



## Opinia

### **w sprawie ustawy o ochronie wypłaty wynagrodzeń osób zatrudnionych w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej (druk senacki nr 901)**

Ustawa przyjęta w dniu 4 marca br. stanowiła poselską inicjatywę ustawodawczą.

Zgodnie z tytułem, zakres ustawy obejmuje publiczne zakłady opieki zdrowotnej, działające w formie samodzielnego zakładu opieki zdrowotnej. Celem ustawy jest ochrona wypłat wynagrodzeń osób zatrudnionych w tych zakładach. Ustawa ma charakter epizodyczny, przewidziano jej obowiązywanie do końca bieżącego roku.

#### Uwagi

##### 1. Z punktu widzenia systemu prawa.

Ustawa stanowi pozakodeksową regulację, ściśle związaną z materią regulowaną Kodeksem postępowania cywilnego – egzekucją świadczeń pieniężnych z rachunków bankowych. Rozszerza ona de facto katalog sum, świadczeń i wierzytelności nie podlegających egzekucji, określony w art. 831 §1 K.p.c. oraz wyłącza stosowanie art. 890 § K.p.c. Stanowi to wyłom w systemie prawa cywilnego. Regulacja pomyślana jest jako rozwiązanie doraźne i obowiązujące epizodycznie, co jednak nie przemawia w sposób wystarczający za uznaniem prawidłowości przyjętego rozwiązania. Wprawdzie obie regulacje (omawiana ustawa "zwykła" i K.p.c.) mają tę samą, ustawową, rangę, jednak dla danej dziedziny stosunków w systemie prawa, K.p.c. stanowi ustawę podstawową i wobec tego odstępstwo od zasad kodeksowych powinno być dokonywane nie w ramach odrębnych ustaw, ale w drodze nowelizacji Kodeksu.

2. Z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r w sprawie zasad techniki prawodawczej, Dz. U. Nr 100, poz. 908, będące aktem nie wiążącym bezpośrednio ustawodawcy, jednakże zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca bez ważnych powodów nie powinien odstępować od zasad tam zawartych, gdyż kodyfikuje on powszechnie uznawane reguły

postępowania legislacyjnego - orzeczenie z 24 maja 1994 r. K1/94, wyrok z 3 grudnia 2002 r. P 13/02, z 29 października 2003 r. K 53/02 ).

W § 23 w ust. 3 *Zasady techniki prawodawczej* stanowią, że "przepis formułujący wyjątki, zamieszcza się bezpośrednio po danym przepisie szczegółowym". Tutaj wyjątek nie tylko nie został wprowadzony do właściwej, i podstawowej dla regulowanej problematyki, ustawy, w odpowiednim jej miejscu, ale przyjął postać wręcz odrębnej ustawy.

Regulacja zawarta w ustawie z dnia 4 marca br. stanowi w istocie nowelizację K.p.c., którą można i należy odczytywać w kontekście § 86 *Zasad* jako nowelizację dorozumianą – niedopuszczalną przez *Zasady* (dokonano w ten sposób także obejścia procedury Regulaminu Sejmu określonej w dziale II, rozdziale IV). Nowelizacja aktu ustawodawczego powinna być dokonywana wyraźnym przepisem wprost (orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r. K 14/91).

Przepisy prawa powszechnie obowiązującego powinny odpowiadać powszechnie uznawanym regułom postępowania legislacyjnego (powinny być odpowiednio skonstruowane, zawierać jasną i zrozumiałą treść oraz być umieszczone w odpowiednim miejscu aktu normatywnego), (Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2004, str. 25).

W § 148 *Zasad* dopuszcza się możliwość odstąpienia od znaczenia danego określenia ustalonego w ustawie, określanego jako "kodeks" lub innej podstawowej dla danej dziedziny spraw, jednak wyraźnie i w sposób precyzyjny należy wskazać inne znaczenie tego określenia i zakres tego odniesienia. Konkretnie dotyczy to instytucji wyłączenia spod egzekucji, przewidzianej art. 831 § 1 K.p.c. – ustawa opiniowana w istocie zmierza do ustanowienia wyłączeń spod egzekucji, jednakże nie czyni tego w zgodzie z *Zasadami*, ani wskazaniem orzecznictwa Trybunału. W związku z brzmieniem przepisów ustawy rodzą się następujące wątpliwości:

- odnośnie art. 3 ust. 1 (tym większe, że pozostaje poza Kodeksem postępowania cywilnego), który dotyczy środków pieniężnych na rachunku bankowym zoz-u, w stosunku do którego toczy się postępowanie egzekucyjne. Kto jest adresatem artykułu ? Jaki charakter dla komornika ma art. 3 (i art. 4) – czy w istocie wynika z niego wyłączenie spod egzekucji ?
- co oznacza określenie "w pierwszej kolejności" (art. 3 ust. 1), jak w związku z tym rozumieć nasuwające się automatycznie pojęcie *następnej* kolejności,
- w art. 3 w ust. 2, definiuje się pojęcie wynagrodzenia, określenie w tej definicji "*oraz kwoty przeznaczone na zasądzone alimenty* i renty o charakterze alimentacyjnym

zasądzone tytułem odszkodowania" nie jest jasne, gdyż sugeruje wprost, że są to jakieś kwoty dodatkowe, a nie w ramach tych wynagrodzeń,

- art. 3 ust. 3 – "bank dokonuje wypłat na podstawie odpisu listy płac" – kto dostarcza tę listę?
- art. 3 ust. 3 i 4 - dlaczego bank ma dokonywać wypłaty środków jedynie "do rąk" uprawnionego do świadczeń, a nie także na jego rachunek bankowy?
- jaka jest relacja art. 3 ust. 3 – pojęcie wypłat przez bank *na alimenty* i ust. 4 - *świadczeń alimentacyjnych*, po co jest to rozróżnienie?

