

34/4/A/2005

**WYROK**

z dnia 4 kwietnia 2005 r.

**Sygn. akt SK 7/03\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Safjan – przewodniczący  
Marian Grzybowski – sprawozdawca  
Ewa Łętowska  
Miroslaw Wyrzykowski  
Marian Zdyb,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 4 kwietnia 2005 r., skargi konstytucyjnej Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Szpitala Rejonowego Murcki-Janów w Katowicach o zbadanie zgodności: art. 23<sup>1</sup> ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.) z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 23<sup>1</sup> ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.) w zakresie, w jakim pomija współodpowiedzialność Skarbu Państwa za zobowiązania wynikające ze stosunku pracy powstałe przed przekształceniem *statio fisci* Skarbu Państwa – zakładu opieki zdrowotnej w samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**UZASADNIENIE:**

**I**

1. Skargą konstytucyjną z 14 sierpnia 2002 r. skarżący Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Szpital Rejonowy Murcki-Janów w Katowicach wniósł o stwierdzenie, że:

a) art. 144 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.) jest niezgodny z art. 2 oraz art. 32 w związku z art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji w zakresie, w jakim dotyczy dyżurów lekarskich;

b) art. 23<sup>1</sup> kodeksu pracy jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim pomija solidarną odpowiedzialność Skarbu Państwa jako pracodawcy *statio fisci*

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 25 kwietnia 2005 r. w Dz. U. Nr 68, poz. 610.

za zobowiązania wynikające ze stosunku pracy powstałe przed przejściem zakładu pracy na nowego pracodawcę (samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej).

W piśmie procesowym z 2 września 2002 r., precyzującym – na wezwanie Trybunału Konstytucyjnego – zarzuty skargi, skarżący podniósł, że zastosowanie art. 144 k.p. w odniesieniu do dyżurów lekarskich sprzed 20 maja 1999 r. prowadzi do naruszenia art. 31 ust. 2 zd. 2 Konstytucji oraz zasady równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych, gwarantowanej w art. 64 ust. 2. W szczególności skarżący jest – w swej ocenie – zmuszany do wypłaty wyższego niż przewidywało prawo wynagrodzenia za dyżury lekarskie, tj. do powinności nieprzewidywanej dla niego przez prawo (z naruszeniem zakazu zawartego w art. 31 ust. 2 zd. 2 Konstytucji). Wskutek tego jego prawa majątkowe nie są chronione w stopniu równym, a więc – w sposób określony w art. 64 ust. 2.

## 2. Skarga konstytucyjna została oparta na następującym stanie faktycznym:

Wyrokiem z 17 sierpnia 2001 r. Sąd Rejonowy – Sąd Pracy w Katowicach w sprawie o sygn. akt VII P 5888/00 zasądził od skarżącego Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Szpitala Rejonowego Murcki-Janów na rzecz powodów pracowników (lekarzy) wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych, polegającą na pełnieniu dyżurów lekarskich w okresie od grudnia 1997 r. do września 1999 r.

Zdaniem skarżącego pracodawcy do obliczenia wynagrodzeń winny być zastosowane 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.). Przepisy te utraciły moc obowiązującą na skutek uznania ich za niekonstytucyjne przez Trybunał Konstytucyjny (sygn. P. 6/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 76) dopiero w dniu ogłoszenia wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw, tj. 20 maja 1999 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 45, poz. 458).

Tymczasem Sąd Rejonowy – Sąd Pracy w Katowicach przyjął za podstawę swego orzeczenia przepisy kodeksu pracy, w szczególności art. 144 oraz art. 128, art. 129, art. 133 § 1, art. 134 § 1 i § 1<sup>1</sup> w związku z art. 23<sup>1</sup> k.p. jako przepisy powszechnie obowiązujące (sygn. akt VII P 5888/00).

Apelacja skarżącego od wspomnianego wyroku została oddalona przez Sąd Okręgowy w Katowicach wyrokiem z 19 lutego 2002 r. (sygn. akt IX Pa 1130/01). Orzeczenie to należy traktować jako ostateczne, gdyż ze względu na wartość przedmiotu sporu (poniżej 10 000 zł) stronom w sprawie nie przysługiwała kasacja.

Dodatkowo zdaniem skarżącego (pkt II pisma procesowego z dnia 2 września 2002 r.) zastosowany w sprawie art. 23<sup>1</sup> kodeksu pracy prowadzi do naruszenia zasady równości wszystkich wobec prawa, gwarantowanej przez art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz zasady równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych, zawartej w art. 64 ust. 2. Naruszenie to sprowadza się do uwolnienia Skarbu Państwa od solidarnej odpowiedzialności finansowej za zobowiązania z tytułu wynagrodzeń za pełnienie nadliczbowych dyżurów lekarskich w okresie przed przekształceniem go – z dniem 28 grudnia 1998 r. – w Samodzielny Zakład Opieki Zdrowotnej, tj. za czas, w którym skarżący Zakład Opieki Zdrowotnej miał status jednostki budżetowej. Naruszenie zasady równości i równego traktowania polega – w ocenie skarżącego – na tym, że art. 23<sup>1</sup> k.p. pozwala na przerzucenie na skarżący Zakład całości zobowiązań wynikających ze stosunku pracy, także w części powstałej w okresie przed przekształceniem z jednostki budżetowej i to w sytuacji, gdy Skarb Państwa nadal istnieje. Taka interpretacja art. 23<sup>1</sup> k.p. przez sądy orzekające wypacza, w ocenie skarżącego istotę solidarnej

