



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 2 czerwca 2020 r.

Pozycja 17

POSTANOWIENIE z dnia 20 maja 2020 r. Sygn. akt P 11/19

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jarosław Wyrembak – przewodniczący
Mariusz Muszyński
Krystyna Pawłowicz
Jakub Stelina
Andrzej Zielonacki – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 maja 2020 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Chorzowie, czy:

- 1) „ustawa z dnia 8 czerwca 2017 roku o sposobie ustalenia najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych (Dz. U. 2017, 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”,
- 2) „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 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 (t.j. Dz. U. 2018, poz. 1510), tj. czy miał prawo zgodnie z ustawą regulować we wskazanym rozporządzeniu wysokość podwyżki wynagrodzeń dla pielęgniarek w latach 2016-2019”,
- 3) „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 z 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”,

p o s t a n a w i a:

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. z 2019 r. poz. 2393) umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Rejonowy w Chorzowie, V Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: pytający sąd), w postanowieniu z 26 kwietnia 2019 r. (sygn. akt V P 63/18), wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym o treści przytoczonej w *petitum* niniejszego postanowienia.

1.1. Pytanie prawne zostało zadane w związku z postępowaniem w sprawie z powództwa przeciwko szpitalowi specjalistycznemu (dalej: pozwany szpital) o zasądzenie kwoty pieniężnej wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie tytułem niewypłaconej części wynagrodzenia za pracę.

Powódka, zatrudniona w pozwanym szpitalu na stanowisku starszej pielęgniarki, przed wejściem w życie ustawy z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych (Dz. U. poz. 1473; dalej: u.s.u.n.w.z. lub ustawa o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia) otrzymywała wynagrodzenie w wysokości 2300 zł. Aneksem nr 1 do umowy o pracę, na zasadzie porozumienia stron, dokonano zmiany umowy o pracę w części dotyczącej wynagrodzenia zasadniczego, które zostało przyznane powódce w wysokości 2496 zł brutto miesięcznie. Powódka zaakceptowała aneks nr 1 do umowy o pracę i złożyła pod nim podpis. Równocześnie zaproponowano powódce, aby na mocy aneksu nr 2 uregulować kwestie wypłaty dodatkowego miesięcznego wynagrodzenia, zagwarantowanego pielęgniarkom rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 14 października 2015 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz. U. poz. 1628; dalej: rozporządzenie). Powódka nie wyraziła zgody na podpisanie tego aneksu, uznając, że jego podpisanie byłoby dla niej niekorzystne, skoro do tej pory dodatkowe miesięczne wynagrodzenie wypłacano jej jako dodatek do wynagrodzenia zasadniczego, a nie jako wynagrodzenie zasadnicze. Pracodawca uznał, że fakt niepodpisania przez powódkę aneksu nr 2 do umowy o pracę nie ma żadnego znaczenia, gdyż podstawą wypłaty wynagrodzenia pielęgniarkom są zarządzenia wydane przez dyrektora pozwanego szpitala na mocy ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia. Od września 2017 r. wypłata wynagrodzenia mimo braku podpisania przez powódkę aneksu nr 2 następuje w oparciu o wydane przez dyrektora pozwanego szpitala zarządzenia.

1.2. Zdaniem pytającego sądu § 2 ust. 2, § 3 ust. 2, § 4 ust. 5 i 6, a także § 4a rozporządzenia są niezgodne z art. 92 Konstytucji. Pytający sąd wskazał, że rozporządzenie to zostało wydane na podstawie art. 137 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1510, ze zm.; dalej: u.ś.o.z.). Ustawa ta w ogóle nie reguluje kwestii wynagrodzeń osób realizujących świadczenia opieki zdrowotnej, w tym pielęgniarek. Nie zawiera także przepisu dającego Ministrowi Zdrowia podstawę do uregulowania wysokości wynagrodzenia pielęgniarek w dro-

dze rozporządzenia. W art. 137 ust. 1 u.ś.o.z. określone są ogólne warunki umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, nie obejmują one jednak zasad naliczania wynagrodzeń pracowników świadczeniodawcy. Z kolei art. 137 ust. 2 u.ś.o.z. upoważnia Ministra Zdrowia do określenia w drodze rozporządzenia ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Skoro wysokość wynagrodzeń pracowników świadczeniodawcy (w tym pielęgniarek) nie jest przedmiotem umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, to Minister Zdrowia nie został upoważniony przez ustawodawcę do wskazywania w drodze rozporządzenia sposobu wzrostu wynagrodzeń pielęgniarek w latach 2016-2019.

