmie stoi na stanowisku, iż nowelizując ustawę z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw, przez dodanie do niej art. 4a bez przeprowadzenia odpowiednich negocjacji ze stroną pracodawców (lub ich organizacjami), a także pomijając fakt, iż obszar negocjowania przyrostu wynagrodzeń w samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej należy do kompetencji partnerów społecznych, prawodawca naruszył wyrażoną art. 20 konstytucji zasadę dialogu społecznego.

2. Ustawodawca nowelizując przedmiotową ustawę naruszył ponadto kilka kolejnych zasad konstytucyjnych, które wynikają z art. 2 i 7 Konstytucji.

Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń (...) dodany do ustawy art. 4a wszedł w życie z dniem ogłoszenia ustawy nowelizującej, tj. z dniem 24 stycznia 2001 r., ale z mocą od dnia 1 stycznia 2001 r.

W ten sposób ustawodawca naruszył wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę niedziałania prawa wstecz, a także - zdaniem Sądu - zasadę zachowania odpowiedniego vacatio legis.

3. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w swoim orzecznictwie, iż nadawanie mocy wstecznej przepisom, które modyfikują na niekorzyść sytuację prawną ich adresatów oznacza naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa, zaś możliwość naruszenia zasady nieretroakcji dopuszcza w sytuacjach zupełnie wyjątkowych (zob. wyrok z dnia 30 marca 1999 r., K 5/98, OTKZU Nr 3/1999, s. 24). Zdaniem Sądu w omawianym przypadku nie można mówić o tego typu sytuacji, która uprawniała ustawodawcę do naruszenia wymienionej zasady konstytucyjnej. Mając na uwadze, iż faktyczne uruchomienie zakładanych podwyżek w samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej musi poprzedzać ciąg zdarzeń prawnych, które doprowadzą do wypłaty wynagrodzeń, nie było uzasadnionej potrzeby nadawania przepisowi art. 4a mocy wstecznej.

4. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wyprowadza się także zasadę odpowiedniego okresu dostosowawczego, która zobowiązuje prawodawcę do zachowania odpowiedniego przedziału czasu pomiędzy ogłoszeniem aktu prawnego, a jego wejściem w życie w sytuacjach uzasadnionych treścią samego aktu i skutkami, które wywoła wraz z wejściem w życie.

Art. 4a zobowiązywał adresatów do znacznego wzrostu wydatków w postaci podwyższenia pracownikom spoz przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego od dnia 1 stycznia 2001 r., czego nie przewidywano w budżetach spoz na rok 2001.

W tej sytuacji niedopuszczalne było nie tylko wprowadzenie go z mocą wsteczną, ale także brak odpowiedniego vacatio legis, umożliwiającego spoz przygotowanie się do spełnienia wynikających z tego przepisu zobowiązań (por. argumentację w wyroku TK z dnia 17 grudnia 1997 r., K 22/96, OTK 1997/5-6/7).

Dla pełniejszego uzasadnienia postawionego ustawodawcy zarzutu należy się przyrzeć procedurom obowiązującym w samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w zakresie realizowania rocznego budżetu, w tym planowania wydatków.

Zgodnie z art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 91, poz. 408 z późn. zm.) podstawą gospodarki spoz jest plan finansowy, ustalany przez kierownika zakładu, który wymaga wcześniejszego zaopiniowania przez radę społeczną zakładu (art. 46 pkt 2 ustawy).

Wprowadzenie z dniem 1 stycznia 2001 r. dodatkowego zobowiązania po stronie wydatków w spoz wymagałoby zachowania wyżej wymienionych procedur,

a ponadto do opracowania nowego planu finansowego w związku ze zmianą struktury i wysokości wydatków.

Wprowadzenie w życie art. 4a wymagałoby więc przynajmniej kilkumiesięcznego *vacatio legis*, tak, aby zgodnie z zamiarem ustawodawcy, możliwe było wykonanie wynikających z ustawy zobowiązań.

Promulgacja omawianego przepisu nastąpiła dopiero w dniu 24 stycznia 2001 r., co oznaczało, iż ewentualny obowiązek wypłaty podwyższonych wynagrodzeń miał być zrealizowany w ciągu kilku dni, przy założeniu, iż w poszczególnych spoz wynikający z zakładowych źródeł prawa pracy termin wypłaty wynagrodzeń przypada na koniec miesiąca. Ponieważ termin wymagalności roszczeń o wynagrodzenia wynika z regulaminu pracy lub układu zbiorowego w poszczególnych samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej, możliwe jest, iż wprowadzony art. 4a z mocą od dnia 1 stycznia 2001 r., a zatem obejmujący wynagrodzenia należne za styczeń 2001 r., powodował już z dniem 24 stycznia 2001 r. opóźnienie wypłaty podwyższonych wynagrodzeń, przy założeniu, iż wymagalność roszczeń o wynagrodzenie jest ustalona przed 24 każdego miesiąca.

