

Opinia prawna
w sprawie zgodności z Konstytucją RP ustawy z dnia 4 marca 2005 r.
o ochronie wypłaty wynagrodzeń osób zatrudnionych w samodzielnych publicznych
zakładach opieki zdrowotnej
(druk sejmowy nr 3768)

Opinia niniejsza ma w szczególności odpowiedzieć na pytanie „czy przepis art. 4 ustawy z druku sprawozdania sejmowej Komisji Zdrowia nr 3768 jest zgodny z Konstytucją RP?”

1. Zasada równości wobec prawa jest jednym z fundamentów demokratycznego porządku prawnego odnoszącym się zarówno do sfery stanowienia, jak i stosowania prawa. Idea ta bezspornie stanowi ważny element obowiązującej w Polsce koncepcji praw, wolności i obowiązków człowieka i obywatela, jest bowiem jedną z podstawowych zasad państwa prawnego. Zasada równości jest współcześnie zawarta w konstytucji większości krajów demokratycznych (np. konstytucja Francji – art. 2, Niemiec – art. 3, Grecji – art.4, Włoch – art. 3, Portugalii – art. 13, Hiszpanii – art. 14, Holandii – art. 1), jak również w aktach prawa międzynarodowego dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela. I tak np. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka głosi w art. 1, iż „wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi w swej godności i swych prawach...”, a art. 26 Międzynarodowego Paktu Praw Osobistych i Politycznych stanowi, iż „wszyscy są równi wobec prawa i są uprawnieni bez żadnej dyskryminacji do jednakowej ochrony prawnej. Jakakolwiek dyskryminacja w tym zakresie powinna być ustawowo zakazana”. Również w Konstytucji RP, wśród podstawowych zasad tworzących konstytucyjny system wolności i praw, znajdziemy obok zasady godności człowieka i wolności, zasadę równości. Konstytucja RP w art. 32 ust. 1 formułuje ogólną zasadę równości, stanowiącą *lex generalis* wobec pozostałych norm konstytucyjnych dotyczących zasady równości. Wśród norm konkretyzujących zasadę ogólną jest m.in. norma art. 32 ust. 2, zakazująca dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym, gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (zob. np. M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, pod red. B. Banaszaka i A. Preisnera, Warszawa 2002).

Zawarte w art. 32 ust. 1 postanowienie nakazujące „równe traktowanie każdego” wyraża zasadę obowiązującą zwłaszcza w procesie tworzenia prawa, czyli wydawania ustaw i innych norm prawnych. Przepisy stanowionego prawa nie mogą zawierać postanowień dyskryminujących lub przyznających przywileje.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego należy wręcz stwierdzić, iż „równość w prawie” oznacza nakaz jednakowego traktowania podmiotów i sytuacji podobnych. Wszystkie podmioty prawa (sytuacje) charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. (por. np. wyroki

Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K. 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96 i SK 6/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 121, oraz w sprawie K 6/89, OTK 1989, s. 107–108. Zob. też K. Działocha, *Równość wobec prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w Polsce*, [w:] *Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych*, pod red. J. Trzczińskiego, Wrocław 1990 r., s. 149–150; L. Garlicki, *Zasada równości i zakaz dyskryminacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa*, Warszawa 1998 r., s. 65–66; J. Falski, *Ewolucja wykładni zasady równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Państwo i Prawo 2000 r., nr 1, s. 52–53).

Konstytucja nie określa precyzyjnie zakresu podmiotów korzystających z zasady równości. Poprzednia regulacja konstytucyjna w art. 67 ust. 2 określając krąg podmiotów korzystających z zasady równości używała pojęcia „obywatele”. W związku z powyższym, pod rządami ówczesnych regulacji konstytucyjnych Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada równości ma zastosowanie tylko w ocenie podmiotów będących obywatelami, tj. osób fizycznych. (zob. np. orzeczenie TK z 27 czerwca 1995 r., K. 4/94, OTK z 1995, cz. I, poz. 16, s. 181). Podkreślić jednak należy, iż obecna Konstytucja RP posługuje się terminem „wszyscy”. Z użytego przez ustrojodawcę terminu należy wnioskować, iż dotyczy on „wszystkich”, czyli ogółu osób, a zatem zarówno osób fizycznych, jak i prawnych (zob. np. rozważania prof. L. Garlickiego zawarte w uwadze 14 komentarza do art. 32, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003).

Należy zauważyć, iż zasada równości odnosi się do zakazu różnicowania sytuacji prawnej adresatów danej normy, czyli ma ona charakter podmiotowy.

