

WYROK*
z dnia 17 maja 1999 r.
Sygn. P. 6/98

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wiesław Johann – przewodniczący
Lech Garlicki
Stefan J. Jaworski – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 17 maja 1999 r. na rozprawie pytań prawnych składów orzekających Sądu Wojewódzkiego w Opolu i Sądu Rejonowego w Starogardzie Gdańskim z udziałem przedstawiciela składu orzekającego Sądu Wojewódzkiego w Opolu, Prezesa Rady Ministrów, Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Prokuratora Generalnego o udzielenie odpowiedzi czy przepisy:

1. § 11 i § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie niektórych obowiązków i uprawnień pracowników zatrudnionych w zakładach służby zdrowia (Dz.U. Nr 51, poz. 326; zm.: z 1990 r. Nr 65, poz. 387; z 1991 r. Nr 69, poz. 294; z 1992 r. Nr 20, poz. 79; z 1994 r. Nr 31, poz. 112; z 1995 r. Nr 123, poz. 595) są zgodne z art. 32 ust. 1 i art. 66 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

2. § 12 i § 13 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie niektórych obowiązków i uprawnień pracowników zatrudnionych w zakładach służby zdrowia (Dz.U. Nr 51, poz. 326; zm.: z 1990 r. Nr 65, poz. 387; z 1991 r. Nr 69, poz. 294; z 1992 r. Nr 20, poz. 79; z 1994 r. Nr 31, poz. 112; z 1995 r. Nr 123, poz. 595) są zgodne z art. 298, art. 128 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94; zm.: Nr 106, poz. 668, Nr 113, poz. 717) oraz art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

3. § 11 ust. 4 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 2 lipca 1992 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 55, poz. 273; zm.: z 1993 r. Nr 41, poz. 190; z 1994 r. Nr 21, poz. 75, Nr 69, poz. 303, Nr 125, poz. 614; z 1995 r. Nr 8, poz. 42, Nr 84, poz. 424, Nr 122, poz. 594; z 1996 r. Nr 80, poz. 377; z 1997 r. Nr 24, poz. 127, Nr 34, poz. 214; z 1998 r. Nr 3, poz. 8, Nr 42, poz. 254) jest zgodny z art. 112 i art. 78 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94; zm.: Nr 106, poz. 668, Nr 113, poz. 717) i art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

1. Przepisy § 11 i § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie niektórych obowiązków i uprawnień pracowników zatrudnionych w zakładach

śłużby zdrowia (Dz.U. Nr 51, poz. 326, 1990 r. Nr 65, poz. 387, z 1991 r. Nr 69, poz. 294, z 1992 r. Nr 20, poz. 79, z 1994 r. Nr 31, poz. 112, z 1995 r. Nr 123, poz. 595) są niezgodne z art. 66 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że naruszają konstytucyjną zasadę ustawowego określania maksymalnych norm czasu pracy;

2. Przepis § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie niektórych obowiązków i uprawnień pracowników zatrudnionych w zakładach służby zdrowia (Dz.U. Nr 51, poz. 326 z 1990 r. Nr 65, poz. 387, z 1991 r. Nr 69, poz. 294, z 1992 r. Nr 20, poz. 79, z 1994 r. Nr 31, poz. 112, z 1995 r. Nr 123, poz. 595) jest niezgodny z art. 298 oraz art. 128 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, Nr 106, poz. 668, Nr 113, poz. 717) przez to, że wykracza poza granice upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia i zmienia ustawowe pojęcie czasu pracy;

3. Przepis § 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie niektórych obowiązków i uprawnień pracowników zatrudnionych w zakładach służby zdrowia (Dz.U. Nr 51, poz. 326 z 1990 r. Nr 65, poz. 387, z 1991 r. Nr 69, poz. 294, z 1992 r. Nr 20, poz. 79, z 1994 r. Nr 31, poz. 112, z 1995 r. Nr 123, poz. 595) nie jest niezgodny z art. 298 oraz art. 128 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, Nr 106, poz. 668, Nr 113, poz. 717);

4. Przepisy § 11, § 12 oraz § 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie niektórych obowiązków i uprawnień pracowników zatrudnionych w zakładach służby zdrowia (Dz.U. Nr 51, poz. 326 z 1990 r. Nr 65, poz. 387, z 1991 r. Nr 69, poz. 294, z 1992 r. Nr 20, poz. 79, z 1994 r. Nr 31, poz. 112, z 1995 r. Nr 123, poz. 595) nie są niezgodne z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

5. Przepis § 11 ust. 4 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 2 lipca 1992 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 55, poz. 273 z 1993 r. Nr 41, poz. 190, z 1994 r. Nr 21, poz. 75, Nr 69, poz. 303, Nr 125, poz. 614, z 1995 r. Nr 8, poz. 42, Nr 84, poz. 424, Nr 122, poz. 594, z 1996 r. Nr 80, poz. 377, z 1997 r. Nr 24, poz. 127, Nr 34, poz. 214, z 1998 r. Nr 3, poz. 8, Nr 42, poz. 254) nie jest niezgodny z art. 112 i art. 78 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, Nr 106, poz. 668, Nr 113, poz. 717) oraz art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

I

1. Postanowieniem z 21 maja 1998 r. Sąd Wojewódzki (obecnie Sąd Okręgowy) w Opolu przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie “czy przepisy § 11 i § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie niektórych obowiązków i uprawnień pracowników zatrudnionych w zakładach służby zdrowia (Dz.U. Nr 51, poz. 326 ze zm.) zgodne są z art. 32 ust. 1 i art. 66 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku.

Postanowieniem z 3 lutego 1999 r. Sąd Rejonowy w Starogardzie Gdańskim zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym co do zgodności:

1. “§ 12 i § 13 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie niektórych obowiązków i uprawnień pracowników zatrudnionych w zakładach służby

zdrowia (Dz.U. Nr 51, poz. 326 ze zm.) z art. 298, art. 128 kp oraz art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2. § 11 ust. 4 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 2 lipca 1992 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 55, poz. 273 ze zm.) z art. 112 i art. 78 § 1 kp oraz art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego 25 marca 1999 r. zarządził łączne rozpoznanie obu spraw ze względu na to, że dotyczą tej samej kwestii.

2. Pytanie prawne postawione przez Sąd Wojewódzki w Opolu ma związek z pozwem lekarzy podnoszących, że ich pracodawca (Wojewódzkie Centrum Medyczne w Opolu) wypłaca na ich rzecz wynagrodzenie za obligatoryjny dyżur zakładowy zgodnie ze stawką osobistego zaszeregowania bez dodatków za pracę w godzinach nadliczbowych. Zdaniem powodów dyżur lekarski stanowi szczególny rodzaj dyżuru pracowniczego, o jakim mowa w art. 144 § 1 kp i stanowi dodatkowe zadanie robocze po normalnych godzinach pracy.

