



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Druk nr 1437
Warszawa, 27 listopada 2008 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Powiadam Pana Marszałka, iż działając na mocy art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. **odmawiam podpisania ustawy z dnia 6 listopada 2008 r.**

- o pracownikach zakładów opieki zdrowotnej.

Jednocześnie przesyłam umotywowany wniosek o ponowne rozpatrzenie przez Sejm RP tej ustawy.

Upoważniam Pana Andrzeja Dudę Podsekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do reprezentowania mnie w tej sprawie.

(-) Lech Kaczyński

Warszawa, dnia listopada 2008 r.

Sejm
Rzeczypospolitej Polskiej

Wniosek

Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. **odmawiam** podpisania **ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o pracownikach zakładów opieki zdrowotnej.**

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami:

Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej dnia 7 listopada 2008 r., w trybie art. 122 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przedstawił mi do podpisu ustawę z dnia 6 listopada 2008 r. o pracownikach zakładów opieki zdrowotnej. Ustawa ta określa normy czasu pracy pracowników zakładów opieki zdrowotnej, reguluje tryb doskonalenia zawodowego osób wykonujących niektóre zawody medyczne, określa również uprawnienia pracowników zatrudnionych w niektórych zakładach opieki zdrowotnej.

Wprowadzone do ustawy rozwiązania wywołały, w mojej ocenie, poważne wątpliwości w zakresie konieczności i zasadności ich ustanowienia, prawidłowości przyjętych rozwiązań oraz możliwości realizacji celów, dla których ustawa została uchwalona.

Przedstawiona do podpisu ustawa nie zyskała mojej akceptacji z następujących powodów:

1) wprowadzenia co do zasady dla wszystkich pracowników zakładów opieki zdrowotnej jednej normy czasu pracy, co w praktyce oznacza podwyższenie tych norm dla znacznej grupy pracowników, bez wskazania racjonalnych argumentów przemawiających za takim rozwiązaniem oraz związanego z ujednoczeniem tychże norm braku zagwarantowania pracownikom adekwatnego do zwiększenia norm czasu pracy – podwyższenia wynagrodzenia za pracę,

2) wadliwości i nieprecyzyjności przepisów ustawy dotyczących uregulowań związanych z czasem pracy pracowników zakładów opieki zdrowotnej.

Tytuł ustawy sugeruje, iż będzie ona określała prawa i obowiązki pracowników zakładów opieki zdrowotnej, czyli będzie stanowiła dla tej grupy zawodowej pragmatykę pracowniczą. Tymczasem ustawa reguluje tylko trzy kwestie, a mianowicie:

- normy czasu pracy pracowników zakładów opieki zdrowotnej oraz inne zagadnienia związane z czasem pracy (np. rozkłady, systemy czasu pracy),
- tryb doskonalenia zawodowego osób wykonujących niektóre zawody medyczne,
- uprawnienia pracowników zatrudnionych w niektórych zakładach opieki zdrowotnej, które de facto ograniczają się do określenia w pewnym zakresie zasad wynagradzania i przyznania pracownikom innych świadczeń pieniężnych.

W mojej ocenie samą ideę stworzenia pragmatyki pracowniczej, która określa tak wąski zakres przedmiotowy praw i obowiązków pracowników nią

objętych, regulując jednocześnie zagadnienia (dotyczące doskonalenia zawodowego), które powinny być przedmiotem odrębnego aktu prawnego, uznać należy za wątpliwą. Z pewnością lepszym i praktyczniejszym rozwiązaniem byłoby uregulowanie zagadnień dotyczących czasu pracy i zasad wynagradzania, tak jak ma to miejsce w obecnym stanie prawnym, w ustawie o zakładach opieki zdrowotnej.

Nie można również nie zauważyć apeli kierowanych przez pracowników zakładów opieki zdrowotnej zaniepokojonych brakiem wystarczająco precyzyjnych regulacji dotyczących zapewnienia praw pracowniczych.

Jednym z zasadniczych założeń leżących u podstaw nowej ustawy jest ujednoczenie norm czasu pracy dla pracowników zakładów opieki zdrowotnej. W obecnym stanie prawnym, zgodnie z art. 32g ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (t.j. z 2007 r. Dz.U. Nr 14, poz. 89 z późn.zm.) czas pracy pracowników zatrudnionych w zakładzie opieki zdrowotnej nie może przekraczać 7 godzin 35 minut na dobę i przeciętnie 37 godzin 55 minut na tydzień w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym. Jednakże ustawa ta od powyższej reguły wprowadza szereg wyjątków. Mianowicie w myśl art. 32g ust. 3 czas pracy pracowników zatrudnionych w zakładach/pracowniach radiologii, radioterapii, medycyny nuklearnej, fizykoterapii, patomorfologii, histopatologii, cytodiagnostyki, medycyny sądowej oraz prosektoriach, do których podstawowych obowiązków należą czynności wskazane w ust. 5, nie może przekraczać 5 godzin na dobę i przeciętnie 25 godzin na tydzień w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym.

