

97/9/A/2005

WYROK

z dnia 3 października 2005 r.

Sygn. akt K 43/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jerzy Stępień – przewodniczący
Marek Mazurkiewicz – sprawozdawca
Janusz Niemcewicz
Miroslaw Wyrzykowski
Marian Zdyb,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 3 października 2005 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) art. 112 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210, poz. 2135) w zakresie, w jakim przepis ten określa zakaz podejmowania zatrudnienia u innego pracodawcy, bez zgody Prezesa Funduszu, bez ustanowienia w tym zakresie przepisów przejściowych, z art. 2 Konstytucji,
- 2) art. 112 ust. 2 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim różnicuje sytuację prawną pracowników Funduszu w zależności od tego, w jakiej formie związani są z innym pracodawcą, z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji,
- 3) art. 112 ust. 2 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przepis ten określa zakaz wykonywania działalności gospodarczej przez pracowników Funduszu bez ustanowienia w tym zakresie przepisów przejściowych, z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 112 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210, poz. 2135 oraz z 2005 r. Nr 94, poz. 788, Nr 132, poz. 1110, Nr 138, poz. 1154 i Nr 157, poz. 1314) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 112 ust. 2 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

I

* Sentencja została ogłoszona dnia 14 października 2005 r. w Dz. U. Nr 201, poz. 1677.

1. Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z 25 listopada 2004 r. przedstawił wniosek o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 112 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210 poz. 2135; dalej: ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej), który w punkcie 1 wprowadza wymóg zgody Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia (dalej: Funduszu) na zatrudnienie pracowników Funduszu u innego pracodawcy, a w punkcie 2 wprowadza zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez pracowników Funduszu z art. 2 Konstytucji, ze względu na brak ustanowienia przepisów przejściowych,

2) art. 112 ust. 2 pkt 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji z powodu różnicowania sytuacji prawnej pracowników Funduszu w zależności od formy związania z innym pracodawcą.

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich został zgłoszony w związku ze skierowaną doń skargą Związku Zawodowego „Powszechne Ubezpieczenie” z 27 września 2004 r., który zarzucił kwestionowanym przepisom naruszenie konstytucyjnych zasad wykonywania działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji) równości obywateli wobec prawa (art. 32 Konstytucji) oraz wolności wyboru miejsca pracy i wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji).

Minister Zdrowia, 15 listopada 2004 r., w związku z wystąpieniem ZZ „Powszechne Ubezpieczenie”, udzielając odpowiedzi Rzecznikowi Praw Obywatelskich, uznał zarzuty Związku za nieuzasadnione. Stwierdził, że wynikające z przepisów ograniczenia nie naruszają wymienionych zasad konstytucyjnych, a ich wprowadzenie wynikało z konieczności zagwarantowania właściwego wykonywania obowiązków nałożonych na Fundusz przez ustawodawcę oraz zapobiegania zjawiskom korupcji i konfliktu interesów, tj. miało na celu ochronę konstytucyjnych wartości wyrażonych w art. 2, art. 7 i art. 76 Konstytucji. Minister wskazał też, że ograniczenia wobec pracowników Funduszu są porównywalne do ograniczeń wobec innych grup pracowników państwowych, jak np. urzędników państwowych czy służb celnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie podzielił zasadności zarzutów ZZ „Powszechne Ubezpieczenie” w zakresie ograniczeń dotyczących zasad wolności wyboru miejsca pracy oraz wykonywania działalności gospodarczej w ogóle, natomiast we wniosku i jego uzasadnieniu stwierdza, że brak przepisów przejściowych pozwalających pracownikom na dostosowanie do nowej sytuacji a także stosownego *vacatio legis* gwarantującego zabezpieczenie interesów w toku, są niezgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa. Ponadto stwierdza, że przepis art. 112 ust. 2 pkt 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej poprzez różnicowanie sytuacji pracowników Funduszu zatrudnionych u innego pracodawcy, w oparciu o przepisy prawa pracy, w stosunku do pracowników Funduszu świadczących pracę w oparciu o umowy cywilne, pozostaje w sprzeczności z zasadą równości wyrażoną w art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