Zdaniem Sądu istotą problemu jest to, że w przepisie § 11 rozporządzenia “wyciągnięte zostały wnioski nieadekwatne do normalnego ustawowego pojęcia dyżuru pracowniczego (art. 144 kp). Wprowadzono tym samym na użytek rozporządzenia konstrukcję dyżuru zakładowego także do dyżurów lekarskich i to z wszelkimi z tego wynikającymi konsekwencjami, głównie w sferze nie zaliczania czasu pracy i nie przysługiwania dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych, pomimo wyraźnego wskazania, że dyżurem jest także wykonywanie pracy. Powyższa koncepcja dyżuru lekarskiego – w przeciwieństwie do normalnego dyżuru zakładowego – zakłada z góry, że pracownik będzie w trakcie jego trwania wykonywał pracę, przy czym trudny do określenia jest tylko jej wymiar. Stan taki powinien determinować pogląd spotykany także w orzecznictwie sądowym, że czas dyżuru lekarskiego w pewnych aspektach jest czasem efektywnej pracy (np. orzecznictwo Sądu Najwyższego przytaczane przez powodów w pozwach) i nie może być kwalifikowany na równi z dyżurem, o którym mowa w art. 144 § 1 kp”. W dalszej kolejności Sąd wskazał (a wątpliwość tę podziela także Sąd Rejonowy), że skoro zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania to “musi budzić uzasadnione wątpliwości zagadnienie czy rozporządzenie z dnia 27 grudnia 1974 r. wydane na podstawie delegacji z art. 298 kp zachowuje wynikający z art. 298 § 2 kp wymóg niezbędności odstępstw od przepisów kodeksu w zakresie czasu pracy i wynagradzania za godziny nadliczbowe”. Ponadto wątpliwa jest zdaniem Sądu celowość wprowadzania unormowań odbiegających od powszechnie obowiązujących regulacji kodeksu pracy w przepisach rangi podustawowej. “Wydaje się – pisze Sąd – że może to zostać uznane za pozostające w sprzeczności z wynikającą z art. 66 ust. 2 Konstytucji RP zasadą, iż maksymalne normy pracy określa ustawa”.

Pytanie prawne postawione przez Sąd Rejonowy w Starogardzie Gdańskim wiąże się z pozwem wniesionym przez lekarza przeciwko Szpitalowi Świętego Jana w Starogardzie Gdańskim o wynagrodzenie jak za pracę w godzinach nadliczbowych podczas pełnionych przez niego dyżurów lekarskich oraz o wynagrodzenie jak za pracę w godzinach nadliczbowych za pracę po godzinach dyżurów lekarskich.

Powód podniósł, iż uważa za krzywdzące, że za pracę podczas dyżuru otrzymuje “normalną” stawkę bez dodatku za pracę w nadgodzinach. Jego zdaniem “przynajmniej” za godziny, w których faktycznie wykonuje pracę taki dodatek mu się należy.

Wskazał również, iż powinien do wynagrodzenia za pracę otrzymywać dodatek za pracę w nadgodzinach, wówczas gdy z polecenia swego przełożonego wykonywał pracę po zakończeniu dyżuru lekarskiego.

3. W skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego piśmie z 25 września 1998 r. Prezes Rady Ministrów wskazuje na to, iż Sąd Najwyższy nie podziela stanowiska Trybunału wyrażonego w postanowieniu sygnalizacyjnym z 21 września 1988 r. (sygn. S. 11/88) co do niekonstytucyjności upoważnienia z art. 298 kp. Znalazło to wyraz zwłaszcza w dwóch uchwałach składu siedmiu sędziów: z 28 kwietnia 1994 r. (I PZP 6/94, OSNAPiUS 1994, Nr 8, poz. 125) i z 16 maja 1996 r. (I PZP 5/96, OSN z 1997 r., poz. 67).

W uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów z 28 kwietnia 1994 r. sygn. akt PZP 6/94, Sąd Najwyższy stwierdził, że na podstawie art. 298 kp Rada Ministrów mogła w sposób szczególny uregulować niektóre prawa i obowiązki pracowników służby zdrowia, w tym instytucję lekarskiego dyżuru zakładowego, nie wliczanego do czasu pracy i nie uprawniającego do dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych. Zdaniem Sądu Najwyższego § 12 rozporządzenia nie definiuje czasu pracy dyżurującego lekarza, lecz w okresie dyżuru zakładowego wyłącza jego uprawnienie do wynagrodzenia za godziny nadliczbowe. Za dyżur przysługuje bowiem odrębne wynagrodzenie, któremu “można przypisać charakter ryczałtu za pracę wykonywaną ponad normy czasu pracy oraz w nocy”.

W uzasadnieniu do uchwały składu siedmiu sędziów z 16 maja 1996 r. sygn. akt I PZP 5/96, Sąd Najwyższy stwierdził, że “pojęcie dyżuru zakładowego, ogólne i niedookreślone, wprowadzono dla objęcia nim różnych sytuacji, wobec potrzeby ich jednakowego potraktowania z uwagi na pewne uprawnienia i obowiązki pracownicze. Nieprecyzyjność i ogólnikowość jest nieunikniona, gdy nie sposób – racjonalnie działając – oczekiwać ewidencjonowania i kontrolowania przebiegu dyżuru oraz gdy z reguły ze względu na dobro chorych, nie można organizować normalnej ordynacji przez całą dobę, szczególnie w porze nocnej. Rozsądnym wyjściem było stworzenie dyżuru zakładowego, którego pełnienie polega na aktywności lekarza tylko w sytuacjach, gdy wymaga tego dobro chorych. Tak też należy odczytywać treść § 11 rozporządzenia z dnia 27 grudnia 1974 r. zawierającego definicję dyżuru zakładowego. “Wykonywanie pracy” i “pozostawanie w gotowości do jej wykonywania” (o których mowa w tym przepisie) to dwa sposoby realizacji dyżuru zakładowego”.