odpowiedzialności zbywcy i przejmującego zakład pracy, nadto – prowadzi do naruszenia zasady równego traktowania oraz równej ochrony praw majątkowych, tj. do naruszenia – odpowiednio – art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji. Powoduje ona ponadto bezprawną ingerencję w prawo własności skarżącego.

3. Pismem z 12 maja 2003 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc – w odniesieniu do art. 144 k.p. – o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

W uzasadnieniu swojego pisma Prokurator Generalny przyznał wprawdzie, że przepis art. 144 k.p. stanowił podstawę prawną ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie, niemniej wskazane przez skarżącego wzorce nie pozostają w związku z treścią zaskarżonego przepisu. W tych warunkach – zdaniem Prokuratora Generalnego – gdyby nawet skarga konstytucyjna spełniała formalne warunki jej rozpoznania – nie można zgodzić się z poglądem, że zakwestionowane przepisy naruszają zasady wynikające ze wskazanych jako wzorce konstytucyjne unormowań.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 23<sup>1</sup> k.p. z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny nie zajął stanowiska.

4. W imieniu Sejmu stanowisko w sprawie przedstawił Marszałek Sejmu. W piśmie z 29 lipca 2003 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia, a to wobec niespełnienia przesłanek skargi konstytucyjnej określonych w art. 47 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Rozważając kwestię skuteczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego Marszałek Sejmu wskazuje, że użyty w art. 190 ust. 3 Konstytucji termin „utrata mocy obowiązującej” nie może być uważany za tożsamy w pełni z uchyceniem określonego przepisu ze skutkiem *ex nunc* ani też ze stwierdzeniem jego nieważności z mocą *ex tunc* (postanowienie TK z 21 marca 2000 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 65). Jeżeli nawet nie zostanie uznane skutkowanie *ex tunc* orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (co uczyniono w rozpatrywanej skardze, podkreślając konstytutywny charakter orzeczeń Trybunału i wywoływanie przez nie skutków jedynie na przyszłość), to i tak przedstawione w skardze zarzuty – w odniesieniu do art. 144 oraz art. 23<sup>1</sup> k.p. – należy uznać za nieuzasadnione. Zarzuty dotyczą bowiem kwestii, czy sąd, orzekając w sprawie, powinien zastosować wskazane tu przepisy kodeksu pracy, nie zaś – kwestii zgodności tychże przepisów z Konstytucją. Skarga sprowadza się zatem do zarzutu, że sąd zastosował niewłaściwe przepisy.

W opinii Marszałka Sejmu, sposób ujęcia zarzutów w skardze konstytucyjnej uniemożliwia ich uwzględnienie przez Trybunał Konstytucyjny. Trybunał bada bowiem zgodność treści aktu normatywnego, zastosowanego w sprawie, z wzorcami konstytucyjnymi. Nie może natomiast oceniać prawidłowości zastosowania wskazanego aktu w konkretnej sytuacji przez sąd czy organ administracji. Rolą Trybunału Konstytucyjnego nie jest korygowanie rozstrzygnięć sądowych czy też eliminowanie sprzeczności występujących w orzecznictwie sądowym.

Jak wskazuje Marszałek Sejmu, przywołany przez skarżącego przepis art. 23<sup>1</sup> k.p. (podobnie zresztą jak i art. 144) nie stanowił podstawy ostatecznego orzeczenia sądowego, w którym sąd orzekł o prawach lub wolnościach skarżącego. Skarżący nie wykazuje, że na podstawie kwestionowanych przepisów wydano ostateczne orzeczenie o przysługujących mu wolnościach lub prawach; w swej istocie skarga opiera się na zarzucie, że sąd zastosował niewłaściwy przepis.

Tym samym skarga konstytucyjna nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 79 Konstytucji oraz w art. 47 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

