



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.3.2023

Warszawa, 17 marca 2023 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec
komisyjnego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o Polskim Czerwonym
Krzyżu (druk nr 2918).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Zdrowia
do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem,

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



Stanowisko Rządu
wobec komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o Polskim Czerwonym Krzyżu
(druk nr 2918)

I. Przedmiot projektu ustawy

Przedmiotem projektu ustawy o zmianie ustawy o Polskim Czerwonym Krzyżu z druku sejmowego nr 2918, zwanego dalej „projektem”, jest nowelizacja ustawy z dnia 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu (Dz. U. z 2019 r. poz. 179), zwanej dalej „ustawą o PCK”. Celem tej nowelizacji jest dostosowanie przepisów ustawy o PCK do aktualnej rzeczywistości prawnej Rzeczypospolitej Polskiej, z uwagi na to, że ustawa o PCK została uchwalona w 1964 r. i od tego czasu – nie licząc jednej nowelizacji¹⁾ – nie dokonywano w niej zmian.

Projekt przewiduje dokonanie w ustawie o PCK pięciu zmian:

1. Art. 2: zmiana „społecznej służby zdrowia” i „służby zdrowia Sił Zbrojnych” na „podmioty lecznicze oraz inne osoby udzielające świadczeń zdrowotnych”. Zmiana podyktowana jest tym, że pojęcia te nie występują w obecnym obrocie prawnym.
2. Art. 5 w ust. 1: zmiana terminu „organy państwowe”, który nie jest w zasadzie stosowany w obrocie prawnym, na pojęcie „organy władzy publicznej”.
3. Art. 5 w ust. 2: zmiana pojęcia „zakłady pracy” na pojęcie „przedsiębiorcy”.
4. Art. 7 w ust. 1: zastąpienie pojęcia „łączności telegraficznej i telefonicznej” pojęciem „telekomunikacji”, z uwagi na rzeczywisty brak możliwości łączności przez telegraf.
5. Art. 15: rezygnacja z ustalenia w ustawie o PCK maksymalnej kwoty grzywny, co pozwoli bez żadnych wątpliwości stosować przepisy ogólne. Wskazana w tym przepisie kwota 4500 zł jest kwotą jeszcze sprzed denominacji złotego przeprowadzonej w 1995 r.

II. Analiza proponowanych zmian zawartych w projekcie

Na wstępie należy wskazać, że ustawa o PCK została uchwalona prawie 60 lat temu w innym stanie prawno-ustrojowym i w innej rzeczywistości, jeśli chodzi o stosunki społeczno-gospodarcze, co wyraźnie widać w siatce terminów i pojęć, którymi posługuje się rzeczona ustawa. Wobec tego zasadniczo intencję dotyczącą aktualizacji zapisów ustawy o PCK do obecnego stanu prawnego i faktycznego, należy uznać za kierunkowo właściwą. Dodatkowo należy zauważyć, że niektóre przepisy ustawy o PCK sformułowane są niezgodnie

¹⁾ Ustawa z dnia 8 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz. U. poz. 650) dokonała w ustawie o PCK jedynie dwóch zmian: w art. 4 – w zakresie zmiany nazwy państwa z Polski Rzeczypospolitej Ludowej na Rzeczpospolitą Polską, oraz w art. 15 ust. 2 – w zakresie trybu orzekania w sprawach o wykroczenia.

z obowiązującymi zasadami techniki prawodawczej (np. przepisy karne). Jednakże poddana analizie musi zostać każda z przedstawionych w projekcie propozycji zmian pod kątem ich zgodności, z jednej strony z intencją ustawodawcy i celu danego przepisu ustawy o PCK, jak również z drugiej strony – czy projektowana zmiana jest zgodna i spójna z obecnym systemem prawa.

