



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 23 lutego 2017r.

Sygn. akt SK 33/15

BAS-WPTK-2132/15

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	23. 02. 2017
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych spółki M S.A. z siedzibą w Ł z 5 maja 2015 r. i 17 sierpnia 2015 r. (sygn. akt SK 33/15), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 54 ust. 5 i ust. 6 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1638 ze zm.) w zakresie, w jakim przewiduje sankcję nieważności czynności prawnych mających na celu zmianę wierzyciela samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, **jest zgodny** z art. 31 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Niniejsza sprawa została zainicjowana skargami konstytucyjnymi spółki M S.A. z siedzibą w Ł (dalej także: skarżąca) z 5 maja 2015 r. i 17 sierpnia 2015 r., połączonymi do wspólnego rozpoznania ze względu na tożsamość przedmiotu sprawy (sygn. akt SK 33/15).

W skardze konstytucyjnej z 5 maja 2015 r. (dalej także: skarga I) jako przedmiot kontroli skarżąca wskazała art. 54 ust. 5 oraz art. 54 ust. 6 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1638 ze zm.; dalej: u.d.l., ustawa o działalności leczniczej) „w zakresie, w jakim odsyła do ust. 5, ustawy z 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej [...] w zakresie, w jakim zaskarżone przepisy dotyczą czynności prawnych dokonywanych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej i skutkujących wstąpieniem w prawa wierzyciela [...]”.

Z kolei w skardze z 17 sierpnia 2015 r. (dalej także: skarga II) skarżąca zarzuciła niezgodność art. 54 ust. 5 i ust. 6 u.d.l. „w zakresie, w jakim przepisy te przewidują nieważność czynności prawnych prowadzących do subrogacji ustawowej”.

Zakwestionowany art. 54 ust. 5 stanowi: „Czynność prawna mająca na celu zmianę wierzyciela samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej może nastąpić po wyrażeniu zgody przez podmiot tworzący. Podmiot tworzący wydaje zgodę albo odmawia jej wydania, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia ciągłości udzielania świadczeń zdrowotnych oraz w oparciu o analizę sytuacji finansowej i wynik finansowy samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej za rok poprzedni. Zgodę wydaje się po zasięgnięciu opinii kierownika samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej”. Natomiast zgodnie z ust. 6 art. 54 u.d.l.: „Czynność prawna dokonana z naruszeniem ust. 2-5 jest nieważna”.

II. Stany faktyczne spraw i zarzuty skarżącej

1. Skarga konstytucyjna z 5 maja 2015 r. została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. Skarżąca (będąca przedsiębiorcą prowadzącym

działalność gospodarczą w sferze obrotu wierzytelnościami) domagała się zasądzenia – na podstawie art. 518 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 380 ze zm., dalej także: k.c.) od pozwanego W w J (dalej także: szpital) kwoty zł z odsetkami w związku z wykonaniem odpowiednich umów poręczenia wiążących ją z wierzycielami szpitala.

Skarżąca – w okresie od marca 2011 r. do lipca 2011 r. – zawarła z dwoma wierzycielami szpitala, mającego status samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (dalej także: spzoz), „umowy o współpracę w zakresie obsługi wierzytelności i udzielanie poręczeń”, a z trzecim wierzycielem „umowę o współpracy w zakresie zarządzania płynnością”. Następnie udzieliła poręczenia za istniejące, niewymagalne, a także przyszłe długi pozwanego do wskazanej w umowie poręczenia granicy. Skarżąca zawiadamiała szpital o udzielaniu poręczeń, spłaciła długi szpitala wobec wierzycieli, wezwała pozwanego do uiszczenia zaległości, a następnie poinformowała szpital o dokonanej spłacie. Szpital zwrócił się do Zarządu Województwa z prośbą o wyrażenie zgody na zmianę wierzyciela w stosunkach łączących szpital z dostawcami. W odpowiedzi na powyższe Urząd Marszałkowski Województwa przekazał stanowisko Ministra Zdrowia zawarte w piśmie z 23 kwietnia 2012 r., z którego wynika, iż w pewnych sytuacjach umowy poręczenia mogą być uznane za czynności mające na celu zmianę wierzyciela.

