

Widmo bankructwa  
kontra słuszne  
oczekiwania



## Skąd się biorą podwyżki płac

Wzrost wynagrodzeń w służbie zdrowia to zagrożenie, które od lat powraca i zawsze budzi mnóstwo emocji. Czy zarabiamy dobrze, czy jesteśmy wykorzystywani? Czy w Polsce trudno – z natury rzeczy – problem zarobków w ochronie zdrowia rozwiążemy uczciwie? Prezentujemy analizę Polskiej Federacji Szpitali.

Jak dotychczas regulowaliśmy tę kwestię? Po pierwsze, podwyżki płac personelu medycznego były unormowane w sposób niewłaściwy, to znaczy budzący wątpliwości formalnoprawne, czego najlepszym przykładem były przepisy potocznie zwane ustawą 203. Po drugie, również obecnie nie są one sprzężone z kompetencjami organu państwa, będącego regulatorem wzrostu wynagrodzeń. Po trzecie, dyskusje na ten temat zawsze toczą się pod presją strajku w okresie przedwyborczym, co niezmiennie powoduje, że problem jest

rozwiązany szybko i bezrefleksyjnie. Po czwarte, w trybie przedwyborczym na wzrost wynagrodzenia mogą liczyć wyłącznie te grupy zawodowe, które mają możliwość oddziaływania na rzeczywistość poprzez strajk lub chociażby jego groźbę.

### Niepokoje i polityka

Wszystkie wskazane okoliczności sprawiają, że podwyżki zawsze wiążą się z niepokojami społecznymi. Nie inaczej było w 2015 r., kiedy odezwały się głosy, że

nie wszystkie grupy personelu medycznego zostały potraktowane na równych i uczciwych zasadach. Powstaje zatem uzasadnione pytanie, czy wzrost wynagrodzeń w służbie zdrowia to problem, który można skutecznie rozwiązać? Co mamy na myśli, pisząc „skutecznie”? Otóż to, aby wzrost wynagrodzeń został wypracowany na zasadzie dialogu i porozumienia pomiędzy wszystkimi interesariuszami, zgodnie z prawem, przy określeniu stabilnych i pewnych, a jednocześnie bezpiecznych dla systemu finansów publicznych, reguł finansowania.

### Analiza

Aby odpowiedzieć na to pytanie:

- przeanalizujemy ogólne zasady regulacji wynagrodzeń,
- wskażemy błędy w dotychczas wprowadzanych regulacjach,
- dopiero na podstawie tak przeprowadzonej analizy proponujemy zgodne z prawem rozwiązanie, które w naszej ocenie stanowi jedyne możliwe wyjście z powstałego impasu.

Na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym zasady wynagradzania i wysokość płac to materia, która co do zasady może być regulowana wyłącznie pomiędzy pracodawcą a pracownikiem zgodnie z przepisami kodeksu pracy lub pomiędzy stronami umowy cywilnoprawnej w myśl regulacji kodeksu cywilnego. Państwo ma prawo określić wyłącznie wartość płacy minimalnej i jedynie w drodze ustawy [patrz: art. 65 ust. 4 konstytucji]. Ta regulacja prawna znajduje uzasadnienie w podstawowych wartościach konstytucyjnych, jakimi są wolność i swoboda działalności gospodarczej. Obie te wartości w relacji pracownik – pracodawca oraz na poziomie zasad ogólnych oznaczają prawo do wyboru i negocjowania warunków pracy, płacy i zasad wynagradzania. Określenie sztywnych wartości wynagrodzenia ograniczałoby tę wolność i z tej przyczyny nie jest to zgodne z konstytucją.

W wypadku ochrony zdrowia trzeba zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, świadczenie usług medycznych podlega ścisłym regulacjom – to ustawodawca określa minimalne normy zatrudnienia, a po drugie, zysk ze sprzedaży, czyli w omawianym wypadku zapłata za wykonywanie świadczeń zdrowotnych, w tym fundusze na wynagrodzenia pracowników, pochodzą wyłącznie z umowy z Narodowym Funduszem Zdrowia.

### Prawo

Zgodnie z ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz zasadami dysponowania pieniędzmi publicznymi określonymi w ustawie o finansach publicznych fundusze te mogą być przeznaczane wyłącznie na realizację świadczeń opieki zdrowotnej i wyłącznie na drodze konkursu, którego konsekwencją jest również wartość umowy.

