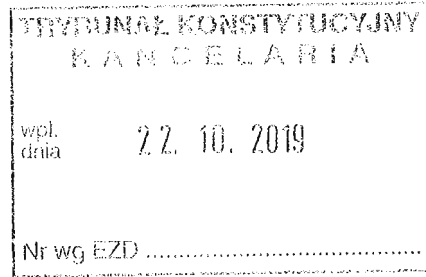




**PK VIII TK 59.2019**

**P 11/19**



## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Chorzowie V Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, czy:

- a) „ustawa z dnia 8 czerwca 2017 roku o sposobie ustalenia najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych (Dz.U. 2017 r., poz. 1473) jest zgodna z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zasadą sprawiedliwości społecznej wskazaną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadą równego dostępu do świadczeń z opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych opisaną w art. 68 ust 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”;
- b) „Minister Zdrowia określając w § 2 ust 2 i w § 3 ust 2, a także w § 4 ust 5 i 6, § 4a rozporządzenia z dnia 14 października 2015 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń z opieki zdrowotnej (Dz.U 2015 r., poz. 1628) średni wzrost miesięcznego wynagrodzenia wraz z pochodnymi w przeliczeniu na etat albo równoważnik etatu pielęgniarki przekroczył upoważnienie ustawowe zawarte w art. 137 ust 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej

finansowanych ze środków publicznych (tj. Dz.U 2018 r., poz. 1510), tj. czy miał prawo zgodnie z ustawą regulować we wskazanym rozporządzeniu wysokość podwyżki wynagrodzeń dla pielęgniarek w latach 2016 – 2019”;

- c) „art. 3 ust 3 ustawy z dnia 8 czerwca 2017 roku o sposobie ustalenia najniższego wynagrodzenia zasadniczego pracowników wykonujących zawody medyczne zatrudnionych w podmiotach leczniczych (Dz.U. 2017, poz. 1473) jest zgodny zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie w jakim odsyła do przepisów wydanych na podstawie art. 137 ust 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych bez sprecyzowania, do których dokładnie przepisów rozporządzenia się odnosi”

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**– postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.), wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.**

**UZASADNIENIE**

Sąd Rejonowy w Chorzowie V Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: Sąd pytający lub Sąd), postanowieniem z dnia 26 kwietnia 2019 r.,

sygn. akt \_\_\_\_\_, przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu przytoczone na wstępie pytanie prawne.

Pytanie prawne zostało przedstawione w związku z postępowaniem w sprawie M \_\_\_\_\_ K. (dalej: powódka) przeciwko S \_\_\_\_\_ w C \_\_\_\_\_ (dalej: pozwany lub szpital) o wynagrodzenie.

Z dokonanych w tej sprawie ustaleń – przedstawionych w uzasadnieniu pytania prawnego – wynika, że powódka jest zatrudniona u pozwanego na podstawie umowy o pracę w wymiarze pełnego etatu na stanowisku pielęgniarki. Na podstawie aneksu nr 1/2017 z \_\_\_\_\_ października 2017 r. do umowy o pracę z \_\_\_\_\_ stycznia 2007 r. wynagrodzenie zasadnicze powódki, wynoszące do tego czasu \_\_\_\_\_ zł, wzrosło do kwoty \_\_\_\_\_ zł miesięcznie, ze skutkiem od \_\_\_\_\_ lipca 2017 r. Powódka nie wyraziła natomiast zgody na podpisanie aneksu nr 2/2017 dotyczącego zasad wypłaty kwoty wzrostu miesięcznego wynagrodzenia dokonanego na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 14 października 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz. U., poz. 1628 ze zm.; dalej: rozporządzenie z 14 października 2015 r. lub z.r.o.w.u.), zgodnie z którym część dodatkowego miesięcznego wynagrodzenia wynikającego z rozporządzenia z 14 października 2015 r. byłaby włączona do wynagrodzenia zasadniczego. Pomimo niepodpisania przez powódkę aneksu nr 2/2017, od \_\_\_\_\_ września 2017 r. pozwany wypłacał jej część dodatkowego wynagrodzenia wynikającego z rozporządzenia z 14 października 2015 r. w ramach wynagrodzenia zasadniczego, a część jako wynagrodzenie dodatkowe, na podstawie zarządzenia dyrektora S \_\_\_\_\_ w C \_\_\_\_\_.

W pozwie wniesionym przeciwko pozwanemu do Sądu Rejonowego w C \_\_\_\_\_ powódka domaga się zasądzenia na swoją rzecz kwoty \_\_\_\_\_

tytułem niewypłaconej części wynagrodzenia za pracę za okres od września do grudnia 2017 r. W toku postępowania powódka zmieniła powództwo, rozszerzając żądanie o wypłatę części nieprawidłowo – jej zdaniem – naliczonego

wynagrodzenia za okres od stycznia do października 2018 r. w łącznej kwocie zł.

Rozpoznając powyższą sprawę, Sąd pytający powziął wątpliwość co do zgodności z Konstytucją całej ustawy z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1471 ze zm.; dalej: ustawa o najniższym wynagrodzeniu w podmiotach leczniczych lub u.s.u.n.w.); jak również § 2 ust. 2, § 3 ust. 2, § 4 ust. 5 i 6 oraz § 4a rozporządzenia z 14 października 2015 r., a także – oddzielnie – art. 3 ust. 3 u.s.u.n.w.

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 26 kwietnia 2019 r. Sąd pytający, po przedstawieniu stanu faktycznego rozpatrywanej sprawy i przytoczeniu treści art. 3 ust. 3 u.s.u.n.w. oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji, podniósł, że ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1373 ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej lub u.ś.o.z.) „w ogóle nie reguluje kwestii wynagrodzeń osób realizujących świadczenia z opieki zdrowotnej, w tym pielęgniarek. Nie zawiera także żadnego przepisu prawa dającego podstawę do uregulowania wysokości wynagrodzenia pielęgniarek Ministrowi Zdrowia w drodze rozporządzenia” (s. 7-8 postanowienia z 26 kwietnia 2019 r.).

Zdaniem Sądu pytającego, z art. 136 u.ś.o.z., określającego przedmiot umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej zawieranej pomiędzy świadczeniodawcą a Narodowym Funduszem Zdrowia, wynika, że „[n]ie jest i nie może być celem umowy ustalenie wysokości wynagrodzeń osób zatrudnionych u świadczeniodawcy ani zasad ich wypłaty” (s. 8 postanowienia z 26 kwietnia 2019 r.).

Według Sądu pytającego, „[s]koro wysokość wynagrodzeń pracowników świadczeniodawcy (w tym pielęgniarek) nie jest przedmiotem umowy o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej jest oczywiste, że Minister Zdrowia nie

został upoważniony przez ustawodawcę do wskazywania w drodze rozporządzenia sposobu wzrostu wynagrodzeń pielęgniarek w latach 2016-2019. Tym samym w ocenie Sądu rozpoznającego sprawę regulacje zawarte w § 2 ust. 2 i w § 3 ust. 2, a także w § 4 ust. 5 i 6, § 4a rozporządzenia z dnia 14 października 2015 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń z opieki zdrowotnej zostały wydane w sposób sprzeczny z prawem – niezgodnie z art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (*ibidem*).