Pytający sąd wskazał, że władza publiczna powinna dążyć do tego, aby zwłaszcza osoby wykonujące zawody medyczne w placówkach medycznych, w tym pielęgniarki, były identycznie wynagradzane. Pielęgniarki nie mogą być dyskryminowane z uwagi na miejsce zatrudnienia. Obecnie obowiązująca ustawa o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia nie stanowi gwarancji równych wynagrodzeń dla osób wykonujących zawody medyczne w każdej placówce służby zdrowia na terenie Polski. Wręcz przeciwnie, przepisy tej 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, że pielęgniarki mające takie same kwalifikacje i doświadczenie zawodowe, wykonujące identyczne czynności w różnych podmiotach leczniczych, mogą *de facto* pobierać wynagrodzenia w różnych wysokościach. Regulacje ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia, w ocenie pytającego sądu, mogą prowadzić wprost do znacznych dysproporcji wynagrodzeń pielęgniarek w poszczególnych placówkach medycznych, co w konsekwencji prowadzi do naruszenia zasady równości (art. 32 Konstytucji), a nadto do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Zdaniem pytającego sądu 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. Tylko podmioty lecznicze gwarantujące wyższe wynagrodzenia będą w stanie pozyskać kadrę o odpowiednio wysokich kwalifikacjach. W konsekwencji podmioty lecznicze niegwarantujące odpowiednio wysokiego wynagrodzenia osobom zatrudnianym będą realizować świadczenia zdrowotne na niższym poziomie, a więc dostęp do służby zdrowia nie będzie równy. Tylko odpowiednio, zgodnie z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji, ukształtowanie wynagrodzeń osób wykonujących zawody medyczne, w tym pielęgniarek, jest gwarancją realizacji zasady równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, zgodnie z art. 68 ust. 2 Konstytucji.

Ponadto w ocenie pytającego sądu odesłanie w art. 3 ust. 3 u.s.u.n.w.z. do przepisów rozporządzenia jest sprzeczne z zasadą poprawnej legislacji (praworządności), będącej równocześnie komponentem zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Ustawodawca powinien jasno sprecyzować w przepisie ustawy, do którego konkretnie przepisu rozporządzenia odsyła.

1.3. Prezes Trybunału Konstytucyjnego, zarządzeniem z 11 czerwca 2019 r., wezwał pytający sąd do usunięcia stwierdzonych braków pytania prawnego.

1.4. Pytający sąd w postanowieniu z 17 czerwca 2019 r., wydanym w następstwie zarządzenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, wskazał, że ustalenie, czy ustawa o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia jest zgodna z Konstytucją, ma wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed nim. Ponadto pytający sąd doprecyzował zarzut kontroli zgodności § 2

ust. 2, § 3 ust. 2, § 4 ust. 5 i 6, a także § 4a rozporządzenia w ten sposób, że wniósł o ustalenie przez Trybunał, czy Minister Zdrowia miał prawo, na podstawie art. 137 ust. 2 u.ś.o.z., ustalić w tych przepisach średni wzrost miesięcznego wynagrodzenia wraz z pochodnymi w przeliczeniu na etat albo równoważnik etatu pielęgniarki.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich, w piśmie z 18 lipca 2019 r., poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