„Dyskusje o podwyżkach płac zawsze toczą się pod presją strajku”

Tym samym w ochronie zdrowia w relacji pracownik – pracodawca pojawia się trzeci podmiot: Ministerstwo Zdrowia, któremu (słusznie zresztą) przypisuje się kompetencje kreowania polityki zdrowotnej. Stąd zapewne wzięła się pokusa, wprawdzie w pewien sposób logiczna, ale niezgodna z porządkiem prawnym, aby wynagrodzenia personelu medycznego były regulowane na podstawie porozumienia zawieranego bezpośrednio między przedstawicielami pracowników a Ministerstwem Zdrowia, z pominięciem pracodawców.

### Błędy prawne

Jak już wielokrotnie wskazywaliśmy, takie rozwiązanie jest obciążone licznymi wadami prawnymi. Dlaczego? Bo istotą regulacji określającej prawa jednostek jest ochrona ich praw nabytych. To oznacza gwarancję, jaką daje państwo obywatelom, w tym przypadkiem pracownikom służby zdrowia, i podmiotom gospodarczym, czyli podmiotom leczniczym, konstytucyjnej ochrony ich praw. W wypadku pracowników konstytucyjna ochrona praw oznacza prawo do ochrony wartości i zasad wynagrodzenia, a w wypadku podmiotów leczniczych – gwarancję finansowania. Jest to jednocześnie podstawa funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywatela do państwa. Akademyką przykładem wadliwie nabytych praw jest rozporządzenie o wzroście wynagrodzeń pielęgniarek i położnych. Głównym grzechem wskazanej regulacji jest sformułowanie przepisów o podwyżkach dla pielęgniarek i położnych w rozporządzeniu dotyczącym ogólnych warunków umów mimo braku ustawowego upoważnienia dla ministra zdrowia w zakresie regulowania wzrostu wynagrodzeń.

Konsekwencją tego działania jest regulacja pozostająca w sprzeczności z wieloma przepisami zawartymi w konstytucji i ustawach. Po pierwsze dlatego, że – jak już wskazano – wynagrodzenia nie mogą być regulowane poprzez rozporządzenie, lecz wyłącznie na mocy ustawy. Po drugie, przyjęte rozwiązania są dyskryminujące dla posiadających prawo wykonywania zawodu pielęgniarek i położnych, które nie zostały zgłoszone do NFZ we wskazanym w rozporządzeniu terminie, zatrudnianych w szpitalach przez podmioty zewnętrzne (podwykonawców) nieposiadające umowy z NFZ, a także wobec pielęgniarek POZ, które nabyły prawo do wzrostu wynagrodzeń kwartał później. Po trzecie, przyjęta regulacja nie daje gwarancji finansowania



„Wzrost wynagrodzeń może zostać wypracowany na zasadzie dialogu i porozumienia pomiędzy wszystkimi interesariuszami, zgodnie z prawem, przy określeniu bezpiecznych dla systemu finansów publicznych reguł finansowania”

wzrostu wynagrodzeń, ponieważ zasady wydatkowania budżetu NFZ jednoznacznie wskazują, że pieniądze mogą być przeznaczone na świadczenia opieki zdrowotnej i ustawodawca nie przewiduje możliwości przekazania pieniędzy NFZ na wynagrodzenia personelu świadczeniodawcy.

To zaledwie kilka przykładów naruszeń przepisów zawartych w konstytucji i ustawach, których jest znacznie więcej. Istotny jest jednak skutek dla samych pielęgniarek i położnych w postaci braku gwarancji finansowania podwyżek. Co więcej, podwyżki stały się źródłem konfliktu społecznego, bowiem nie wszystkie pielęgniarki i położne nabyły prawo do wzrostu wynagrodzenia, a także nie zajęto się problematyką wzrostu wynagrodzeń innych grup zawodowych w służbie zdrowia.

#### Akcja i reakcja pracodawców

Pracodawcy, w tym Polska Federacja Szpitali (PFSz), prowadzą rozmowy w tej sprawie z Ministerstwem

Zdrowia. Dlaczego zatem PFSz podjęła decyzję o złożeniu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego (TK) o zbadanie zgodności regulacji dotyczącej wzrostu wynagrodzeń z konstytucją?

Były wiceminister zdrowia Cezary Cieślukowski stwierdził w jednej ze swoich wypowiedzi, że po wyborach wzrost wynagrodzeń będzie wyzwaniem dla nowego ministra i odpowiedzialnością pracodawców. Dzisiaj podwyżki są przedmiotem szczególnego zainteresowania pracodawców, którzy obawiają się o źródła finansowania, a jednym z pierwszych zadań ministra Konstantego Radziwiłła jest naprawa regulacji dotyczącej wzrostu wynagrodzeń. Jak wiemy, prace nad właściwym rozwiązaniem trwają.