Prezes Rady Ministrów przywołał również fragment uzasadnienia do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 listopada 1997 r. sygn. U. 6/96 (OTK ZU Nr 5-6/1997, poz. 66), w którym stwierdzono, iż “w obecnym stanie normatywnym przepisy kodeksu dotyczące pracy w godzinach nadliczbowych nie mają zastosowania do lekarskich dyżurów zakładowych. Jest tak ze względu na obowiązywanie § 12 rozporządzenia z 1974 r., wydanego na podstawie art. 298 kp, w myśl którego za pełnienie dyżurów zakładowych <przysługuje odrębne wynagrodzenie>, <czasu ich pełnienia nie wlicza się do czasu pracy> i <nie przysługuje pracownikowi dodatek za pracę w godzinach nadliczbowych>”.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 18 września 1998 r. zajął stanowisko, iż przepisy § 11 i § 12 rozporządzenia z 27 grudnia 1974 r. nie są niezgodne z art. 32 ust. 1 i art. 66 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Nawiązał przy tym do uzasadnienia przedstawionego przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie U. 6/96. Trybunał wskazał, że “bezsporne między uczestnikami postępowania jest to, że w ramach dyżuru zakładowego może występować zarówno czas, który bywa nazywany czasem “aktywnego czuwania”, tj. taki, w którym lekarz nie wykonuje czynności zawodowych, pozostając w stałej gotowości do ich podjęcia w razie potrzeby, jak również czas aktywnej pracy lekarza. Stwierdzenie to jest zgodne z definicją lekarskiego dyżuru zakładowego

zawartą w § 11 rozporządzenia z 1974 r. (...) Nie można się zgodzić z twierdzeniem, że stosowanie norm kodeksu pracy do lekarskich dyżurów zakładowych wymagałoby zawsze płacenia za każdą godzinę pełnienia takiego dyżuru wynagrodzenia według stawek z art. 134 kp. W myśl art. 144 § 1 kp, za czas pracowniczego dyżuru zakładowego, w ramach którego pracownik nie wykonuje pracy, nie przysługuje mu “wprost” żadne wynagrodzenie, czasu tego nie wlicza się bowiem do czasu pracy, jednak pracownik otrzymuje wynagrodzenie pośrednio – poprzez formułę czasu wolnego od pracy, określoną w § 2 tego artykułu: pracownikowi przysługuje <ekwiwalent czasowy> dyżuru w postaci czasu wolnego od pracy (z zachowaniem prawa do wynagrodzenia), a w razie braku możliwości udzielania mu czasu wolnego – wynagrodzenie w zasadzie wynikające z osobistego zaszerogowania”.

Zdaniem Prokuratora Generalnego poglądy i wnioski wyrażone w pytaniu prawnym Sądu Wojewódzkiego w Opolu “zdają się nie korespondować z tezami tego wyroku” (s. 3).

W piśmie z 15 kwietnia 1999 r. ustosunkowującym się do pytania prawnego przedłożonego przez Sąd Rejonowy w Starogardzie Gdańskim, Prokurator Generalny podtrzymał wyrażony we wcześniejszym stanowisku pogląd, że § 12 rozporządzenia z 1974 r. jest zgodny z art. 32 ust. 1 konstytucji. Natomiast co do zarzutu niezgodności tego przepisu także z art. 32 ust. 2 konstytucji, Prokurator Generalny przyjął, że nie ma on bezpośredniego związku z materią regulowaną kwestionowanym przepisem, a wobec braku stosownego uzasadnienia w postawionym pytaniu brak jest podstaw do badania zgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanym wzorcem konstytucyjnym.

Zdaniem Prokuratora Generalnego zarówno § 12 jak i § 13 rozporządzenia z 1974 r. pozostają w zgodzie z upoważnieniem zawartym w art. 298 kp a ponadto zarzut sprzeczności § 13 rozporządzenia z art. 32 ust. 1 i 2 konstytucji jest o tyle chybiony, że przepis rozporządzenia nie ogranicza lekarza przełożonego w możliwości zwolnienia lekarza z całości lub części godzin pracy po zakończeniu dyżuru, wymagającego szczególnego nakładu pracy z zachowaniem prawa wynagrodzenia za czas zwolnienia. Przepis ten stanowi więc korzystne dla pracownika odstępstwo od normy określonej w § 13 ust. 1 rozporządzenia i stąd nieuzasadniony jest zarzut jego niekonstytucyjności.

Odnosnie zarzutu nielegalności i niekonstytucyjności przepisu § 11 ust. 4 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 2 lipca 1992 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej, Prokurator Generalny zauważył, że stosunki pracy charakteryzują się dużą różnorodnością i specyfiką, a także dynamiczną zmiennością, i w związku z tym zasadą równości, o której mowa w art. 112 kp oraz w art. 32 konstytucji, należy stosować do tych grup pracowników, których praca charakteryzuje się tymi samymi cechami (relewantnymi). W przeciwnym razie każde odstępstwo, nawet ustawowe, od uregulowań zawartych w kodeksie pracy podlegałoby negatywnej ocenie prawnej.

5. Minister Zdrowia i Opieki Społecznej w stanowisku z 11 maja 1999 r. ustosunkował się do pytań prawnych Sądu Wojewódzkiego w Opolu i Sądu Rejonowego w Starogardzie Gdańskim dotyczących zgodności § 12 i § 13 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 grudnia 1974 r. z art. 128 i z art. 298 oraz z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, ponadto z § 11 ust. 4 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 2 lipca 1992 r. z art. 112 i art. 78 § 1 kp i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Zdaniem Ministra treść przedstawionych pytań prawnych uzasadnia ich łączne rozpatrywanie. Minister popiera także wyjaśnienia Prezesa Rady Ministrów zawarte w piśmie z 25 września 1998 r. dotyczące postawionych przez sądy pytań prawnych.

W opinii Ministra kwestionowane paragrafy zawarte w rozporządzeniach tworzą specyficzną formę świadczenia pracy jaką jest “lekarski dyżur zakładowy”. Lekarski dyżur zakładowy odbywa

się poza czasem pracy i nie ma wpływu na obecność lekarza w zakładzie i świadczenia przez niego pracy. Dyżur zakładowy jest przede wszystkim okresem gotowości do pracy, nie wykluczającej godzin odpoczynku, a nawet snu. Takie stanowisko wynika z założenia, że “poza godzinami normalnej ordynacji szpitala jego pacjenci korzystają głównie z pomocy zatrudnionego w systemie zmianowym personelu pielęgniarskiego, a w porze nocnej po prostu śpią” (s. 2). Rozporządzenie Rady Ministrów zróżnicowało pracę lekarza w godzinach normalnej ordynacji w stosunku do dyżuru czyniąc go przedmiotem szczególnej powinności pracowniczej. Określono odrębny reżim rozliczania czasu pełnionego dyżuru przez zapewnienie odrębnego wynagrodzenia. Zdaniem Ministra nie nastąpiło naruszenie norm określonych w art. 32 konstytucji, gdyż regulacja zawarta w rozporządzeniu dotyczy tej samej grupy obywateli, tzn. lekarzy zatrudnionych w szpitalach. Zakres upoważnienia ustawowego rozporządzenia Rady Ministrów nie został przekroczony, ponieważ rozporządzenie określa normy czasu pracy dla niektórych grup pracowników bardziej korzystnie niż czynią to przepisy zawarte w kodeksie pracy. Przyjęta zasada nie wliczania dyżuru lekarskiego do czasu pracy oparta była na uznaniu różnorodności sytuacji mających miejsce w czasie dyżuru wykluczającego, iż jest to kilkunastogodzinna efektywna praca. Z tych powodów nie zakwalifikowano czasu pełnienia dyżuru jako pracy w godzinach nadliczbowych. Wobec powyższego § 12 i § 13 rozporządzenia nie wykraczają poza treść upoważnienia zawartego w art. 298 kp. W zakresie stwierdzenia zgodności art. 298 kp z konstytucją, Minister stoi na stanowisku, że konstytucja dopuściła przez okres dwóch lat od dnia jej wejścia w życie obowiązywanie regulacji podstawowych i dlatego uprawnione jest istnienie tego aktu, ponieważ nie zawiera sformułowań sprzecznych z konstytucją.