W dniu maja 2012 r. nakazem zapłaty w postępowaniu nakazowym (sygn. akt), Sąd Okręgowy w Ł uwzględnił w całości żądanie skarżącej (zapłaty kwoty stanowiącej równowartość przejętych wierzytelności). Od powyższego nakazu pozwany szpital wniósł zarzuty. Następnie orzekający w sprawie Sąd Okręgowy w G wyrokiem z stycznia 2013 r. (sygn. akt), uchylił ten nakaz i powództwo oddalił. Ustalił, że pozwany zawarł umowy z wierzycielami, dostawcami leków i produktów farmaceutycznych, obejmujących wykonanie usług na rzecz szpitala. W treści tych umów (umów głównych) znalazły się postanowienia, zgodnie z którymi dostawcy bez zgody szpitala nie mogli dokonywać cesji wierzytelności wynikających z tych umów i rozporządzać nimi w jakikolwiek sposób przewidziany prawem. Wierzytelności te nie mogły być przedmiotem zabezpieczenia, a wierzyciele nie mogli dokonywać także innych czynności mających na celu przystępowanie do długu zobowiązanego szpitala.

W ocenie orzekającego sądu, do przyjęcia skuteczności udzielonych poręczeń niezbędne było zachowanie reżimu prawnego ich udzielania przewidzianego w art. 53 ust. 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm.; dalej także: u.z.o.z.), a następnie w jego odpowiedniku, tj. art. 54 ust. 5 u.d.l. Zobowiązania pozwanego szpitala wobec strony powodowej powstały po wejściu w życie zmian w art. 53 ust. 6 u.z.o.z. (art. 4 ustawy z dnia 22 października 2010 r. o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej; Dz.U. Nr 230, poz. 1507; dalej: ustawa z 22 października 2010 r.). Udzielone przez powódkę poręczenie należy do kategorii czynności prawnych wymagających zgody podmiotu tworzącego daną jednostkę leczniczą, ponieważ chodzi w istocie o czynność prawną mającą na celu zmianę wierzyciela (art. 54 ust. 5 u.d.l.). W związku z brakiem takiej zgody poręczenie strony powodowej okazało się nieważne. Jednocześnie Sąd Okręgowy w Ł. stwierdził, że udzielone poręczenia miały charakter czynności prawnych pozornych w rozumieniu art. 83 k.c., ponieważ „wołą stron nie było zabezpieczenie długu, a zmiana wierzyciela”.

W wyniku apelacji skarżącej Sąd Apelacyjny w K zmienił zaskarżony wyrok z stycznia 2013 r. i utrzymał w mocy nakaz zapłaty z maja 2012 r. Podzielając ustalenia Sądu Okręgowego w Ł., przyjął, że kategoria „czynność prawna mająca na celu zmianę wierzyciela” nie odnosi się do umowy poręczenia. Przepis art. 54 ust. 5 u.d.l. obejmuje – w ocenie sądu – „wyłącznie czynności prawne mające na celu zmianę wierzyciela, co oznacza, że wyłącznie cel zmiany jest okolicznością prawnie relewaną, nie zaś skutek czynności jako efekt niepozostający często w bezpośrednim związku z celem, gdyż w grę może wchodzić skutek niezamierzony w ogóle przez strony danej czynności prawnej”.

Od powyższego wyroku skargę kasacyjną wniósł szpital, domagając się uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. W wyroku z stycznia 2015 r. (sygn. akt) Sąd Najwyższy stwierdził, że umowa poręczenia za długi zakładu opieki zdrowotnej może być uznana za czynność prawną mającą na celu zmianę wierzyciela w rozumieniu art. 54 ust. 5 u.d.l. Tym samym, dla jej skuteczności niezbędna jest zgoda organu założycielskiego zadłużonego zakładu. W ocenie rozpoznającego skargę kasacyjną SN, kategoria „czynności prawnych mających na celu zmianę wierzyciela samodzielnego publicznego z.o.z.”, została wprowadzona w art. 54 ust. 5 u.d.l. jedynie na użytek ustawy o działalności leczniczej „w intencji objęcia nią wielu przypadków zmiany

