

Dr Katarzyna Rybarczyk

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego

ORCID: 0000-0001-7683-6777

e-mail: k.rybarczyk@ukw.edu.pl

Wpływ projektowanej regulacji kodeksu pracy w sprawie zasad ustalania stażu pracy na regulacje szczególne na przykładzie ustawy o działalności leczniczej

The impact of the proposed regulation of the Labor Code
on the principles of determining length of service on special regulations
using the example of the Act on Medical Activity

Streszczenie

Obowiązujące przepisy ustawy o działalności leczniczej przewidują szczególne uprawnienia pracowników niektórych podmiotów leczniczych w zakresie nagrody jubileuszowej, dodatku za wysług lat oraz odpraw emerytalnej i rentowej. Nie regulują jednak zasad dotyczących ustalania okresów, od których zależą nabycie prawa do tych świadczeń oraz ich wysokość. Ich określenie pozostawiono pracodawcy w przypadku samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. W odniesieniu do podmiotów leczniczych w formie jednostki budżetowej zostały one określone w rozporządzeniu. W artykule dokonano analizy wpływu projektowanych zmian kodeksu pracy w zakresie zaliczania do stażu pracy okresów innych niż zatrudnienie pracownicze na regulacje obowiązujące w odniesieniu do pracowników tych podmiotów leczniczych.

Słowa kluczowe

staż pracy; zatrudnienie niepracownicze; uprawnienia pracownicze; okres zatrudnienia

JEL: K31

Abstract

The applicable provisions of the Act on Medical Activity provide for special rights of employees of certain medical entities in terms of jubilee bonuses, seniority bonuses and retirement and disability benefits. However, they do not regulate the principles regarding the determination of periods on which the acquisition of the right to these benefits depends and their amount. Their determination is left to the employer in the case of independent public health care facilities. In the case of medical entities in the form of a budgetary unit, they are specified in the regulation. The article analyses the impact of the proposed changes to the Labour Code regarding the inclusion of periods other than employment in the length of service on the regulations applicable to employees of these medical entities.

Keywords

seniority; non-employee employment; employee rights; period of employment

Wprowadzenie

Od pewnego czasu procedowana jest zmiana kodeksu pracy¹, zgodnie z którą z dniem 1 stycznia 2026 r. ma zostać rozszerzony katalog okresów, od których zależą uprawnienia pracownicze. Zakłada ona uwzględnienie również okresów cywilnoprawnej aktywności zawodowej

czy prowadzenia przez osobę fizyczną pozarolniczej działalności. Aktualnie nie są one wliczane do okresu zatrudnienia w rozumieniu powszechnie obowiązujących przepisów prawa pracy. Jest to zmiana oczekiwana przez pracowników. Jej celem jest zlikwidowanie nierówności w traktowaniu pracowników ze względu na rodzaj ich wcześniejszej aktywności zawodowej.

Przepisy szczególne przyznają niektórym grupom pracowników dodatkowe uprawnienia, nieprzewidziane powszechnie dla wszystkich pracowników, zależne od stażu pracy. Tak jest w przypadku podmiotów leczniczych prowadzonych w formie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (dalej: sp zoz) i jednostek budżetowych, którym ustawa z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 450 ze zm. (dalej: u.d.l.) przyznaje szczególne uprawnienia bądź w sposób korzystniejszy je kształtuje. Wobec tego konieczne jest dokonanie oceny, w jaki sposób projektowana zmiana wpłynie na sytuację pracowników tych podmiotów.

Zasada subsydiarności kodeksu pracy

Oprócz kodeksu pracy obowiązuje szereg przepisów szczególnych, które również regulują prawa i obowiązki pracowników. Istotna jest relacja między tymi regulacjami. Jeżeli stosunek pracy danej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, to przepisy kodeksu pracy mają zastosowanie jedynie w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami (art. 5 k.p.). Przepis ten statuuje zasadę subsydiarnego stosowania przepisów kodeksu pracy jako aktu o charakterze generalnym do pracowników, których stosunek pracy regulują przepisy szczególne. Regulacje szczególne odnoszące się do tych osób mają pierwszeństwo stosowania przed kodeksem pracy, który będzie miał zastosowanie tylko w takim zakresie, w jakim przepisy szczególne nie zawierają regulacji odmiennych. W tych sytuacjach przepisy kodeksu pracy będą stosowane wprost, a nie odpowiednio, z uwagi na brak zastrzeżenia o odpowiedności stosowania w treści art. 5 k.p., chyba że sam przepis szczególny nakazuje stosowanie odpowiednie kodeksu pracy (Baran, 2022, Komentarz do art. 5)

W doktrynie istnieją rozbieżności co do tego, jaki jest zakres zastosowania tej zasady tj. czy odnosi się ona jedynie do kodeksu pracy, czy również innych norm. Baran (2022, Komentarz do art. 5) twierdzi, że mechanizm ten odnosi się wyłącznie do norm kodeksu pracy i nie może być stosowany do norm pozakodeksowych, natomiast przez przepisy szczególne należy rozumieć zarówno regulacje rangi ustawowej, jak i wykonawcze. Zdaniem Rączki (Rączka i in., 2024) zasada subsydiarności kodeksu pracy odnosi się zarówno do pragmatyk pracowniczych, jak i układów zbiorowych pracy, i w pewnym zakresie regulaminów pracy, choć nie precyzuje, w jakim zakresie dotyczy to tych ostatnich. Z kolei Maniewska (2025, Komentarz do art. 5) wskazuje, że pierwszeństwo stosowania przed kodeksem pracy mają ustawy szczególne i rozporządzenia, natomiast układy zbiorowe pracy, oparte na ustawie porozumienia zbiorowe, regulaminy i statuty mają pierwszeństwo stosowania, gdy nie są mniej korzystne dla pracowników stosownie do art. 9 § 2 k.p. Przepis art. 5 k.p. dotyczy szczególnego prawa pracy i nie obejmuje źródeł autonomicznego prawa pracy, a więc układów zbiorowych pracy, porozumień zbiorowych, regulaminów czy statutów, jednak nie mogą być

one mniej korzystne niż przepisy tego prawa (Florek, 2016, s. 17). Do relacji między swoistymi źródłami prawa pracy a powszechnym prawem pracy stosujemy regułę kolizyjną określoną w art. 9 § 2 k.p.