W piśmie z 10 maja 1999 r. Minister Zdrowia i Opieki Społecznej uznał § 11 ust. 4 rozporządzenia z 2 lipca 1992 r. za zgodny z art. 112 i art. 78 § 1 kp oraz z art. 32 ust. 1 i 2 konstytucji. Rozporządzenie to zgodne jest z art. 40 ust. 2 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, gdyż nie przekracza zakresu treści upoważnienia określającego zasady wynagradzania pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej, będących jednostkami lub zakładami budżetowymi. Kwestionowany przepis rozporządzenia oznacza obowiązek podjęcia pracy przez lekarzy po zakończeniu dyżuru, w czasie i w wymiarze wynikającym z umowy o pracę i stanowi podstawę do otrzymania wynagrodzenia, o ile zaistnieją szczególne okoliczności. Ta regulacja również nie narusza wskazanych w pytaniach prawnych przepisów.

II

Na rozprawie przedstawiciele Sądu Okręgowego w Opolu, Prokuratora Generalnego, Prezesa Rady Ministrów i Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej poparli swoje pisemne stanowiska co do konstytucyjności przepisów wskazanych w pytaniach prawnych. Nie stawił się przedstawiciel składu orzekającego Sądu Rejonowego w Starogardzie Gdańskim, który usprawiedliwił swoją nieobecność obowiązkami służbowymi.

III

Trybunał Konstytucyjny rozważył na wstępie skutki procesowe nie stawienia się na rozprawę – prawidłowo zawiadomionego o jej terminie – przedstawiciela składu orzekającego Sądu Rejonowego w Starogardzie Gdańskim. Trybunał ponownie podkreśla, że sprawa z pytania tego

Sądu została połączona do wspólnego rozpatrzenia ze sprawą z pytania prawnego Sądu Wojewódzkiego (Okręgowego) w Opolu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w tym składzie nie stanowiło to przeszkody dla rozpoznania sprawy i wydania orzeczenia. Sąd jako podmiot konstytucyjnie upoważniony do przedstawiania Trybunałowi Konstytucyjnemu pytań prawnych nie może być w pełni utożsamiany z wnioskodawcą w rozumieniu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. W rozdziale 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie ma przepisu, który – tak jak to czyni art. 45 tej ustawy – nakazywałby odpowiednie stosowanie wszystkich zawartych w nich postanowień do rozpoznawania pytania prawnego. Nie wyklucza to oczywiście takiego odpowiedniego stosowania tego przepisu w tych wszystkich kwestiach, w których jest to możliwe. Wydaje się to sugerować art. 31 ustawy o TK, który pozwala odnieść pojęcie “wnioskodawcy” także do podmiotów inicjujących inne postępowanie w zakresie kontroli norm. Takie rozumienie tej regulacji nie daje jednak dostatecznych podstaw, aby uznać bezwzględny obowiązek odnoszenia do postępowania nad pytaniami prawnymi wszystkich przepisów dotyczących sytuacji prawnej “wnioskodawcy”, to jest autora “wniosku” wniesionego w procedurze abstrakcyjnej kontroli norm. Możliwość odpowiedniego stosowania tych przepisów ulegnie wyłączeniu zwłaszcza wówczas, jeżeli przeciwko temu będą przemawiały istotne względy o ustrojowym charakterze.

Pozycja procesowa sądu jako uczestnika postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest swoista. Postanowienie tego sądu, formułujące pytanie prawne, podejmuje skład orzekający. Skład ten w szczególności określa zakres i treść pytania oraz sporządza uzasadnienie. Podjęte postanowienie jest dostępnym stronom (uczestnikom) tego postępowania dokumentem procesowym. W odróżnieniu od wnioskodawców w pozostałych dwóch procedurach (abstrakcyjnej i skargi konstytucyjnej) rola przedstawiciela składu orzekającego uczestniczącego w rozprawie przed Trybunałem jest ograniczona. Może on bardziej szczegółowo omówić problem konstytucyjności zawarty w pytaniu prawnym, może korzystać z prawa polemiki i zadawania pytań; samodzielnie nie może jednak cofnąć pytania prawnego, a nawet zmienić jego treści, gdyż to wymagałoby podjęcia przez skład orzekający odpowiedniego postanowienia, z zachowaniem właściwych wymagań procesowych.

Przytoczone względy zadecydowały o uznaniu nieobecności na rozprawie przedstawiciela składu orzekającego Sądu Rejonowego w Starogardzie Gdańskim za usprawiedliwioną oraz dopuszczeniu do rozpoznania na rozprawie pytania prawnego tego Sądu i wydania wyroku.

IV

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Na podstawie ustawy z dnia 8 maja 1998 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw, a także o zmianie ustaw: o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin oraz o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. Nr 66, poz. 431) zmieniono art. 25 ustawy z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 24, poz. 110; zm.: z 1997 r. Nr 104, poz. 661) w ten sposób, że artykuł ten brzmi następująco:

“Art. 25. Przepisy wykonawcze wydane przed dniem wejścia w życie ustawy na podstawie art. 298 kp zachowują moc do czasu wydania na tej podstawie nowych przepisów wykonawczych po wejściu w życie ustawy, nie dłużej jednak niż do upływu 2 lat od dnia wejścia w życie tej ustawy; nie dotyczy to rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie

niektórych obowiązków i uprawnień pracowników zatrudnionych w zakładach służby zdrowia (Dz.U. Nr 51, poz. 326 zm.: z 1990 r. Nr 65, poz. 387; z 1991 r. Nr 69, poz. 294; z 1992 r. Nr 20, poz. 79; z 1994 r. Nr 31, poz. 12 oraz z 1995 r. Nr 123, poz. 595), które zachowuje moc do czasu objęcia pracowników, których dotyczy to rozporządzenie układem zbiorowym pracy, nie dłużej jednak niż do dnia 30 września 1999 r.”.