wierzyciela”. Zdaniem SN, nie można zatem zakładać, że zamierzeniem ustawodawcy było budowanie zamkniętego katalogu czynności wspomnianych w art. 54 ust. 5 u.d.l. przy założeniu, że obejmuje on jedynie takie czynności prawne, w których zmiana podmiotu uprawnionego (wierzyciela) stanowiłaby niezbędny element konstrukcyjny danej czynności (np. cesja, indos wekslowy, faktoring, forfaiting). Chodziło raczej o ogólne wskazanie na takie czynności prawne z punktu widzenia ich jurydycznego celu, przewidywanego przez strony czynności, niezależnie od samych etapów jego osiągnięcia. W tym przypadku nie ma znaczenia sama konstrukcja tych czynności i typowa dla nich funkcja prawna. Innymi słowy, ustawodawca na pewno zmierzał do wyeliminowania sytuacji, w której w wyniku dokonania określonej czynności prawnej (niekoniecznie tylko między wierzycielem z.o.z. i osobą trzecią) pojawi się nowy wierzyciel z.o.z., dochodzący należności wynikającej z pierwotnie zawartej umowy. Rolą sądu – jak wskazał SN – pozostaje ocena tego, czy określona czynność prawna, niezależnie od jej prawnej konstrukcji i zasadniczej funkcji, ma w istocie na celu *in concreto* zmianę wierzyciela w rozumieniu art. 54 ust. 5 u.d.l. W konsekwencji powyższego, SN uchylił zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w K i oddalił apelację skarżącą.

2. Podobny stan faktyczny legł u podstaw wniesienia skargi konstytucyjnej z 17 sierpnia 2015 r. W okresie od czerwca 2012 r. do września 2013 r. skarżąca zawarła umowy z kilkoma wierzycielami S w R (dalej: szpital w R), mającego także status spoz, o współpracy w zakresie obsługi wierzytelności, zarządzania płynnością i udzielania poręczeń dotyczących realizacji umów cywilnoprawnych zawartych w wyniku przetargów przeprowadzonych przez szpital w R. Skarżąca przed zawarciem powyższych umów nie występowała, w trybie art. 54 ust. 5 u.d.l., do podmiotu tworzącego o wyrażenie zgody na zmianę wierzyciela, gdyż uznała, że samo przeniesienie wierzytelności nie jest głównym przedmiotem tych umów. Po uregulowaniu wymagalnych należności skarżąca zawiadomiła szpital w R o dokonanej spłacie i wezwała do zapłaty. Następnie, wobec niespełnienia świadczenia, wystąpiła z powództwem. Nakazem zapłaty w postępowaniu upominawczym z maja 2014 r. (sygn. akt) Sąd Okręgowy Wydział I Cywilny w Ł zasądził na rzecz skarżącej żadaną kwotę wraz z odsetkami i kosztami postępowania. W wyniku wniesionego przez szpital

w R sprzeciwu sprawa została przekazana do Sądu Okręgowego w R , który wyrokiem z października 2014 r. (sygn. akt) orzekł, że zawarte przez skarżącą z wierzycielami umowy należą do grupy czynności prawnych mających na celu zmianę wierzyciela w rozumieniu art. 53 ust. 6 u.z.o.z. oraz art. 54 ust. 5 u.d.l. i oddalił powództwo. Od powyższego wyroku skarżąca wniosła apelację, która wyrokiem Sądu Apelacyjnego w R z kwietnia 2015 r. (sygn. akt) została oddalona. Sąd Apelacyjny w R w całości podzielił poglądy Sądu Okręgowego w R i uznał, że stosunki prawne pomiędzy skarżącą a dostawcami należy zaliczyć do kategorii czynności prawnych mających na celu zmianę wierzyciela spoz, co dla skuteczności tej czynności wymaga zgody organu założycielskiego. Tym samym, ze względu na brak powyższej zgody, dokonane czynności dotknięte są sankcją nieważności na podstawie art. 54 ust. 6 u.d.l. w związku z art. 58 § 1 k.c.