Następnie Sąd pytający, powołując się na przewidziane w art. 68 ust. 1 Konstytucji prawo do ochrony zdrowia oraz prawo obywatela do równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, wynikające z art. 68 ust. 2 ustawy zasadniczej, stwierdził, że „[w]arunkiem prawidłowej realizacji tej zasady jest nie tylko utworzenie na terenie Polski sieci placówek medycznych, w których realizowane są świadczenia zdrowotne finansowane ze środków publicznych, lecz także spowodowanie, aby placówki te były dofinansowywane na podobnym poziomie, a kadra realizująca świadczenie opieki zdrowotnej była opłacona na odpowiednim poziomie stosownie do posiadanych kwalifikacji zawodowych. Władza publiczna powinna dążyć do tego, aby zwłaszcza osoby wykonujące zawody medyczne, w tym pielęgniarki, w placówkach medycznych były identycznie wynagradzane. Oznacza to, że pielęgniarki o identycznych kwalifikacjach zawodowych, z identycznym stażem osiągały takie samo wynagrodzenie. Pielęgniarki nie mogą być dyskryminowane z uwagi na miejsce zatrudniania. Z całą pewnością wysokość wynagrodzeń osób zatrudnionych w placówkach realizujących świadczenia z opieki zdrowotnej, w tym w szczególności osób wykonujących zawody medyczne powinna być ustalona w drodze ustawy. Obecnie jednak obowiązująca ustawa o sposobie ustalenia najniższego wynagrodzenia nie stanowi gwarancji równych wynagrodzeń dla osób wykonujących zawody medyczne w każdej placówce służby zdrowia na terenie Polski. Wręcz przeciwnie zapisy ustawy poniekąd przerzucają obowiązek kształtowania wynagrodzeń w podmiotach leczniczych na

ich kierowników, wskazując jedynie najniższy próg wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych. Oznacza, to, iż wynagrodzenia pielęgniarek mających takie same kwalifikacje i doświadczenie zawodowe (staż pracy) wykonujących identyczne czynności w różnych podmiotach leczniczych mogą *de facto* pobierać wynagrodzenia w różnych wysokościach. Regulacje ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia w ocenie Sądu zadającego pytanie prawne mogą prowadzić wprost do znacznych dysproporcji wynagrodzeń pielęgniarek w poszczególnych placówkach medycznych, co w konsekwencji prowadzi do naruszenia zasady równości wobec prawa wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP, a nadto do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP” (s. 8-9 postanowienia z 26 kwietnia 2019 r.).

W przekonaniu Sądu pytającego, „bez zagwarantowania osobom wykonującym zawody medyczne, w tym pielęgniarkom, odpowiedniego wynagrodzenia ukształtowanego na mocy ustawy przez władze publiczne, nie można mówić o właściwej realizacji zasady równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Jest bowiem oczywiste, że tylko podmioty lecznicze gwarantujące wyższe wynagrodzenia będą w stanie pozyskać kadrę o odpowiednio wysokich kwalifikacjach. W konsekwencji podmioty lecznicze nie gwarantujące odpowiednio wysokiego wynagrodzenia dla osób zatrudnianych będą realizować świadczenia zdrowotne na niższym poziomie, co oznacza, że dostęp do służby zdrowia nie będzie równy. Tym samym odpowiednie zgodne z zasadą równości opisaną w art. 32 Konstytucji RP ukształtowanie wynagrodzeń osób wykonujących zawody medyczne, w tym pielęgniarek jest gwarancją realizacji zasady równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych wyrażonej w art. 68 ust. 2 Konstytucji. Prawidłowe ukształtowanie wynagrodzeń osób wykonujących zawody medyczne, w tym pielęgniarek leży zatem w interesie publicznym i jest gwarancją realizacji norm konstytucyjnych nie tylko dla

określonej grupy zawodowej, lecz dla wszystkich obywateli, a także cudzoziemców korzystających ze świadczeń opieki zdrowotnej na terenie Polski” (s. 9-10 postanowienia z 26 kwietnia 2019 r.).

Zdaniem Sądu pytającego, „wątpliwości budzi regulacja art. 3 ust. 3 ustawy o sposobie ustalenia najniższego wynagrodzenia, w której nakazano aby przy ustalaniu sposobu podwyższania wynagrodzenia zasadniczego osoby zajmującej stanowisko pielęgniarki uwzględnić wzrost miesięcznego wynagrodzenia danej pielęgniarki dokonany na podstawie przepisów wydanych w oparciu o art. 137 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej. Jak należy się domyślać ustawodawca <miał tu na myśli> rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 października 2015 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej, w którym zagwarantowano pielęgniarkom wzrost wynagrodzenia w postaci tzw. <zembalówek>. Wydaje się jednak oczywiste, że taki sposób regulacji ustawowej jest sprzeczny z zasadą poprawnej legislacji (praworządności) będącej równocześnie komponentem zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przezeń prawa wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego wskazanej w art. 2 Konstytucji RP” (s. 10 postanowienia z 26 kwietnia 2019 r.). Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącego stosowania techniki „kaskadowego” odsyłania do innych przepisów, Sąd pytający podkreślił przy tym, że „[s]koro stosowanie w ustawie odesłań <kaskadowych> do innych przepisów narusza zasadę poprawnej legislacji, to tym bardziej zasada ta została naruszona w sytuacji, gdy przepis nie precyzuje w ogóle do jakich konkretnie przepisów rozporządzenia się odnosi. Taki sposób regulacji zastosowano w kwestionowanym art. 3 ust. 3 ustawy o sposobie ustalenia najniższego wynagrodzenia” (*ibidem*).

Sąd pytający wskazał też, że „rozpoznając sprawę (...) o wypłatę wynagrodzenia powinien brać pod uwagę przepisy prawa powszechnego regulujące wysokość wynagrodzenia pielęgniarek, a to przepisy ustawy o

sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia oraz przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 14 października 2015 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Skoro przepisy prawa w tym zakresie budzą wątpliwości pod kątem ich zgodności z Konstytucją RP należało przed rozstrzygnięciem sprawy zwrócić się z pytaniami prawnymi do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 193 Konstytucji RP” (*ibidem*).

Prezes Trybunału Konstytucyjnego, zarządzeniem z dnia 11 czerwca 2019 r., wezwał Sąd pytający do usunięcia stwierdzonych braków pytania prawnego poprzez: 1) wyjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie sformułowane w punkcie 1 lit. a *petitum* postanowienia z 26 kwietnia 2019 r. może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione; 2) sprecyzowanie zarzutów sformułowanych wobec § 2 ust. 2, § 3 ust. 2, § 4 ust. 5 i 6 oraz § 4a rozporządzenia z 14 października 2015 r. – w związku z rozbieżnościami między *petitum* pytania prawnego a jego uzasadnieniem – oraz uzasadnienie tych zarzutów, z powołaniem argumentów lub dowodów na ich poparcie; 3) nadesłanie 5 poświadczonych odpisów postanowienia z 26 kwietnia 2019 r., sygn. \_\_\_\_\_, zawierającego pytanie prawne wraz z uzasadnieniem.

Nawiązując do tego zarządzenia, Sąd pytający, w punkcie 1. *petitum* postanowieniu z dnia 17 czerwca 2019 r., wyjaśnił, że „sprawa z powództwa M \_\_\_\_\_ K[...] dotyczy roszczenia o zapłatę wynagrodzenia powódki będącej pielęgniarką w pozwanym szpitalu, wysokość wynagrodzenia powódki jest wyliczana m.in. w oparciu o ustawę z dnia 8 czerwca 2017 roku o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych, tym samym ustalenie czy ustawa ta jest zgodna z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ma wpływ na rozstrzygnięcie sprawy prowadzonej przez Sąd Rejonowy w Chorzowie pod sygn. \_\_\_\_\_”



(s. 1 postanowienia z 17 czerwca 2019 r.). W punkcie 2. *petitum* postanowienia z 17 czerwca 2019 r. Sąd pytający wskazał, iż „precyzuje zarzut w ten sposób, że wnioskuje o to, by Trybunał Konstytucyjny ustalił, czy Minister Zdrowia miał prawo na podstawie art. 137 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tj. Dz. U. 2018, poz. 1510) w § 2 ust. 2 i w § 3 ust. 2, a także § 4 ust. 5 i 6, § 4a rozporządzenia z dnia 14 października 2015 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń z opieki zdrowotnej (Dz. U. 2015, poz. 1628) ustalić średni wzrost miesięcznego wynagrodzenia wraz z pochodnymi w przeliczeniu na etat albo równoważnik etatu pielęgniarki, albowiem zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej rozporządzenia są wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie, a przepis art. 137 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych upoważnia Ministra Zdrowia jedynie do wydania rozporządzenia w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, a nie do regulacji wysokości wzrostu wynagrodzenia pielęgniarek, tym bardziej, że wynagrodzenie pielęgniarek w ogóle nie jest przedmiotem regulacji ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych” (*ibidem*).