2. Uchwalona przez Sejm RP w dniu 4 marca 2005 r. ustawa o ochronie wypłaty wynagrodzeń osób zatrudnionych w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej jest aktem szczególnym z uwagi na wiele okoliczności. I tak np.:

- ustawa dotyczy tylko jednego, ściśle określonego kręgu adresatów (osób zatrudnionych w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej),
- ustawa ma charakter epizodyczny, sam ustawodawca określa w art. 5 datę wygaśnięcia mocy obowiązującej ustawy na dzień 31 grudnia 2005 r.,
- ustawa ma wejść w życie już w dniu ogłoszenia (bez *vacatio legis*),
- ustawa została uchwalona w bardzo szybkim tempie (świadczą o tym może np. fakt, iż poselski projekt ustawy został zgłoszony 18 lutego 2005 r., 1 marca został skierowany do Komisji Zdrowia, 2 marca odbyło się pierwsze czytanie a już 4 marca ustawa została przyjęta – bez głosów sprzeciwu – przez Sejm RP).

Podane powyżej specyficzne cechy omawianej ustawy, i to właściwie każdy z osobna, mogą być podnoszone jako zarzut co do racjonalności uchwalenia takiej regulacji prawnej.

3. Analiza postanowień ustawy może prowadzić do uzasadnionych wątpliwości co do jej zgodności z postanowieniami Konstytucji RP. Wąsko zarysowany krąg adresatów ustawy bezspornie rodzi wątpliwości co do jego zgodności z art. 32. Na podstawie omawianej ustawy dochodzi bowiem do nieuprawnionego zróżnicowania sytuacji prawnej osoby zatrudnionej, gdzie jedynym kryterium różnicującym jest miejsce pracy (a w praktyce jego forma prawna). W tej sytuacji dochodzi również do naruszenia zasady równości rozumianej jako równe prawa wszystkich podmiotów gospodarczych funkcjonujących na rynku usług medycznych (preferencje dla podmiotów publicznych i zróżnicowanie ich sytuacji w odniesieniu do pozostałych podmiotów).

Podkreślić należy, iż ustawa ma być stosowana „w przypadku prowadzenia egzekucji” (art. 3 ust. 1) lub też jak określa to art. 2 gdy „toczy się postępowanie egzekucyjne”. Dokonywana jest więc ingerencja ustawodawcy w toczące się już procedury prawne, a w konsekwencji naruszone zostaną prawa wierzycieli. Po ewentualnym wejściu w życie ustawy możliwość wyegzekwowania prawnie stwierdzonych należności ulegnie znacznemu

ograniczeniu. Oczywiście Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swych orzeczeniach potwierdzał stanowisko, iż prawodawca może nowelizować prawo, także na niekorzyść obywateli czy podmiotów gospodarczych. Jednak swoboda prawodawcy w kształtowaniu materialnych treści nowych uregulowań jest w swoisty sposób „równoważona” obowiązkiem szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności szanowania „zasad przyzwoitej legislacji”. Zasady te wymagają m.in., by przy stanowieniu nowych unormowań przyjmowane były regulacje przejściowe, uwzględniające ochronę tzw. interesów w toku (wyrok z 5 stycznia 1999 r., K. 27/98, OTK ZU Nr 1/1999, s. 7–8). W orzeczeniu z 3 grudnia 1996 r., którego aktualność nie może być kwestionowana na gruncie nowych regulacji konstytucyjnych Trybunał stwierdził, że „w demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa nie może być pułapką dla obywatela, a obywatel powinien mieć możliwość układania swoich spraw w zaufaniu, iż nie naraża się na niekorzystne skutki swoich działań i decyzji, niemożliwe do przewidzenia w chwili podejmowania tych decyzji i działań” (K. 25/95, OTK ZU Nr 6/1996, s. 501).

Przyjęta przez Sejm ustawa narusza również zasadę przyzwoitej legislacji, stanowiącą element demokratycznego państwa prawnego – art. 2 konstytucji (zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2003 r. w sprawie K 28/02).

W miejsce zawartych w ustawie „niekonwencjonalnych” sposobów ochrony praw pracowniczych (np. art. 4, stwierdzający, iż do prowadzenia egzekucji z rachunku bankowego nie stosuje się postanowień regulujących zasady prowadzenia takich egzekucji i zawartych w kodeksie postępowania cywilnego) należy – jeżeli taka jest wola ustawodawcy – przeprowadzić nowelizację odpowiednich przepisów kpc. Miejscem dla postanowień regulujących szczegółowo materię prowadzenia egzekucji z rachunku bankowego jest kpc. Ewentualna nowela winna jednak respektować wszelkie normy demokratycznego państwa prawnego.

4. Reasumując analiza postanowień uchwalonej przez Sejm RP ustawy o ochronie wypłaty wynagrodzeń osób zatrudnionych w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej prowadzi do wniosku, iż ustawa ta narusza postanowienia Konstytucji RP i jako taka winna zostać przez Senat RP odrzucona.

marzec 2005 r.

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autora.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2004

Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadna część ani całość opracowania nie może być bez zgody wydawcy - Kancelarii Senatu – reprodukowana, użyta do innej publikacji oraz przechowywana w jakiegokolwiek bazie danych.