Jak wyjaśnił Prezes Rady Ministrów w piśmie z 25 września 1998 r., z uwagi na wynikającą z art. 236 ust. 1 konstytucji konieczność dostosowania ustawodawstwa do wymogów nowej konstytucji, przewiduje się skreślenie art. 298 kp, a także uregulowanie – w odpowiednim trybie – wszystkich spraw w zakresie wynikającym z rozporządzeń wydanych na tej podstawie. Ustawodawca jednakże dotychczas nie uregulował tej materii, a pracowników zatrudnionych w zakładach służby zdrowia nie objęto jak dotąd układem zbiorowym pracy, a zatem rozporządzenie z 27 grudnia 1974 r. nie utraciło mocy obowiązującej. Nie występuje zatem przesłanka umorzenia postępowania przewidziana w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

Trybunał Konstytucyjny na wstępie konstatuje, że oba sądy przedstawiające pytania prawne mają pełną świadomość złożoności obowiązującego w tej materii stanu prawnego, jak też funkcjonowania ukształtowanych poglądów Sądu Najwyższego w tym zakresie. Pomimo tych uwarunkowań składy orzekające tych sądów powzięły zasadniczą wątpliwość, czy przepisy rozporządzeń, w oparciu o które ma nastąpić rozstrzygnięcie, są zgodne z odpowiednimi przepisami ustaw i Konstytucji RP. Wątpliwości obu orzekających sądów dotyczą przede wszystkim konstytucyjności rozporządzenia z 27 grudnia 1974 roku.

Jest zatem oczywiste, że od odpowiedzi na postawione Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawne zależą rozstrzygnięcia konkretnych spraw w postępowaniach przed sądami w Opolu i Starogardzie Gdańskim.

2. Podniesiona w pytaniu Sądu Rejonowego w Starogardzie Gdańskim kwestia zgodności § 12 i § 13 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie niektórych obowiązków i uprawnień pracowników zatrudnionych w zakładach służby zdrowia (Dz.U. Nr 51, poz. 326 ze zm.) z art. 298 i art. 128 kp pozostaje w ścisłym związku z pytaniem postawionym przez Sąd Wojewódzki w Opolu, czy § 11 i § 12 tegoż rozporządzenia są zgodne z art. 66 ust. 2 Konstytucji RP.

Z tego względu Trybunał Konstytucyjny rozważył na wstępie, czy kwestionowane przepisy wskazanego wyżej rozporządzenia spełniają warunki legalności ustalone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i przepisach Konstytucji RP.

Warunki legalności spełnia, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (wyrok 5 stycznia 1998 r. P. 2/97, OTK ZU Nr 1/1998), rozporządzenie:

- wydane na podstawie wyraźnego, to jest nie opartego tylko na domniemaniu ani na wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu,

- wydane w granicach upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania,

- nie pozostające w sprzeczności z normami Konstytucji RP, a także ze wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi.

Warunki te znalazły swe konstytucyjne potwierdzenie w treści art. 92 ust. 1 Konstytucji RP stanowiącym, że “rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydawania rozporządzeń i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 1974 r. zostało wydane z powołaniem się na upoważnienie zawarte w art. 298 kp. W przepisie tym przewidziano m.in., że: “§ 1. Rada Ministrów może określić w drodze rozporządzenia w sposób szczególny niektóre prawa i obowiązki pracowników zatrudnionych w (...) zakładach opieki zdrowotnej (...) § 2. Rada Ministrów może w szczególności w stosunku do pracowników, o których mowa w § 1, ustalić (...) niezbędne odstępstwa od przepisów kodeksu w zakresie czasu pracy i wynagradzania za godziny nadliczbowe”.

Trybunał Konstytucyjny pozostawia poza tokiem swych rozważań kwestię, czy samo upoważnienie z art. 298 kp spełnia kryteria konstytucyjności zawarte w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, w szczególności, czy uwzględniony został nakaz by upoważnienie zawierało wytyczne dotyczące treści rozporządzenia, gdyż zagadnienie to nie zostało objęte zakresem pytań prawnych przedstawionych Trybunałowi.

Trybunał Konstytucyjny uważa za stosowne przypomnieć, iż rozporządzenie z 27 grudnia 1974 r. stało się przedmiotem postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego z 21 września 1988 r., sygn. S. 11/88 (nie publikowane). Trybunał uznał wówczas, że istnieje brak zgodności § 12, a także § 13 (w myśl którego za czas dyżuru zakładowego nie przysługuje czas wolny od pracy) z przepisami art. 129 § 1, art. 134, 144 i art. 298 § 2 kp oraz z art. 67 § 2 Konstytucji PRL. Zdaniem Trybunału Rada Ministrów mogła na podstawie upoważnienia ustawowego wprowadzić “niezbędne odstępstwa od przepisów kodeksu w zakresie czasu pracy i wynagradzania za godziny nadliczbowe, ale stosownie do przyjmowanej przez Trybunał wykładni, prawa i obowiązki obywateli regulują ustawy, zaś przepisy wykonawcze muszą się mieścić w granicach ustawowych”. Jak wiadomo ze względu na obowiązujący wówczas art. 21 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał nie mógł dokonać oceny wspomnianych przepisów rozporządzenia i ograniczył się do sygnalizacji, nie wziętej jednak pod uwagę przez Radę Ministrów.

Ponadto wbrew sugestii zawartej w piśmie Prezesa Rady Ministrów, iż Trybunał Konstytucyjny uznał w wyroku z 26 listopada 1997 r. sygn. U. 6/96 (OTK ZU Nr 5-6/1997, poz. 66) legalność § 12 rozporządzenia z 1974 r. należy zauważyć, iż Trybunał stwierdził jedynie istniejący stan normatywny, bynajmniej go nie aprobuje. Wprost przeciwnie. W końcowej części uzasadnienia wyroku Trybunał wskazał, iż “wątpliwości w kwestii konstytucyjności obowiązujących obecnie unormowań lekarskiego dyżuru zakładowego (...) odnoszą się do tego, że unormowania te, odbiegające od odpowiednich dyspozycji kodeksu pracy zostały ustanowione w przepisach podustawowych, z naruszeniem kanonów parlamentarnego stanowienia prawa. W konstytucyjnym porządku Rzeczypospolitej Polskiej właściwą drogą rozwiązywania trudnych problemów płacowych środowiska lekarskiego jest demokratyczny proces ustawodawczy, w ramach którego mogą być w szczególności wszechstronnie rozważone racje tego środowiska”.

Dla ustalenia, czy kwestionowane w pytaniach prawnych przepisy rozporządzenia mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego i czy spełniają kryteria legalności, istotne znaczenie ma stwierdzenie, czy przyjęta w rozporządzeniu regulacja może być uważana za “niezbędne odstępstwa od przepisów kodeksu w zakresie czasu pracy i wynagradzania za godziny nadliczbowe”.