Merytoryczną ocenę zarzutów podniesionych przez Sąd pytający musi poprzedzić ustalenie, czy pytanie prawne spełnia wymagania, od których zależy dopuszczalność jego rozpoznania.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, „[k]ażdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”.

Z przepisu tego wynika, że „dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego jest uwarunkowana trzema przesłankami: 1) podmiotową – może to uczynić jedynie sąd jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatywy i egzekutywy, 2) przedmiotową – przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie zarzut niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą oraz 3) funkcjonalną, która ogranicza możliwość wystąpienia z pytaniem prawnym tylko do sytuacji, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2019 r., sygn. P 5/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 12; *vide* również – powołane tam orzecznictwo, a także A. Mączyński, J. Podkowiak, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan i L. Bosek, wyd. C. H. Beck 2016 r., s.1253).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał w swoim orzecznictwie znaczenie tych przesłanek dla postępowania przed Sądem Konstytucyjnym, wskazując, iż „[p]rzesłanka podmiotowa polega na tym, że z pytaniem prawnym do TK zwraca się sąd. Zgodnie z przesłanką przedmiotową, sąd może kwestionować przepis, normę lub akt normatywny, które muszą być zastosowane przez niego w toczącym się postępowaniu i na podstawie których wyda stosowne orzeczenie. Sąd nie może więc pytać ani o wykładnię przepisów, ani o kwestie związane ze stosowaniem prawa (...). Przedmiotem pytania prawnego mogą być zarówno przepisy prawa proceduralnego, wyrażające tryb danego postępowania, jak i przepisy prawa materialnego, na podstawie których możliwa jest ocena stanów faktycznych. Wreszcie mogą to być przepisy kompetencyjne i ustrojowe (...). Zgodnie z przesłanką funkcjonalną, musi istnieć związek między pytaniem prawnym a sprawą zawisłą przed sądem. Odpowiedź na pytanie prawne powinna być sądowi niezbędna do prawidłowego rozstrzygnięcia toczącej się przed nim sprawy, a zależność powinna być wskazana i uzasadniona przez sąd. Toteż pytający sąd musi dokładnie uzasadnić, dlaczego rozstrzygnięcie toczącej się

przed nim sprawy nie jest możliwe bez wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny (...). Relewantność relacji między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy przez sąd nie wystarcza jednak, aby uznać pytanie prawne za dopuszczalne. Pytanie prawne jest bowiem instytucją, która opiera się na obiektywnie istniejącej potrzebie stwierdzenia, czy przepis, który podlega zastosowaniu w toczącej się przed sądem sprawie, jest zgodny z aktem normatywnym wyższego rzędu. Potrzeba ta musi być tego rodzaju, że sąd stawiający pytanie prawne nie mógłby rozstrzygnąć toczącej się przed nim sprawy bez wcześniejszej odpowiedzi na pytanie prawne” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 maja 2017 r., sygn. P 115/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 44, *vide* też – powołane tam orzecznictwo TK).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że „przesłanka funkcjonalna stanowi o istocie kontroli inicjowanej w trybie pytania prawnego, która w każdym wypadku musi mieć ścisły związek z indywidualną sprawą toczącą się przed pytającym sądem. Przesłanka ta oznacza tyle, że w razie ewentualnego stwierdzenia niezgodności przedmiotu kontroli ze wzorcem, sprawa tocząca się przez pytającym sądem zostanie rozstrzygnięta odmiennie od tego, jak byłaby rozstrzygnięta w razie orzeczenia o zgodności przedmiotu z wzorcem kontroli” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. P 26/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 130).

W odniesieniu do tej przesłanki „Trybunał Konstytucyjny wskazywał też, że zależność pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy ma określić przede wszystkim pytający sąd. Nie pozbawia to jednak Trybunału Konstytucyjnego możliwości kontroli prawidłowości stanowiska pytającego sądu w tej kwestii. Adresatem powołanych powyżej przepisów jest bowiem zarówno sąd zadający pytanie prawne, jak i Trybunał Konstytucyjny odpowiadający na to pytanie prawne” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lutego 2014 r., sygn. P 31/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 16, *vide* też – powołane tam orzeczenia TK).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał przy tym, iż „będąc zobowiązany do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), a co za tym idzie – badania z urzędu własnej właściwości w sprawie, jest w szczególności uprawniony do oceny, czy istotnie zgodność z Konstytucją przepisu wyrażającego normę prawną, którą zakwestionowano w pytaniu prawnym, jest zagadnieniem prawnie relewantnym dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed sądem. Założenie, że o tym, jaki przepis (norma) ma być przedmiotem pytania prawnego, decyduje wyłącznie sąd, który pytanie przedstawia, mogłoby prowadzić do obejścia art. 193 Konstytucji przez kierowanie do Trybunału pytań prawnych dotyczących kwestii, które nie mają bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem. Wymieniony przepis Konstytucji wyklucza zatem inicjowanie przez sądy abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2015 r., sygn. P 84/15, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 97, *vide* też – powołane tam orzeczenia).

Jednocześnie warunkiem skutecznego wniesienia pytania prawnego jest spełnienie warunków formalnych określonych w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.; dalej: ustawa otpTK). W myśl art. 52 ust. 2 ustawy otpTK, pytanie prawne zawiera: 1) wskazanie sądu, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, oraz oznaczenie sprawy; 2) wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny; 3) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; 4) sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego oraz jego uzasadnienie, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie; 5) wyjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione.

W orzecznictwie konstytucyjnym (ukształtowanym na gruncie ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym [Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.], ale zachowującym aktualność) konsekwentnie podkreślano – również w kontekście pytań prawnych – rolę uzasadnienia pisma inicjującego postępowanie. Skoro kontrola hierarchicznej zgodności norm opiera się na domniemaniu ich konstytucyjności, to podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zobligowany dostarczyć argumentów pozwalających obalić to domniemanie. Dopóki sąd nie powoła przekonujących motywów mających świadczyć o niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli, Trybunał musi uznawać ów przepis za zgodny z tymi wzorcami kontroli. Pytanie prawne, w którym sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją bądź wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości, nie może podlegać rozpoznaniu przez Trybunał. Choć Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany do zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu wszechstronnego jej wyjaśnienia, nie będąc zarazem związany wnioskami dowodowymi uczestników postępowania, to nie oznacza to przerzucenia przez podmiot inicjujący postępowanie ciężaru dowodu na Trybunał. Powyższa reguła postępowania może bowiem znaleźć zastosowanie dopiero wówczas, gdy ten podmiot wykazał należyłą staranność, spełniając wszystkie ustawowe wymagania wynikające m.in. z art. 32 ustawy o TK z 1997 r., a obecnie z art. 52 ustawy o TK (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 29 kwietnia 2015 r., sygn. P 23/15, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 61 oraz z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. P 16/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 44).