1. Proponowane zastąpienie terminu „społecznej służby zdrowia” i „służby zdrowia Sił Zbrojnych” terminem „podmioty lecznicze oraz inne osoby udzielające świadczeń zdrowotnych” należy uznać – z punktu widzenia regulacji dotyczących działalności leczniczej – jako nie do końca spójne z obowiązującymi regulacjami systemowymi oraz nieoddające intencji ustawy i ówczesnego ustawodawcy (wszak w minionym ustroju zasadniczo nie istniały inne niż społeczne (upaństwowione) zasoby w ramach systemu ochrony zdrowia). Przy dokonywaniu zmian w art. 2 ustawy o PCK należałoby dostosować to pojęcie do obecnej siatki pojęciowej i powiązać system ochrony zdrowia z jego funkcjonowaniem w ramach finansowania ze środków publicznych, a nie ogólnie, z wszystkimi podmiotami wykonującymi działalność leczniczą, tj. zarówno w rozróżnieniu na jednostki publiczne i prywatne, jak i w rozróżnieniu na finansowanie ich działalności (z wykorzystaniem środków publicznych albo bez udziału tych środków). Wobec tego, jak również w związku z nieokreśleniem pojęcia „służby zdrowia Sił Zbrojnych”, zmiana art. 2 powinna otrzymać brzmienie:

Art. 2. Polski Czerwony Krzyż działa na podstawie niniejszej ustawy jako organizacja służąca dobrowolnie pomocą podmiotom wykonującym działalność leczniczą, w zakresie w jakim udzielają one świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych albo w zakresie w jakim są finansowane ze środków publicznych.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 633, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o działalności”, podmiotem wykonującym działalność leczniczą jest podmiot leczniczy, o którym mowa w art. 4 tej ustawy, oraz lekarz, pielęgniarka lub fizjoterapeuta wykonujący zawód w ramach działalności leczniczej jako praktykę zawodową, o której mowa w art. 5 tej ustawy. Art. 4 ustawy o działalności wskazuje, że podmiotami leczniczymi są:

- 1) przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221) we wszelkich formach przewidzianych dla wykonywania działalności gospodarczej, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej,
- 2) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
- 3) jednostki budżetowe, w tym państwowe jednostki budżetowe tworzone i nadzorowane przez Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Ministra Sprawiedliwości lub Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, posiadające w strukturze organizacyjnej ambulatorium, ambulatorium z izbą chorych lub lekarza podstawowej opieki zdrowotnej, pielęgniarkę podstawowej opieki zdrowotnej lub położną podstawowej opieki zdrowotnej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 października 2017 r. o podstawowej opiece zdrowotnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2527),

- 4) instytuty badawcze, o których mowa w art. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2022 r. poz. 498),
- 5) fundacje i stowarzyszenia, których celem statutowym jest wykonywanie zadań w zakresie ochrony zdrowia i których statut dopuszcza prowadzenie działalności leczniczej,
- 6) posiadające osobowość prawną jednostki organizacyjne stowarzyszeń, o których mowa w pkt 5,
- 7) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz
- 8) jednostki wojskowe

– w zakresie, w jakim wykonują działalność leczniczą.

Powyżej wskazany zakres podmiotów, w powiązaniu z udzielaniem przez nie świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych bądź w powiązaniu z ich finansowaniem ze środków publicznych, w ocenie Rządu oddaje sens pojęcia „społecznej służby zdrowia”.

Wobec tego propozycja dotycząca zmiany w art. 2 ustawy o PCK powinna przybrać powyżej wskazaną treść.

2. Zakładaną zmianę terminu „organy państwowe” na pojęcie „organy władzy publicznej” należy ocenić jako właściwą i oddającą intencję ustawy o PCK i cel zmienianego przepisu. Należy mieć bowiem na uwadze, że pojęcie „organów władzy publicznej” jest pojęciem szerokim (w przeciwieństwie np. do pojęcia organu administracji publicznej), obejmuje zarówno władzę ustawodawczą, wykonawczą oraz sądowniczą, jak i inne podmioty, którym Konstytucja RP nadała wykonywanie określonych zadań w ramach władzy publicznej (samorząd terytorialny, Najwyższa Izba Kontroli, Narodowy Bank Polski, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji oraz Rzecznik Praw Obywatelskich).