2. Prokurator Generalny w przedstawionym stanowisku z 31 stycznia 2005 r. podzielił pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, że brak przepisów przejściowych powoduje niezgodność kwestionowanych przepisów z art. 2 Konstytucji. Natomiast, zdaniem Prokuratora Generalnego, różnicowanie pracowników Funduszu wykonujących świadczenia na rzecz innego pracodawcy w oparciu o przepisy prawa pracy lub umowy cywilne nie narusza zasady równości wyrażonej w art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora Generalnego, sytuacja pracowników Funduszu zatrudnionych u innego pracodawcy na podstawie umowy o pracę różni się istotnie od pracowników wykonujących świadczenie pracy w oparciu o umowy

cywilne, chociażby ze względu na podporządkowanie pracownika wobec innego pracodawcy wynikające z przepisów prawa pracy, co może kolidować z interesami Funduszu jako pracodawcy.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 21 czerwca 2005 r. stwierdził, że zaskarżone przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy są zgodne ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Zdaniem Marszałka Sejmu, zaskarżone przepisy art. 112 ust. 2 należy rozpatrywać łącznie z art. 238 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, z którego wynika, że pracownicy Funduszu zatrudnieni 30 września 2004 r., stali się z mocy prawa z dniem 1 października 2004 r. pracownikami nowoutworzonego Narodowego Funduszu Zdrowia. Od tego momentu powinny być podejmowane działania dla realizacji zaskarżonych przepisów art. 112 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej. Ich wdrożenie: „nie powinno być ograniczone czasowo ani wynikać ze schematycznych przepisów przejściowych”. Zdaniem Marszałka Sejmu, takie rozumienie przepisów wynika z wykładni celowościowej, a przepisy przejściowe nie były konieczne, ani wskazane.

Brak wyrażania zgody Prezesa Funduszu na wykonywanie przez pracowników Funduszu pracy na podstawie umów cywilnych, Marszałek Sejmu uznał za celowe działanie, które zostało podjęte w ramach swobody ustawodawcy i nie powinno podlegać kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Odnosi się ono do wszystkich pracowników Funduszu i tym samym nie narusza konstytucyjnej zasady równości.

II

Na rozprawę 3 października 2005 r. stawili się przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich, Sejmu i Prokuratora Generalnego. Podtrzymali oni pisemne stanowiska i udzielili wyczerpujących odpowiedzi na pytania składu orzekającego. Przedstawicielka wnioskodawcy zakwestionowała przytem związek pomiędzy art. 112 ust. 2 pkt 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, a ogólnymi regulacjami kodeksu pracy, dotyczącymi sytuacji prawnej pracowników w związku z przejściem zakładu pracy na innego pracodawcę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczą art. 112 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, który stanowi:

„Art. 112. 2. Pracownicy Funduszu nie mogą:

- 1) podejmować zatrudnienia u innego pracodawcy, bez zgody Prezesa Funduszu;
- 2) wykonywać działalności gospodarczej”.

Przedmiotem zaskarżenia są przepisy art. 112 ust. 2 pkt 1 i 2. Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje istoty regulacji zawartych w tych przepisach wprowadzających ograniczenia dla pracowników Funduszu w zakresie podejmowania działalności gospodarczej i zatrudniania u innego pracodawcy bez zgody Prezesa Funduszu. Przepisy te, według zamierzeń ustawodawcy, zmierzają do ograniczenia korupcji i wykorzystywania stanowisk Funduszu dla celów prywatnych, niezgodnych z zadaniami Funduszu. *Ratio legis* zmienionych przepisów jest oczywista i nie może być kwestionowana w państwie demokratycznym. Natomiast, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, powołane przepisy są tylko niezgodne, wobec braku ustanowienia przepisów przejściowych

i stosownej *vacatio legis*, z art. 2 Konstytucji przez co naruszają zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ponadto, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 112 ust. 2 pkt 1 narusza zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji i zasadę sprawiedliwości społecznej wywodzoną z art. 2 Konstytucji przez zróżnicowanie sytuacji pracowników Funduszu w zależności od formy w jakiej świadczą pracę na rzecz innego podmiotu, ponieważ w ramach stosunku pracy wymagana jest zgoda Prezesa Funduszu, natomiast w ramach stosunków cywilnoprawnych wymóg zgody nie obowiązuje.

