

Wyrok z 18 grudnia 2002 r., [K 43/01](#)
USTAWOWA PODWYŻKA PŁAC W PUBLICZNEJ SŁUŻBIE ZDROWIA
(„LEX 203”)

Rodzaj postępowania: kontrola abstrakcyjna; pytanie prawne sądu Inicjatorzy: Federacja Związków Pracodawców Zakładów Opieki Zdrowotnej; Sąd Rejonowy – Sąd Pracy w Chełmie	Skład orzekający: pełny skład	Zdania odrębne: 0
--	---	-----------------------------

Przedmiot kontroli	Wzorzec kontroli
Podwyższenie, z mocy samego prawa, miesięcznego wynagrodzenia pracowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej o 203 zł <small>[Ustawa z 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw: art. 4a, dodany przez ustawę z 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]</small>	Zasada państwa prawnego Zasada legalizmu działania władz publicznych Wolność działalności gospodarczej Zasada równości <small>[Konstytucja: art. 2, art. 7, art. 20, art. 32]</small>
Wejście w życie powyższej regulacji z mocą wsteczną <small>[Ustawa z 22 grudnia 2000 r. (jw.): art. 3]</small>	Zasada państwa prawnego Zasada legalizmu działania władz publicznych <small>[Konstytucja: art. 2 i art. 7]</small>

Pod koniec roku 2000 w kraju doszło do różnych form protestów pielęgniarek i położnych na tle ich niskich zarobków. 22 grudnia 2000 r., pod presją nasilających się demonstracji, parlament uchwalił ustawę o zmianie ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw i ustawy o zakładach opieki zdrowotnej. Ustawa ta przewidywała między innymi – poprzez dodanie art. 4a w ustawie z 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców – przyrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pracowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (dotyczyło to przede wszystkim szpitali) o co najmniej 203 zł; stąd popularna nazwa: „lex 203”.

Powyższa regulacja spowodowała liczne wątpliwości interpretacyjne i kłopoty finansowe. Zasadniczy problem polegał na tym, że ustawodawca, nakładając obowiązek wypłaty pracownikom szpitali wyższych wynagrodzeń, nie wskazał źródeł finansowania tej podwyżki. W konsekwencji szpitale zostały narażone na straty finansowe, albowiem z jednej strony nie mogły uchylić się od obowiązku wypłaty swoim pracownikom pensji w podwyższonej wysokości, z drugiej zaś strony środki przekazywane szpitalom przez kasy chorych nie wystarczały na realizację wszystkich zadań nałożonych na publiczną służbę zdrowia. Doszło do kolejnych protestów pracowniczych i licznych procesów przed sądami pracy.

Omawiana regulacja z grudnia 2000 r., wprowadzona w życie z dniem 1 stycznia 2001 r., stała się dwa lata później przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny, na skutek wniosku Federacji Związków Pracodawców Zakładów Opieki Zdrowotnej oraz pytania prawnego Sądu Rejonowego – Sądu Pracy w Chełmie.

Obaj inicjatorzy postępowania podnieśli zarzut, że kwestionowany przepis jest niezgodny z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadami przyzwoitej legislacji, które wynikają z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Przepis ten nie spełnia bowiem wymogu jasności i precyzji, ponieważ nie wskazuje ani podmiotu zobowiązanego do pokrycia kosztów, ani źródła finansowania, ani mechanizmu przekazywania środków na podwyżki wynagrodzeń, ani też nie zawiera odpowiednich przepisów przejściowych, a jego treść prowadzi do rozbieżnych, często absurdalnych, interpretacji.

Wspomniany Związek Pracodawców wskazał także, iż zaskarżony przepis mówi o podwyżce dla każdego pracownika zakładu opieki zdrowotnej, nie różnicując sytuacji materialnej uprawnionych, a także, iż – ze względu na brak wskazówek co do źródeł finansowania – nie wszyscy uprawnieni pracownicy otrzymają podwyżkę. Zdaniem wnioskodawcy, narusza to konstytucyjną zasadę równości (art. 32). Wskazano ponadto, że ustalenie przyrostu *ex lege* wynagrodzeń o konkretnie określonej kwocie w publicznych zakładach opieki zdrowotnej, które nie są finansowane ze środków budżetowych, lecz działają na zasadzie samofinansowania, stanowi naruszenie wolności działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji).