Tak więc normy czasu pracy (zarówno dobowe jak i tygodniowe) dla w/w pracowników są o około 1/3 niższe niż powszechne normy czasu pracy obowiązujące pracowników zakładów opieki zdrowotnej.

Tymczasem nowa regulacja zmierza do ujednoczenia norm czasu pracy pracowników zakładów opieki zdrowotnej, poprzez ich wydłużenie dla wszystkich pracowników do norm podstawowych (tj. 7 godzin 35 minut na dobę i 37 godzin 55 minut na tydzień), utrzymując jedynie obecnie obowiązujące rozwiązanie, zakładające, że normy czasu pracy pracowników niewidomych, zatrudnionych na stanowiskach wymagających kontaktu z pacjentami, wynoszą odpowiednio 6 godzin na dobę i 30 godzin na tydzień.

Jak z powyższego wynika propozycja ustawodawcy w tym zakresie stanowi bardzo istotne novum, którego wprowadzenie powinno być odzwierciedleniem pewności, że obowiązujące w chwili obecnej skrócone normy czasu pracy dla niektórych pracowników zakładów opieki zdrowotnej, wobec warunków w jakich świadczą pracę ci pracownicy, w żadnym stopniu nie uzasadniają konieczności ich utrzymania. Tymczasem analiza przebiegu prac nad uchwaloną ustawą skłania do uznania, że ustawodawca nie tylko nie miał takiej pewności ale nawet nie próbował w sposób rzetelny i poparty stosowną argumentacją uzasadnić swojego stanowiska.

Nie można bowiem nie zauważyć, że uzasadnienie ujednoczenia norm czasu pracy oparte jest wyłącznie na powołanej w uzasadnieniu projektu ustawy opinii – stanowisku Instytutu Medycyny Pracy w Łodzi, dotyczącego zasadności utrzymania skróconego czasu pracy dla niektórych grup zawodowych pracowników ochrony zdrowia. Pozostawiając ocenę tegoż stanowiska środowisku naukowemu, stanowczy sprzeciw budzi fakt uzasadniania tak istotnej kwestii, jaką są normy czasu pracy pracowników świadczących pracę w narażeniu na oddziaływanie czynników szkodliwych dla zdrowia, wyłącznie opinią jednej instytucji. Wprowadzenie tak zasadniczych zmian powinno być poprzedzone uzyskaniem takich argumentów, wynikających z badań środowiska pracy przeprowadzonych przez upoważnione do tego podmioty, wyników kontroli warunków pracy, opinii i stanowisk stosownych instytucji działających w zakresie ochrony pracy oraz autorytetów w danej dziedzinie, które w sposób

bezsprzeczny i niebudzący jakichkolwiek wątpliwości pozwoliłyby uzasadnić wprowadzenie jednolitych norm czasu pracy.

Wskazać również należy, że ustawodawca nie szukał nawet pewnych form pośrednich, zmierzających do zwiększenia norm czasu pracy, przejawiających się np. w stopniowym ich wydłużaniu, czy też uzależnieniu w ramach tych norm – wymiaru czasu pracy od faktycznych warunków pracy. Co więcej ustawa umożliwi stosowanie do pracowników objętych w dniu dzisiejszym skróconymi normami czasu pracy, równoważnych systemów czasu pracy, co w praktyce spowoduje możliwość przedłużenia dobowego wymiaru czasu pracy tych pracowników do 12 godzin. Zatem pracownik, który w dniu dzisiejszym może pracować maksymalnie 5 godzin na dobę, po wejściu w życie ustawy – może zostać zobligowany do świadczenia pracy przez 12 godzin, a takie rozwiązania budzą sprzeciw i w związku z tym nie mogą uzyskać mojej akceptacji.

Przyjęte rozwiązania nie zasługują na aprobatę także z tego powodu, że ustawa w brzmieniu nadanym przez Wysoką Izbę nie gwarantuje pracownikom, proporcjonalnie do zwiększonej normy czasu pracy - podwyższenia wynagrodzenia za pracę.