3. Skarżąca w obu skargach konstytucyjnych podnosi przede wszystkim, że kwestionowane regulacje nieproporcjonalnie ograniczają zasadę swobody umów, którą wywodzi ona z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a w skardze konstytucyjnej I także z art. 31 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Zdaniem skarżącej, w świetle zasad limitowania praw i wolności, nie ma dostatecznych podstaw do ograniczania swobody kontraktowania we wskazanym zakresie.

W obu skargach podnoszony jest także zarzut nieproporcjonalnej ingerencji ustawodawcy w prawa majątkowe, a ponadto – w skardze konstytucyjnej II – zarzut naruszenia zasady równej ochrony praw majątkowych. Skarżąca wskazuje na niekonstytucyjną limitację praw majątkowych, polegającą na ograniczeniu możliwości dysponowania nabytymi prawami majątkowymi (wierzytelnościami), i niezachowanie równości w ochronie tych praw, przez ustalenie na niższym poziomie ochrony praw nabywców posiadających wierzytelności wobec samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w stosunku do nabywców posiadających wierzytelności wobec innych podmiotów.

Ponadto, w skardze konstytucyjnej II skarżąca dodatkowo powołała jako związkowy wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji, wskazując na brak określoności przepisu art. 54 ust. 5 u.d.l. (w zakresie przesłanek wydania lub odmowy wydania zgody przed podmiot tworzący), który stwarza „ryzyko arbitralności podejmowanych w tym trybie decyzji”. W skardze tej przywołano także art. 78 Konstytucji, ze względu

na – jak wskazuje skarżąca – „brak możliwości zaskarżenia odmowy zgody podmiotu tworzącego SPZOZ [samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej – uwaga własna], pomimo, że ma ona postać indywidualnego aktu stosowania prawa, tj. władczej konkretyzacji praw i obowiązków Skarżącej w obszarze wynikającym z dokonanych przez nią czynności cywilnoprawnych”.

W odniesieniu do formułowanych w skardze konstytucyjnej zarzutów należy mieć na uwadze, że czynności dokonane przez jej inicjatorkę z wierzycielami spzoz są czynnościami nieważnymi w rozumieniu art. 58 k.c. (biorąc pod uwagę przedstawioną w dalszej części stanowiska analizę poglądów orzecznictwa i doktryny). Umowy zostały bowiem zawarte w sposób sprzeczny z ustawą, tj. bez uprzedniego uzyskania zgody organu tworzącego, o którą *nota bene* skarżąca nie występowała. Tym samym, pomimo iż spółka M S.A. wykonała zobowiązania spzoz, *de facto* nie nabyła ona skutecznie wierzytelności będących przedmiotem tych umów, co w jej ocenie niekonstytucyjnie ingeruje w swobodę umów. Zakładając, że przysługuje jej status wierzyciela, należy jednak wyraźnie odróżnić jej pozycję prawną od pozycji, jaką zajmują wierzyciele pierwotni spzoz. Jest to o tyle istotne, że część zarzutów skarżącej wiąże się z prawami i wolnościami przysługującymi jedynie wierzycielom pierwotnym i w tym zakresie nie można mówić o ziszczeniu się warunku bezpośredniości i aktualności naruszenia. W ocenie Sejmu, z uwagi na charakter prawny skargi konstytucyjnej, jako środka inicjującego tzw. kontrolę konkretną, skarżąca może się domagać oceny konstytucyjności art. 54 ust. 5 i ust. 6 u.d.l. tylko w zakresie, w jakim regulacja ta dotyczy jej jako wierzyciela „wtórnego”. W pozostałym zakresie normowania art. 54 ust. 5 i ust. 6 u.d.l. skarżącej nie przysługuje legitymacja do wszczynania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. W konsekwencji, przeprowadzona poniżej analiza merytoryczna dotyczy jedynie wyznaczonego przez status skarżącej zakresu zaskarżenia kwestionowanej regulacji.