Sąd Rejonowy zarzucił ponadto, że wprowadzenie, w art. 3 ustawy nowelizującej, omawianej podwyżki płac z mocą obowiązującą jeszcze przed dniem ogłoszenia tej ustawy w Dzienniku Ustaw (tj. od 1 stycznia 2001 r.) stanowi naruszenie nakazu zachowania odpowiedniej *vacatio legis* oraz zakazu działania prawa wstecz, wynikających z klauzuli państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). W wypadku obydwu przepisów Sąd wskazał jako wzorzec kontroli również art. 7 Konstytucji (zasada działania władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa).

Omawiany wyrok w punkcie 1 sentencji ma charakter tzw. orzeczenia interpretacyjnego. W tego typu rozstrzygnięciach Trybunał stwierdza, że kontrolowany przepis jest zgodny (albo niezgodny) z Konstytucją pod warunkiem przyjęcia odpowiedniej jego interpretacji.

ROZSTRZYGNIECIE

1. Art. 4a ustawy z 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw, rozumiany jako tworzący współodpowiedzialność systemu finansów publicznych za jego wykonanie:

- a) jest zgodny z art. 2, art. 7 i art. 32 Konstytucji,
- b) **nie jest niezgodny** z art. 20 Konstytucji.

2. Art. 3 ustawy z 22 grudnia 2000 r. nowelizującej ww. ustawę jest zgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. W systemie wartości składających się na pojęcie demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa zajmuje nadrzędne miejsce. Zasada ta w szczególności nie pozwala na to, aby państwo prowadziło z obywatelami „grę” polegającą na tworzeniu uprawnień pozornych czy niemożliwych do realizacji ze względów prawnych lub faktycznych albo ze względu na niejasne określenie warunków korzystania z tych uprawnień.
2. Z zasady ochrony zaufania do państwa i prawa wynika swoiste domniemanie, że jeśli ustawodawca tworzy przepisy stanowiące podstawę roszczeń finansowych, a nie określa w sposób jednoznaczny podmiotu zobowiązanego, to czyni zobowiązanym system finansów publicznych.
3. Zasady społecznej gospodarki rynkowej sformułowane w art. 20 Konstytucji nie determinują reguł funkcjonowania publicznej służby zdrowia. W tej dziedzinie zasadnicze znaczenie mają bowiem przepisy art. 68 ust. 2-4 Konstytucji, które nakładają na władze publiczne obowiązki odnośnie zapewnienia obywatelom dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych. System publicznej służby zdrowia, będący podstawowym ogniwem realizacji tych obowiązków, powinien być zbudowany na zasadach ekonomicznej racjonalności, istnieją jednak nieprzekraczalne granice jego ekonomizacji.
4. Absolutyzowanie pojęcia samodzielności zawartego w nazwie „samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej” nie ma uzasadnienia w normach konstytucyjnych. Zakres i treść tego pojęcia są kształtowane przez ustawę. Samodzielność, o której mowa, nie może być utożsamiana ze statusem podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.
5. W ocenie konstytucyjności art. 4a ustawy z 16 grudnia 1994 r. (wymienionej w sentencji), dodanego przez nowelę z 22 grudnia 2000 r., który pracownikom samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej przyznaje prawo do wzrostu miesięcznego wynagrodzenia o 203 zł, trzeba uwzględnić treści konstytucyjne wskazane wyżej (tezy 1-3), które determinują kierunek wykładni ustalony w punkcie 1 sentencji. Ustawa, na mocy której powstały indywidualne roszczenia pracowników wobec samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej jako pracodawców, obciąża zatem odpowiedzialnością ten segment finansów publicznych, za którego pośrednictwem realizowane są obowiązki władzy publicznej określone w art. 68 ust. 2 Konstytucji. Nie oznacza to, że samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej przysługuje pełna rekompensata wydatków na podwyższenie wynagrodzeń. Powinien jednak istnieć mechanizm zapobiegający pogorszeniu warunków funkcjonowania tych zakładów z powodu wypełniania przez nie ustawowego obowiązku podniesienia wynagrodzeń pracowniczych. Trybunał Konstytucyjny nie jest właściwy w sprawie określenia organizacyjno-prawnego kształtu odpowiednich rozstrzygnięć ani wielkości środków finansowych niezbędnych dla zaspokojenia zwiększonych potrzeb.
6. Nietrafny jest zarzut, że kwestionowana regulacja (jw.) narusza konstytucyjną zasadę równości (art. 32 Konstytucji) przez to, że nie dotyczy pracowników niepublicznych (pozostających w zarządzie prywatnym) zakładów opieki zdrowotnej. Zatrudnienie w zakładzie opieki zdrowotnej nie jest bowiem, z punktu widzenia tej regulacji, istotną (relevantną) cechą wspólną porównywanych podmiotów. Odmiennność statusu prawnego publicznych zakładów opieki zdrowotnej w porównaniu z zakładami niepublicznymi, pod względem zasad prowadzonej działalności, nie pozwala na porównywanie wysokości wynagrodzeń pracowników. Nie byłoby racjonalnego uzasadnienia dla jednakowego potraktowa-