3. Minister Zdrowia, w piśmie z 30 lipca 2019 r., zajął stanowisko, że w rozporządzeniu zawarto przepisy określające mechanizmy otrzymywania przez świadczeniodawców dodatkowych środków finansowych na świadczenia opieki zdrowotnej udzielane przez pielęgniarki i położne. Przepisami tymi wprowadzono mechanizm uzyskiwania środków finansowych na udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Taka regulacja miała na celu zapewnienie właściwej roli świadczeń pielęgniarskich i położniczych w systemie ochrony zdrowia w zakresie świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Faktyczny wzrost wynagrodzeń pielęgniarek i położnych jest ściśle powiązany z udzielaniem świadczeń opieki zdrowotnej, co jest zgodne z upoważnieniem ustawowym określonym w art. 137 ust. 2 u.ś.o.z. W rozporządzeniu Minister Zdrowia określił ogólne warunki umów, które również zawierają elementy wynagrodzeń dla pielęgniarek i położnych w ramach udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej, kierując się interesem świadczeniobiorców oraz koniecznością zapewnienia właściwego wykonania tych umów. Kwestionowane § 2 ust. 2, § 3 ust. 2, § 4 ust. 5 i 6, a także § 4a rozporządzenia dotyczą sposobu realizacji umowy łączącej NFZ i świadczeniodawcę.

4. Prokurator Generalny, w piśmie z 21 października 2019 r. (znak: PK VIII TK 59.2019), zajął stanowisko, że postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Prokuratora Generalnego występuje szereg przesłanek, które uzasadniają umorzenie niniejszego postępowania.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot pytania prawnego.

Sąd Rejonowy w Chorzowie, V Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: pytający sąd), wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, które dotyczy:

1) ustawy z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych (Dz. U. poz. 1473; obecnie Dz. U. z 2020 r. poz. 830; dalej: u.s.u.n.w.z. lub ustawa o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia);

2) § 2 ust. 2, § 3 ust. 2, § 4 ust. 5 i 6 oraz § 4a 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; dalej: rozporządzenie);

3) art. 3 ust. 3 u.s.u.n.w.z.

Przepisy ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zgrupowane są w dziewięciu artykułach i regulują sposób ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego pracowników wykonujących zawody medyczne oraz pracowników działalności podstawowej, innych niż pracownicy wykonujący zawody medyczne, zatrudnionych w podmiotach leczniczych.

Z kolei kwestionowane przepisy rozporządzenia stanowią:

– § 2 ust. 2 „Środki, o których mowa w ust. 1 pkt 1, świadczeniodawca przeznacza w taki sposób, aby zapewnić pielęgniarcom i położnym średni wzrost miesięcznego wynagrodzenia, w tym dodatek za pracę w porze nocnej i dodatek za pracę w niedzielę i święta niebędące dla pracownika dniami pracy wraz z składkami na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy, zwane dalej «wynagrodzeniami wraz z pochodnymi», o: 1) 100 zł w okresie od dnia 1 września 2015 r. do dnia 30 czerwca 2016 r., 2) 400 zł w okresie od dnia 1 lipca 2016 r. do dnia 31 sierpnia 2016 r. – w przeliczeniu na etat albo równoważnik etatu pielęgniarki albo położnej”;

– § 3 ust. 2 „Środki, o których mowa w ust. 1 pkt 1, przeznacza w taki sposób, aby zapewnić średni wzrost miesięcznego wynagrodzenia wraz z pochodnymi w skali kraju o 400 zł dla: 1) pielęgniarki podstawowej opieki zdrowotnej; 2) pielęgniarki lub higienistki szkolnej udzielającej świadczeń w środowisku nauczania i wychowania; 3) położnej podstawowej opieki zdrowotnej”;

– § 4 ust. 5 „Środki, o których mowa w ust. 4 pkt 1, przeznacza się w taki sposób, aby zapewnić średni wzrost miesięcznego wynagrodzenia wraz z pochodnymi w przeliczeniu na etat albo równoważnik etatu pielęgniarki albo położnej o: 1) 800 zł od dnia 1 września 2016 r. do dnia 31 sierpnia 2017 r., w tym kwotę 300 złotych, o której mowa w § 2 ust. 4 rozporządzenia zmienianego w § 1, i kwotę 100 złotych, o której mowa w § 2 ust. 2 pkt 1; 2) 1200 zł od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2018 r., w tym o kwotę, o której mowa w pkt 1; 3) 1600 zł od dnia 1 września 2018 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r., w tym o kwotę, o której mowa w pkt 2”;