III. Analiza formalnoprawna

1. Uwagi wstępne

1.1. Zgodnie z art. 79 Konstytucji: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść

skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Jak zauważa się w doktrynie prawa: „Naruszenie wolności lub praw, o których mowa w art. 79 Konstytucji, ze względu na przyjęty model skargi konstytucyjnej polega na tym, że to ustawa lub inny akt normatywny naruszają prawa, a nie orzeczenie sądu [...], choć jednostka nie mogłaby wnieść skargi gdyby pośrednio nie kwestionowała orzeczenia [...]. Tak więc w rzeczywistości składający skargę, choć formalnie skarży ustawę lub inny akt normatywny, to jednak czyni to ze względu na niekorzystny dla siebie wyrok sądu, u którego podstaw wydania leżała ustawa lub inny akt normatywny. W takim sensie skarży także pośrednio wyrok” (J. Trzciniński [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, komentarz do art. 79, s. 11-12).

Rozwinięciem art. 79 Konstytucji są odpowiednie przepisy ustawowe. Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym): „Skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia” (por. art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK z 2016 r.; art. 64 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym; t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r. oraz art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Wniesienie skargi jest więc dopuszczalne tylko w sytuacji, w której do naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności doszło na skutek wydania rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, przy czym naruszenie to wynika z zastosowania przez orzekające organy przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, który jest sprzeczny z Konstytucją (postanowienia TK z: 19 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 8/01; 5 września 2006 r., sygn. akt Ts 130/06; 4 stycznia 2007 r., sygn. akt Ts 101/06).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że do zasadniczych przesłanek dopuszczalności skargi należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub

innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący jest przy tym zobligowany nie tylko do wskazania, które przepisy kwestionowanego aktu normatywnego wykazują taką kwalifikację, ale również do sprecyzowania konstytucyjnego wzorca ich kontroli, a więc wskazania, jakie konkretnie konstytucyjne wolności i w jaki sposób – jego zdaniem – zostały naruszone przez zaskarżone unormowanie (zob. art. 53 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym; por. art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 2016 r.; art. 65 ustawy o TK z 2015 r.; art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r.). Analizując problem podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego, należy zwrócić uwagę, że za taką podstawę mogą być uznane tylko te przepisy, które wyrażają normy prawne bezpośrednio określające sytuację prawną skarżącego w chwili wydania ostatecznego orzeczenia. Konieczną przesłanką skargi jest więc wykazanie związku między kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem skarżący wiąże zarzut naruszenia jego praw (zob. przykładowo postanowienia TK z: 15 lipca 2002 r., sygn. akt Ts 5/02; 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03). Ponadto, wskazane przez skarżącego przepisy, będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu, powinny stanowić jednocześnie bezpośrednie źródło naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw (dotyczyć go osobiście). Naruszenie musi mieć przy tym charakter osobisty i aktualny (rzeczywisty), a nie potencjalny, czyli możliwy do wyobrażenia w realiach innych niż sytuacja faktyczna i prawna skarżącego (zob. przykładowo postanowienia TK z: 17 marca 1998 r., sygn. akt Ts 11/97; 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10). Innymi słowy, dopuszczalność skargi konstytucyjnej zależy – co do zasady – także od tego, czy w wyniku zastosowania aktu normatywnego pogorszyła się sytuacja prawna skarżącego w kontekście jego konstytucyjnych praw i wolności (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw [w:] Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzeciński, Warszawa 2000, s. 75; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 192). Powinien on to wykazać w ramach spełnienia wymogu „uprawdopodobnienia naruszenia”, które uzasadnia udzielenie ochrony w trybie skargi konstytucyjnej.