W tym miejscu należy jednak zwrócić uwagę na aspekt zmiany zakresu terminu „organy państwowe” na pojęcie „organy władzy publicznej” w kontekście jednostek samorządu terytorialnego. W minionym ustroju samorząd terytorialny, który obecnie zawiera się w pojęciu „organy władzy publicznej”, nie istniał. Na szczeblu regionalnym i lokalnym istniały wtedy rady narodowe jako terenowe organy władzy państwowej (władza państwowa miała wówczas charakter jednolity). Wobec czego przepisy ustawy o PCK zakładały w art. 5 ust. 1, że PCK współpracować będzie przy wykonywaniu swych zadań z organami państwowymi szczebla terenowego (jednolitej wówczas władzy państwowej). Zmiana omawianego terminu na „organy władzy publicznej” zawrze w katalogu podmiotów do współpracy również samorząd terytorialny.

Zauważenia wymaga, że proponowana zmiana odniosłaby dwojaki skutek. Organy samorządu terytorialnego zostałyby uwzględnione w katalogu podmiotów, z którymi współdziała PCK przy wykonywaniu swoich zadań, a zarazem zostałyby – z mocy art. 5 ust. 2 ustawy o PCK – zobowiązane do udzielania temu podmiotowi pomocy w tym zakresie. Zważywszy, że skutki

te dotyczyłyby wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, strona samorządowa powinna mieć możliwość oceny projektowanego rozwiązania.

Jednocześnie, co należy podkreślić, taki skutek zmiany (tj. ujęcie w katalogu podmiotów, z którymi PCK podejmuje współpracę, również samorządu terytorialnego) nie został przewidziany i opisany w uzasadnieniu. Uzasadnieniem do rzeczonej zmiany – według projektodawcy – jest zastąpienie pojęcia użytego w ustawie o PCK pojęciem występującym w Konstytucji RP. Tymczasem oba pojęcia, tj. „organy państwowe” i „organy władzy publicznej”, występują w Ustawie Zasadniczej, ale zakres desygnatów obu pojęć jest różny, na co wskazano powyżej. Uzasadnienie do projektu wymagałoby zatem dodatkowego uzupełnienia.

3. Planowana zmiana w art. 5 ust. 2 ustawy o PCK w zakresie zmiany pojęcia „zakłady pracy” na pojęcie „przedsiębiorcy” wymaga szerszego wyjaśnienia. Należy bowiem mieć na uwadze, że obecnie w obrocie prawnym funkcjonują różne definicje przedsiębiorcy i wobec tego należałoby w projektowanym art. 5 ust. 2 ustawy o PCK doprecyzować, o jakiego przedsiębiorcę chodzi, poprzez wskazanie przepisów konkretnych ustaw. W polskim porządku prawnym:

- 1) zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą. Przedsiębiorcami są także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej;
- 2) zgodnie z art. 43¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, z późn. zm.) przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 33¹ § 1 tej ustawy, prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową;
- 3) zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2021 r. poz. 275, z późn. zm.) pod pojęciem przedsiębiorcy rozumie się przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, a także:
 - a) osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców,
 - b) osobę fizyczną wykonującą zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadzącą działalność w ramach wykonywania takiego zawodu,
 - c) osobę fizyczną, która posiada kontrolę, w rozumieniu pkt 4, nad co najmniej jednym przedsiębiorcą, choćby nie prowadziła działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, jeżeli podejmuje dalsze działania podlegające kontroli koncentracji,
 - d) związek przedsiębiorców.

Abstrahując od konieczności doprecyzowania przepisu, wydaje się jednak, że przełożenie pojęcia „zakład pracy” na „przedsiębiorcę” nie oddaje intencji ustawy o PCK. W tym miejscu pojawia się ponownie kwestia, że poprzedni ustrój i stosunki społeczno-gospodarcze nie przewidywały zasadniczo innej niż społeczna (upaństwowiona) własności środków produkcji. A i tak pojęcia „zakład pracy” i „przedsiębiorca” zdają się jedynie zająć.