2. Konieczność wydania nowej ustawy dotyczącej powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego wynikała z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 stycznia 2004 r. w sprawie o sygn. K 14/03 (OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1), uznającego za niezgodne z Konstytucją większość rozdziałów ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz. U. Nr 45, poz. 391 ze zm.), które traciły moc 31 grudnia 2004 r. Rząd po przeprowadzeniu wymaganych prawem konsultacji, m.in. ze związkami zawodowymi, skierował projekt ustawy do Sejmu 11 czerwca 2004 r. W projekcie art. 112 ust. 2 znajdował się w wersji, którą ostatecznie Sejm uchwalił 27 sierpnia 2004 r. Prezydent podpisał ustawę 20 września 2004 r. Została ona ogłoszona 27 września i po trzech dniach, tj. 1 października 2004 r. weszła w życie. Wprawdzie przepisy prawa wymagają czternastodniowego, minimalnego okresu *vacatio legis*, ale w uzasadnionych wypadkach dopuszczają jego skrócenie (por. art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych; Dz. U. Nr 62, poz. 718 ze zm.).

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, wynikająca z art. 2 Konstytucji, nakłada na ustawodawcę obowiązek zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego przy wprowadzaniu nowych regulacji prawnych, tak aby adresaci mogli dostosować się do nowej sytuacji prawnej (por. wyroki TK: z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29, z 16 czerwca 2003 r., sygn. K 52/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 54). Trybunał określając treść tej zasady stwierdził, że może ona pozostawać w kolizji z innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, skrócenie okresu *vacatio legis* w przypadku ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej znajduje uzasadnienie, ponieważ, aby od 1 stycznia 2005 r. mogły obowiązywać nowe przepisy w zakresie powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, niezbędny był odpowiednio długi okres przygotowawczy, w którym działający już na nowych zasadach Narodowy Fundusz Zdrowia mógł wynegocjować świadczenia zdrowotne na rok 2005. W rozpatrywanym przypadku Trybunał podziela pogląd, iż zbyt późne wejście w życie przepisów ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej – po 1 października 2004 r. – stanowiłoby zagrożenie dla realizacji przez działania Funduszu powszechnego prawa obywateli do ochrony zdrowia zagwarantowanego w art. 68 Konstytucji.

3. Trybunał Konstytucyjny nie podziela stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich, wspartego przez Prokuratora Generalnego, że w związku z nowymi ograniczeniami wobec pracowników Funduszu określonymi w art. 112 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, prawo nie przewiduje okresu przejściowego w którym pracownicy mogliby dostosować się do nowej sytuacji prawnej. Na mocy art. 238 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, dotychczasowi pracownicy Funduszu stali się z dniem 1 października 2004 r. pracownikami nowego pracodawcy, tj. nowoutworzonego Narodowego Funduszu Zdrowia. Tym samym zostały spełnione ogólne warunki z art. 23¹ kodeksu pracy dotyczące przejścia zakładu pracy do innego pracodawcy. Art. 23¹ k.p. zapewnia wszystkim przejmowanym pracownikom trwałość ich dotychczasowego stosunku pracy.

Nie ma znaczenia, że przejście to nie wiąże się ze zmianą stosunków własnościowych. „Zmiana stosunków własnościowych nie jest niezbędnym warunkiem przejścia, o którym mowa w art. 23¹ k.p. Wystarczy, że inny niż dotychczas podmiot uzyskuje prawo do zatrudniania i zwalniania pracowników, a więc wchodzi w uprawnienia i obowiązki pracodawcy” (zob. J. Wrątny, *Kodeks Pracy. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 57).

Wprowadzenie w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej ograniczeń określonych w art. 112 ust. 2, przy braku odrębnych przepisów przejściowych w rozpatrywanej ustawie, oznacza, że z mocy prawa następuje zaproponowanie nowych warunków pracy i pracownicy mogą w ciągu miesiąca od ogłoszenia tej normy przyjąć nowe warunki lub wypowiedzieć umowę o pracę ze skutkiem jakby rozwiązanie umowy nastąpiło przez pracodawcę za wypowiedzeniem (art. 23¹ § 2, 3 i 4 k.p.). W każdym przypadku, przepisy kodeksu pracy gwarantują zatem pracownikom Funduszu miesięczny okres dostosowawczy do nowej sytuacji, a ponadto ewentualny okres wypowiedzenia sięgający do trzech miesięcy.