W niniejszej sprawie analiza pytania prawnego wskazuje na kumulację negatywnych przesłanek postępowania, wykluczających dopuszczalność merytorycznego rozpoznania, podniesionych w tym pytaniu prawnym, zastrzeżeń co do zgodności z Konstytucją kwestionowanych regulacji.

Wątpliwości nie nasuwa jedynie spełnienie przesłanki podmiotowej, gdyż pytanie prawne zostało skierowane przez Sąd Rejonowy w Chorzowie, przed którym toczy się postępowanie o wynagrodzenie, a więc sąd w konstytucyjnym rozumieniu tego pojęcia.

Natomiast w odniesieniu do żadnego z trzech pytań prawnych sformułowanych w punkcie 1. lit. a, b i c postanowienia z 26 kwietnia 2019 r. Sąd pytający nie wykazał, ani nawet nie podjął próby uzasadnienia, iż od odpowiedzi na którekolwiek z tych pytań zależy rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd pytający poprzestał na przytoczonym wcześniej stwierdzeniu, że „rozpoznając sprawę (...) o wypłatę wynagrodzenia powinien brać pod uwagę (...) przepisy ustawy o sposobie ustalenia najniższego wynagrodzenia oraz przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 14 października 2015 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej”. Również w punkcie 1. postanowienia z 17 czerwca 2019 r., mającego stanowić uzupełnienie braków wskazanych w zarządzeniu Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Sąd pytający ograniczył się do „wyjaśnienia”, iż wysokość wynagrodzenia Powódki, o które toczy się sprawa, „jest wyliczana m.in. w oparciu o ustawę z dnia 8 czerwca 2017 roku o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych, a tym samym ustalenie czy ustawa ta jest zgodna z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ma wpływ na rozstrzygnięcie sprawy”.

Tego rodzaju ogólne sformułowania, nie tylko niezawierające dostatecznego wyjaśnienia zależności pomiędzy rozpatrywaną sprawą a odpowiedzią Trybunału Konstytucyjnego, ale niewskazujące nawet, które z przepisów ustawy o najniższym wynagrodzeniu w podmiotach leczniczych lub rozporządzenia z 14 października 2015 r. miałyby znaleźć zastosowanie do rozpoznania przez Sąd pytający sprawy o wysokość wynagrodzenia, nie mogą

zostać uznane za spełnienie wymogu określonego w art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy otpTK.

Trybunał Konstytucyjny, podkreślając, że „[k]ontrola zgodności aktu prawnego podjęta na podstawie pytania prawnego ma charakter kontroli incydentalnej, służącej prawidłowemu rozstrzygnięciu konkretnej sprawy i uruchamiana jest tylko w takim zakresie, w jakim rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem zależy od odpowiedzi na to pytanie” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2019 r., sygn. P 127/15, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 23), wielokrotnie zwracał uwagę, iż „[s]ąd zwracający się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego zobowiązany jest do wyjaśnienia, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione. Na sądzie stawiającym pytanie prawne ciąży obowiązek stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób zmieniłoby się rozstrzygnięcie sądu w toczącej się przed nim sprawie, gdyby określony przepis utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o jego niezgodności z Konstytucją” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2019 r., sygn. P 5/18, *op. cit.*; *vide* również – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 grudnia 2015 r., sygn. P 37/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 190).

W niniejszej sprawie uzasadnienie pytania prawnego nie pozwala ustalić, w jaki sposób – zdaniem Sądu pytającego – zmieniłoby się rozstrzygnięcie w rozpoznawanej przez tenże Sąd sprawie, gdyby Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją całej ustawy o najniższym wynagrodzeniu w podmiotach leczniczych lub przepisów wymienionych w punkcie 1. lit. b i lit. c postanowienia z dnia 26 kwietnia 2019 r.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie wskazuje się, że wymaganie określone w art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy otpTK ma charakter bezwzględnie wiążący. Zarazem Trybunał Konstytucyjny, jako organ działający

na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), ma kompetencję w zakresie oceny, czy sąd prawidłowo wykazał spełnienie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. W razie niespełnienia lub niewykazania spełnienia tej przesłanki, czyli naruszenia konstytucyjnych lub ustawowych wymagań spoczywających na podmiocie inicjującym postępowanie – podlega ono umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy otpTK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 26 lipca 2012 r., sygn. P 17/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 95; 7 grudnia 2015 r., sygn. P 37/15, *op. cit.*; 22 czerwca 2016 r., sygn. P 70/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 47 i 2 kwietnia 2019 r., sygn. P 5/18, *op. cit.*).

W związku z tym należy uznać, że niewykazanie przez Sąd pytający, iż od odpowiedzi na którekolwiek z pytań sformułowanych w postanowieniu z 26 kwietnia 2019 r. zależy rozstrzygnięcie toczącej się przed tym Sądem sprawy, samodzielnie przesądza o konieczności umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania merytorycznego orzeczenia.

Niezależnie od powyższego, każde z pytań sformułowanych w postanowieniu z dnia 26 kwietnia 2019 r. obarczone jest też innymi brakami uniemożliwiającymi dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny merytorycznej oceny wątpliwości podniesionych przez Sąd pytający.

W punkcie 1. lit. a postanowienia z 26 kwietnia 2019 r. Sąd pytający podniósł zarzut niezgodności z Konstytucją całej ustawy o najniższym wynagrodzeniu w podmiotach leczniczych.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że „przesłanka funkcjonalna determinuje dopuszczalny przedmiot pytania prawnego. Spełnienie przesłanki funkcjonalnej uzależnione jest bowiem od odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadano pytanie prawne. Przedmiotem kontroli w trybie pytania prawnego może być zatem jedynie akt normatywny, który ma bezpośrednie znaczenie dla



rozstrzygnięcia konkretnej sprawy toczącej się przed tym sądem. Chodzi więc o taki przepis czy też przepisy aktu normatywnego, które będą miały zastosowanie lub chociaż będą wywierały bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie danej sprawy zawisłej przed sądem pytającym” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2017 r., sygn. P 21/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 70; *vide* też – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2019 r., sygn. P 15/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 16).

Wymieniona w punkcie 1. lit. a *petitum* pytania prawnego ustawa o najniższym wynagrodzeniu w podmiotach leczniczych reguluje szereg zagadnień dotyczących ustalania najniższego wynagrodzenia i oczywistym jest, że nie wszystkie przepisy tej ustawy (takie na przykład jak art. 4 u.s.u.n.w., określający uprawnienia kontrolne podmiotu tworzącego i Państwowej Inspekcji Pracy, czy art 5 u.s.u.n.w., dotyczący zasad podwyższania wynagrodzenia osoby zatrudnionej w ramach stosunku pracy w podmiocie leczniczym, niewykonującej zawodu medycznego) będą miały zastosowanie lub będą wywierały bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie zawisłej przed Sądem pytającym sprawy o wysokość wynagrodzenia powódki wykonującej zawód pielęgniarki.

Tym samym w przypadku pytania sformułowanego w punkcie 1 lit. a postanowienia z dnia 26 kwietnia 2019 r. nie została spełniona przesłanka przedmiotowa.

Należy też ponadto zauważyć, iż Trybunał Konstytucyjny, rozważając kwestię kontroli konstytucyjności całego aktu prawnego, wielokrotnie podkreślał, że stwierdzenie niezgodności z Konstytucją całej ustawy, bez podniesienia zarzutów w stosunku do indywidualnie oznaczonych przepisów w powiązaniu z konkretnymi wzorcami kontroli, może mieć miejsce jedynie w szczególnych okolicznościach. Chodzi tu przede wszystkim o sytuację, gdy tryb dojścia do skutku całej ustawy naruszył przepisy proceduralne lub gdy treść ustawy przewiduje niespójność systemu prawa w sposób kwalifikowany, kiedy cały stworzony przez akt normatywny mechanizm prawny narusza Konstytucję (*vide*

– postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 29 sierpnia 2006 r., sygn. Tw 14/06, OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 173; z dnia 27 listopada 2006 r., sygn. Tw 56/05, OTK ZU nr 6/B/2006, poz. 259 oraz z dnia 14 czerwca 2016 r., sygn. P 71/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 41).