– § 4 ust. 6 „W latach 2016-2019 dyrektor właściwego oddziału wojewódzkiego Funduszu jest obowiązany, w przypadku umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju podstawowa opieka zdrowotna w zakresie świadczeń, dla których jednostką rozliczeniową jest kapitacyjna stawka roczna, do uwzględnienia w wysokości kapitacyjnej stawki rocznej od dnia 1 września każdego roku postanowień dotyczących wysokości dodatkowych środków na świadczenia opieki zdrowotnej udzielane przez pielęgniarki i położne w sposób gwarantujący pielęgniarcom podstawowej opieki zdrowotnej, pielęgniarkom lub higienistkom szkolnym udzielającym świadczeń w środowisku nauczania i wychowania oraz położnym podstawowej opieki zdrowotnej średni wzrost miesięcznego wynagrodzenia wraz z pochodnymi w skali kraju o: 1) 800 zł od dnia 1 września 2016 r. do dnia 31 sierpnia 2017 r., w tym o kwotę 400 złotych, o której mowa w § 3 ust. 2; 2) 1200 zł od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2018 r., w tym o kwotę, o której mowa w pkt 1; 3) 1600 zł od dnia 1 września 2018 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r., w tym o kwotę, o której mowa w pkt 2”;

– § 4a „Pielęgniarkom i położnym, wykonującym zawód w ramach jednej z form, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 123, z późn. zm.), i realizującym świadczenia opieki zdrowotnej, zapewnia się wzrost wynagrodzenia zasadniczego od dnia 1 lipca 2019 r. o kwotę w wysokości nie niższej niż 1200 zł miesięcznie, przy czym od dnia 1 września 2018 r. o kwotę w wysokości nie niższej niż 1100 zł miesięcznie, w przeliczeniu na pełen etat pielęgniarki albo położnej, uwzględniając kwoty, o których mowa w § 4”.

Zgodnie z kwestionowanym art. 3 ust. 3 u.s.u.n.w.z. „Ustalony w drodze porozumienia albo zarządzenia sposób podwyższania wynagrodzenia zasadniczego osoby zajmującej stanowisko pielęgniarki lub położnej uwzględnia wzrost miesięcznego wynagrodzenia danej pielęgniarki albo położnej dokonany na podstawie przepisów wydanych na podstawie art. 137 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1373, z późn. zm.)”.

2. Przesłanki dopuszczalności pytania prawnego – uwagi ogólne.

2.1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy 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. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie wyjaśniał, że dopuszczalność zadania pytania prawnego jest uwarunkowana trzema przesłankami: 1) podmiotową – może to uczynić jedynie sąd jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatury 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 (szerzej np. postanowienie z 11 lutego 2015 r., sygn. P 44/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 21 oraz przywołane tam orzecznictwo). Ustalenia te zachowują aktualność również pod rządami ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK lub ustawa o organizacji TK), gdyż są one determinowane treścią art. 193 Konstytucji.

2.2. Interpretując art. 193 Konstytucji, Trybunał zwracał uwagę, że pytanie prawne, podobnie jak skarga konstytucyjna, jest środkiem inicjującym kontrolę konkretną konstytucyjności prawa. Specyfika tej kontroli polega na tym, że kwestionowana norma prawna jest bezpośrednio związana ze stosowaniem prawa w konkretnej sprawie. W wypadku skargi konstytucyjnej kontrola konstytucyjności dotyczy normy już zastosowanej przy wydaniu orzeczenia. W wypadku pytania prawnego kontrola konkretna odnosi się do normy, którą sąd zamierza w przeszłości zastosować podczas rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy.

2.3. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wyjaśnił, że zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy polega na tym, że treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego ma wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem stawiającym pytanie prawne. Zależność ta oparta jest na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zostało zadane pytanie prawne. Przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy, w związku z którą przedstawiono pytanie prawne (zob. np. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; 30 czerwca 2009 r., sygn. P 34/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 101; 6 listopada 2013 r., sygn. P 24/13, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 129 i 25 listopada 2015 r., sygn. P 55/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 180).