Prawna konstrukcja czasu pracy ma swoje umocowanie konstytucyjne, gdyż zgodnie z art. 66 ust. 2 konstytucji “maksymalne normy czasu pracy określa ustawa”.

Przepis ten należy rozumieć jako rozwinięcie sformułowanej w art. 24 konstytucji zasady, w myśl której “praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej”. Ustrojodawca świadomie zrezygnował z zamieszczenia nieostrych deklaracji programowych w części Konstytucji RP

poświęconej prawom ekonomicznym i socjalnym, dążąc do wzmocnienia prawnego charakteru konstytucji. Art. 66 ust. 2 powinien zatem pełnić rolę realnej gwarancji praw pracowniczych poprzez ograniczenie swobody kształtowania warunków pracy w umowach jak i aktach podustawowych.

Obowiązek ustawowego regulowania maksymalnych norm czasu pracy nabiera tym istotniejszego znaczenia, że zgodnie z art. 81 konstytucji szeregu praw ekonomicznych i socjalnych (w tym wskazanych w art. 66) można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Zawężanie tych granic aktami wykonawczymi ograniczyłoby, niezgodnie z zasadą art. 24, możliwość ochrony wymienionych w konstytucji praw.

Realizacja powyższego obowiązku wymaga określenia także ustawą treści samego pojęcia czasu pracy i ewentualnych odstępstw od tego pojęcia, gdyż inaczej art. 66 ust. 2 zamieszczony w rozdziale II konstytucji zatytułowanym "Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela" utraciłby swój gwarancyjny charakter. Oczywiście jest bowiem, że dopuszczenie, by treść pojęcia "czas pracy" modyfikowały akty podustawowe czyniłoby bezprzedmiotowym zastrzeżenie dla regulacji ustawowej maksymalnych norm tego czasu.

W art. 128 kp ustalono, iż "czasem pracy jest czas, w którym pracownik pozostaje w dyspozycji pracodawcy w zakładzie pracy lub w innym miejscu wyznaczonym do wykonywania pracy".

Przepis ten, jak się zauważa w literaturze przedmiotu, "(...) łączy się z zasadą ponoszenia ryzyka nie przez pracownika, lecz przez pracodawcę niezależnie od tego, czy i w jaki sposób pracownik świadczy pracę (...). Ujęcie przyjęte w kodeksie pracy jest istotne zwłaszcza w tych przypadkach, gdy wynagrodzenie pracownika jest ustalane według kryterium czasu pracy, czy też pozostawiania pracownika w czasie pracy". (Kodeks pracy – komentarz, J. Iwulski, W. Sanetra, Warszawa 1996, s. 382-383).

Odstępstwem od zasady wyrażonej w art. 128 kp jest wprowadzenie w artykule 144 kp instytucji dyżuru pracowniczego. Przepis ten stanowi, że:

"§ 1. Czasu dyżuru pełnionego przez pracownika poza normalnymi godzinami pracy w zakładzie lub innym miejscu wyznaczonym przez pracodawcę nie wlicza się do czasu pracy, jeżeli podczas dyżuru pracownik nie wykonywał pracy. § 2. Za czas dyżuru przysługuje czas wolny od pracy w wymiarze odpowiadającym długości dyżuru, a w razie braku możliwości udzielenia czasu wolnego – wynagrodzenie wynikające z osobistego zaszeregowania pracownika, określonego stawką godzinową lub miesięczną, a jeżeli taki składnik wynagrodzenia nie został wyodrębniony przy określaniu warunków wynagradzania – 60% wynagrodzenia. Nie dotyczy to dyżurów pełnionych przez pracownika w domu".

Tym samym ustawodawca wprowadził, na zasadzie wyjątku od art. 128 kp, swego rodzaju fikcję, iż dyżurujący pracownik nie pozostaje do dyspozycji pracodawcy. Jednakowoż, jak się podkreśla w doktrynie, "dyżur, podczas którego pracownik wykonuje pracę, traktowany jest jak normalne spełnianie świadczenia przez pracownika, za które przysługuje wynagrodzenie na normalnych zasadach, a czas na nim spędzony jest po prostu czasem pracy" (Kodeks pracy – komentarz, j.w. s. 405).

Konsekwencją ustawowego określenia zarówno pojęcia czasu pracy jak i maksymalnych norm tego czasu (por. art. 129 i n. kp) jest uregulowanie, także w ustawie, pracy w wymiarze ponadnormatywnym.

Zgodnie z art. 133 § 1 kp "praca wykonywana ponad normy czasu pracy, ustalone zgodnie z przepisami kodeksu, stanowi pracę w godzinach nadliczbowych. Praca taka jest dopuszczalna tylko w razie:

1) konieczności prowadzenia akcji ratowniczej dla ochrony życia ludzkiego albo dla ochrony mienia lub usunięcia awarii;

2) szczególnych potrzeb pracodawcy.

§ 2. Liczba godzin przepracowanych w związku z okolicznościami określonymi w § 1 pkt 2 nie może przekroczyć dla poszczególnego pracownika 4 godzin na dobę i 150 godzin w roku kalendarzowym”.

Z treści tego przepisu wynika, że praca w godzinach nadliczbowych w regulacji kodeksu pracy nie stanowi w zakładach pracy trwałego elementu organizacji rozkładu czasu pracy. Dopuszczalna jest tylko wyjątkowo w przypadkach wystąpienia zdarzeń przewidzianych w tym przepisie. W sytuacjach określonych w pkt. 2, a więc wystąpienia szczególnych potrzeb pracodawcy, stosowanie pracy w godzinach nadliczbowych ograniczone jest nadto limitem rocznym godzin nadliczbowych. Ich liczba nie może przekraczać czterech godzin na dobę i 150 godzin w ciągu roku.

W art. 134 kp przewidziano, iż: “§ 1. Za pracę w godzinach nadliczbowych, oprócz normalnego wynagrodzenia, przysługuje dodatek w wysokości:

1) 50% wynagrodzenia – za pracę w dwóch pierwszych godzinach nadliczbowych na dobę,

2) 100% wynagrodzenia – za pracę w dalszych godzinach nadliczbowych oraz w godzinach nadliczbowych przypadających w nocy, niedziele lub święta”.

Przewidziane w tym przepisie dodatkowe wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych stanowi z jednej strony rekompensatę za dodatkowy wysiłek pracownika, zaś z drugiej – przeciwdziałania nadużywaniu przez pracodawcę możliwości żądania od pracownika pracy w godzinach nadliczbowych, skutkujących zwiększeniem kosztów działania zakładu pracy.

Widać z powyższego, że ustawodawca działając w ramach art. 66 ust. 2 Konstytucji RP określił zarówno zasady odnoszące się do norm czasu pracy jak i odstępstwa od nich, a także konsekwencje wynikające dla pracodawców i pracowników w przypadku przekraczania norm czasu pracy.