## II

Na posiedzeniu niejawnym 3 lutego 2005 r. (sygn. SK 7/03, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 19) Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w zakresie badania zgodności art. 144 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.) z art. 2, art. 31 ust. 2 zd. 2, art. 32 w związku z art. 190 ust. 1 i 3 oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Jako przesłankę postanowienia o umorzeniu Trybunał Konstytucyjny przyjął okoliczność, że skarżący nie zakwestionował zgodności treści zaskarżonego przepisu (w brzmieniu obowiązującym w chwili orzekania przez Sąd Rejonowy – Sąd Pracy w Katowicach) z przywołanymi wzorcami konstytucyjnymi, ale fakt przyjęcia za podstawę prawną wydania orzeczenia art. 144 k.p. (utrzymanego w mocy przez Sąd Okręgowy). W tej sytuacji zachodziła przesłanka uniemożliwiająca wydanie orzeczenia, określona w art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, albowiem nie jest konstytucyjnym ani ustawowym zadaniem Trybunału Konstytucyjnego orzekanie w przedmiocie zastosowania konkretnego przepisu ustawy (w tym także – zastosowania błędnego) przez sądy orzekające w konkretnych sprawach. Zgodnie z brzmieniem art. 79 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny może jedynie badać zgodność z Konstytucją treści i trybu ustanowienia przepisów prawa, na podstawie których sąd lub organ administracji orzekł ostatecznie o konstytucyjnych prawach, wolnościach lub o obowiązkach skarżącego.

## III

W rozprawie uczestniczyli umocowani przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego. Na rozprawę nie stawił się natomiast skarżący Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Szpital Rejonowy Murcki-Janów przedstawiający skargę konstytucyjną. W tej sytuacji sędzia sprawozdawca przedstawił podstawowe tezy zgłoszonej wątpliwości konstytucyjnej.

Przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska zgłoszone na piśmie.

Na pytanie Trybunału Konstytucyjnego, czy rozwiązania przyjęte w art. 23<sup>1</sup> k.p. uznać można za konstytucyjne, przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że uznaje je za konstytucyjne, ale w zakresie, w jakim skarżący wskazuje, że została naruszona zasada równości w związku z zasadą ochrony własności. Natomiast na pytanie czy ustawodawca równo traktuje Skarb Państwa i samodzielną jednostkę, wyłączając odpowiedzialność Skarbu Państwa, przedstawiciel Prokuratora Generalnego wyjaśnił, że stanowisko przedstawione przed Trybunałem Konstytucyjnym, opiera na założeniu, iż Skarb Państwa jest poza zakresem rozważań, ponieważ zakładem pracy nie był Skarb Państwa, lecz zakład opieki zdrowotnej.

## IV

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarżący Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Szpital Rejonowy Murcki-Janów w Katowicach zarzucił, że art. 23<sup>1</sup> k.p. narusza zasadę równości wobec prawa, wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim przepis ten nie ma

zastosowania do Skarbu Państwa, który pozostawał pracodawcą w zlikwidowanym *statio fisci*, w sytuacji gdy kwestionowany przepis stosowany jest do osób fizycznych i prawnych, które sprzedały swoje przedsiębiorstwo. Nadto, zdaniem skarżącego, zakwestionowany w sprawie art. 23<sup>1</sup> k.p. prowadzi do naruszenia zasady równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych, zawartej w art. 64 ust. 2 Konstytucji, albowiem uwolnił Skarb Państwa od odpowiedzialności finansowej za zobowiązania powstałe przed dniem likwidacji *statio fisci* kosztem majątku skarżącego. Stanowi to bezprawną ingerencję w prawo własności skarżącego szpitala, przy jednoczesnej ochronie majątku Skarbu Państwa.

Podjmując problem merytorycznego rozpatrzenia niniejszej skargi – w kontekście stanowisk Prokuratora Generalnego oraz Sejmu – Trybunał Konstytucyjny rozważył, czy złożona skarga, w zakresie badania zgodności z Konstytucją art. 23<sup>1</sup> k.p., spełnia konstytucyjne i ustawowe warunki dopuszczalności jej merytorycznego rozpoznania. Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z utrwalonym orzecnictwem, zobligowany jest bowiem w całym toku postępowania badać, czy nie zachodzą ujemne przesłanki procesowe, nakazujące umorzenie postępowania (postanowienie TK z 20 grudnia 2000 r., sygn. SK 14/99, OTK ZU nr 8/2000, poz. 306).

Zgodnie z przywołanym tu orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego w skardze kwestionować można zgodność z Konstytucją tylko tych przepisów ustaw lub innych aktów prawnych, na podstawie których sąd (lub organ administracji publicznej) orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach czy obowiązkach skarżącego, określonych w samej Konstytucji. Chodzi zatem o naruszenie wolności lub praw (lub nałożenie obowiązków) przez ostateczne orzeczenie sądu lub decyzję organu administracji publicznej, wydane na podstawie (przy zastosowaniu) kwestionowanego przepisu.

Wskazany tu wymóg kwalifikowanego naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw został – w aspekcie procesowym – wyrażony w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.). Przepis ten nakazuje, by w składanej skardze konstytucyjnej skarżący wskazał, które konstytucyjne prawa zostały – jego zdaniem – naruszone w ostatecznym orzeczeniu sądowym lub w ostatecznej decyzji administracyjnej. Zarzut naruszenia konkretnych konstytucyjnych praw (lub wolności) winien być odpowiednio skonkretyzowany przez skarżącego i to zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym (postanowienie TK z 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122). Tym samym, w wypadku wniesienia skargi konstytucyjnej, kontrola konstytucyjności dokonywana jest wyłącznie z punktu widzenia wskazanego przez skarżącego wzorca konstytucyjnego. Wzorcem tym może być przy tym nie każdy przepis Konstytucji, ale tylko taki, który normuje konkretne prawo (lub wolność) gwarantowane konstytucyjnie.