2.4. Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest także od spełnienia przez pytający sąd wymogów formalnych określonych w ustawie o organizacji TK. Zgodnie z art. 52 ust. 2 u.o.t.p.TK, pytanie prawne musi zawierać określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (pkt 3), sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego oraz jego uzasadnienie, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (pkt 4) oraz wyjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione (pkt 5).

W związku z powyższym, na sądzie stawiającym pytanie prawne ciąży obowiązek stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób zmieniłoby się rozstrzy-

gnięcie sądu w toczącej się przed nim sprawie, gdyby określony przepis utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o jego niezgodności z Konstytucją. Wymaganie to 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 (zob. np. wyroki TK z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111 i 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128 oraz postanowienie z 2 kwietnia 2019 r., sygn. P 5/18, OTK ZU A/2019 poz. 12).

2.5. Przy ustalaniu relewantności pytania prawnego należy mieć na uwadze, że z reguły nie będzie podstaw do przyjęcia wystąpienia tej przesłanki wtedy, gdy rozstrzygnięcie sprawy jest możliwe bez uruchomienia instytucji pytania prawnego. Sytuacja taka wystąpi w szczególności wówczas, gdy istnieje możliwość usunięcia nasuwających się wątpliwości prawnych przez stosowną wykładnię budzącego zastrzeżenia aktu prawnego bądź też możliwość przyjęcia za podstawę rozstrzygnięcia innego aktu. Innymi słowy – przesłanka funkcjonalna obejmuje m.in. konieczność wykazania, że zastrzeżenia zgłoszone wobec kwestionowanego przepisu są obiektywnie uzasadnione oraz na tyle istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia w ramach procedury pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli zatem sąd orzekający poweźmie wątpliwości natury konstytucyjnej co do przepisu, który ma być przesłanką rozstrzygnięcia, powinien w pierwszej kolejności dążyć do ich usunięcia w drodze znanych nauce prawa reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w szczególności – jeżeli jest to możliwe – w drodze wykładni zgodnej z Konstytucją. Takie zachowanie stanowi realizację nakazu dokonywania wykładni ustaw w sposób zgodny z Konstytucją i winno poprzedzać wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym w trybie art. 193 Konstytucji. Proces wykładni tekstu prawnego, który doprowadził do zainicjowania przez sąd postępowania przed Trybunałem, leży u podstaw kontroli konstytucyjności prawa dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Z tego powodu rozumowanie sądu w tym zakresie podlega kontroli Trybunału. Pogląd odmienny prowadziłby do stanu, w którym Trybunał Konstytucyjny musiałby ustosunkowywać się merytorycznie do pytań prawnych opartych na niepełnej bądź wadliwej wykładni dokonywanej przez sądy powszechne. Na treść konkretnej normy prawnej, która jest stosowana przez sąd, składa się nie tylko literalne brzmienie zaskarżonego przepisu, ale i jego systemowe uwarunkowania, przyjęte poglądy doktryny oraz ukształtowana w tej materii linia orzecznicza (zob. np. postanowienia TK z: 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57 oraz 20 listopada 2008 r., sygn. P 18/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 168).

3. Dopuszczalność pytania prawnego w niniejszej sprawie.

3.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pytający sąd nie dopełnił – określonego w art. 52 ust. 2 pkt 5 u.o.t.p.TK – obowiązku wyjaśnienia, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione. Ta okoliczność została dostrzeżona również w piśmie Prokuratora Generalnego.

3.2. W odniesieniu do żadnego z trzech pytań sformułowanych w postanowieniu z 26 kwietnia 2019 r. (sygn. akt V P 63/18), pytający sąd nie wyjaśnił, w jakim zakresie odpowiedź na te pytania może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą zostały postawione. W uzasadnieniu postanowienia z 26 kwietnia 2019 r., pytający sąd poprzestał na stwierdzeniu, że „Sąd rozpoznając sprawę (...) o wypłatę wynagrodzenia powinien brać pod

uwagę przepisy prawa powszechnego regulujące wysokość wynagrodzenia pielęgniarek, a to 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 postanowieniu z 17 czerwca 2019 r., wydanym w następstwie zarządzenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, pytający sąd ograniczył się tylko do wskazania, że 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”.