W wydanym w pełnym składzie Trybunału wyroku z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. K 8/10, Trybunał Konstytucyjny, podsumowując dotychczasowe orzecznictwo dotyczące tej problematyki, wskazał, że „[n]a gruncie wypracowanej linii orzeczniczej nie budzi wątpliwości dopuszczalność orzekania o zgodności z Konstytucją całej ustawy, jeśli przywołany przez wnioskodawcę wzorzec ma charakter normy proceduralnej bądź kompetencyjnej. W takim przypadku Trybunał nie dokonuje jednak kontroli treści norm wyrażonych w przepisach ustawy, lecz bada konstytucyjność dojścia aktu normatywnego do skutku. Różne wątpliwości wywołuje natomiast orzekanie o zgodności z Konstytucją całej ustawy, jeśli jako wzorce kontroli wnioskodawca podaje przepisy materialnoprawne. W takim przypadku badana jest bowiem nie konstytucyjność dojścia do skutku aktu normatywnego, lecz treść norm wyrażonych w tym akcie. (...) Trybunał dopuszcza kontrolę całej ustawy z wzorcami o charakterze materialnoprawnym, a więc kontrolę treści zawartych w niej norm. Jego linia orzecznicza w sprawach tego rodzaju kontroli nie jest jednak jednolita. Różnice dotyczą zarówno kryteriów ustalania, czy wniosek spełnia rygory (...) co do wskazania przedmiotu i wzorców kontroli oraz przedstawiania zarzutów, jak i sposobu rozumienia takiego wniosku. W szczególności Trybunał rozumie go jako żądanie kontroli każdego przepisu ustawy albo żądanie kontroli fundamentalnych norm ustawy, bez których ustawa nie może funkcjonować” (OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 78; *vide* także – powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie Sąd pytający, zwracając się o uznanie za sprzeczną z Konstytucją całej ustawy o najniższym wynagrodzeniu w podmiotach leczniczych, nie zakwestionował trybu uchwalenia zaskarżonego w całości aktu

prawnego lub poszczególnych przepisów tej ustawy, nie przedstawił też żadnych argumentów wskazujących na to, że ewentualna niekonstytucyjność, zaskarżonego odrębnie w punkcie 1. lit. c *petitum* pytania prawnego, przepisu art. 3 ust. 3 u.s.u.n.w. skutkuje niezgodnością z Konstytucją całej ustawy o najniższym wynagrodzeniu w podmiotach leczniczych.

Analiza argumentów podniesionych na poparcie zarzutu niezgodności z Konstytucją całej ustawy o najniższym wynagrodzeniu w podmiotach leczniczych wskazuje, że Sąd pytający uznaje kwestionowany akt prawny za niepełny. W ocenie Sądu pytającego, zaskarżona ustawa powinna określać identyczne, odpowiednio wysokie wynagrodzenie, zależne od kwalifikacji zawodowych i stażu osób realizujących świadczenia opieki zdrowotnej, w szczególności pielęgniarek, niezależnie od miejsca zatrudnienia. Przedmiotem tej części pytania prawnego nie jest zatem treść normatywna zaskarżonej ustawy o najniższym wynagrodzeniu w podmiotach leczniczych, lecz to, czego – w ocenie Sądu pytającego – w tej ustawie brakuje.

Trybunał Konstytucyjny rozróżnia zaniechanie prawodawcze, określane również jako zaniechanie legislacyjne lub ustawowe, które nie podlega jego kognicji, oraz pominięcie prawodawcze (przyjęcie przez ustawodawcę uregulowania niepełnego), określane również jako pominięcie legislacyjne lub ustawowe, które może być przedmiotem badania przez Trybunał. Zaniechanie prawodawcze polega na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych, czyli ma miejsce wówczas, gdy ustawodawca pozostawia w całości określone zagadnienie poza regulacją prawną. Natomiast w sytuacji, gdy w akcie prawnym wydanym i obowiązującym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny, fragmentaryczny, mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął, choć, postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego

z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 3; *vide* także – powołane tam orzecznictwo).

W orzecznictwie konstytucyjnym zwracano przy tym niejednokrotnie uwagę, że rozróżnienie zaniechania prawodawczego, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego, od pominięcia prawodawczego, które może być przedmiotem badania przez Trybunał, nie jest oparte na wystarczająco precyzyjnych kryteriach i rodzi liczne wątpliwości (*vide* – postanowienie pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2015 r., sygn. Ts 248/13, OTK ZU nr 6/B/2015; *vide* także – powołane tam orzecznictwo i literatura). Tym niemniej, Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie kryteria pomocne w odróżnieniu zaniechania ustawodawczego od pominięcia.

W postanowieniu z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, Trybunał Konstytucyjny, po przeprowadzeniu kompleksowej analizy przyjmowanych w dotychczasowym orzecznictwie kryteriów pozwalających na odróżnienie zaniechania legislacyjnego od pominięcia legislacyjnego, wskazał, że „w tym celu należy co najmniej ustalić występowanie:

- jakościowej tożsamości (a przynajmniej – daleko idącego podobieństwa) materii pominiętej w zaskarżonym przepisie i materii w niej uwzględnionej i (równocześnie)
- konstytucyjnego nakazu uregulowania kwestii pominiętych konkretnie w sposób wskazany przez skarżących (...), a dodatkowo ewentualnie także
- przypadkowości (bezrefleksyjności) decyzji ustawodawcy co do pominięcia w zaskarżonym przepisie materii wskazanej przez skarżących (ta ostatnia okoliczność nie może jednak samoistnie przesądzać o dopuszczalności wydania wyroku)” (OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

W postanowieniu z dnia 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, Trybunał Konstytucyjny, orzekając w pełnym składzie, wskazał, że w przypadku, gdy

zarzut dotyczy zbyt wąskiego zastosowania kwestionowanej regulacji, a więc „gdy istotą zarzutu konstytucyjnego jest doprowadzenie – na skutek braku regulacji prawnej – do nierówności podmiotów wobec prawa, kwalifikacja regulacyjnej bezczynności ustawodawcy jako pominięcia albo zaniechania zależy od ustalenia, czy z Konstytucji wynika obowiązek objęcia regulacją całej grupy podmiotów. Niezupełność (fragmentaryczność) regulacji przy spełnieniu warunku <jakościowej tożsamości> sytuacji uregulowanych i pominiętych stanowi dowód pominięcia prawodawczego podlegającego kontroli Trybunału tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje <norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej>” (OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 161). Stanowisko to Trybunał Konstytucyjny podtrzymał w, wydanym również w pełnym składzie Trybunału, postanowieniu z dnia 25 listopada 2015 r., sygn. Ts 248/13 (*op. cit.*).

Analizując w postanowieniu o sygn. P 6/13 kryteria odróżnienia pominięcia od zaniechania legislacyjnego, Trybunał Konstytucyjny zwrócił też uwagę, że jedną z cech pominięcia jest przypadkowość, absurdalność albo oczywista dysfunkcjonalność przepisu dotkniętego brakiem określonej treści normatywnej, oraz wskazał, iż jednym z kryteriów odróżnienia pominięcia od zaniechania prawodawczego może być zakres ingerencji ustawodawcy, niezbędny do przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją: „[k]onieczność dokonania daleko idących zmian, stworzenia nowej regulacji prawnej, wskazuje na zaniechanie legislacyjn[e], nie zaś – pominięcie” (*op. cit.*).