Pojawia się zatem w sposób naturalny pytanie, dlaczego składamy wniosek do TK, skoro minister stara się wypracować dobre rozwiązanie. Przyczyna jest oczywista i wynika z wagi orzeczeń TK. Trybunał ma kompetencję do eliminowania z obrotu prawnego przepisów naruszających konstytucję i ustawy, a także – co ważniejsze – uzasadniając orzeczenie, wskazuje istotne zasady, które powinny być przestrzegane w celu zapewnienia spójności prawa. Czy w wypadku gdyby TK uznał, że rozporządzenie jest niezgodne z prawem w zakresie normującym wzrost wynagrodzeń dla pielęgniarek i położnych, uprawnienie zostanie automatycznie utracone? Oczywiście, że nie. Trybunał, uchylając daną normę prawną, określa czas na wprowadzenie przepisów prawidłowych.

Intencją wnioskodawców nie jest pozbawienie pielęgniarek i położnych prawa do godziwego wynagrodzenia, lecz zapewnienie tego prawa w sposób dający im konstytucyjną ochronę, a zatem prawo do dochodzenia odszkodowania w wypadku jego naruszenia. Analiza pojawiających się w mediach wypowiedzi pielęgniarek, przedstawicieli związków zawodowych, przedstawicieli pracodawców, a także ministra zdrowia, pokazuje, że wolą wszystkich jest rozwiązanie problemu wzrostu wynagrodzeń pielęgniarek i położnych. W naszej ocenie kluczem do rozwiązania tego problemu jest znalezienie właściwej drogi prawnej. Może powinniśmy jej poszukiwać właśnie w przepisach konstytucji?

W kontekście powyższego należy przypomnieć, że zgodnie z art. 20 konstytucji „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”.

Bez wątpliwości solidarność pracowników oraz pracodawców, znajdująca wyraz w dialogu i współpracy tych partnerów, może doprowadzić do skutecznego pod względem prawnym, ale również z punktu widzenia akceptacji społecznej, rozwiązania problemu wzrostu wynagrodzeń dla pielęgniarek i położnych. Zgodnie z art. 52 ust. 2 konstytucji „Związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań,



w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień”.

### Czyli rokowania

Konstytucja, podkreślając prawo do rokowań związków zawodowych oraz pracodawców i ich organizacji, jako podstawową (pożądaną przez ustawodawcę) ustanawia negocjacyjną formę ustalania treści wzajemnych relacji między pracodawcami i pracownikami oraz łączących ich stosunków prawnych. Forma ta odzwierciedla dobrze wartości wyrażone w art. 20 konstytucji, statuującym podstawy społecznej gospodarki rynkowej.

Rokowania powinny też służyć zawieraniu układów zbiorowych pracy i innych porozumień (mimo niezręcznej redakcji art. 59 ust. 2, sugerującej, że odnoszą się one tylko do rozwiązywania sporów zbiorowych). Samo pojęcie rokowań nie jest wprawdzie definiowane w ustawie zasadniczej, ale jego treść można ustalić na podstawie ratyfikowanej przez państwo polskie Konwencji 154/1981 MOP, której art. 2 ujmuje je szeroko i obejmuje nim wszelkie negocjacje między pracodawcą, grupą, organizacją lub organizacjami pracodawców a związkami zawodowymi prowadzone w celu określenia warunków zatrudnienia lub regulacji stosunków między pracodawcami a pracownikami lub między

„ Powstała logiczna, ale niezgodna z prawem pokusa, aby wynagrodzenia były regulowane na podstawie porozumienia pomiędzy przedstawicielami pracowników a Ministerstwem Zdrowia ”

pracodawcami i ich organizacjami a związkami zawodowymi. Prawo do rokowań „nie jest tylko środkiem realizacji interesów związków zawodowych i związków pracodawców, ale przede wszystkim służy ono realizacji interesów pracowników i pracodawców” [patrz: Wyrok TK z 23.10.2001 r., K 22/01, OTK 2001 Nr 7 poz. 215]. Służy także rozwijaniu solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, a więc wartości wyrażonych w art. 20 konstytucji [patrz: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Prof. dr hab. Bogusław Banaszak. Wydawnictwo C.H. Beck, wyd. II, 2012].