Dla zakładów pracy o ruchu ciągłym, w tym zaspokajających codzienne potrzeby ludności, art. 132 kp przewiduje zmianowy system organizacji czasu pracy. Kodeks pracy nie przewiduje sytuacji, w której pracownicy zakładu pracy o ruchu ciągłym, a do nich niewątpliwie należą szpitale sprawujące całodobową opiekę nad pacjentem, byliby zatrudnieni w systemie jednozmianowym, tj. tylko na pierwszą zmianę, a na pozostałych zmianach pracownicy świadczyliby pracę w godzinach nadliczbowych.

Zaskarżone rozporządzenie wprowadza zasadniczo jednozmianowy system organizacji czasu pracy w zakładach służby zdrowia, a tylko w okolicznościach uzasadnionych potrzebami opieki zdrowotnej pracownicy tych zakładów mogą być zatrudnieni w systemie zmianowym (§ 5 ust. 1). Jednozmianowy system organizacyjny ogranicza w zasadzie działalność leczniczą tych zakładów do pracy na pierwszej zmianie. Zatrudnienie lekarzy poza godzinami normalnej ordynacji danego zakładu potraktowano jako dyżur zakładowy, co nie odpowiada rozumieniu tej instytucji w kodeksie pracy, gdyż lekarze w czasie dyżuru na ogół świadczą pracę.

3. W wydanym z powołaniem się na art. 298 kp rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie niektórych obowiązków i uprawnień pracowników zatrudnionych w zakładach służby zdrowia (Dz.U. Nr 51, poz. 326 ze zm.) przewidziano, że:

“§ 11. Przez dyżur zakładowy rozumie się wykonywanie pracy i pozostawanie w gotowości do jej wykonywania przez lekarza przebywającego stale w zakładzie poza godzinami normalnej ordynacji danego zakładu lub jego oddziału.

§ 12. Za pełnienie dyżurów zakładowych i pozostawanie w gotowości do pracy oraz za dodatkową pracę w zespołach wyjazdowych pomocy doraźnej przysługuje odrębne wynagrodzenie, a czasu ich pełnienia nie wlicza się do czasu pracy. W takich przypadkach nie przysługuje pracownikowi dodatek za pracę w godzinach nadliczbowych”.

Inaczej zatem niż w art. 144 § 1 kp, pojęciem dyżuru objęto w rozporządzeniu także czas wykonywania pracy i odmiennie od zasady ustalonej w art. 133 kp, wykluczono wypłacanie przewidzianego w art. 134 kp dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych także wówczas, gdy wykonując pracę w czasie dyżuru lekarz przekracza normy czasu pracy. Rezultat taki jest konsekwencją ustalenia niezgodnie z ustawą i bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, że wykonywanie pracy nie jest pracą. Taki wniosek płynie z treści § 12, zgodnie z którym czasu poświęconego przez lekarza na pracę w czasie dyżuru, nawet gdyby wypełniała ona cały okres dyżuru, nie wlicza się do czasu pracy.

Nie można bowiem za upoważnienie do wprowadzenia tego rodzaju wyjątków, ograniczających przy tym w sposób istotny prawa pracownicze, uznać przepisu art. 298 kp, zgodnie z którym możliwe jest ustalenie w drodze rozporządzenia “niezbędnych odstępstw od przepisów kodeksu w zakresie czasu pracy i wynagradzania za godziny nadliczbowe”.

Należy w tym kontekście przypomnieć, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie P. 2/97 (OTK ZU Nr 1/1998, poz. 1) stwierdził, że “Brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, przejawiający się w nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nie udzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej: upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim nie wymienionych, nie podlega też wykładni rozszerzającej, ani celowościowej”.

Ponadto w sprawie U. 6/96 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że “wymiar wynagrodzenia za pełnienie lekarskiego dyżuru zakładowego, jeśli ma być zgodny z dyspozycją art. 13 kp, musi uwzględniać rzeczywisty nakład pracy świadczonej przez lekarza w czasie tego dyżuru”.

Ze względów przedstawionych powyżej zawarte w art. 298 kp upoważnienie Rady Ministrów do ustalania niezbędnych odstępstw od przepisów ustawowych (kodeksu) w zakresie czasu pracy i wynagradzania za godziny nadliczbowe, może być rozumiane jedynie jako dopuszczenie do stanowienia przepisów w ramach ustawowo zdefiniowanych pojęć czasu pracy i norm tego czasu. W konsekwencji nie można w rozporządzeniu ustalać odmiennie niż w ustawie, kiedy wykonywana praca mieści się w normie czasu pracy, a kiedy stanowi pracę w godzinach nadliczbowych.

Jeżeli ustawodawca uznałby, iż dyżur lekarza polegający na świadczeniu pracy i pozostawaniu w gotowości do jej wykonywania, jest szczególnym obowiązkiem pracowniczym stanowiącym odstępstwo od ustawowego pojęcia dyżuru pracowniczego, powinien był to wyraźnie uregulować ustawą. W literaturze przedmiotu spotyka się pogląd, że “teoretycznie można sobie wyobrazić system, którym wyróżniano by godziny efektywnej pracy dyżurującego spośród godzin dyżuru i opłacano je jako godziny nadliczbowe. Byłoby to jednak dość skomplikowane, gdyż spowodowałoby to konieczność odmiennego traktowania i rozliczania obecnie jednolitego czasu dyżuru” (M. Skąpski, PiZS 1997, z. 4, s. 21 i n.).

Trudności z rozliczaniem czasu pracy lekarza w trakcie dyżuru nie mogą jednak obciążać pracownika zwłaszcza, że zgodnie z art. 12911 kp “pracodawca jest obowiązany prowadzić ewidencję czasu pracy, z uwzględnieniem pracy w godzinach nadliczbowych. Pracodawca udostępnia tę ewidencję pracownikowi na jego żądanie”.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego właśnie rozporządzeniem można byłoby uregulować sposób ewidencjonowania czasu pracy efektywnie wykonywanej przez lekarza w czasie dyżuru. Pozwoliłoby to na wypełnienie dyspozycji art. art. 144, 133 i 134 kp.

W świetle powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przepisy § 11 i § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 grudnia 1974 r. w sprawie niektórych obowiązków i uprawnień pracowników zatrudnionych zakładach służby zdrowia, zmieniając ustawowe pojęcie dyżuru pracowniczego i czasu pracy wykraczają poza ustawowe upoważnienie zawarte w art. 298 kp do wydania rozporządzenia, naruszając tym samym wyrażoną w art. 66 ust. 2 Konstytucji RP zasadę, że maksymalne normy czasu pracy określa ustawa. Natomiast przepis § 12 tego rozporządzenia zmieniając ustawowe pojęcie czasu pracy godzi dodatkowo w art. 128 kp.