Przepisy szczególne mogą regulować odrębnie pewne kwestie w sposób wyczerpujący bądź nie. Istotna jest ocena, czy dana regulacja szczególna jest pełna czy też nie. W doktrynie wskazano, że częściowe uregulowanie danego zagadnienia w pragmatykach zawodowych daje podstawę do stosowania przepisów kodeksu pracy wprost w zakresie nieuregulowanym w przepisach szczególnych (Muszalski & Godlewska-Bujok, 2024)². W orzecznictwie wyjaśniono, że przesłanką zastosowania przepisów kodeksu pracy może być jedynie tzw. luka konstrukcyjna, nie aksjologiczna (np. uchwała 7 sędziów SN z 26 października 2017 r., III PZP 2/17, Legalis nr 1681908). Jeżeli regulacja szczególna nie będzie kompleksowo normowała danej kwestii, zastosowanie będzie miał kodeks pracy, a jeżeli będzie ona zupełna, nie będzie wówczas podstaw do jego stosowania, co wynika z brzmienia przepisu art. 5 k.p.

Ze szczególną regulacją mamy do czynienia w przypadku pracowników podmiotów leczniczych prowadzonych w formie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i jednostek budżetowych. Do pracowników tych podmiotów zastosowanie znajduje ustawa o działalności leczniczej z aktami wykonawczymi. Ich szczególne uprawnienia uregulowane tymi przepisami to prawo do nagrody jubileuszowej, dodatku za wysługę lat, odpraw emerytalnej i rentowej. Ich uzyskanie oraz wysokość są uzależnione od okresu pracy.

Zasada uprzywilejowania pracownika i obowiązek równego traktowania

Dla stosowania przepisów prawa pracy jest istotna również hierarchia źródeł określona w art. 9 k.p. Kształtując regulacje wewnętrzne pracodawcy muszą pamiętać o normie zawartej w art. 9 § 2 k.p., zgodnie z którą postanowienia układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych oraz regulaminów i statutów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych. W przeciwnym razie w ich miejsce stosuje się odpowiednie przepisy ustaw lub aktów wykonawczych. Obowiązuje więc reguła, zgodnie z którą unormowanie korzystniejsze dla pracownika ma pierwszeństwo stosowania. Nazywano to w doktrynie tzw. zasadą uprzywilejowania pracownika lub zasadą korzystności (zob. np. Sierocka, 1999, s. 53 i n.; Nałęcz, 2023, Kom. do art. 9; Świątkowski, 2018, Kom. do art. 9; Miętek, 2019, s. 123 i n.; Stelina, 2023, Kom. do art. 9; Piekarczyk, 2021, s. 3 i n.; Baran, 2022, Kom. do art. 9). W orzecznictwie wyjaśniono, że określona w art. 9 § 2 k.p. zasada korzystności wyznacza szczególną ustawową regułę kolizyjną, a ocena korzystności danego unormowania musi być oparta na kryteriach obiektywnych i odnosić się do sytuacji abstrakcyjnej, a nie do określonego pracownika (np. wyrok SN z 3 lipca 2013 r., I PK 62/13, Legalis nr 685840). Korzyst-

ność ta może polegać np. na przyznaniu świadczeń nieprzewidzianych w powszechnym prawie pracy czy określeniu ich wyższej wysokości. Ocenie podlegają w tym zakresie nie całe akty normatywne, lecz poszczególne normy w nich zawarte. Należy uwzględnić w tej kwestii swoisty bilans zysków i strat dla pracownika (zob. wyrok SN z 4 lutego 2011 r., II PK 187/10, Legalis nr 427622). Jeżeli akty niższego rzędu są bardziej korzystne dla pracownika, to one będą miały pierwszeństwo stosowania.

Przepis art. 9 § 2 k.p. nie określa sankcji wprowadzenia w swoistych źródłach prawa pracy postanowień mniej korzystnych dla pracowników niż regulacje powszechnie obowiązującego prawa. Wewnętrzne akty normatywne są źródłem prawa pracy i nie będzie zachodziła w takiej sytuacji ich nieważność³, tak jak w odniesieniu do czynności prawnych (oświadczeń woli w rozumieniu prawa cywilnego), która powoduje, że w ogóle nie wywołują one skutków prawnych. Aktów normatywnych dotyczy natomiast skutek w postaci ich „obowiązywania” lub „nieobowiązywania” (Sanetra, 2013), który sprowadza się do tego, że zamiast nich należy stosować odpowiednie powszechne przepisy prawa pracy. Norma mniej korzystna nie jest uchylana, lecz pomijana (wyrok SN z 3 lipca 2013 r., I PK 62/13, Legalis nr 685840). W doktrynie wskazano, że ustawodawca nie wprowadził tu (z wyjątkiem układów zbiorowych pracy) takiego mechanizmu unieważnienia i zastąpienia jak w przypadku układu zbiorowego stosownie do art. 18 k.p. (Stelina, 2023, Kom. do art. 9). Przyjmuje się, że takie mniej korzystne postanowienie nie traci mocy obowiązującej, lecz nie będzie stosowane w odniesieniu do danego pracownika, do którego będą stosowane regulacje korzystniejsze. W orzecznictwie Sądu Najwyższego również wskazuje się, że przepisy powszechnie obowiązującego ustawodawstwa pracy mają semiimperatywny charakter, a akt hierarchicznie niższy, lecz korzystniejszy dla pracownika ma w prawie pracy pierwszeństwo zastosowania przed aktem hierarchicznie wyższym⁴.