3.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że tak lakoniczne stwierdzenie jest niewystarczające. Na sądzie stawiającym pytanie prawne ciąży powinność stosownego do charakteru sprawy wskazania, w jaki sposób zmieniłoby się rozstrzygnięcie sądu w zawisłej przed nim sprawie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją. W pełni aktualny pozostaje pogląd Trybunału Konstytucyjnego, że ustawodawca „nałożył na sąd obowiązek wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. Dopelnienie tego obowiązku nie następuje przez powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, ale wymaga ono wykazania, że *in casu* spełniony jest konstytucyjny warunek dopuszczalności pytania prawnego” (zob. wyrok o sygn. P 20/04). Wymaganie określone w art. 52 ust. 2 pkt 5 u.o.t.p.TK, podobnie jak te sformułowane w art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), ma charakter bezwzględnie wiążący (zob. np. postanowienia TK z: 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40 oraz 7 grudnia 2015 r., sygn. P 37/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 190).

Pytający sąd w niniejszej sprawie poprzestał tylko na ogólnikowej tezie, że odpowiedź na pytanie ma wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, ale w ogóle nie wyjaśnił, w jakim zakresie, w szczególności nie przedstawił jak stwierdzenie niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów wpłynie na podstawę prawną jego orzeczenia i samo orzeczenie. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że art. 193 Konstytucji wyklucza możliwość inicjowania przez sądy abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa, do czego zmierza rozpoznawane w niniejszej sprawie pytanie prawne. Na gruncie obowiązującej Konstytucji pytanie prawne nie może abstrahować od sprawy, w związku z którą jest przedstawiane. Na sądzie stawiającym pytanie prawne ciąży powinność stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób zmieniłoby się rozstrzygnięcie sądu w zawisłej przed nim sprawie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał o jego niezgodności z Konstytucją. Zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy sprowadza się do ścisłej korelacji treści zadanego przez dany sąd pytania prawnego z rozstrzyganą przez ten sąd sprawą i wykluczone jest zadawanie przez sądy pytań „przy okazji” rozstrzyganej sprawy. Wówczas bowiem dochodziłoby do niekonstytucyjnego poszerzenia granic legitymacji sądów do inicjowania postępowania przed Trybunałem. Pytający sąd winien wykazać zatem istotne (ważkie) wątpliwości co do konstytucyjności danej regulacji, a także wykazać, że zakwestionowany przepis ma w danej sprawie rzeczywiste zastosowanie. Okoliczność tę determinuje charakter pytania prawnego jako środka konkretnej kontroli konstytucyjności prawa. Niedopuszczalne jest pytanie prawne odnoszące się do przepisów niemających zastosowania w danej sprawie, ponieważ nie może się ono przekształcić w środek inicjujący abstrakcyjną kontrolę konstytucyjności prawa (zob. np. postanowienia TK z: 13 lutego 2009 r., sygn. P 65/08, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 16 i 16 października 2012 r., sygn. P 29/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 116). W niniejszej sprawie pytający sąd nie wyjaśnił,

w jaki sposób zmieniliby się rozstrzygnięcie w rozpoznawanej przez niego sprawie, gdyby Trybunał orzekł o niezgodności zakwestionowanych przepisów z Konstytucją, ani nie wykażał, że zakwestionowane przepisy mają rzeczywiste zastosowanie w sprawie, w związku z którą przedstawił pytanie prawne. Wskazane uchybienie formalne pytania prawnego spowodowało konieczność umorzenia niniejszego postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

3.4. Niezależnie od wskazanego uchybienia formalnego rozpatrywanego pytania prawnego, nie spełnia ono również innych wymagań stawianych przez obowiązujące przepisy prawne pytaniom prawnym do Trybunału Konstytucyjnego.