### 3. Z punktu widzenia zgodności z Konstytucją RP.

Wyjątek wprowadzany przez ustawę dotyczy jednej kategorii podmiotów (samodzielnych publicznych zoz-ów), tym samym dokonuje się zróżnicowania już wśród dłużników, uprzywilejowując jedną grupę (ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, Dz. U. z 1991 r. Nr 91, poz. 408 z późn. zm., przewiduje publiczne zoz-y mające formę nie tylko samodzielnych zakładów).

Należy wskazać, że przyjęte uregulowanie godzi także w słuszne prawa wierzycieli (i ich pracowników) i pogłębia nierówność pomiędzy dłużnikiem a wierzycielem, zapewniając tym pierwszym dalej idącą ochronę, co narusza także zasadę równości stron w stosunkach cywilnoprawnych.

Budzi wątpliwości, czy rozwiązania przyjęte w ustawie z dnia 4 marca br.:

- respektują nakaz jednakowego traktowania równych i podobnego traktowania podobnych,
- mieszczą się w granicach dopuszczalności uzasadnionych zróżnicowań,
- realizują zasadę sprawiedliwości (Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, J. Oniszczyk, Warszawa 2000, s. 269 i nast.), czyli zakładają, w szczególności, równość podmiotów, gwarantowaną przez art. 32 Konstytucji.

Jeżeli okazałoby się możliwe wskazanie przekonujących argumentów o zasadnym uprzywilejowaniu zoz-ów - wyłącznie samodzielnych i publicznych, co w kontekście analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego może budzić wątpliwości, należy się zastanowić nad zasadnością podlegania kodeksowym zasadom egzekucji wierzytelności (a więc dotyczącym wszystkich podmiotów jednakowo) przez inne podmioty mające także cechę "podobną" do podmiotów objętych ustawą (jak podmiot założycielski i cel działania - użyteczny społecznie np. instytucja kultury), w stosunku bowiem do tych podmiotów ustawa z 4 marca br. wprowadza nierówność. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że wszystkie

podmioty charakteryzujące się cechą istotną w równym stopniu powinny być traktowane równo tj. bez różnicowań zarówno faworyzujących, jak i dyskryminujących. Różnicowanie jest dopuszczalne, jeżeli jest racjonalnie uzasadnione i ma związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest norma (wyrok z 25 lutego 2002 r. SK 29/01). Nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania. Jest ono dopuszczalne, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, na gruncie zasady równości, jeżeli jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej, a także innymi zasadami konstytucyjnymi. Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych może być uznane za zgodne z Konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z innymi zasadami Konstytucji lub służy urzeczywistnieniu tychże zasad (wyrok: z 27 lutego 2002 r. K 47/01, z 12 marca 2002 r. P9/01, z 3 czerwca 2002 r. K 26/01). Jednakże Konstytucja chroni pracę (art. 24) – w tym także prawo do wynagrodzenia, w art. 64 w ust. 1 Konstytucja daje prawo do ochrony własności i innych praw majątkowych, w art. 64 w ust. 2 Konstytucja przewiduje dla własności i innych praw majątkowych równą dla wszystkich ochronę prawną, zaś w art. 65 w ust. 4 Konstytucja stanowi o minimalnej gwarancji wynagrodzenia za pracę, określonej ustawowo. Konstytucja stwarza więc dla obu stron stosunku prawnego, w tym dla wierzyciela, ochronę prawną dla jego praw majątkowych (dotyczy to również ochrony praw pracowników zatrudnionych przez wierzyciela).

Decydujące, dla rozpatrywania omawianej ustawy w kontekście zgodności z Konstytucją, jest w związku z w/w ustawą, czy ustawa spełnia przesłankę art. 31 ust. 3 Konstytucji, dopuszczającą ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw.

Odpowiedź twierdząca na to pytanie nie wydaje się oczywista. Wątpliwości nie usuwa epizodyczny charakter ustawy, bowiem tak pomyślany wyjątek (dotyczący jednej grupy podmiotów) zostaje wprowadzony do systemu na blisko rok obowiązywania. Przy tym przewiduje się wejście w życie ustawy z dniem ogłoszenia, bez zachowania okresu vacatio legis. Ponieważ ostatnia zmiana Kodeksu postępowania cywilnego weszła w życie niedawno, bo z dniem 5 lutego 2005 r., mając przewidziany 6-miesięczny okres vacatio legis (zasada zachowania odpowiedniej vacatio legis w powiązaniu z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa i tzw. reguł przyzwoitej legislacji - art. 2 Konstytucji), należałoby się zastanowić, czy nie następuje naruszenie zasady pewności prawa (art. 2 Konstytucji), szczególnie, jeśli weźmiemy pod uwagę, że wierzyciele mieli podstawę, aby przypuszczać, że ich wierzytelności wobec zoz-ów będą łatwiej egzekwowane ?