Pracodawcy nie wolno różnicować sytuacji pracowników w zakresie wynagradzania w sposób nieusprawiedliwiony, gdyż to może narażać go na zarzut nierównego ich traktowania⁵. Postanowienia układów zbiorowych pracy i innych opartych na ustawie porozumień zbiorowych, regulaminów oraz statutów określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy, które naruszają zasadę równego traktowania w zatrudnieniu, nie obowiązują (art. 9 § 4 k.p.). Zwrócono na to również w doktrynie podkreślając obowiązek respektowania zasady prawa do jednakowego wynagrodzenia za jednakową pracę wynikającą z art. 183e 2 k.p. (zob. Ciechorski, 2024). Sankcją naruszenia tej zasady nie jest jednak nieważność postanowień naruszających zasadę równego traktowania, a ich nieobowiązywanie w odniesieniu do pracowników gorzej traktowanych (Jaśkowski, 2025). Jest ona rozumiana w taki sposób, że pracownicy ci będą mogli domagać się takich samych uprawnień jak osoby potraktowane lepiej, które uprawnień tych nie tracą.

Projektowane zmiany kodeksu pracy dotyczące stażu pracy

W projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (projekt ustawy z 25 czerwca 2025 r.) jest planowane dodanie do kodeksu pracy art. 302¹. Według tej regulacji do okresu zatrudnienia będą wliczanych szereg okresów niebędących zatrudnieniem pracowniczym.

Do stażu mają być wliczane okresy m.in. prowadzenia przez osobę fizyczną pozarolniczej działalności w rozumieniu ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych oraz okresy pozostawania osobą fizyczną współpracującą z osobą prowadzącą pozarolniczą działalność, za które zostały opłacone składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe lub wypadkowe (art. 302¹ § 1 k.p.). Wliczany ma być również okres zawieszenia działalności gospodarczej przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem, za który zostały opłacone składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (art. 302¹ § 5 k.p.).

Uwzględnieniu podlegają również okresy wykonywania przez osobę fizyczną umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, a także okresy wykonywania przez osobę fizyczną umowy agencyjnej, okresy pozostawania osobą współpracującą z tymi osobami, okresy pozostawania przez osobę fizyczną członkiem rolniczej spółdzielni produkcyjnej i członkiem spółdzielni kółek rolniczych, w których podlegała ona ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. W tym przypadku do okresu zatrudnienia będą wliczane także udokumentowane okresy wskazanych aktywności, w których osoba fizyczna nie podlegała ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym na podstawie odrębnych przepisów (art. 302¹ § 2 i 3 k.p.).

Do okresu zatrudnienia ma być wliczany udokumentowany okres wykonywania innej niż zatrudnienie pracy zarobkowej przebyty za granicą u pracodawcy zagranicznego (art. 302¹ § 6 k.p.).

Nowelizacja powyższa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2026 r. Wywołała to wątpliwości co do jej wpływu na sytuację pracowników sp. z o.o. i podmiotów leczniczych prowadzonych w formie jednostki budżetowej w zakresie ich szczególnych uprawnień zależnych od stażu pracy.

Regulacje ustawy o działalności leczniczej w zakresie nagrody jubileuszowej, odprawy emerytalnej i rentowej oraz dodatku za wysługę lat

Ustawa o działalności leczniczej przewiduje dodatkowe uprawnienia dla pracowników podmiotów leczniczych prowadzonych w formie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz jednostek budżetowych, które nie występują w powszechnym prawie pracy bądź kształtuje ich wysokość korzystniej.

Kodeks pracy nie przewiduje uprawnień o powszechnym charakterze takich jak prawo do nagrody jubileuszowej i dodatek za wysługę lat, natomiast reguluje prawo do odprawy emerytalnej lub rentowej, które nie jest uzależnione od stażu pracy. Pracownicy ww. podmiotów mają prawo do nagrody jubileuszowej oraz dodatku za wysługę lat. Są również uprawnieni do otrzymania odprawy emerytalnej i rentowej, tak jak wszyscy pracownicy, jednak dla nich przewidziano ich wyższą wysokość niż określona w kodeksie pracy. Przepisy te są regulacją szczególną względem kodeksu pracy i przy uwzględnieniu art. 5 k.p. mają pierwszeństwo stosowania.

Ustawodawca różnicował regulację uprawnień pracowników do ww. składników wynagradzania w przypadku podmiotów leczniczych prowadzonych w formie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i jednostek budżetowych.

Uprawnienia pracowników sp zoz do nagrody jubileuszowej, odprawy emerytalnej i rentowej oraz dodatku za wysługę lat

Pracownicy sp zoz mają prawo do nagrody jubileuszowej (art. 62 u.d.l.), jednorazowej odprawy w razie przejścia na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy (art. 63 u.d.l.), a także dodatku za wysługę lat (art. 65 u.d.l.).