2. W tym kontekście rozważenia wymaga możliwość badania wskazanego w skardze art. 23<sup>1</sup> k.p. z punktu widzenia zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zaskarżony przepis (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania w sprawie ostatecznego orzeczenia sądowego, tj. 19 lutego 2002 r., sygn. akt IX Pa 1130/01) stanowił w § 1, że: „W razie przejścia zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę staje się on z mocy prawa stroną w dotychczasowych stosunkach pracy, z zastrzeżeniem przepisów § 5”.

Ocena konstytucyjności przytoczonego przepisu z punktu widzenia art. 32 ust. 1 Konstytucji „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”, wymaga uwzględnienia kontekstu unormowań odnoszących się do sytuacji tożsamyh z normowaną przez art. 23<sup>1</sup> § 1 k.p. W

szczególności wymaga rozważenia zarzut skarżącego, że art. 23<sup>1</sup> § 1 w wykładni zastosowanej przez sąd orzekający ostatecznie w sprawie skarżącego – uwolnił Skarb Państwa od odpowiedzialności finansowej za zobowiązania wobec pracowników powstałe przed dniem likwidacji państwowej jednostki organizacyjnej, będącej *statio fisci* Skarbu Państwa (tj. przejścia zakładu pracy na skarżącego).

Uwolnienie to odbyło się kosztem skarżącego, co prowadzi do nierównej ochrony praw majątkowych skarżącego i Skarbu Państwa (z niekorzyścią dla skarżącego), a więc do naruszenia konstytucyjnego prawa do równej dla wszystkich ochrony własności oraz innych praw majątkowych, tj. z naruszeniem prawa gwarantowanego wszystkim w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Zarzut naruszenia tego prawa nie został, co prawda, sformułowany w *petitum* pierwotnego tekstu skargi konstytucyjnej. Został on jednak – podniesiony w piśmie uzupełniającym skargę z 2 września 2002 r. (przy nie dość trafnym nazwaniu tego prawa „wolnością” w pkt II wspomnianego pisma). Trybunał Konstytucyjny uznał więc, że skarżący zakład spełnił wymóg wskazania konkretnego konstytucyjnego prawa (lub wolności), które uległo naruszeniu przez wydanie ostatecznego orzeczenia opartego na przepisie prawa, którego zgodność z Konstytucją kwestionuje skarżący.

3. Biorąc pod uwagę uprzednie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (w tym zwłaszcza postanowienie z 6 lutego 2001 r. w sprawie Ts 148/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 72 oraz postanowienie z 12 października 2004 r. w sprawie Ts 35/04, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 25) Trybunał Konstytucyjny zbadał w pierwszej kolejności podmiotową legitymację do złożenia skargi konstytucyjnej przez Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Szpital Rejonowy Murcki-Janów. Trybunał ustalił, że skarżący zakład stanowi – po przekształceniu 28 grudnia 1998 r. – jednostkę opieki zdrowotnej, powiązaną z systemem samorządu terytorialnego, jakkolwiek korzystającą jako osoba prawna z wyodrębnienia organizacyjnego i finansowego.

Trybunał Konstytucyjny zważył, że rozpatrywana skarga konstytucyjna oparta została na zarzucie naruszenia przez kwestionowany przepis art. 23<sup>1</sup> § 1 k.p. konstytucyjnego prawa do równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych, gwarantowanego w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Prawo to służy każdemu, kto w świetle Konstytucji i zgodnych z nią ustaw pozostaje podmiotem własności lub innych praw majątkowych. Nie ma wątpliwości, że korzystający ze statusu osoby prawnej samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, jakim stał się po przekształceniu skarżący Szpital Rejonowy Murcki-Janów w Katowicach, powiązany z systemem samorządu terytorialnego, jest (lub może być) odrębnym podmiotem własności oraz innych praw majątkowych. Nie ma też, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wątpliwości, że spłacanie zobowiązań z tytułu wynagrodzeń za dyżury lekarskie (w godzinach ponadwymiarowych) prowadzi do uszczuplenia aktywów majątkowych skarżącego ZOZ, a tym samym wiąże się bezpośrednio z prawami majątkowymi skarżącego oraz z ich prawną ochroną.

W konsekwencji należy przyjąć, że skarżący Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej – Szpital Rejonowy Murcki-Janów w Katowicach ma zdolność bycia podmiotem konstytucyjnego prawa do równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych, gwarantowanego wszystkim podmiotom tychże praw w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny przypomina, iż zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji „każdy ma prawo do własności”, jak też do „innych praw majątkowych”.