1.2. W myśl art. 53 ust. 1 (pkt 1-3) ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, skarga konstytucyjna powinna zawierać m.in. określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone oraz uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (por. także art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 2016 r., art. 65 ustawy o TK z 2015 r., art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r.). Jak podnosi Trybunał Konstytucyjny: „[S]karżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać «sposób» tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli [...] Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09; zob. także np. postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; 14 stycznia 2009 r., sygn. akt Ts 21/07; 15 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 10/09; 12 października 2010 r., sygn. akt Ts 229/09; 6 grudnia 2012 r., sygn. akt Ts 187/11). Uzasadnienie zarzutów musi polegać zatem na przedstawieniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej między normami wynikającymi z zakwestionowanych przepisów oraz normami konstytucyjnymi. Jak wskazuje Trybunał: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów w kontekście każdego wzorca kontroli nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie” (wyrok TK z 23 października 2012 r., sygn. akt SK 11/12). Między innymi wskazane przepisy statuują przesłanki dopuszczalności wystąpienia ze skargą konstytucyjną, w tym

nakładają na skarżącego określone wymogi, których spełnienie jest warunkiem koniecznym przystąpienia do merytorycznego rozpoznania takiej skargi przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Dopuszczalność skargi konstytucyjnej z 5 maja 2015 r. (skarga I)

2.1. Jak wskazano, podstawową przesłanką dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest wykazanie, że na podstawie kwestionowanego przepisu prawa organ władzy publicznej wydał ostateczną decyzję lub prawomocne orzeczenie, które powoduje stan aktualnego i rzeczywistego naruszenia praw lub wolności inicjatora postępowania, determinując jego interes prawny we wniesieniu skargi. Ponadto, ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym doprecyzowuje w art. 77 ust. 1, że chodzi o orzeczenie uzyskane „po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile ta droga jest przewidziana”. Co więcej, zgodnie z powyższą regulacją 3 miesięczny termin (zawity) na wzniesienie skargi konstytucyjnej rozpoczyna bieg od dnia doręczenia takiego orzeczenia.

W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie wyjaśniał znaczenie formuły „wyczerpania drogi prawnej”. Przykładowo w postanowieniu z 21 grudnia 2010 r. (sygn. akt Ts 11/10), powołując się na swoje wcześniejsze judykaty, wskazał: „do wyczerpania drogi prawnej – w rozumieniu wskazanego powyżej przepisu – dochodzi w momencie uzyskania prawomocnego orzeczenia w konsekwencji skorzystania z przysługujących skarżącemu zwyczajnych środków odwoławczych. Wystąpienie przez skarżącego z innymi środkami zaskarżenia, tzw. nadzwyczajnymi środkami (np. skarga kasacyjna w sprawach cywilnych, kasacja w sprawach karnych, skarga o wznowienie postępowania, czy też skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego rozstrzygnięcia) wykracza poza ramy «drogi prawnej», o której mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o TK [ustawy o TK z 1997 r. – uwaga własna] (zob. postanowienia TK z dnia: 25 lipca 2006 r., Ts 143/06, OTK ZU nr 1/B/2007, poz. 55; 15 lutego 2007 r. i 16 maja 2007 r., Ts 144/06, OTK ZU nr 3/B/2007, poz. 129 i 130; 13 lutego 2007 r., Ts 162/06, OTK ZU nr 1/B/2008, poz. 15; 4 października 2007 r., Ts 47/07, OTK ZU nr 2/B/2008, poz. 67; 27 listopada 2007 r., Ts 107/07, OTK ZU nr 1/B/2008, poz. 39; 27 listopada 2007 r., Ts 284/06, OTK ZU nr 2/B/2008, poz. 60)”. Trybunał podkreślił wówczas, że skarga kasacyjna wniesiona od prawomocnego rozstrzygnięcia sądu drugiej instancji w sprawach

rozpatrywanych w trybie postępowania cywilnego nie mieści się w ramach tzw. zwyczajnych środków odwoławczych, których wniesienie jest z jednej strony warunkiem *sine qua non* merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, z drugiej zaś wyznacza moment, od którego biegnie termin do wniesienia skargi konstytucyjnej.