Za długoletnią pracę pracownikowi sp zoz przysługuje nagroda jubileuszowa w wysokości 75% miesięcznego wynagrodzenia – po 20 latach pracy, 100% miesięcznego wynagrodzenia – po 25 latach pracy, 150% miesięcznego wynagrodzenia – po 30 latach pracy, 200% miesięcznego wynagrodzenia – po 35 latach pracy i 300% miesięcznego wynagrodzenia – po 40 latach pracy (art. 62 u.d.l.). Jeżeli pracownik sp zoz przechodzi na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy przysługuje mu jednorazowa odprawa w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli był zatrudniony krócej niż 15 lat, dwumiesięcznego wynagrodzenia po 15 latach pracy, trzymiesięcznego wynagrodzenia po 20 latach pracy (art. 63 ust. 1 u.d.l.). Pracownikom tym przysługuje również dodatek za wysługę lat w wysokości wynoszącej po 5 latach pracy 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Dodatek ten wzrasta o 1% za każdy dalszy rok pracy, aż do osiągnięcia 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego (art. 65 ust. 1 u.d.l.).

Regulacje te określają wysokość świadczeń z ww. tytułów odnosząc je do okresu pracy, jednak ani przepisy ustawy o działalności leczniczej ani inne powszechnie obowiązujące przepisy, które miałyby zastosowanie do pracowników sp zoz nie określają aktualnie, jakie okresy są uwzględniane przy ustalaniu prawa do tych składników wynagrodzenia bądź ich wysokości. Przepis art. 64 u.d.l., który ma zastosowanie do tej grupy pracowników, deleguje na pracodawcę ustalanie okresów uprawniających do nagrody jubileuszowej, jednorazowej odprawy emerytalnej i odprawy rentowej, a także szczegółowe za-

sady ich obliczania i wypłacania oraz wskazuje, że kwestie te regulują przepisy o wynagrodzeniu obowiązujące u danego pracodawcy, tj. zakładowy układ zbiorowy pracy lub regulamin wynagradzania (tak Borowicz, Puzoń, Ryba, 2012, s. 115). Analogiczna regulacja znajduje się w art. 65 ust. 2 tej ustawy, który dotyczy dodatku za wysługę lat. Zgodnie z nią ustalanie okresów uprawniających do dodatku za wysługę lat regulują przepisy o wynagrodzeniu obowiązujące u danego pracodawcy. Przepisy te delegują na pracodawcę ustalenie okresów uprawniających do ww. składników wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ich obliczania i wypłacania. W konsekwencji aktualnie nie ma powszechnie obowiązujących przepisów w tym zakresie. W obecnym stanie prawnym, w odniesieniu do pracowników sp zoz, do uprawnień pracodawcy należy więc określenie, które okresy będą uwzględniane przy ustalaniu prawa do ww. składników wynagrodzenia, a także ich wysokości. Może to być np. tylko staż zakładowy albo wyłącznie zatrudnienie pracownicze. Z tego powodu regulacje obowiązujące w zakładach pracy nie muszą być jednolite, lecz mogą różnić się. Nie ma jednego obowiązującego w sp zoz modelu ustalania okresów zaliczanych do stażu, od którego zależą uprawnienia pracownicze.

Uprawnienia pracowników podmiotów leczniczych prowadzonych w formie jednostki budżetowej do nagrody jubileuszowej, odprawy emerytalnej i rentowej oraz dodatku za wysługę lat

W przypadku pracowników podmiotów leczniczych prowadzonych w formie jednostek budżetowych mamy do czynienia z odmienną regulacją. Wynagrodzenie pracownika takiego podmiotu leczniczego składa się m.in. z wynagrodzenia zasadniczego przewidzianego dla zajmowanego stanowiska pracy oraz dodatku za wieloletnią pracę (art. 88 ust. 1 u.d.l.).

Na podstawie przepisu art. 88 ust. 2 u.d.l. pracownikom tych podmiotów przysługuje dodatek za wieloletnią pracę, który wynosi po 5 latach pracy 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Dodatek ten wzrasta o 1% za każdy dalszy rok pracy aż do osiągnięcia 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego.

Mają oni również prawo do nagrody jubileuszowej oraz odprawy emerytalnej i rentowej, jednak regulacje dotyczące tych świadczeń znajdują się poza ustawą o działalności leczniczej. Przepis art. 88 ust. 9 u.d.l. zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zdrowia działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy do określenia warunków wynagradzania za pracę tych pracowników oraz warunków ustalania i wypłacania innych składników wynagrodzenia. Na tej podstawie wydane zostało rozporządzenie Ministra Zdrowia z 17 lipca 2014 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę pracowników podmiotów leczniczych działających w formie jednostki budżetowej (Dz.U. z 2023 r., poz. 2281 ze zm.).

Przepisy ww. rozporządzenia przewidują dla pracowników tych podmiotów prawo do nagrody jubileuszowej za długoletnią pracę. Przysługuje ona w wysokości 75% miesięcznego wynagrodzenia – po 20 latach pracy, 100% miesięcznego wynagrodzenia – po 25 latach pracy, 150% miesięcznego wynagrodzenia – po 30 latach pracy, 200% miesięcznego wynagrodzenia – po 35 latach pracy i 300% miesięcznego wynagrodzenia – po 40 latach pracy (§ 9 ust. 1 ww. rozporządzenia). Ponadto pracownikowi przechodzącemu na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy przysługuje jednorazowa odprawa w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli był zatrudniony krócej niż 15 lat, dwumiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli był zatrudniony co najmniej 15 lat, trzymiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli był zatrudniony co najmniej 20 lat.