Biorąc pod uwagę wskazane tu okoliczności faktyczne i prawne, Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że rozpatrywana skarga konstytucyjna została wniesiona przez podmiot prawny (osobę prawną), posiadający zdolność bycia podmiotem konstytucyjnego prawa, na które się powołuje. Zostały zatem spełnione

wymogi legitymacji do wniesienia skargi, wskazane w uzasadnieniu postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 12 października 2004 r., sygn. Ts 35/04. Chodzi przy tym o realizację konstytucyjnego prawa do równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji), nie zaś – jak w porównywanej sprawie – o ochronę wolności gospodarczej i swobody korzystania z prawa własności. Odmienny kontekst faktyczny i prawny sprawia zatem, że ustalenia w sprawie Ts 148/00 nie są w pełni adekwatne do rozstrzygnięcia rozpatrywanej tu skargi konstytucyjnej. Nie podważa to uwag sformułowanych w postanowieniu w sprawie o sygn. Ts 148/00 w kwestii ograniczeń swobody publicznych zakładów opieki zdrowotnej w realizacji ich zadań (w tym: w odniesieniu do dysponowania składnikami tychże zakładów). W rozpatrywanej sprawie, zadaniem Trybunału Konstytucyjnego, chodzi wszakże o inny merytorycznie aspekt wykorzystania oraz ochrony własności (i innych praw majątkowych) samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

4. Trybunał Konstytucyjny uznał za trafne spostrzeżenia skarżącego, że z reguły odpowiedzialność dotychczasowego i nowego pracodawcy za zobowiązania wynikające ze stosunku pracy powstałe przed przejściem zakładu pracy na nowego pracodawcę jest odpowiedzialnością solidarną lub podobną. Przy konsekwentnym zastosowaniu tej reguły nowy pracodawca – na podstawie art. 23<sup>1</sup> § 1 k.p. – stawałby się, obok dotychczasowego pracodawcy, stroną w dotychczasowych stosunkach pracy. Zasadę tę zdaje się potwierdzać unormowanie art. 23<sup>1</sup> § 2 k.p., wedle którego „za zobowiązania wynikające ze stosunku pracy, powstałe przed przejściem części zakładu pracy na innego pracodawcę, dotychczasowy i nowy pracodawca odpowiadają solidarnie”.

Werbalne ujęcie art. 23<sup>1</sup> § 1 k.p. dopuszcza jednak odmienną wykładnię. Wskazanie przez sądy orzekające art. 23<sup>1</sup> § 1 k.p. jako podstawy prawnej przesądza zarazem, że kwestionowany przepis stanowił podstawę ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego.

Zastosowana przez sądy orzekające interpretacja zakłada, że nowy pracodawca (przejmując zakład pracy) staje się – w sensie procesowym – *ex lege* stroną w całości dotychczasowych stosunków pracy. Stawałby się zwłaszcza stroną zobowiązań wobec pracowników, i to powstałych także przed przejściem zakładu pracy na nowego pracodawcę. Tą drogą (jak w przypadku skarżącego) nowy pracodawca staje się też zobowiązanym do realizacji całości zobowiązań wobec pracowników, które powstały przed przejściem (przejęciem) konkretnego zakładu pracy na nowego pracodawcę.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego sformułowanie art. 23<sup>1</sup> § 1 k.p. nie pozwala na jego jednoznaczną wykładnię, a – w następstwie takiej wykładni – na jednolite stosowanie. Ocena ta odnosi się zwłaszcza do wątpliwości, czy użyte w hipotezie tego przepisu określenie „w razie przejścia zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę” obejmuje obie postacie przekształcenia państwowego zakładu opieki zdrowotnej, a to: a) zakładu będącego przed przekształceniem *statio fisci* (jednostką budżetową) Skarbu Państwa, b) samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, będącego przed przekształceniem państwową osobą prawną – w obu przypadkach – w samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, podporządkowany samorządowi terytorialnemu. Dodać należy, że ustawodawca nie definiuje ani w inny sposób nie wyjaśnia znaczenia sformułowania „przejście zakładu pracy na nowego pracodawcę”.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega szereg argumentów świadczących o tym, że formułując art. 23<sup>1</sup> § 1 k.p. ustawodawca pominął wspomniane tu rozróżnienie, jak również nie uwzględnił specyfiki przekształcenia publicznego zakładu opieki zdrowotnej, stanowiącego przed przekształceniem *statio fisci* Skarbu Państwa, w

samodzielny (samorządowy) publiczny zakład opieki zdrowotnej. W konsekwencji wspomnianego pominięcia czy też nieuwzględnienia różnicowań powstała istotna niepewność co do następstw prawnych unormowania art. 23<sup>1</sup> § 1 k.p.

Niepewność tę dostrzega zresztą Sąd Najwyższy, który w uchwale z 9 czerwca 1999 r. (w sprawie o sygn. akt III CZP 11/99, OSNC nr 1/2000, poz. 2) podkreślił, że: „Nie ma przepisu stanowiącego, że powstały w wyniku przekształcenia publicznego zakładu opieki zdrowotnej prowadzonego w formie jednostki budżetowej samodzielny zespół opieki zdrowotnej ponosi odpowiedzialność za zobowiązania powstałe w związku z działaniem zakładu przed jego przekształceniem. Nie ma też przepisów, które odnosiłyby się do takiego przekształcenia i wyrażałyby ogólną zasadę, według której nowo powstały samodzielny podmiot prawa (osoba prawna) ponosi odpowiedzialność za zobowiązania zlikwidowanej (przekształconej) jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa w sytuacji, gdy podstawą jego istnienia jest ten sam wyodrębniony organizacyjnie zespół osób i środków majątkowych (...)”.