Mając na uwadze powyższe zasadnym wydaje się zarzut niezgodności art. 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, z art. 2 Konstytucji, w zakresie, w jakim nadaje art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw, moc obowiązującą przed dniem jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, przez to, że narusza – wynikające z tego przepisu – zasady niedziałania prawa wstecz oraz zachowania odpowiedniego *vacatio legis*.

5. Wprowadzenie w życie przepisu art. 4a przedmiotowej ustawy z mocą od dnia 1 stycznia 2001 r. bez realnych perspektyw jego realizacji w przyjętym terminie narusza ponadto wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywateli do państwa i tworzonych przez nie prawa.

Uprawnionym jest założenie, iż ustawodawcy w momencie uchwalania ustawy znana była trudna sytuacja ekonomiczna samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, które to podmioty bez dodatkowych znacznych środków finansowych nie będą mogły sprostać nałożonym na nie obowiązkom.

Poza tym w momencie uchwalania przepisu art. 4a znany był status spoz i przewidziany w rozdziale 4 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej sposób gospodarki tych zakładów. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej nie są finansowane z budżetu państwa, a ich głównym źródłem przychodów są odpłatnie udzielane świadczenia zdrowotne. Wprawdzie zgodnie z art. 55 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, spoz może otrzymywać dotacje, ale po pierwsze na ściśle określone w tym przepisie cele, a po drugie przyznaje je organ założycielski, czyli jednostka samorządu terytorialnego. Ustawodawca nie przewidział żadnych specjalnych źródeł finansowania wydatków wynikających z art. 4a przedmiotowej ustawy, zakładając, że będą one pokryte z bieżących przychodów, licząc być może między innymi, iż podwyższenie składki na ubezpieczenie zdrowotne pokryje te wydatki.

Powszechnie znany stan zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w skali kraju oraz rachunek ekonomiczny nie pozwalały zdaniem Sądu na przyjęcie takich założeń, czego dowodem jest powszechnie znany stan faktyczny w zakresie realizacji obowiązków wynikających z przewidzianych w art. 4a podwyżek w spzoz.

Konkludując, należy przyjąć, iż w momencie uchwalania art. 4a i decyzji o jego wejściu w życie z mocą od dnia 1 stycznia 2001 r. ustawodawca mógł zasadnie przypuszczać, iż uchwalone prawo nie będzie w przyjętym terminie wykonalne. Oznacza to, iż naruszona została w ten sposób wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz pewności prawa, poprzez uchwalenie przepisu w części niewykonalnego w terminie w nim określonym.

Powyższy zarzut jest ściśle związany z zarzutem naruszenia zasady dialogu społecznego. Prawodawca decydując się na ingerencję w obszar negocjacyjny zastrzeżony partnerom społecznym nie wziął pod uwagę sytuacji finansowej poszczególnych spzoz przerzucając jednocześnie odpowiedzialność finansową na samych adresatów oraz organy założycielskie, które decydują ostatecznie o postawieniu w stan likwidacji spzoz, w razie osiągnięcia ujemnego wyniku finansowego.

6. Przedstawione wyżej argumenty odnoszą się także do niekonstytucyjności art. 4a przedmiotowej ustawy z punktu widzenia art. 7 Konstytucji, który wyraża zasadę legalizmu, tj. zasadę praworządności formalnej.

Działanie organów władzy publicznej w granicach prawa 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 sposób nie odnieść się w tym miejscu do obserwowanego powszechnego niewywiązywania się przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej z nałożonych na nie w art. 4a obowiązków. Część spzoz podjęło się z dużym opóźnieniem realizacji przedmiotowego obowiązku podwyższenia wynagrodzeń, przy czym nie rzadko zaciągając na ten cel kredyty bankowe. Doprowadziło to do powiększania się zadłużenia tych podmiotów, które w skali całego kraju jest już znaczne. Może to prowadzić, co wynika z oficjalnych wypowiedzi przedstawicieli resortu zdrowia, do powstania zagrożenia stabilności i płynności finansowej całego systemu opieki zdrowotnej, skutkujące ograniczeniem powszechnej dostępności do świadczeń zdrowotnych o odpowiednim standardzie.

7. Poważne wątpliwości budzi ponadto konstytucyjność art. 4a przedmiotowej ustawy z punktu widzenia samej jego treści.

Z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, wynika zasada tzw. przyzwoitej legislacji, przez którą rozumie się obowiązek skierowany do organów państwa stanowienia zrozumiałego, precyzyjnego i spójnego prawa.

Przypominając, treść art. 4a ust. 1 brzmi następująco: „Pracownikom samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej przysługuje od dnia 1 stycznia 2001 r. przyrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, nie niższy niż

203 złote miesięcznie, w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy łącznie ze skutkami wzrostu wszystkich składników wynagrodzenia."