Jeśli chodzi o okresy, które są brane pod uwagę przy ustalaniu wskazanych uprawnień pracowniczych, mamy tutaj do czynienia z odmienną sytuacją niż w przypadku pracowników sp zoz. Uprawnienia te są tak samo uzależnione od okresu pracy, jednak ustawodawca nie powierzył tutaj pracodawcy ich ustalania, lecz sam uregulował to w sposób wyczerpujący w ww. rozporządzeniu. W odniesieniu do wszystkich wskazanych świadczeń obowiązuje taka sama reguła, tj. do okresu pracy uprawniającego do danego składnika wynagrodzenia wlicza się wszystkie poprzednie zakończone okresy zatrudnienia oraz inne okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze (§ 4 ust. 1–3, § 9 ust. 2–3, § 10 ust. 3 rozporządzenia). Przepisy te nie regulują wprost konieczności uwzględnienia przy obliczaniu stażu pracy uprawniającego do ww. świadczeń okresów zatrudnienia na innej podstawie niż stosunek pracy czy prowadzenia działalności gospodarczej, ale też tego nie wykluczają.

Sytuacja pracowników podmiotów leczniczych po wejściu w życie nowelizacji kodeksu pracy

W projektowanych przepisach nie planuje się zmian regulacji szczególnych zawartych w odrębnych ustawach, które określają dodatkowe uprawnienia pracownicze i zasady obliczania okresów zatrudnienia mających zastosowanie dla ich ustalania. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku uprawnień pracowników sp zoz i podmiotów prowadzonych w formie jednostki budżetowej. Rodzi to pytanie o sytuację, w jakiej znajdą się oni po wejściu w życie tych zmian, w szczególności, czy w regulaminie wynagradzania/układzie zbiorowym pracy ustalającym okresy uwzględniane w odniesieniu do ww. uprawnień pracowniczych, jeżeli pracodawca ma kompetencję do ich określenia, możliwe jest, aby zasady te określić odmiennie, mniej korzystnie dla pracowników i zaliczać np. jedynie zakończone okresy zatrudnienia w ramach stosunku pracy czy wyłącznie staż zakładowy, pomijając jednocześnie okresy np. zatrudnienia niepracowniczego.

Na problem wynikający z relacji między przepisami ustawy o działalności leczniczej a projektowaną regulacją kodeksu pracy zwrócono uwagę w toku procesu legislacyjnego. Mianowicie, do projektu z 4 lipca 2024 r. została zgłoszona przez Ministra Zdrowia⁶ uwaga, że „w projekcie brak wyjaśnienia wzajemnej relacji proponowanych nowych przepisów kodeksu pracy dotyczących ustalania okresu zatrudnienia do przepisów szczególnych mających zastosowanie w podmiotach leczniczych zawartych w ustawie (...) o działalności leczniczej (...), co powoduje, że należałoby domniemywać, że w sytuacji gdy przepis szczególny będzie zawierał odmienne regulacje od przepisu proponowanego w projekcie ustawy, wówczas będzie miał zastosowanie przepis szczególny.” Odnosząc się do tej uwagi wyjaśniono, że jeżeli przepis szczególny, np. określając prawo do dodatku za wysługę lat, wskazuje, że do okresu uprawniającego wlicza się okresy zatrudnienia, to zgodnie z nowymi regulacjami kodeksu pracy zaliczane będą także okresy wymienione w nowelizowanym art. 302¹ k.p. Nowe okresy nie będą uwzględniane, jeżeli przepisy szczególne definiują okres zatrudnienia jako zatrudnienie pracownicze lub *expressis verbis* wyłączają wliczanie pewnych okresów, np. okresu pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej⁷.

W toku procesu legislacyjnego słusznie zwrócono uwagę, że projektowane przepisy nie odnoszą się w ogóle do ich relacji w stosunku do przepisów szczególnych zawartych w ustawie o działalności leczniczej. Jej przepisy przyznające pracownikom sp zoz ww. uprawnienia są w tym względzie regulacją szczególną w stosunku do przepisów kodeksu pracy (przewidują dodatkowe uprawnienia, a w zakresie prawa do odprawy przewidują wyższą jej wysokość).

Projektowany art. 302¹ k.p. jest przepisem ogólnym, odnoszącym się do ogółu pracowników, późniejszym niż regulacja szczególna, co według reguły kolizyjnej *lex posteriori generali non derogat legi priori speciali*, jest istotne w kontekście kolizji stosowania przepisów. Jednakże nie przepisy ww. rozporządzenia dot. jednostek budżetowych nie pozostają w kolizji z treścią tego przepisu. Nie sposób również przyjąć, że otwiera to drogę do wprowadzenia w sp zoz wewnętrznych aktów normatywnych sprzecznych z treścią projektowanego art. 302¹ k.p. z przyczyn następujących.

W doktrynie wskazano, że „w kwestiach uregulowanych w sposób szczególny (inaczej niż w kodeksie pracy) w odrębnych ustawach stosuje się zamiast kodeksu przepisy tych ustaw zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali* (nie dotyczy to jednak uchylania normy wyższego rzędu przez normę niższego rangi). Na tej samej zasadzie pierwszeństwo przed kodeksem pracy mają akty wykonawcze (rozporządzenia) do ustaw odrębnych, wydane na podstawie tych ustaw i w celu ich wykonania” (Goździewicz & Zieliński, 2017, s. 89–90). Z przepisami szczególnymi zawierającymi pełną regulację będziemy mieć do czynienia w przypadku podmiotów leczniczych w formie jednostki budżetowej, których kierownicy nie ustalają tych okresów samodzielnie, natomiast wskutek odwołania zawartego we wskazanym rozporządzeniu bę-

dzie miał tutaj zastosowanie art. 302¹ k.p. Sytuacja jest natomiast inna w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej z następujących przyczyn.