Niezgodność wskazanego tu art. 23<sup>1</sup> § 1 k.p. z art. 32 ust. 1 Konstytucji (tj. zasadą równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne) jest bardziej widoczna, jeśli zostanie uwzględniona okoliczność, że w przypadku zbycia zakładu pracy w obrocie cywilnoprawnym pomiędzy osobami fizycznymi bądź prawnymi – przy braku odmiennych postanowień umowy dotyczącej tego zbycia – zbywający i nabywca ponoszą solidarną odpowiedzialność za zobowiązania zakładu pracy z okresu sprzed jego przejściem na nowego właściciela (o konsekwencjach solidarnej odpowiedzialności dłużników/zobowiązanych – por. Z. Radwański, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 1995, s. 111-114).

Sytuacja nabywcy zakładu pracy (tj. nowego pracodawcy) w przypadku zbycia zakładu w obrocie cywilnoprawnym jest znacznie bardziej korzystna niż sytuacja skarżącego na tle dotyczących go unormowań art. 23<sup>1</sup> § 1 k.p. (w interpretacji przyjętej przez sądy, które orzekały w sprawie skarżącego). Interpretacja ta bowiem pomija, a nawet wręcz wyłącza element współodpowiedzialności dotychczasowego pracodawcy (w danym przypadku: Skarbu Państwa jako podmiotu prawnego odpowiadającego za zobowiązania majątkowe państwowych jednostek budżetowych – *stationes fisci*).

5. Przejście zakładu pracy z dyspozycji państwa, tj. w charakterze jednostki budżetowej (*statio fisci*) Skarbu Państwa, w gestię samorządu terytorialnego i uzyskanie statusu samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, jak to miało miejsce w przypadku skarżącego, powoduje konieczność unormowania zobowiązań dawnego i nowego pracodawcy.

W tym kontekście na przypomnienie zasługuje najpierw pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w wyroku z 10 lutego 2000 r. w sprawie o sygn. akt II UKN 390/99 (OSNP nr 15/2001, poz. 495). Zdaniem Sądu Najwyższego, przekształcenie finansowo – organizacyjne publicznego zakładu opieki zdrowotnej w samodzielny zespół opieki zdrowotnej utworzony przez wojewodę nie powoduje *ex lege* zmiany podmiotowości w stosunkach pracy. Wskazany tu pogląd Sądu Najwyższego można interpretować także w ten sposób, że dotychczasowy pracodawca nie przestaje być stroną w stosunkach pracy (zwłaszcza w zakresie zobowiązań powstałych przed przekształceniem). Natomiast pracodawca w nowej postaci samodzielnego ZOZ dodatkowo (akcesoryjnie) staje się stroną w tych stosunkach. Rozwiązanie to służyłoby zagwarantowaniu pracownikom możliwości skutecznego dochodzenia roszczeń wynikających ze stosunku pracy, zwłaszcza w przypadkach likwidacji czy dalszych przekształceń dotychczasowego pracodawcy. Bierna solidarność dotychczasowego i nowego pracodawcy miałyby służyć wzmocnieniu pozycji pracowników. Ułatwić mogła nadto dochodzenie przez nich



należnych świadczeń pracowniczych (w tym: wynagrodzeń) i to niezależnie od przekształceń podmiotowych po stronie pracodawców.

Należy przypomnieć, że orzecznictwo Sądu Najwyższego nie było w omawianej kwestii jednolite; w szczególności dopuszczało interpretację, że art. 23<sup>1</sup> § 1 k.p. prowadzi *ex lege* do sytuacji, w której nowy pracodawca staje się stroną stosunku pracy i odpowiedzialnym za całość dotychczasowych zobowiązań wobec pracowników (uchwała SN z 7 lipca 2000 r., sygn. akt III ZP 16/00, OSNP nr 23/2000, poz. 847).

6. Dążenie do zapewnienia skuteczności w dochodzeniu roszczeń wynikających ze stosunku pracy (będące refleksem zasady szczególnej ochrony państwa w stosunku do pracy, gwarantowanej w art. 24 Konstytucji) nie może – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – prowadzić do zasadniczego różnicowania zakresu czy intensywności prawnej ochrony praw (w tym: praw majątkowych) dotychczasowego i nowego pracodawcy. Dotyczy to zwłaszcza różnicowania ochrony, w ten sposób, że dotychczasowy pracodawca – publiczny zakład opieki zdrowotnej, stanowiący jednostkę organizacyjną (budżetową) Skarbu Państwa lub, w razie jego likwidacji – Skarb Państwa, uwalniałby się *de facto* od wszelkich zobowiązań ze stosunku pracy przez sam fakt przekształcenia w samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej. W szczególności różnicowanie nie powinno prowadzić do uwolnienia się od zobowiązań powstałych wyłącznie przed momentem (datą) istotnego tu przekształcenia.