Dokonując gramatycznej wykładni tego przepisu można dojść do wniosku, iż przyrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia o 203 zł powinien następować sukcesywnie z miesiąca na miesiąc, co prowadziłoby do dosyć absurdalnych konsekwencji nieograniczonego w czasie wzrostu wynagrodzeń (podwyższenie wynagrodzenia w styczniu 2001 r. powinno wynosić o 203 zł, w lutym o kolejne 203 zł, itd.).

Przedstawione wyżej wyniki wykładni językowo-gramatycznej są rezultatem niewłaściwej redakcji przepisu. Użyte w nim wyrażenie „nie niższy niż 203 zł miesięcznie” prowadzi do wniosku, iż podwyższenie wynagrodzenia powinno wynosić 203 zł co miesiąc, bowiem słowu „miesięcznie” odpowiada w języku polskim wyrażenie „co miesiąc” (zob. Słownik Języka Polskiego, red. M. Szymczak, Warszawa 1979, t. II, wyd. PWN, s.160).

Należy rzecz jasna założyć, iż intencją ustawodawcy było jednorazowe podwyższenie wynagrodzeń pracowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, które miało nastąpić od stycznia 2001 r., do czego ewentualnie prowadzą wyniki wykładni funkcjonalnej i systemowej.

Nie zmienia to jednak faktu, iż redakcja art. 4a jest nieprecyzyjna.

Poza tym przepis art. 4a przedmiotowej ustawy można rozumieć dwojako.

Z jednej strony można traktować go jako normę będącą źródłem indywidualnego roszczenia poszczególnych pracowników o wzrost ich wynagrodzeń o określoną w przepisie wartość nominalną.

Z drugiej jednak strony można go odczytywać jako normę zobowiązującą samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej do podwyższenia wynagrodzeń w ten sposób, aby przeciętnie w danym zakładzie wzrost ten osiągnął średnią 203 złote. Oznaczałoby to, iż przepis ten nie może być źródłem istnienia indywidualnego prawa podmiotowego dla pracowników, gdyż nakłada on jedynie obowiązek przeciętnego podwyższenia wynagrodzeń w danym zakładzie.

Niepodwyższenie wynagrodzeń zgodnie z ustawą stanowić by mogło podstawę ewentualnej odpowiedzialności dyrektora samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej przed organem założycielskim oraz asumpt do akcji protestacyjnej lub nawet sporu zbiorowego, do czego uprawnione byłyby związki zawodowe.

Druga z przedstawionych interpretacji prowadzi do wniosku, iż przedmiotowy przepis nie zalicza się do obszaru indywidualnego prawa pracy, a jego umiejscowienie w ustawie, która przyznając pewne uprawnienia w zakresie negocjacyjnej metody kształtowania wynagrodzeń organizacjom związkowym w postaci możliwości zawierania porozumienia zbiorowego, sugeruje, iż mamy tu do czynienia z obszarem zbiorowego prawa pracy.

Porozumienie, o którym mowa w art. 4 ustawy jest typowym przykładem porozumienia zbiorowego, które, zgodnie z art. 9 ust. 1 kodeksu pracy zalicza się do tzw. autonomicznych źródeł prawa pracy.

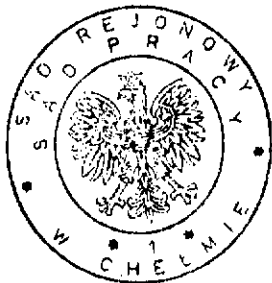
Mając na uwadze opisane wątpliwości nie może dziwić zaistniała w praktyce rozbieżność orzecznictwa sądów rejonowych – sądów pracy rozstrzygających roszczenia pracowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oparte na art. 4a ustawy.

Powyższe argumenty uzasadniają postawioną wcześniej tezę, iż przepis art. 4a przedmiotowej ustawy jest niezgodny z art. 2 Konstytucji przez to, że narusza wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadę tworzenia zrozumiałego i jasnego prawa, czy też, inaczej ujmując, przyzwoitej legislacji.

8. Ponieważ rozstrzygnięcie kwestii konstytucyjności wskazanych w postanowieniu przepisów, na podstawie których oparte jest powództwo prowadzioby do jego oddalenia, koniecznym było przedstawienie Trybunałowi Konstytucyjnemu pytań prawnych wyrażonych w sentencji. Od odpowiedzi bowiem na te pytania zależy rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie.

9. Na podstawie art. 177 § 1 pkt 1 k.p.c. należało zawiesić postępowanie do czasu zakończenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Mając na uwadze powyższe i na podstawie art. 193 Konstytucji Sąd Rejonowy – Sąd Pracy w Chełmie orzekł jak w sentencji.



Za zgodność świadczy
Mouta Koziołek