Ustawa o działalności leczniczej, przewidując szczególne uprawnienia dla pracowników sp zoz w zakresie prawa do nagrody jubileuszowej, odprawy emerytalnej i rentowej oraz dodatku za wysługę lat, nie reguluje, jakie okresy są uwzględniane przy ustalaniu okresów uprawniających do tych świadczeń. Nie można więc przyjąć, że w tym zakresie mamy do czynienia z regulacją szczególną wyłączającą stosowanie ogólnej regulacji. Ustalenie tej kwestii ustawodawca powierzył pracodawcy, lecz delegacji nie sposób uznać za przepis szczególny regulujący to zagadnienie. Daje on kierownikowi sp zoz jedynie uprawnienie do przyjęcia stosownych regulacji w wewnętrznych aktach normatywnych obowiązujących w zakładzie pracy. Dopiero unormowanie tych kwestii w takim akcie powoduje, że mamy do czynienia z uregulowaniem tej kwestii. Jednak w razie jego sprzeczności z regulacją kodeksową, zastosowanie ma reguła kolizyjna zawarta w art. 9 § 2 k.p. i określona nią zasada korzystności.

Wobec tego rodzi się pytanie, czy w momencie rozpoczęcia obowiązywania projektowanych przepisów kodeksu pracy delegowanie na kierownika sp zoz uprawnienia do ustalenia okresów, od których zależy prawo do nagrody jubileuszowej, odpraw czy dodatku za wysługę lat, uprawnia go do dowolnego ich ustalenia, nawet sprzecznie z kodeksem pracy? W mojej ocenie takiego prawa kierownik sp zoz nie posiada. Wprowadzając wewnętrzne regulacje normatywne pracodawcy mają obowiązek przestrzegać powszechnie obowiązujących przepisów prawa, a w razie kolizji z nimi zastosowanie ma art. 9 § 2 k.p. Dotyczy to również sytuacji, w której pracodawca na podstawie delegacji ustawowej jest uprawniony do ukształtowania określonych uprawnień pracowników w wewnętrznym akcie normatywnym. W doktrynie wskazuje się, że swoboda pracodawcy w kształtowaniu treści wewnętrznych aktów normatywnych jest prawnie ograniczona. Musi on przestrzegać minimalnych gwarancji zawartych w przepisach prawa pracy (Rytlewski, 2013, s. 217; Ciechorski, 2024), a takimi są w szczególności przepisy kodeksu pracy. Potwierdza to również orzecznictwo sądów, w którym zwrócono uwagę, że zasada prawa do jednakowego wynagrodzenia za jednakową pracę wynikająca z art. 18^{3c} k.p. powinna być przestrzegana w wewnątrzzakładowych przepisach, które regulują prawo do nagrody jubileuszowej (np. wyrok SN z 15 września 2015 r., II PK 248/14, Legalis nr 1341807; wyrok SN z 28 maja 2013 r., III PK 62/12, Legalis nr 750378). Powinny one respektować również zasadę wyrażoną w art. 18^{3c} k.p. (zob. wyrok SN z 10 października 2007 r., II PK 38/07, LEX nr 465077).

Pracodawca wprowadzając regulacje wewnętrzne musi więc przestrzegać powszechnie obowiązującego prawa, a taki charakter ma projektowany przepis art. 302¹ k.p. W konsekwencji postanowienia wewnątrzzakładowego aktu normatywnego, które po wejściu w życie projektowanej zmiany kodeksu pracy będą mniej korzystne niż

regulacje ustawowe, odtąd nie będą miały zastosowania, zgodnie z art. 9 § 2 k.p., a w ich miejsce będą miały zastosowanie regulacje ustawowe.

Zwrócić uwagę należy na jeszcze jedno zagadnienie. Założeniem projektowanej zmiany kodeksu pracy jest wyrównanie szans pracowników osób w dostępie do niektórych uprawnień pracowniczych i stanowisk wymagających potwierdzonego doświadczenia zawodowego. Ma ona zlikwidować nierówności w traktowaniu pracowników ze względu na rodzaj wcześniej podejmowanej przez nich aktywności zawodowej. Jej celem jest wprowadzenie regulacji ogólnej dotyczącej zasady ustalania stażu pracy dla celów nabywania prawa do świadczeń i uprawnień pracowniczych wynikających ze stosunku pracy, która przyznaje uprawnienia pracownicze, jak i dostęp do stanowisk wymagających potwierdzonego doświadczenia zawodowego, w takim samym zakresie niezależnie od prawnej i organizacyjnej formy wcześniejszej aktywności zawodowej. W uzasadnieniu projektu zmiany ustawy wprost wskazano, że „na skutek przyjęcia proponowanego rozwiązania osoba zatrudniona na umowę o pracę, która wcześniej świadczyła pracę na rzecz obecnego pracodawcy na podstawie, np. umowy zlecenia, z dniem wejścia w życie ustawy może uzyskać nie tylko uprawnienie do wyższego wymiaru urlopu, ale także zostanie objęta dłuższym okresem wypowiedzenia oraz będzie przysługiwać jej wyższa odprawa w przypadku rozwiązania umowy o pracę (czy też wyższy dodatek za wysługę lat, jeżeli przepisy zakładowe przewidują taki składnik wynagrodzenia)”. W wewnętrznych aktach normatywnych pracodawca nie może wprowadzać postanowień naruszających zasadę równego traktowania w zatrudnieniu. Przepis art. 9 § 4 k.p. przewiduje sankcję nieobowiązywania postanowień naruszających tę zasadę. Istotne jest jednak w ogóle ustalenie, że doszło do naruszenia zasady równego traktowania w danym zakładzie pracy i w odniesieniu do konkretnych grup pracowników. Nie można przyjąć, że z naruszeniem tej zasady mamy do czynienia poprzez wprowadzenie dla przez kierownika dla ogółu pracowników regulacji mniej korzystnych niż określone w kodeksie pracy (wówczas zastosowanie będzie miała reguła kolizyjna z art. 9 § 2 k.p.). Do jej naruszenia mogłoby dojść, gdyby kierownicy podmiotów leczniczych w wewnętrznych aktach normatywnych różnicowali sytuację poszczególnych grup pracowników wprowadzając w sposób nieusprawiedliwiony dla niektórych grup postanowienia korzystniejsze niż regulacje kodeksowe. Wówczas w tym zakresie zastosowanie miałaby sankcja nieobowiązywania postanowień naruszających zasadę równego traktowania z art. 9 § 4 k.p. i pracownicy gorzej traktowani mogliby domagać się przyznania im takich samych uprawnień, jak osoby lepiej traktowane.