Z wyjaśnień Marszałka Sejmu i Ministra Zdrowia wynika, że w praktyce okres dostosowawczy był dłuższy, a nowy pracodawca uwzględnił okresy wypowiedzenia umów, które zawarli pracownicy Funduszu pod rządami poprzednich przepisów.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że wnioskodawca – formułując zarzuty dotyczące art. 112 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej odnośnie regulacji praw pracowników Funduszu – nie uwzględnił integralnego związku regulacji praw pracowniczych, w poddanej kontroli konstytucyjności ustawie, z regulacjami kodeksu pracy. Tymczasem przepis art. 5 k.p. stanowi: „jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy kodeksu stosuje się w zakresie nie uregulowanym tymi przepisami”. Takim przepisem kodeksu pracy, normującym sposób wdrożenia regulacji art. 112 ust. 2 ustawy, po jej wejściu w życie, jest właśnie art. 23¹ k.p.

Z tych względów, wobec obowiązywania przepisu art. 23¹ k.p., zarzut niezgodności przepisów art. 112 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej z art. 2 Konstytucji przez brak okresu dostosowawczego, Trybunał uznaje za bezzasadny.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił, że art. 112 ust. 2 pkt 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej pozostaje w sprzeczności z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji oraz zasadą sprawiedliwości społecznej wywiedzioną z art. 2 Konstytucji.

Również w tym zakresie Trybunał nie podziela stanowiska Rzecznika. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zasady równości wynika, że wszystkie podmioty (adresaci norm prawnych) mają być traktowani równo, według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących (por. wyroki TK z: 7 października 2003 r., sygn. K 4/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 80, 19 października 2004 r., sygn. K 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 93).

Trybunał nie dopatruje się w kwestionowanym przepisie zróżnicowania pracowników Funduszu. Przepis wprowadza ograniczenie zatrudniania pracowników Funduszu u innego pracodawcy bez zgody Prezesa Funduszu. Ograniczenie to dotyczy wszystkich pracowników i nie zawiera wyjątków. Przepis ten dopuszcza możliwość świadczenia usług w oparciu o umowy cywilne (umowa o dzieło, umowa zlecenie) i dotyczy to również wszystkich pracowników Funduszu. Zróżnicowanie świadczenia pracy w ramach stosunku pracy i w oparciu o stosunki cywilne, co kwestionuje Rzecznik Praw Obywatelskich, wynika z systemu prawa obowiązującego w Rzeczypospolitej i nie wprowadza go dopiero kwestionowany przepis art. 112 ust. 2 pkt 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

Zróżnicowanie to znajduje uzasadnienie w oczywistych różnicach między charakterem stosunków pracy i stosunków cywilnych, takich chociażby jak

podporządkowanie pracodawcy w ramach stosunku pracy, które nie występuje w stosunkach cywilnoprawnych. Podporządkowanie innemu pracodawcy może rodzić kolizję z obowiązkami pracownika wobec Funduszu i obowiązkiem Prezesa Funduszu do oceny czy zatrudnienie u innego pracodawcy nie koliduje z interesami Funduszu.

Również przywołanie przez Rzecznika zasady sprawiedliwości społecznej nie znajduje uznania Trybunału, ponieważ ograniczenie z art. 112 ust. 2 pkt 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej dotyczy wszystkich pracowników Funduszu i w tej normie prawa nie występują elementy dyskryminujące. Natomiast postrzegane przez Rzecznika Praw Obywatelskich jako niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji – w odniesieniu do wszystkich pracowników Funduszu – zezwolenie pracownikom Funduszu na świadczenie usług na rzecz innych podmiotów w formie umów cywilnoprawnych (z zastrzeżeniem przepisu art. 112 ust. 1 pkt 2 ustawy), przy zakazie podejmowania przez pracowników Funduszu zatrudnionych w oparciu o umowę o pracę dodatkowego zatrudnienia bez zgody pracodawcy, nie wynika – jak już wcześniej Trybunał stwierdził – z przepisu art. 112 ust. 2 pkt 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, ale z różnic systemowych między prawem pracy i prawem cywilnym.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.