W pkt 1a *petitum* postanowienia z 26 kwietnia 2019 r., pytający sąd sformułował zarzut niezgodności z Konstytucją całej ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia. Tego rodzaju zarzut jest w zasadzie niedopuszczalny w pytaniu prawnym, ponieważ musi ono spełniać przesłankę funkcjonalną. Przesłanka ta, jak już to zostało wyjaśnione, wymaga, by istniała zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy. Oznacza to, że przedmiotem pytania prawnego mogą być tylko takie przepisy prawne, które mogą mieć zastosowanie lub chociaż będą wywierały bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem. W praktyce mogą to być zarówno przepisy materialne, proceduralne, jak i ustrojowe, które są niezbędne do wydania orzeczenia. Pytający sąd nie może zatem pytać o jakikolwiek przepis prawny, ale tylko o taki, który zamierza uczynić podstawą prawną swojego rozstrzygnięcia. Pytający sąd nie wskazał, który z przepisów ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia ma być podstawą prawną orzeczenia w toczącej się przed nim sprawie i zmierza do abstrakcyjnej kontroli wszystkich przepisów tej ustawy, na co nie pozwala przesłanka funkcjonalna.

Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że niespełnienie przesłanki funkcjonalnej w odniesieniu do zarzutu niezgodności z Konstytucją całej ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia skutkuje koniecznością umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.5. W pkt 1b *petitum* postanowienia z 26 kwietnia 2019 r., pytający sąd zadał pytanie „Czy Minister Zdrowia określając w § 2 ust. 2 i w § 3 ust. 2, a także w § 4 ust. 5 i 6, § 4a rozporządzenia (...) 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 [Dz. U. z 2018 r. poz. 1510, ze zm.; dalej: u.ś.o.z.], tj. czy miał prawo zgodnie z ustawą regulować we wskazanym rozporządzeniu wysokość podwyżki wynagrodzeń dla pielęgniarek w latach 2016-2019?” Z kolei w postanowieniu z 17 czerwca 2019 r., wydanym w następstwie zarządzenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego wzywającego do uzupełnienia braków formalnych, pytający sąd doprecyzował zarzut kontroli zgodności § 2 ust. 2, § 3 ust. 2, § 4 ust. 5 i 6, a także § 4a rozporządzenia w ten sposób, że wniósł o ustalenie przez Trybunał, czy Minister Zdrowia miał prawo, na podstawie art. 137 ust. 2 u.ś.o.z., ustalić w tych przepisach średni wzrost miesięcznego wynagrodzenia wraz z pochodnymi w przeliczeniu na etat albo równoważnik etatu pielęgniarki.

Z kolei w pkt 1c *petitum* postanowienia z 26 kwietnia 2019 r., pytający sąd wniósł o kontrolę zgodności art. 3 ust. 3 u.s.u.n.w.z. z zasadą poprawnej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim odsyła do przepisów wydanych na podstawie art. 137 ust. 2 u.ś.o.z. bez sprecyzowania, do których dokładnie przepisów rozporządzenia odsyła.

Pytający sąd nie tylko nie wyjaśnił, w jaki sposób zmieniliby się rozstrzygnięcie w rozpoznawanej przez niego sprawie, gdyby Trybunał orzekł o niezgodności zakwestionowanych przepisów odpowiednio z art. 137 ust. 2 u.ś.o.z. oraz art. 2 Konstytucji, ale zachodzą

uzasadnione wątpliwości czy wskazane przepisy w ogóle mają zastosowanie w toczącej się przed nim sprawie. W przedstawionym stanie faktycznym, pytający sąd wskazał, że kwestię spornego wynagrodzenia reguluje zarządzenie wydane przez dyrektora pozwanego szpitala, a nie kwestionowane przepisy rozporządzenia.

Co więcej, ewentualny wyrok Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 137 ust. 2 u.ś.o.z. oraz art. 2 Konstytucji doprowadziłoby do powstania luki prawnej, wymagającej interwencji legislacyjnej. Dodatkowo wypełnienie owej luki mogłoby przyjąć różny kształt, ze względu na swobodę działania ustawodawcy, niekoniecznie zgodny z oczekiwaniami stron postępowania.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie została spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego w odniesieniu do zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów rozporządzenia z art. 137 ust. 2 u.ś.o.z. oraz art. 3 ust. 3 u.s.u.n.w.z. z art. 2 Konstytucji. W konsekwencji braku przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego również w tym zakresie, wystąpiła dodatkowa przyczyna umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.