W polskim systemie prawa pracy funkcjonuje zasada, że jeżeli z pewnych względów normy czasu pracy pracowników ulegają skróceniu – nie jest możliwe w związku z tą okolicznością zmniejszenie pracownikowi wynagrodzenia za pracę. Dotychczas wprowadzenie nowych, niższych norm czasu pracy, nie mogło powodować obniżenia wysokości wynagrodzenia wypłacanego pracownikowi w stałej miesięcznej wysokości, a składniki wynagrodzenia określone w inny sposób (np. stawką godzinową) musiały ulec podwyższeniu w stopniu zapewniającym zachowanie przez pracownika wynagrodzenia nie niższego niż otrzymywane przez zmniejszeniem norm czasu pracy. Rozwiązania takie zawarte były w ustawie zmniejszającej normy czasu pracowników z 42 godzin na 40 godzin tygodniowo (art. 5 ustawy z dnia 1

marca 2001 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy (Dz.U. Nr 28, poz. 301)), a w chwili obecnej zasada ta dotyczy pracowników, których w związku z zaliczeniem do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności obowiązują skrócone normy czasu pracy tj. 7 godzin na dobę i 35 godzin w tygodniu (art. 18 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. z 2008 r. Dz.U. Nr 14, poz. 92)).

Skoro w polskim systemie prawa pracy zasadą jest brak możliwości zmniejszenia wynagrodzenia w przypadku skracania norm czasu pracy to tym bardziej zasadą powinno być zagwarantowanie zwiększenia wynagrodzenia w przypadku zwiększania tych norm.

Mając powyższe na uwadze w moim przekonaniu zwiększenie norm czasu pracy powinno być zrekompensowane przynajmniej zagwarantowaniem stosowanie wyższego wynagrodzenia za pracę. Brak w ustawie tych gwarancji stoi w sprzeczności z wyrażoną w art. 13 Kodeksu pracy zasadą godziwego wynagrodzenia za pracę a także z zasadami współżycia społecznego (art. 8 Kodeksu pracy).

Tak więc istnieją liczne względy przemawiające za odrzuceniem propozycji Wysokiej Izby w zakresie ujednoczenia norm czasu pracy przy jednoczesnym braku zagwarantowania pracownikom, których normy czasu pracy ulegną zwiększeniu, stosownie wyższego wynagrodzenia za pracę. Podpisanie zakwestionowanej ustawy oznaczałoby aprobatę dla nieprzekonywujących i niepopartych bezsprzecznymi argumentami działań zmierzających do istotnej zmiany w obowiązującym w Polsce systemie norm czasu pracy pracowników zakładów opieki zdrowotnej, a tym samym oznaczałoby akceptację poczynań stojących w sprzeczności z rolą jaką powinno pełnić Państwo w dziedzinie ochrony pracy.

Drugim z powodów zakwestionowania przeze mnie przedkładanej mi do podpisu ustawy jest troska o precyzyjność i przejrzystość przepisów regulujących tak ważne kwestie jak czas pracy pracowników zakładów opieki zdrowotnej. Nieprawidłowości w powyższym zakresie widoczne są na kilku płaszczyznach – w tym w szczególności w zakresie dotyczącym planowania i ewidencjonowania czasu pracy.

Negatywnie oceniając poniżej przedstawione rozwiązania pragnę podkreślić, że funkcjonują one w obecnym porządku prawnym. Jednakże inicjatywa ustawodawcza powinna być wyrazem nie tylko wdrożenia koncepcji podmiotu ją wnoszącego, ale również powinna być przejawem troski o przepisy już obowiązujące, co powinno znajdować odzwierciedlenie w nowelizacji przepisów budzących poważne wątpliwości i stwarzających możliwość dokonywania dowolnej ich wykładni. Dlatego też nie może być zaakceptowane działanie polegające na przyjęciu rozwiązań, wprowadzie funkcjonujących w obecnym stanie prawnym, które jednak w dalszym ciągu będą stwarzać po stronie adresatów aktu prawnego niepewność co do zakresu praw i obowiązków wypływających z przyjętych regulacji.

Art. 4 ust. 3 ustawy obliguje pracodawców do tworzenia harmonogramów czasu pracy – ale wyłącznie w stosunku do pracowników zatrudnionych w równoważnym systemie czasu pracy. Uregulowanie w takim brzmieniu sugeruje, że harmonogramów nie trzeba tworzyć w przypadku innych systemów czasu pracy, a takie rozwiązanie nie może być pozytywnie ocenione. Należy wskazać, że część pracowników zakładów opieki zdrowotnej nie pracuje w stałym rozkładzie czasu pracy tj. rozkładzie, zgodnie z którym pracownik ma stałe, z góry określone, dni i godziny pracy. Specyfika pracy w zakładach opieki zdrowotnej powoduje, że nawet w systemie podstawowego czasu pracy typowe jest wykonywanie pracy w systemie zmianowym. Wobec tego koniecznym elementem planowania i rozliczania czasu pracy jest stworzenie

harmonogramów czasu pracy w odniesieniu do wszystkich stosowanych w zakładach opieki zdrowotnej systemach (rodzajach) czasu pracy.