Podsumowanie

Nowelizacja kodeksu pracy zakłada wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą do ogólnego stażu pracy zaliczane będą nie tylko okresy zatrudnienia pracowniczego, ale

również inne okresy. Zmiana ta w zamyśle ustawodawcy ma dotyczyć pracowników, w przypadku których okres zatrudnienia ma znaczenie dla ustalenia ich uprawnień. Jej stosowanie będą wyłączały przepisy szczególne. Ustawodawca pozostawia różnicowanie w zależności od tego, czy przepisy szczególne regulują w sposób zamknięty, jakie okresy są uwzględniane przy ustalaniu prawa pracownika do szczególnych uprawnień, czy nie. Projektowana regulacja stwarza możliwość uzyskania świadczeń wcześniej lub świadczeń w wysokości wyższej, co obiektywnie jest korzystniejsze dla pracowników.

Podmioty lecznicze prowadzone w formie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i jednostek budżetowych, których pracownicy posiadają szczególne, niewystępujące w powszechnym prawie pracy uprawnienia, w dniu wejścia w życie projektowanych zmian znajdują się w różnych sytuacjach, biorąc pod uwagę skutki, jakie te zmiany wywołają.

W samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej mogą wystąpić dwie sytuacje. W pierwszej, w momencie wejścia w życie nowelizacji będą już obowiązywały regulacje wewnętrzne uwzględniające w stażu pracy, bądź nie, okresy wskazane w art. 302¹ k.p. Wówczas konieczna będzie ocena ich mocy wiążącej. Należy opowiedzieć się za tym, że wtedy, stosownie do art. 9 § 2 k.p., jeśli postanowienia te będą mniej korzystne niż regulacje ustawowe, wtedy nie będą miały zastosowania, a w ich miejsce stosowane będą wprost przepisy kodeksu pracy. Nie będzie konieczna zmiana regulacji wewnętrznych, z uwagi na brzmienie ww. przepisu i stosowanie wprost regulacji kodeksowej. Będzie to jednak wskazane, po to aby treść regulacji wewnętrznych była zgodna z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. W drugiej sytuacji, po dniu wejścia w życie kierownicy sp. z o.o. będą wprowadzać albo zmieniać wewnętrzne akty normatywne. Wtedy pojawi się pytanie, czy pracodawca może nie brać pod uwagę treści art. 302¹ k.p.

i w nowych regulacjach ustalić okresy zaliczane do stażu pracy swobodnie np. ograniczyć okres brany pod uwagę przy ustalaniu uprawnień pracowniczych jedynie do zakładowego stażu pracy, czy pracowniczego stażu pracy. Tutaj odpowiedź jest negatywna. Ograniczeniem jest również art. 9 § 2 k.p. Tak więc w odniesieniu do sp. z o.o. nowelizacja będzie miała wpływ na wewnętrzne akty normatywne, które, jeżeli będą mniej korzystne dla pracowników, nie będą miały zastosowania z uwagi na treść art. 9 § 2 k.p.

W przypadku podmiotów leczniczych w formie jednostek budżetowych w omawianym zakresie mamy do czynienia z regulacją szczególną zawartą w powszechnie obowiązujących przepisach. Przepisy powołanego rozporządzenia nie określają zamkniętego katalogu okresów uwzględnianych przy ustalaniu uprawnień pracowniczych, lecz odsyłają do przepisów odrębnych. Nakazują one wliczanie do stażu pracy wszystkich poprzednich zakończonych okresów zatrudnienia oraz innych okresów, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. Nie wyłączają one np. zatrudnienia niepracowniczego. Mamy więc tutaj do czynienia z sytuacją, w której przepisy szczególne regulują w sposób zamknięty, jakie okresy są uwzględniane przy ustalaniu prawa pracownika do ww. uprawnień. Będziemy więc stosowali w tym przypadku art. 302¹ k.p. Skoro więc przepisy kodeksu pracy po nowelizacji będą zaliczały w stażu pracy również okresy niepracowniczej aktywności zawodowej, powinny zostać one uwzględnione w okresie zatrudnienia pracownika podmiotu leczniczego prowadzonego w formie jednostki budżetowej. Tym samym nowelizacja kodeksu pracy również wpłynie na sytuację pracowników tych podmiotów, gdyż od dnia jej wejścia w życie w ich przypadku okresy wskazane w art. 302¹ k.p., np. niepracowniczej aktywności zawodowej, będą podlegały uwzględnieniu w stażu pracy.

Przypisy/Notes

¹ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1426) <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=1426>.