Obecnie w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1510, z późn. zm.) występują dwa terminy: „pracodawca” rozumiany jest jako strona stosunku pracy zatrudniająca pracowników (pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudnia ona pracowników – art. 3 tej ustawy) oraz „zakład pracy” rozumiany jako zespół wyodrębnionych składników materialnych i niematerialnych służących pracodawcy do realizacji celów jego działalności, stanowiący placówkę zatrudnienia dla wykonujących w nim pracę pracowników. Mając powyższe na względzie, należy wyjaśnić, że wprawdzie każdy przedsiębiorca może być pracodawcą, jednakże nie każdy pracodawca będzie przedsiębiorcą.

Zastąpienie terminu: „zakład pracy” terminem: „przedsiębiorca” zmieni zakres stosowania projektowanego art. 5 ust. 2 ustawy o PCK. Należy zauważyć, że pracodawcami mogą być nie tylko przedsiębiorcy, ale także jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcami i nieprowadzące działalności w celach wyłącznie zarobkowych, np. fundacje oraz stowarzyszenia. Przykładowo zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 2023 r. poz. 166) fundacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami. Fundację mogą ustanawiać osoby fizyczne. Działa ona na podstawie ww. ustawy oraz statutu.

Ponadto zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2261) stowarzyszenia są dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych. Stowarzyszenie samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności. Stowarzyszenie opiera działalność na pracy społecznej swoich członków. Do prowadzenia swych spraw stowarzyszenie może zatrudniać pracowników, w tym swoich członków.

Z uwagi na powyższe proponowana zmiana w art. 5 ust. 2 ustawy o PCK budzi wskazane wyżej wątpliwości i wymaga przez to ponownego przeanalizowania w tym zakresie, gdyż proponowana zmiana „zakładu pracy” na „przedsiębiorcę” stoi w sprzeczności z wykładnią celowościową ustawy o PCK, jak również nie obejmuje podmiotów i jednostek, które nie wykonują działalności gospodarczej.

W tym miejscu nie bez znaczenia jest również fakt, że przywołany przepis nakłada obowiązek udzielania PCK pomocy w wykonywaniu jego zadań. Obowiązek ten nie jest sprecyzowany, a – po zmianie zgodnie z obecną treścią projektu – nałożony by został w nieokreślonej formie na przedsiębiorców.

Kwestia ta wymaga również ponownego przeanalizowania w zakresie skutków tej zmiany, które nie zostały omówione w uzasadnieniu do projektu. Za nieprawdziwe należy bowiem uznać stwierdzenie zawarte w pkt 3 uzasadnienia, że projekt pozostaje bez wpływu na mikro i średnich przedsiębiorców. Podkreślenia wymaga, że projektowana regulacja wywarłaby wpływ nie tylko na mikro, małych i średnich przedsiębiorców, lecz także na wszystkie podmioty będące przedsiębiorcami. Tym samym projektodawca powinien określić, jakie konkretne działania przedsiębiorca miałby wykonywać w ramach wprowadzanego obowiązku oraz jakie koszty ponosiłby z tego tytułu. W szczególności powinien merytorycznie uzasadnić konieczność nałożenia takiego obowiązku na przedsiębiorców. Nakładanie na podmioty wykonujące działalność gospodarczą obowiązku świadczenia pomocy w wykonywaniu zadań przez jakąkolwiek organizację społeczną wydaje się również ingerować w swobodę wykonywania działalności gospodarczej. Podkreślenia wymaga, że w polskim systemie prawa nie ma analogicznych do projektowanych regulacji, które zobowiązywałyby prywatne podmioty do pomocy organizacjom społecznym. Tym samym PCK byłby również w „uprzywilejowanej” sytuacji w stosunku do innych organizacji społecznych, które takiego wsparcia nie mają. W związku z tym w projektowanym art. 5 ust. 2 należałoby zrezygnować ze wskazywania kategorii przedsiębiorców.

Do rozważenia pozostaje ewentualnie możliwość udzielania przez przedsiębiorców pomocy na zasadzie dobrowolności, w szczególności mając na uwadze, że stosownie do art. 1 tej ustawy PCK jest organizacją społeczną działającą na zasadzie dobrowolności. Jednak należałoby określić ramy tej pomocy, w tym koszty oraz w szczególności skonsultować takie rozwiązania z organizacjami przedsiębiorców.