Odmierna interpretacja postanowień art. 23<sup>1</sup> § 1 k.p., a zwłaszcza § 1 tego przepisu, wydaje się niespójna z postanowieniem art. 23<sup>1</sup> § 2, który przewiduje solidarną odpowiedzialność za zobowiązania ze stosunku pracy dotychczasowego i nowego pracodawcy, jeśli chodzi o zobowiązania powstałe przed przejściem części zakładu pracy na nowego pracodawcę. Należy dodać, że skarżący zakład w okresie przed przekształceniem nie posiadał osobowości prawnej. Tym samym brak jest podstaw do wyłączenia – w zakresie jego zobowiązań – odpowiedzialności Skarbu Państwa w oparciu o unormowanie art. 40 § k.c.

Gdyby przyjąć ostatnio wskazaną interpretację, to w wypadku przejęcia całego zakładu pracy przez nowego pracodawcę, która to sytuacja zaistniała w przypadku przekształcenia Górniczego Zakładu Opieki Zdrowotnej – będącego jednostką budżetową Skarbu Państwa – w skarżący Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Szpital Rejonowy Murcki-Janów, nowy pracodawca byłby zobowiązany (na podstawie art. 23<sup>1</sup> k.p.) do spełnienia wszystkich wymagalnych świadczeń na rzecz pracowników. Dotyczyłoby to także świadczeń, które były wymagalne przed wspomnianym tu przejęciem zakładu pracy.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nie podzielającego poglądu o poprawności tej wykładni, należy przyjąć, że w zakresie zobowiązań zaległych, a dotyczących okresu poprzedzającego przekształcenie (przejęcie) zakładu pracy, powinna być zachowana współodpowiedzialność nowego i dotychczasowego pracodawcy. Za zobowiązania swej (byłej) jednostki budżetowej (*statio fisci*) – w razie jej likwidacji – odpowiada Skarb Państwa.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie stanowi kontynuację poglądu sformułowanego przez Trybunał w uzasadnieniu wyroku z 27 czerwca 2000 r. (w sprawie o sygn. K. 20/99). W uzasadnieniu tegoż wyroku Trybunał Konstytucyjny, powołując się na pogląd Sądu Najwyższego (iż publiczny zakład opieki zdrowotnej prowadzony w formie jednostki budżetowej stanowi *statio fisci* Skarbu Państwa), uznał, że za zobowiązania wynikające z działalności publicznego ZOZ prowadzonego w formie jednostki budżetowej odpowiedzialny był w czasie istnienia tego zakładu Skarb Państwa.

Taka interpretacja znajduje też oparcie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który w wyroku z 10 stycznia 2003 r. w sprawie o sygn. akt I PK 87/02 (OSNP nr 13/2004, poz. 223) orzekł, że zbycie zakładu pracy nie pozbawia byłego pracodawcy biernej legitymacji procesowej w zawisłym sporze o zapłatę wynagrodzenia, bez względu na to, czy miało miejsce zbycie przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55<sup>1</sup> i art. 55<sup>2</sup> k.c. czy też wystąpiła podmiotowa sukcesja po stronie pracodawcy przewidziana w art. 23<sup>1</sup> k.p. W świetle tej interpretacji, wykładnia art. 23<sup>1</sup> k.p., która pomijałaby współodpowiedzialność Skarbu Państwa za zobowiązania jego jednostki budżetowej (w rozpatrywanym przypadku: Górniczego Zakładu Opieki Zdrowotnej) za zobowiązania z tytułu wynagrodzeń za pracę (także w godzinach ponadwymiarowych), powstałe i wymagalne przed przekształceniem tej jednostki w Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej, pozostaje następczo w kolizji z zasadą równości wobec prawa i z dyrektywą równego traktowania przez władze publiczne, zawartą w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

7. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że przyjęta przez sądy orzekające w sprawie skarżącego interpretacja art. 23<sup>1</sup> k.p. w sposób wyłączający współodpowiedzialność Skarbu Państwa za zobowiązania zlikwidowanej państwowej jednostki budżetowej z tytułu wynagrodzeń pracowniczych godzi w równą dla wszystkich ochronę praw majątkowych, ustanowioną w art. 64 ust. 2 Konstytucji, a zwłaszcza – w wynikające z tego przepisu konstytucyjne prawo podmiotowe do takiej ochrony, przysługujące każdemu. Interpretacja ta pozostawałaby niespójna z dyspozycją art. 40 k.c., przewidującego odpowiedzialność majątkową Skarbu Państwa za zobowiązania państwowych jednostek budżetowych. W wyniku takiej interpretacji, nowy pracodawca byłby zobowiązany ponieść cały ciężar zobowiązań majątkowych, w tym: zobowiązań z tytułu wynagrodzenia za pracę na rzecz poprzedniego pracodawcy w okresie przed przekształceniem podmiotowym (przejęciem zakładu pracy). Dotyczyłoby to sytuacji, gdy praca ta była wykonywana – do momentu wspomnianego tu przekształcenia – na rzecz dotychczasowego pracodawcy, będącego jednostką organizacyjną (budżetową) Skarbu Państwa.