² Odmienne uważa Korus, którego zdaniem w przypadku subsydiarnego stosowania przepisów kodeksu pracy częściowe uregulowanie określonej sprawy w pragmatyce nie daje podstaw do sięgania po konstrukcje wskazane w tym kodeksie (Korus, 2023).

³ Na sankcję nieważności wskazują natomiast Rączka (2024, s. 68) oraz Goździewicz i Zieliński (Goździewicz & Zieliński, 2017, s. 91).

⁴ Zob. np. postanowienie SN z 27 lutego 2003 r., I PK 361/02, OSNP 2003, nr 14, poz. 7 wraz z glosą aprobowaną T. Nycza, https://www.prawo-pracy.pl/glosa_do_wyroku_sadu_najwyzszego_z_dnia_27_lutego_2003_r_i_pk_361_02_monitor_prawa_pracy_wkladka_2004_3_7_hierarchia_aktow_prawa_pracy-g-39.html; wyrok SN z 17 marca 2016 r., III PK 82/15, Lex nr 2288968.

⁵ W wyroku z 20 maja 2011 r. (II PK 288/10, Lex nr 898698) Sąd Najwyższy stwierdził, że postanowienia wewnętrznych przepisów płacowych dotyczące nabycia prawa do nagrody jubileuszowej powinny respektować zasadę wyrażoną w art. 9 § 4 k.p., a wykluczenie ze stażu zatrudnienia uprawniającego do nagrody jubileuszowej okresów pracy tylko dlatego, że była ona wykonywana w prywatnym zakładzie pracy, uzasadnia zarzut nierównego traktowania w zatrudnieniu.

⁶ Zob. pismo Ministra Zdrowia z 19 lipca 2024 r. (PRWL.0220.822.2024.TK), <https://legislacja.gov.pl/docs/2/12387153/13070061/13070064/dokument689861.pdf>.

⁷ Zestawienie uwag zgłoszonych podczas I etapu uzgodnień międzyresortowych do projektu ustawy z 4.07.2024 r. o zmianie ustawy Kodeks Pracy (UD59) <https://legislacja.gov.pl/projekt/12387153/katalog/13070061#13070061>.

Bibliografia/References

- Baran, K.W. (Red.). (2022). *Kodeks pracy. Komentarz. Tom I. Art. 1–93*, Wolters Kluwer.
- Borowicz, K., Puzoń, W. & Ryba, M. (2012). *Ustawa o działalności leczniczej z komentarzem oraz wybranymi aktami wykonawczymi*. Infor.
- Ciechorski, J. (2024). *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz do wybranych przepisów*. LEX.
- Dercz, M. & Rek, T. (2019). *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*. Wolters Kluwer.
- Florek, L. (red.). (2016). *Powszechne a szczególne prawo pracy*, Wolters Kluwer.
- Gersdorf, M., Rączka, K., Rączkowski, M., Ostaszewski & W., Zwolińska, A. (2024). *Kodeks pracy. Komentarz*. Wolters Kluwer.
- Goździewicz, G. & Zieliński, T. (2017). W: *Kodeks pracy. Komentarz*, Florek, L. (Red.). Wolters Kluwer.
- Iwulski, J. & Sanetra, W. (2013). *Kodeks pracy. Komentarz*. LexisNexis.
- Korus, P. (2023). W: *Kodeks pracy. Komentarz*. Sobczyk, A. (Red.). C.H.Beck.
- Maniewska, E. & Jaśkowski, K. (2025). *Komentarz aktualizowany do Kodeksu pracy*. LEX.
- Miętek, A. (2019). *Swoboda umów i jej ograniczenia przy kształtowaniu treści stosunku pracy*. C.H.Beck.
- Muszalski, W. & Walczak, K. (Red.). (2024). *Kodeks pracy. Komentarz*. C.H.Beck.
- Piekarczyk, S. (2021). Oddziaływanie zasady uprzywilejowania pracownika na relację postanowień układów zbiorowych pracy z przepisami państwowych aktów prawotwórczych a Konstytucja RP, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne, LXII* (5), 3–11. DOI 10.33226/0032-6186.2021.5.1.
- Rączka, K. (2008). Komentarz do art. 9. W: *Kodeks pracy. Komentarz*. Salwa, Z. (Red.). LexisNexis.
- Rytlewski, T. (2013). Komentarz do art. 64. W: F. Grzegorzczak (Red.). *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*. LexisNexis.
- Sierocka, I. (1999). Zasada uprzywilejowania pracownika i automatyzmu prawnego w układach zbiorowych pracy. W: W. Sanetra (Red.), *Prawo pracy. Z aktualnych zagadnień*. Wydawnictwo Temida 2.
- Sobczyk, A. (Red.). (2023). *Kodeks pracy. Komentarz*. C.H.Beck.
- Stelina, J. (2023). W: A. Sobczyk (Red.). *Kodeks pracy. Komentarz*. C.H.Beck.
- Świątkowski, A.M. (2018). *Kodeks pracy. Komentarz*. C.H.Beck.
- Walczak, K. (Red.). (2023). *Kodeks pracy. Komentarz*. C.H.Beck.

Katarzyna Rybarczyk, doktor nauk prawnych, absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, radca prawny. Od 2021 r. adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego. Autorka publikacji z zakresu prawa administracyjnego, prawa pracy i cywilnego.

Katarzyna Rybarczyk, Doctor of Law, graduate of the Faculty of Law and Administration at Nicolaï Copernicus University, legal advisor. Since 2021, a lecturer at the Faculty of Law and Economy of the Kazimierz Wielki University. Author of publications in the field of administrative law, labour law and civil law.



POLSKIE WYDAWNICTWO EKONOMICZNE



Książki do nabycia na stronie: www.pwe.com.pl