W orzecznictwie wskazywano też, że, ze względu na wyjątkowy charakter badania przez Trybunał Konstytucyjny pominięć prawodawczych, ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnych sytuacji należy zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15, *op. cit.*). Trybunał Konstytucyjny zwracał też uwagę, że „sytuacja, w której ustawodawca zdecydował się nie uregulować danej kwestii na poziomie danego aktu prawnego

(lub w razie jej jakościowej odmienności od materii unormowanych w zaskarżonym przepisie) oceniania jest jako zaniechanie ustawodawcze, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2017 r., sygn. Ts 22/17, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 205).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zaznaczał, że skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym także wyjątkowej staranności i zaangażowania, gdyż ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnych sytuacji należy zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15, *op. cit.*). „<[P]ostawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w Ustawie Zasadniczej” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, *op. cit.*; *vide* także – powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie Sąd pytający, kwestionując brak określonej regulacji, nie tylko nie przedstawił żadnych argumentów nawiązujących do przyjmowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego kryteriów pozwalających na odróżnienie zaniechania legislacyjnego od pominięcia legislacyjnego, ale nawet nie powołał się na pominięcie ustawodawcze. Podniesione w punkcie 1. lit. a postanowienia z 26 kwietnia 2019 r. zarzuty naruszenia art. 32, art. 2 i art. 68 ust. 2 Konstytucji nie spełniają wymogów wynikających z art. 52 ust. 2 pkt 4

ustawy otpTK, a zatem nie mogą posłużyć do oceny, czy brak postulowanej przez Sąd pytający regulacji jest pominięciem, czy zaniechaniem ustawodawczym.

Powołując, jako jeden z wzorów kontroli, art. 32 Konstytucji, Sąd pytający ani w *petitum* pytania prawnego, ani w uzasadnieniu nie dokonał rozróżnienia zakresu normowania obu jednostek redakcyjnych tego przepisu konstytucyjnego. Analiza przytoczonego wcześniej uzasadnienia tego zarzutu wskazuje, że Sąd pytający utożsamia zakaz dyskryminacji, zawarty w art. 32 ust. 2 Konstytucji, z niekonstytucyjnym odstępstwem od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych, zawartym w art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Tymczasem przewidziany w art. 32 ust. 2 Konstytucji zakaz dyskryminacji nie jest tożsamy z zakazem różnicowania sytuacji podmiotów prawa. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, dyskryminacja stanowi kwalifikowany przejaw nierównego traktowania wyrażający się w świadomym i celowym, a przy tym konstytucyjnie zabronionym, różnicowaniu przez prawodawcę podmiotów prawa wyłącznie przez wzgląd na ich indywidualne cechy osobowe bądź różnicowaniu z innymi – dających się ujawnić w toku wykładni – pobudek (celów), zasługujących na szczególne potępienie (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. K 16/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 49 i z dnia 11 grudnia 2018 r., sygn. P 133/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 77 oraz powołane tam orzecznictwo). „Twierdzenie, że prawodawca naruszył zakaz dyskryminacji, wymaga zatem przedstawienia innych argumentów niż twierdzenie, że naruszono nakaz równego traktowania podmiotów podobnych. Aby dowieść naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji należy wykazać w szczególności, że:

- a) różnicowanie opiera się na indywidualnej osobowej cesze adresata normy oraz
- b) wprowadzone kryterium różnicowania jest zakazane konstytucyjnie” (wydane w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego postanowienie z dnia 22 lipca 2015 r., sygn. SK 20/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 115).

W niniejszej sprawie Sąd pytający nie przedstawił odrębnej argumentacji na poparcie zarzutu naruszenia konstytucyjnego zakazu dyskryminacji.

W związku z tym należy uznać, że w zakresie zarzutu naruszenia przez ustawę o najniższym wynagrodzeniu w podmiotach leczniczych zakazu dyskryminacji, wynikającego z art. 32 ust. 2 Konstytucji, pytanie prawne nie spełnia wymogu wynikającego z art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy otpTK, gdyż całkowicie pomija przyjęte w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozumienie zakazu dyskryminacji, wynikającego z art. 32 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Podobnymi brakami obarczone jest też uzasadnienie pytania prawnego odnoszące się do zarzutu niezgodności regulacji kwestionowanej w punkcie 1. lit. a *petitum* z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości była wielokrotnie analizowana przez Trybunał Konstytucyjny, który wskazywał, że z zasady tej „wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących>” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 4 lipca 2018 r., sygn. K 16/16, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 52; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał przy tym, iż „charakter normy określonej w art. 32 Konstytucji polega na tym, że stwierdzenie jej naruszenia nie jest możliwe przez dokonanie <prostego> zestawienia wzorca konstytucyjnego i zakwestionowanej normy podkonstytucyjnej. Nieodzowne jest uwzględnienie norm podkonstytucyjnych regulujących status prawny innych jednostek (grup jednostek) oraz porównanie (zestawienie) norm, których adresatem jest skarżący i norm adresowanych przede wszystkim do osób znajdujących się w takiej samej lub podobnej co do istotnych elementów sytuacji” (postanowienie z dnia 17 lutego



2010 r., sygn. Ts 211/08, OTK ZU nr 2/B/2010, poz. 99). „Ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wymaga rozpatrzenia trzech zagadnień. Po pierwsze, należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna. Po drugie, konieczne jest stwierdzenie, czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to – mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego – niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne. Odstępstwo takie jest dozwolone, jeżeli zróżnicowanie odpowiada kryteriom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. SK 48/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 2; *vide* także – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2014 r., sygn. SK 53/12, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 32 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2017 r., sygn. K 13/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 10; *vide* też – powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

W związku z tym Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „w kontekście zarzutu naruszenia zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) – na podmiocie inicjującym postępowanie spoczywa w szczególności obowiązek wykazania jaka jest grupa podmiotów podobnych, wyjaśnienia na czym polega zróżnicowanie ich sytuacji prawnej przez zaskarżone unormowanie, a ponadto przedstawienie argumentów na poparcie tezy, że w świetle norm, zasad i wartości konstytucyjnych takie zróżnicowanie sytuacji prawnej jest nieusprawiedliwione” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2015 r., sygn.

P 75/14, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 96; *vide* także – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. SK 6/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 38).

W niniejszej sprawie Sąd pytający nie dokonał analizy obowiązujących przepisów dotyczących wynagrodzenia osób wykonujących zawód pielęgniarki, z uwzględnieniem przewidzianych ustawowo form wykonywania tego zawodu (*vide* – art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2190 ze zm.; dalej: u.d.l. oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej, tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 576 ze zm.) oraz różnych kategorii podmiotów leczniczych (*vide* – art. 4 u.d.l.) i nie tylko nie przeprowadził testu równości, ale nawet nie wskazał cechy relewantnej charakteryzującej podmioty, które uznał za podobne w kontekście kwestionowanej regulacji prawnej.

W związku z powyższym należy uznać, że w zakresie zarzutu niezgodności ustawy o najniższym wynagrodzeniu w podmiotach leczniczych z art. 32 ust. 1 Konstytucji pytanie prawne także nie spełnia wymogów określonych w art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy otpTK.

W ramach kolejnego wzorca kontroli, powołanego w punkcie 1. lit. a postanowienia z 26 kwietnia 2019 r. – art. 2 Konstytucji, Sąd pytający powołał się na zasadę sprawiedliwości społecznej.

Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że zasada sprawiedliwości społecznej nie ma jednorodnego charakteru, a na jej treść składa się wiele zagadnień. Wiąże się ją z równością praw, solidarnością społeczną, minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczeniem podstawowych warunków egzystencji dla osób pozostających bez pracy nie z własnej woli. Do elementów konstytuujących sprawiedliwość społeczną zalicza się między innymi tworzenie warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczego, równowagę budżetową, prawo obywateli i ich wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków i priorytetów polityki

społecznej oraz gospodarczej na drodze procedur demokratycznych (*vide* – P. Tuleja, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2016., s. 242-243; *vide* też – powołane tam wyroki Trybunału Konstytucyjnego).

Trybunał Konstytucyjny, podkreślając bogatą i różnorodną treść zasady sprawiedliwości społecznej, wielokrotnie wskazywał, że „[z] jednej (...) strony wyznacza ona obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych (...) oraz zakazując równego traktowania podmiotów nierównych (...), z drugiej zaś wyznacza obowiązki o charakterze materialnym, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego” (wyrok z dnia 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79 oraz powołane tam orzecznictwo; *vide* także – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. K 21/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 38; z dnia 8 czerwca 2016 r., sygn. K 37/13, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 28 oraz z dnia 11 grudnia 2018 r., sygn. P 135/15, *op. cit.*).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd, zgodnie z którym w zakresie obowiązków o charakterze formalnym, czyli nakazu równego traktowania równych, zasada sprawiedliwości społecznej pokrywa się z zasadą równości, będącą jej konkretyzacją, i że w razie sformułowania zarzutu niezgodności określonej regulacji prawnej z ustawą zasadniczą, związanego z nieuzasadnionym zróżnicowaniem sytuacji prawnej podmiotów podobnych, jako wzorzec kontroli powinna zostać wskazana zasada równości, a nie zasada sprawiedliwości społecznej, która – ze względu na regułę *lex specialis derogat legi generali* – nie stanowi wówczas odpowiedniego kryterium oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji. Konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej może być natomiast podstawą kontroli konstytucyjności, jeżeli w rozpoznawanej sprawie pojawia się kwestia naruszenia tych elementów zasady sprawiedliwości społecznej, które nie znalazły wyrazu w

innych szczegółowych przepisach konstytucyjnych (*vide* m.in. – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10, *op. cit.*; z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. K 21/13, *op. cit.*; z dnia 8 czerwca 2016 r., sygn. K 37/13, *op. cit.*, a także z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. K 16/15, *op. cit.* oraz z dnia 11 grudnia 2018 r., sygn. P 135/15, *op. cit.*).

W niniejszej sprawie Sąd pytający nie powołał odrębnych argumentów wskazujących na samoistne, w oderwaniu od zasady równości, naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej. Z analizy uzasadnienia postanowienia z dnia 26 kwietnia 2019 r. wynika, że Sąd pytający dopatruje się naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej jedynie w braku regulacji ustalającej taką samą wysokość wynagrodzenia osób wykonujących zawód pielęgniarki, a także w tym, że zasada sprawiedliwości społecznej nie usprawiedliwia – Jego zdaniem – odstępstwa od zasady równości. Argumentacja mająca wskazywać na naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej jest więc w całości wtórna wobec argumentów mających świadczyć o naruszeniu zasady równości.

Tym samym również w zakresie zarzutu niezgodności ustawy o najniższym wynagrodzeniu w podmiotach leczniczych z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej pytanie prawne nie spełnia wymogów określonych w art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy otpTK.

Następnym przepisem powołanym, jako wzorzec kontroli regulacji kwestionowanej w punkcie 1. lit. a postanowienia z 26 kwietnia 2019 r., jest art. 68 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „[o]bywatelom, 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.”.

Rozważając obowiązki władz publicznych w zapewnieniu dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 18 grudnia 2002 r., sygn. K 43/01, wskazał, że „[a]rt. 68 ust. 2 Konstytucji przekazuje ustawie obowiązek określenia warunków

udzielenia świadczeń ze środków publicznych, a więc m.in. ustalenie struktury organizacyjnej publicznej służby zdrowia” (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 96).

Kompleksowej analizie art. 68 ust. 2 Konstytucji dokonał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03, w którym orzekł o niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz. U. Nr 45, poz. 391 ze zm.). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[a]rt. 68 ust. 2 nakłada na władze publiczne, a w szczególności na ustawodawcę obowiązek określenia zasad realizowania prawa do ochrony zdrowia. Nakazuje więc stworzenie normatywnego układu odniesienia (systemu prawnego), który pozwoli dookreślić treść prawa do ochrony zdrowia, a to łączy się z koniecznością określenia warunków i zakresu udzielania świadczeń zdrowotnych. (...) Norma zawarta w art. 68 ust. 2 zdanie drugie nie jest jedynie upoważnieniem ustawodawcy zwykłego do określenia warunków i zakresu świadczeń, lecz nakłada na ustawodawcę taki obowiązek. (...) Treść art. 68 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji nie daje podstaw do konstruowania jakiejś materialnej definicji pojęcia <ochrona zdrowia>. W szczególności nie jest więc możliwe na gruncie Konstytucji precyzyjne dookreślenie rodzajów bądź kategorii świadczeń mieszczących się w zakresie prawa gwarantowanego przez art. 68. Ciężar gwarancji konstytucyjnych przenosi się tym samym na płaszczyznę proceduralną. Newralgicznego znaczenia nabiera w związku z tym prawidłowe określenie przez ustawodawcę sfery organizacyjnej, związanej z precyzyjnym, jednoznacznym i funkcjonalnym skonstruowaniem systemu ochrony zdrowia. Wiąże się to ściśle z właściwym podziałem kompetencji przyznawanych instytucjom realizującym zadania publiczne w sferze ochrony zdrowia. W ślad za tym idzie prawidłowe określenie zasad ich funkcjonowania, gwarantujących niezbędną transparentność działań, skuteczne ich nadzorowanie, jak również jasne, czytelne i jednoznaczne zasady ponoszonej odpowiedzialności” (OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1).

Pogląd ten Trybunał Konstytucyjny podtrzymał w późniejszych orzeczeniach, stwierdzając, że „pojęcie warunków udzielania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych w rozumieniu art. 68 ust. 2 Konstytucji odnosi się do okoliczności (czynników, przesłanek), których istnienie (spełnienie) warunkuje dostęp do gwarantowanych świadczeń opieki zdrowotnej. Jest ono zatem zbliżone do zasad, na podstawie których następuje włączenie do systemu ochrony zdrowia, z którego korzystanie zapewnić ma praktyczną realizację prawa do ochrony zdrowia. W drodze ustawy należy zatem, (...), zdeterminować m.in. krąg beneficjentów tego systemu. Wykonanie tego konstytucyjnego zobowiązania nastąpiło w szczególności w ustawie o świadczeniach [opieki zdrowotnej]” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 2016 r., sygn. U 1/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 20). Trybunał Konstytucyjny, uwzględniając różne znaczenia słowa „warunki”, zwracał przy tym uwagę, że „[o]d tak interpretowanych warunków udzielania świadczeń zdrowotnych odróżnić należy warunki rozumiane jako <okoliczności, w których coś się odbywa>, <sytuację, okoliczności>” (*ibidem*). W wyroku z dnia 10 maja 2018 r., sygn. U 1/16, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „pojęcie warunków udzielania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, o których stanowi art. 68 ust. 2 Konstytucji, odnosi się (...) do okoliczności (czynników, przesłanek), których istnienie (spełnienie) warunkuje dostęp do gwarantowanych świadczeń opieki zdrowotnej. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału, od tak interpretowanych warunków udzielania świadczeń zdrowotnych odróżnić należy warunki rozumiane jako okoliczności towarzyszące, które nie przesądzają o zakresie prawa do świadczeń gwarantowanych lub o dostępie do tych świadczeń” (OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 30).