Obciążenie wypłatą zaległych wynagrodzeń za pracę za okres przed przekształceniem podmiotowym tylko nowego pracodawcy (tj. za okres funkcjonowania pracodawcy dotychczasowego) prowadziłoby do uszczupień majątkowych wyłącznie po stronie nowego pracodawcy. Wykluczenie współodpowiedzialności majątkowej Skarbu Państwa za zobowiązania ze stosunku pracy jego jednostki organizacyjnej prowadziłoby wynikowo do dyskryminacji nowego pracodawcy w ochronie jego praw majątkowych. Unormowanie art. 23<sup>1</sup> k.p. w zakresie, w którym dopuszcza pominięcie współodpowiedzialności Skarbu Państwa jako ponoszącego część odpowiedzialności za dotychczasowego pracodawcę – jednostkę budżetową, pozostaje zatem – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – niezgodne z postanowieniem art. 64 ust. 2 Konstytucji gwarantującym prawo do równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych.

Na rzecz takiej oceny unormowań art. 23<sup>1</sup> § 1 k.p. przemawia najnowsze orzecznictwo Sądu Najwyższego. W wyroku z 18 grudnia 2002 r. (sygn. akt I PKN 668/01, OSNP nr 3/2004, poz. 47) Sąd Najwyższy uznał, że na podstawie art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.) Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej powstałe do 31 grudnia 1998 r. W podobnym kierunku zmierza uchwała Sądu Najwyższego z 8 października 2003 r. (sygn. akt III CZP 64/03, OSNC nr 7-8/2004, poz. 108). Zgodnie z tą uchwałą, samodzielnemu publicznemu zakładowi opieki zdrowotnej prowadzonemu (uprzednio) w formie jednostki budżetowej Skarbu Państwa,

który spełnił świadczenie z tytułu wynagrodzenia pracownika za okres jego pracy w tym zakładzie przed przekształceniem, przysługuje roszczenie do Skarbu Państwa o zwrot spełnionego świadczenia. Trybunał Konstytucyjny pragnie zwrócić uwagę na daleko idące podobieństwo sytuacji objętej tym rozstrzygnięciem Sądu Najwyższego i sytuacji, której dotyczy skarga rozstrzygana aktualnie przez Trybunał Konstytucyjny.

Nadto w uchwale z 7 października 2004 r. (sygn. akt II PZP 11/04, OSNP nr 1/2005, poz. 2) Sąd Najwyższy uznał, że: „w sprawach o roszczenia ze stosunku pracy powstałe do dnia przekształcenia szpitala klinicznego, mającego status jednostki organizacyjnej (budżetowej) Skarbu Państwa, w samodzielny publiczny szpital kliniczny bierną legitymację procesową mają Skarb Państwa oraz samodzielny publiczny szpital kliniczny”. Interpretacja ta prowadzi wprost do podważenia literalnego stosowania art. 23<sup>1</sup> § 1 k.p.

Na marginesie należy dodać, że gwarancyjne oddziaływanie unormowania art. 23<sup>1</sup> § 1 k.p. jest osłabione w warunkach niepełnej „wyplacalności” nowego pracodawcy, co w przypadku samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej jest wysoce prawdopodobne. Objęcie współodpowiedzialnością majątkową Skarbu Państwa w zakresie zobowiązań wobec pracowników z okresu przed przekształceniem jego jednostek organizacyjnych zwiększa skuteczność dochodzenia roszczeń pracowniczych. Urealnia zatem gwarancyjną funkcję w stosunku do roszczeń pracowniczych odpowiednich uregulowań kodeksu pracy.

8. W dopełnieniu przyjętego rozstrzygnięcia Trybunał Konstytucyjny – związany na gruncie art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym granicami złożonej skargi konstytucyjnej – pragnie zwrócić uwagę na konieczność uwzględnienia w ewentualnych rozstrzygnięciach (które zapadną po wydaniu niniejszego wyroku) konkretnych zasad, na jakich dokonane zostało przekształcenie dotychczasowego pracodawcy, tj. Górniczego Zakładu Opieki Zdrowotnej (jako państwowej jednostki budżetowej) w Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Szpital Rejonowy Murcki-Janów w Katowicach. W szczególności pod uwagę wzięty winien być stan prawny obowiązujący w chwili tego przekształcenia, w tym zwłaszcza – unormowania i wydane decyzje w zakresie umorzenia zobowiązań w ramach tzw. przedsięwzięć oddłużeniowych w stosunku do publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Formułowanie dalej idących wskazówek w tym zakresie wykracza wszakże poza ramy kognicji Trybunału Konstytucyjnego w postępowaniu w sprawie złożonej skargi konstytucyjnej.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.