### A co po rokowaniach

Uwzględniając powyższe, zarówno pielęgniarce i położne, pracodawcy, jak i Ministerstwo Zdrowia powinni dążyć do osiągnięcia porozumienia, którego rezultatem



„Zarówno pielęgniarki i położne, pracodawcy, jak i Ministerstwo Zdrowia powinni dążyć do osiągnięcia porozumienia, którego rezultatem byłoby zawarcie ponadzakładowego układu zbiorowego pracy”

byłoby zawarcie ponadzakładowego układu zbiorowego pracy. Jest to korzystne, ponieważ układ uwzględni wszystkich pracowników zatrudnionych przez pracodawców zobligowanych jego postanowieniami i mogą być nim objęte osoby świadczące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy.

Układ może określać warunki, jakim powinna odpowiadać treść stosunku pracy oraz wzajemne zobowiązania stron układu, w tym dotyczące stosowania układu i przestrzegania jego postanowień. Układ może także regulować inne sprawy poza wymienionymi, nieuregulowane w przepisach prawa pracy w sposób bezwzględnie obowiązujący. Prawo wystąpienia z inicjatywą zawarcia układu ponadzakładowego przysługuje organizacji pracodawców uprawnionej do zawarcia układu ze strony pracodawców oraz każdej ponadzakładowej organizacji związkowej reprezentującej pracowników, dla których ma być zawarty układ.

W tym wypadku zawarcie ponadzakładowego układu zbiorowego pracy ma jeszcze jedną bardzo ważną

zaletę. Zgodnie bowiem z treścią art. 241(18) ust. 1 kodeksu pracy „Na wspólny wniosek organizacji pracodawców i ponadzakładowych organizacji związkowych, które zawarły układ ponadzakładowy, minister właściwy do spraw pracy może – gdy wymaga tego ważny interes społeczny – rozszerzyć, w drodze rozporządzenia, stosowanie tego układu w całości lub w części na pracowników zatrudnionych u pracodawcy nieobjętego żadnym układem ponadzakładowym, prowadzącego działalność gospodarczą taką samą lub zbliżoną do działalności pracodawców objętych tym układem, ustalonej na podstawie odrębnych przepisów dotyczących klasyfikacji działalności, po zasięgnięciu opinii tego pracodawcy lub wskazanej przez niego organizacji pracodawców oraz zakładowej organizacji związkowej, o ile taka działa u pracodawcy”.

Takie rozwiązania prawne pozwalają na objęcie ponadzakładowym układem zbiorowym pracy wszystkich pielęgniarek i położnych. Równocześnie zasada solidarności pracowników oraz pracodawców, znajdująca wyraz w dialogu i współpracy tych partnerów, oraz zasada prowadzenia rokowań wynikająca z przepisów kodeksu pracy, stwarzają szansę na osiągnięcie tego celu przy społecznej akceptacji wszystkich środowisk.

#### Finanse

Oczywiście nie wolno zapominać o elemencie finansowym przedsięwzięcia. Jednak i tu można znaleźć rozwiązanie, które w istocie powinno poprzedzać zawarcie ponadzakładowego układu zbiorowego pracy.

Zgodnie bowiem z przepisami ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych „do zakresu działania Funduszu należy również w szczególności określanie jakości i dostępności oraz analiza kosztów świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie niezbędnym do prawidłowego zawierania umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej dla ubezpieczonych”.

Tym samym zaangażowanie w proces zawierania ponadzakładowego układu zbiorowego pracy NFZ, mającego kompetencję do ujęcia w kosztach świadczeń zdrowotnych wynagrodzeń pielęgniarek i położnych, a następnie uwzględnienie tych wydatków w umowach zawieranych ze świadczeniodawcami, pozwoli na zapewnienie źródeł finansowania w sposób bezpieczny i zgodny z przepisami. Jednocześnie stworzy gwarancję dla podmiotów zawierających ponadzakładowy układ zbiorowy pracy, że będzie on wykonywany na etapie wypłaty funduszy na wzrost wynagrodzeń.

*Anna Banaszewska, Michał Modro*

*Anna Banaszewska jest prezesem zarządu Fundacji Centrum Inicjatyw. Gospodarka i Zdrowie, a także dyrektorem zarządzającą Polskiej Federacji Szpitali. Michał Modro jest członkiem zarządu Fundacji Centrum Inicjatyw. Gospodarka i Zdrowie.*