nia przez ustawodawcę tak znacznie różniących się podmiotów, połączonego z ingerencją w sferę działalności sektora prywatnego.

7. W ocenie badanej regulacji Trybunał Konstytucyjny musi z jednej strony ważyć uchybienia ustawodawcy wobec zasad przyzwoitej legislacji – naruszenie regulaminu Sejmu przy uchwaleniu ustawy nowelizującej, brak dostatecznej precyzji dodanego art. 4a ustawy nowelizowanej, niewskazanie środków koniecznych do realizacji przyjętego celu – a z drugiej strony konstytucyjną ochronę zaufania do prawa, zwłaszcza prawa stanowionego w formie ustawy. Konsekwencją utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów byłoby usunięcie podstaw prawnych podwyżek wynagrodzeń pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej dokonywanych w okresie ostatnich dwóch lat oraz otwarcie drogi do wznowienia postępowania w sprawach rozstrzygniętych po myśli roszczeń zgłaszanych przez pracowników. Podważałoby to zaufanie do państwa i prawa, i to w dziedzinie szczególnie „wrażliwej” dla każdej kategorii zawodowej, jaką są wynagrodzenia. Występującą tu kolizję zasad konstytucyjnych należy rozstrzygnąć dając pierwszeństwo zasadzie ochrony zaufania, co prowadzi do uznania konstytucyjności badanej regulacji.
8. Istnieją szczególne rodzaje regulacji prawnych, wobec których reguły zachowania *vacatio legis* oraz niedziałania prawa wstecz nie mają bezwzględnego zastosowania. Dotyczy to przede wszystkim takich przepisów, które zapewniają obywatelowi korzystniejszą sytuację aniżeli dotychczas istniejąca.
9. Nietrafne jest założenie leżące u podstaw zarzutu wstecznego działania prawa oraz braku *vacatio legis* (por. punkt 2 sentencji), że podmioty uprawnione na gruncie badanej regulacji – pracownicy samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej z jednej strony, a z drugiej strony podmioty zobowiązane, należące do systemu finansów publicznych, są podmiotami równorzędnymi, podlegającymi jednakowej ochronie.
10. Trybunał Konstytucyjny opiera się w swym orzekaniu na domniemaniu zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją. Oznacza to, że zarzuty skierowane przeciwko ustawie tylko wówczas uzasadniają orzeczenie o niekonstytucyjności, gdy w toku postępowania zostanie wykazane, że żadna z dopuszczalnych wykładni zaskarżonego przepisu nie pozwala na nadanie ustawie takiego rozumienia, które doprowadzi ją do zgodności z normami, zasadami i wartościami ustanowionymi przez Konstytucję.
11. Funkcją wyroku interpretacyjnego Trybunału Konstytucyjnego (charakter taki ma punkt 1 sentencji) jest dostosowanie treści badanego przepisu do wymagań określonych w normach konstytucyjnych. Wyrokowi takiemu przysługuje moc powszechnie obowiązująca stosownie do art. 190 ust. 1 Konstytucji.

Przepisy Konstytucji

Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 7. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Art. 20. Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 32. 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.
2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Art. 68. [...] 2. Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa.
3. Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom

niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku.

4. Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.

Art. 190. 1. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.