4. W zakresie zmian w art. 7 w ust. 1 ustawy o PCK, która to zmiana dotyczy zastąpienia pojęcia „łączności telegraficznej i telefonicznej” pojęciem „telekomunikacji”, należy wskazać, że zmiana ta nie budzi wątpliwości. Zmiana ta wynika z postępu technologicznego w telekomunikacji i wyparciu telegrafu przez inne technologie.

5. W przypadku zmian w art. 15 ust. 1 ustawy o PCK polegającej na rezygnacji z ustalenia w tej ustawie maksymalnej kwoty grzywny, przez co stosowane w tym zakresie byłyby przepisy ogólne, ocena tej zmiany jest pozytywna i nie budzi wątpliwości. Tym bardziej, że obecny wymiar tej grzywny (4500 zł) został ustalony jeszcze przed denominacją złotego z 1995 r.

III. Wnioski

Przedmiotem projektu jest nowelizacja ustawy zasadniczo nie zmienianej od prawie 60 lat. Ustawa o PCK powstała i została uchwalona w zupełnie innym systemie prawnym, w innym ustroju państwa polskiego, jak również w innym systemie gospodarczym i społecznym. Przedłożony do oceny Rządu projekt ma na celu uspołnienie ustawy o PCK do aktualnych okoliczności i „otoczenia” prawnego.

Nie można jednak nie zauważyć, że ustawa o PCK w zakresie nieobjętym nowelizacją również wymaga dokonania analizy w zakresie uspołnienia i dostosowania do aktualnej rzeczywistości.

W tym miejscu należy przytoczyć chociażby art. 10 ust. 2 wskazujący, że Prezes Rady Ministrów może przekazać (w całości lub w części) swoje uprawnienia nadzorcze właściwym ministrom. Przepis nie wskazuje bowiem sposobu i trybu, w jakim miałyby się odbyć przekazanie kompetencji ustawowych, a wydanie rozporządzenia – co miało miejsce w przeszłości²⁾ – budzi wątpliwości konstytucyjne wobec takiego rozwiązania. Wydaje się, że tego aspektu przy okazji dostosowania przedmiotowej ustawy nie należałoby pominąć. Jako inny przykład, już w zakresie stosowanej terminologii, należy przytoczyć art. 3 pkt 1, w którym występuje pojęcie „zdrowia społeczeństwa”, które obecnie jest raczej rzadko stosowane i spotykane – w jego przypadku najbardziej zbliżonym pojęciowo jest obecnie pojęcie „zdrowia publicznego”.

Analiza samego projektu i wskazane powyżej wątpliwości, jak również analiza samej ustawy o PCK, w tym w zakresie nie objętym zmianami z projektu, skłania do wniosku, że wymagane jest podejście bardziej kompleksowe w zakresie nowelizowania ustawy o PCK, co powoduje również potrzebę włączenia samego PCK do prac nad projektowaniem zmian (jak również innych organizacji, co wydaje się istotne przy wyrażonej wątpliwości w zakresie nakładania niedoprecyzowanego obowiązku w art. 5 ust. 2 ustawy o PCK).

Wobec powyższego Rząd zasadniczo zgadza się z kierunkiem i – przede wszystkim – celem nowelizacji, którym jest dostosowanie ustawy o PCK do obecnych realiów i stanu prawnego, jednakże sam projekt w obecnym brzmieniu spełnia swój cel jedynie częściowo i stanowi jedynie punkt wyjścia do prowadzenia dalszych prac. W związku z tym oraz w związku ze sformułowanymi w pkt II 1 i 3 niniejszego stanowiska wątpliwościami oraz zastrzeżeniem z pkt II 2 Rząd negatywnie ocenia komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o Polskim Czerwonym Krzyżu (druk nr 2918).

²⁾ Np. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 maja 1999 r. w sprawie przekazania uprawnień Prezesa Rady Ministrów określonych ustawą o Polskim Czerwonym Krzyżu (Dz. U. poz. 425).