Kolejną nieprawidłowością z zakresu planowania i rozliczania czasu pracy jest kwestia związana z ewidencjonowaniem czasu pracy. Z art. 6 ust. 3 wynika, że ustawa nakłada obowiązek prowadzenia i przechowywania ewidencji czasu pracy w przypadku stosowania klauzuli opt out. Z uwagi na to, że przedłożona mi do podpisu ustawa stanowi *lex specialis* w stosunku do powszechnie obowiązujących przepisów prawa pracy, w tym w szczególności Kodeksu pracy, wprowadzone unormowanie będzie umożliwiało interpretację, iż obowiązek prowadzenia ewidencji czasu pracy dotyczy tylko i wyłącznie pracowników, którzy wyrazili zgodę na zatrudnianie ich w wymiarze przekraczającym przeciętnie 48 godzin na tydzień w przyjętym okresie rozliczeniowym a za takim rozwiązaniem nie przemawiają żadne argumenty. Nie powinno bowiem budzić wątpliwości, że obowiązek prowadzenia i ewidencjonowania czasu pracy musi dotyczyć wszystkich pracowników, z ograniczeniami wynikającymi z Kodeksu pracy.

Ponadto wskazać należy na inne przepisy, które budzą poważne wątpliwości interpretacyjne, wskutek czego, w przypadku wejścia ustawy w życie, mogłyby stać się przyczyną sporów co do zakresu ich stosowania.

W art. 4 ust. 4 ustawodawca wprowadził zakaz zatrudniania pracownic w ciąży i pracowników opiekujących się dzieckiem do lat 4, bez ich zgody, w wymiarze przekraczającym 8 godzin na dobę, co w konsekwencji oznacza zakaz stosowania do tych pracowników równoważnego systemu czasu pracy. Rozwiązanie to funkcjonuje w obecnie obowiązującej ustawie o zakładach opieki zdrowotnej (art. 32i ust. 4), jest uregulowane także w art. 148 Kodeksu pracy. Przy czym zakaz ten w ujęciu kodeksowym obejmuje również pracowników zatrudnionych na stanowiskach, na których występują przekroczenia najwyższych dopuszczalnych stężeń lub natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia. W obecnym stanie prawnym, wobec faktu, że praca na

stanowiskach pracy, na których pracownik jest narażony na oddziaływanie czynników szkodliwych dla zdrowia objęta jest skróconymi normami czasu pracy oraz zakazem stosowania do tych pracowników równoważnego systemu czasu pracy, nie ma potrzeby literalnego wskazania, że zakaz zatrudniania w wymiarze przekraczającym 8 godzin na dobę obejmuje również pracowników zatrudnionych na stanowiskach, na których występują przekroczenia najwyższych dopuszczalnych stężeń lub natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia. Natomiast przyjęte w przedłożonej mi do podpisu ustawie ograniczenie może budzić niepokój w zakresie interpretacji maksymalnego dobowego wymiaru czasu pracy pracowników świadczących pracę w narażeniu na oddziaływanie czynników szkodliwych, które przekraczają dopuszczalne wartości, a tak istotna kwestia nie może być przedmiotem jakichkolwiek wątpliwości co do zamierzeń ustawodawcy.

Brak dostatecznej precyzyjności uchwalonych przepisów dotyczy też art. 6 ust. 6 ustawy. Przepis ten uprawnia pracownika do cofnięcia zgody na pracę w wymiarze przekraczającym 48 godzin na tydzień. Pracownik podejmujący taką decyzję jest zobligowany do poinformowania o tym pracodawcy na piśmie z zachowaniem miesięcznego okresu wypowiedzenia. Obawy budzi brak określenia terminu, w którym upływa okres wypowiedzenia. Wykładnia literalna prowadzi do wniosku, że okres wypowiedzenia wynosi 30 dni od momentu cofnięcia przez pracownika w/w zgody, czyli że okres wypowiedzenia może upłynąć w dowolnym dniu tygodnia. Tymczasem z przebiegu dyskusji odbytej w toku prac parlamentarnych nad uchwaloną ustawą wynika, że zamiarem ustawodawcy było, aby okres wypowiedzenia upływał w ostatnim dniu miesiąca. W mojej ocenie tak istotna, z punktu konieczności zapewnienia udzielania świadczeń zdrowotnych, kwestia nie może być przedmiotem odmiennych wykładni.

Wobec powyżej przedstawionych argumentów wskazujących, że ustawa zawiera przepisy nieprecyzyjne, których treść nie tylko nie zapewni jednolitości

interpretacji stosowania przepisów, lecz wręcz przeciwnie – stworzy możliwość różnych ich interpretacji i wykładni, kwestionowana ustawa narusza wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego i wynikające z niej zasady określoności prawa oraz przyzwoitej legislacji. Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla jej adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści przyznawanych praw i nakładanych obowiązków.

Przedstawiając motywy, które skłoniły mnie do odmowy podpisania ustawy, zwracam się do Wysokiej Izby o ich uwzględnienie.

Lech Kaczyński