W świetle przedstawionego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zapewnienie równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych polegać powinno na stworzeniu odpowiednich rozwiązań

prawnych, kreujących taki system ochrony zdrowia, który określi prawa i obowiązki organizatora tego systemu, ale też świadczeniodawców i świadczeniobiorców. Takie rozwiązania zawiera, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie U 1/15 (*op. cit.*), przede wszystkim ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej. Wskazuje ona krąg podmiotów uprawnionych do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (art. 2 u.ś.o.z.), określa katalog świadczeń gwarantowanych przez państwo ze środków publicznych (art. 15 u.ś.o.z.) oraz kolejność dostępu do nich, w tym także w sytuacji nagłego zagrożenia życia lub zdrowia (art. 19 i art. 20 u.ś.o.z.), a także zapewnia możliwość wyboru świadczeniodawcy (art. 29-31 u.ś.o.z.).

Te uprawnienia świadczeniobiorców nie są zależne od zasad ustalania wynagrodzenia pielęgniarek. Nie można więc uznać, aby podniesiona przez Sąd pytający kwestia wynagrodzenia pielęgniarek stanowiła element warunków i zakresu udzielania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, do których uregulowania zobowiązuje ustawodawcę zdanie 2. art. 68 ust. 2 Konstytucji. Wynagrodzenie pielęgniarek nie decyduje o dostępie do świadczeń opieki zdrowotnej ani o zakresie tego dostępu.

W związku z tym nie jest możliwe przeprowadzenie merytorycznej analizy zasad wynagradzania pielęgniarek w kontekście wzorca z art. 68 ust. 2 Konstytucji, z uwagi na brak niezbędnego związku treściowego między regulacją poddaną kontroli a tym wzorcem.

Przedstawiony w uzasadnieniu pytania prawnego pogląd o związku zachodzącym pomiędzy wysokością wynagrodzeń w danym podmiocie leczniczym i poziomem kwalifikacji zatrudnionych osób, a przez to również poziomem realizowanych świadczeń opieki zdrowotnej, wskazuje, że Sąd pytający utożsamia warunki dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, o których mowa w art. 68 ust. 2 Konstytucji, z warunkami wykonywania tych świadczeń, rozumianymi jako

okoliczności mogące mieć wpływ na jakość świadczeń. Taka interpretacja wzorca wynikającego z art. 68 ust. 2 ustawy zasadniczej jest jednak niezgodna ze stanowiskiem prezentowanym w omówionym wcześniej orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Tym samym należy uznać, że pytanie prawne nie spełnia, w zakresie zarzutu niezgodności ustawy o najniższym wynagrodzeniu w podmiotach leczniczych z art. 68 ust. 2 Konstytucji, wymogów wynikających z art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy otpTK. Jak bowiem podkreśla Trybunał Konstytucyjny, „[m]erytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez inicjatora postępowania przed Trybunałem wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. SK 6/19, *op. cit.*; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Zauważyć też należy, że Sąd pytający nie przedstawił wykładni przepisów kwestionowanych w punkcie 1. lit. b i lit. c postanowienia z 26 kwietnia 2019 r.

Obowiązująca ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, podobnie jak wcześniejsze regulacje w tym względzie, nie przewiduje *expressis verbis* wymogu przywołania treści kwestionowanego przepisu wraz z jego wykładnią, jak w przypadku wniosków podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji.

Nie ulega jednak wątpliwości, że bez przeprowadzenia wykładni zaskarżonych przepisów i ustalenia ich znaczenia normatywnego nie jest możliwe dokonanie odpowiednich ustaleń dotyczących zgodności kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części z powołanymi wzorcami kontroli. Przedmiotem kontroli w toku postępowania inicjowanego pytaniem prawnym jest bowiem akt normatywny, a więc poszczególne normy prawne, które zostały prawidłowo wyprowadzone z przepisów prawa przy użyciu uznanych metod wykładni (*vide* – A. Mączyński, J. Podkowiak, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-*



243, red. M. Safjan i L. Bosek, *op. cit.*, s. 1260 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 września 2007 r., sygn. P 43/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 95). Pytanie ma dotyczyć zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, a zatem z aktem normatywnym mającym wyższą rangę w hierarchicznie zbudowanym systemie prawa. Przesłanka ta została skonkretyzowana w art. 52 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy otpTK, zgodnie z którymi sąd stawiający pytanie prawne powinien określić kwestionowany akt normatywny lub jego część oraz sformułować i uzasadnić zarzut jego niezgodności z oznaczonym aktem normatywnym wyższej rangi (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2015 r., sygn. P 18/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 70).

W związku z tym, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że „[c]elem inicjowania każdego postępowania przed Trybunałem jest wyeliminowanie określonej instytucji lub rozwiązania występującego w obowiązującym porządku prawnym, ze względu na jego sprzeczność z zasadami i wartościami wyrażonymi w Konstytucji. Przepis prawa, a więc określona jednostka zdaniowa czy redakcyjna aktu normatywnego, jest formalnym sposobem wyrażenia w prawie pozytywnym normy prawnej. W konsekwencji to właśnie norma prawna zawarta w przepisie określa przedmiot postępowania skierowanego na kontrolę konstytucyjności. Podlegająca ocenie norma prawna każdorazowo, gdy jest przedmiotem oceny przed Trybunałem, wymaga rekonstrukcji przez odniesienie do szerszego kontekstu normatywnego i w konsekwencji nie może być rozpatrywana w izolacji. W taki sposób ustalona treść normatywna, uwzględniająca pełny kontekst systemowy, może być w toku postępowania poddana zabiegowi konfrontacji z zasadami i wartościami konstytucyjnymi” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 września 2007 r., sygn. P 43/06, *op. cit.*).

Również w doktrynie wskazuje się, że „[o]kreślając przedmiot pytania prawnego, sąd powinien w pierwszej kolejności dokonać wykładni przepisu,

który – zdaniem sądu – ma znaleźć zastosowanie w konkretnej sprawie, a co za tym idzie – wyprowadzić z niego normę prawną. Powinno to nastąpić za pomocą uznanych metod wykładni prawa (tj. zgodnie z regułami sztuki). (...). Obowiązkiem sądu występującego z pytaniem prawnym jest w związku z tym wskazanie jednostek redakcyjnych aktu normatywnego (przepisów prawa) i określenie treści normy prawnej, która – zdaniem sądu – z nich wynika” (A. Mączyński, J. Podkowiak, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan i L. Bosek, *op. cit.*, s. 1261; *vide* też – M. B. Wilbrandt-Gotowicz, *Przesłanki przedmiotowe pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach sądownoadministracyjnych*, [w:] *Institucja pytań prawnych w sprawach sądownoadministracyjnych*, Oficyna 2010, LEX/el nr 113056).

W niniejszej sprawie Sąd pytający, kwestionując w punkcie 1. lit. b *petitum* pytania prawnego – § 2 ust. 2, § 3 ust. 2, § 4 ust. 5 i ust. 6 oraz § 4a z.r.o.w.u., a w punkcie 1. lit. c – art. 3 ust. 3 u.s.u.n.w., nie tylko nie przeprowadził analizy poszczególnych zaskarżonych przepisów z wykorzystaniem uznanych metod interpretacji, ale nawet nie przytoczył norm, które – Jego zdaniem – wynikają z tych przepisów.

Należy zatem stwierdzić, że pytanie prawne, w zakresie zarzutów sformułowanych w punkcie 1. lit. b i lit. c *petitum*, nie spełnia wymogu właściwego określenia kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części, wynikającego z art. 52 ust. 2 pkt 3 ustawy otpTK. Tym samym również z tego względu wydanie merytorycznego orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny byłoby w tej części niedopuszczalne.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert L. ...*  
Zastępca Prokuratora Generalnego