4. Trybunał Konstytucyjny rozważył następnie, podniesiony w pytaniu Sądu Rejonowego w Starogardzie Gdańskim, problem zgodności § 13 rozporządzenia z 27 grudnia 1974 r. z art. 298 i 128 kp. Zdaniem sądu orzekającego przepis ten “przekracza delegację” z art. 298 kp.

W § 13 powyższego rozporządzenia stanowi się, że “1. Za czas dyżuru lekarskiego nie przysługuje czas wolny od pracy. 2. Przełożony lekarza może go zwolnić z całości lub części godzin pracy po zakończeniu dyżuru, wymagającego szczególnego nakładu pracy, z zachowaniem prawa do wynagrodzenia za czas zwolnienia”.

Należy zwrócić uwagę na to, że kodeks pracy nie ustala bezwzględnej zasady, iż zawsze za czas dyżuru pracowniczego przysługuje czas wolny od pracy. Zgodnie bowiem z art. 144 § 2 kp “za czas dyżuru przysługuje czas wolny od pracy w wymiarze odpowiadającym długości dyżuru, a w razie braku możliwości udzielenia czasu wolnego – wynagrodzenie wynikające z osobistego zaszeregowania pracownika, określonego stawką godzinową lub miesięczną, a jeżeli taki składnik wynagrodzenia nie został wyodrębniony przy określaniu warunków wynagradzania – 60% wynagrodzenia. Nie dotyczy to dyżurów pełnionych przez pracownika w domu”.

Przepis § 13 rozporządzenia z 27 grudnia 1974 r. konkretyzuje tym samym sytuację szczególną przewidzianą przez ustawodawcę i z tego względu nie jest niezgodny ani z upoważnieniem zawartym w art. 298 kp ani z zasadą ogólną wyrażoną w art. 128 kp.

5. W pytaniach prawnych sformułowano tezę, iż przepisy § 11, 12 i 13 rozporządzenia z 27 grudnia 1974 r. są niezgodne z art. 32 Konstytucji RP.

Jak wielokrotnie podkreślał w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, konstytucyjna zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu mają być traktowane równo, tj. według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących (orzeczenie z 9 marca 1988 r., sygn. U. 7/87). Art. 32 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że “nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”.

Zasada równości nie wyklucza zatem różnego traktowania podmiotów różniących się cechą istotną (relewantną). W doktrynie prawa pracy podkreśla się, że zakaz dyskryminacji nie oznacza wykluczenia dyferencjacji praw i obowiązków pracowniczych, a nawet wręcz ją zakłada (Kodeks pracy – komentarz, j.w., s. 47). Tezę tę potwierdza w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. W uzasadnieniu do wyroku w sprawie U. 6/96 Trybunał uznał, że “dyferencjacja praw i obowiązków pracowniczych ze względu na charakter zatrudnienia i rodzaj wykonywanej pracy jest cechą charakterystyczną prawa pracy. Powołana norma konstytucyjna (tj. art. 32) chroni przed dyskryminacją, którą można stwierdzić na podstawie powszechnie przyjętych standardów, nie może być natomiast interpretowana jako zakaz różnicowania regulacji sytuacji odmiennych grup społeczno-zawodowych, o ile dane zróżnicowanie jest przedmiotem uprawnionej dyskusji w społeczeństwie demokratycznym (...). Problematyka lekarskich dyżurów zakładowych wykazuje

specyfikę, która może być wzięta pod uwagę przez ustawodawcę przy określeniu dopuszczalnego czasu oraz zasad wynagradzania za pełnienie dyżuru w sposób odbiegający – w granicach wyznaczonych normami konstytucyjnymi od unormowań czasu pracy i wynagradzania za pracę w godzinach nadliczbowych, jakie kodeks pracy ustanawia dla większości zawodów i stanowisk pracy”.

W świetle powyższego przepisy § 11, 12 i 13 rozporządzenia z 27 grudnia 1974 r. nie mogą być uważane za niezgodne z art. 32 Konstytucji RP.

6. Sąd Rejonowy w Starogardzie Gdańskim zakwestionował również zgodność § 11 ust. 4 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 2 lipca 1992 r. w sprawie wynagradzania pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 55, poz. 273 ze zm.) z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 112 i 78 § 1 kp.

Rozporządzenie powyższe zostało wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 480 ze zm.) i w § 11 ust. 4 stanowi, że: “Pracownikowi, który nie uzyskał zwolnienia z godzin pracy przypadających po zakończeniu dyżuru zakładowego z powodu braku zastępstwa, za pracę w tych godzinach, jednak nie więcej niż za 6 godzin, przysługuje dodatek w wysokości 100% stawki godzinowej wynagrodzenia zasadniczego”.

Przepis art. 40 powołanej wyżej ustawy z 30 sierpnia 1991 r. zobowiązał Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej do wydania, w porozumieniu z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej, rozporządzenia określającego zasady wynagradzania pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej, prowadzonych jako jednostki budżetowe. Kwestionowany przepis rozporządzenia dotyczy więc tylko pracowników objętych tym upoważnieniem.

Art. 112 kp stanowi, że “pracownicy mają równe prawa z tytułu jednakowego wypełniania takich samych obowiązków; (...)”. Natomiast zgodnie z art. 78 § 1 kp “Wynagrodzenie za pracę powinno być tak ustalone, aby odpowiadało w szczególności rodzajowi wykonywanej pracy i kwalifikacjom wymaganym przy jej wykonywaniu, a także uwzględniało ilość i jakość świadczonej pracy”.

Cytowane wyżej przepisy kodeksu pracy rozwijają zasadę art. 32 konstytucji w odniesieniu do prawa pracy. Z tego względu przedstawione wcześniej stanowisko Trybunału co do rozumienia zasady równości w prawie pracy zachowuje swą aktualność. Pracownicy zatrudnieni w publicznych zakładach opieki zdrowotnej podlegają szczególnym zasadom organizacji pracy. Pracownik, o którym mowa w § 11 ust. 4 rozporządzenia, istotnie uzyskuje pewne preferencje w zakresie wynagradzania, ale jest to spowodowane z kolei tym, że ze względu na brak zastępstwa nie korzysta z możliwości przewidzianej w przepisie § 13 ust. 2 rozporządzenia z 27 grudnia 1974 r., gdzie przewidziano, iż “przełożony lekarza może go zwolnić z całości lub części godzin pracy po zakończeniu dyżuru, wymagającego szczególnego nakładu pracy, z zachowaniem prawa do wynagrodzenia za czas zwolnienia”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że § 11 ust. 4 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 2 lipca 1992 r. w sprawie wynagradzania pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 112 i 78 § 1 kp.

Mając powyższe na względzie Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.