W tym miejscu warto także wskazać na orzeczenie TK z 25 lipca 2006 r. (sygn. akt Ts 143/06), w którym przedstawiono skutki wejścia w życie – w kontekście dopuszczalności skargi konstytucyjnej – ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98; dalej: ustawa z 22 grudnia 2004 r.). Ustawa ta wprowadziła w miejsce kasacji, przysługującej od nieprawomocnych wyroków i postanowień, skargę kasacyjną, będącą środkiem kontroli legalności prawomocnych orzeczeń sądów cywilnych. W powyższym postanowieniu o odmowie nadania biegu skardze sąd konstytucyjny wskazał, że z dniem wejścia w życie ustawy z 22 grudnia 2004 r., na mocy której skarga kasacyjna nabrała charakteru nadzwyczajnego środka wzruszenia prawomocnych orzeczeń sądowych, do wyczerpania drogi sądowej dochodzi po skorzystaniu przez skarżącego z możliwości wniesienia zażalenia lub apelacji do sądu drugiej instancji i uzyskaniu merytorycznego rozstrzygnięcia tego sądu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego podstawowe znaczenie w tej materii ma prawomocność orzeczenia (por. postanowienie TK z 1 sierpnia 2000 r., sygn. akt Ts 71/00). Tym samym, termin do wniesienia skargi konstytucyjnej po opisanych zmianach w charakterze postępowania cywilnego biegnie zatem od daty doręczenia skarżącemu prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji, niezależnie od okoliczności, czy w danej sprawie może jeszcze zostać wniesiona skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego.

2.2. W związku z powyższym, pewne wątpliwości co do dopuszczalności skargi I mogą wynikać z faktu, iż skarżąca jako orzeczenie kończące postępowanie w sprawie wskazała wydany w wyniku wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę pozwaną (skarżąca była powodem) wyrok SN z stycznia 2015 r. (sygn. akt). Jak wskazano powyżej, co do zasady wniesienie skargi kasacyjnej, któremu nie towarzyszy równoczesne wniesienie skargi konstytucyjnej, najczęściej przekreśla możliwość późniejszego skorzystania z tej drugiej.

Równocześnie należy przypomnieć, że w wyjątkowych wypadkach dopiero rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego może otworzyć skarżącemu możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej. Ma to miejsce przede wszystkim w przypadku, w którym przedmiotem skargi konstytucyjnej są przepisy k.p.c. dotyczące sposobu rozpatrywania przez Sąd Najwyższy skarg kasacyjnych. W takiej sytuacji termin do złożenia skargi konstytucyjnej będzie biegł od dnia doręczenia skarżącemu orzeczenia Sądu Najwyższego (P. Tuleja, *Dopuszczalność złożenia skargi konstytucyjnej po nowelizacji przepisów kodeksu postępowania cywilnego dotyczących skargi kasacyjnej*, <http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/DopuszczalnoscZlozeniaSkargi.pdf>). Wydaje się, że z podobnym wyjątkowym przypadkiem mamy do czynienia w sytuacji, w której następuje merytoryczna zmiana prawomocnego wyroku przez Sąd Najwyższy i oddalenie uwzględnionej (na korzyść skarżącego) apelacji – tak jak miało to miejsce w niniejszym stanie faktycznym – lub uwzględnienie oddalonej (również na korzyść skarżącego) apelacji. W tego typu przypadkach należy przyjąć, że jeśli zarzuty skargi konstytucyjnej związane są z treścią orzeczenia Sądu Najwyższego, termin do złożenia skargi konstytucyjnej biegnie od doręczenia skarżącemu orzeczenia Sądu Najwyższego. Powracając do stanu faktycznego leżącego u podstaw niniejszej sprawy – trudno byłoby wszak oczekiwać, aby skarżąca wniosła skargę konstytucyjną w związku z prawomocnym wyrokiem Sądu Apelacyjnego w K , skoro był on dla niej korzystny. Żadne z przysługujących jej praw i wolności nie zostało bowiem naruszone. Do takiego – zarzuczonego – naruszenia doszło dopiero wskutek odmiennego rozstrzygnięcia SN. Biorąc pod uwagę powyższe należy uznać, iż w niniejszej sprawie termin na wniesienie skargi konstytucyjnej został dotrzymany.

3. Wzorce kontroli

3.1. W kontekście przywołanych regulacji konstytucyjnych i ustawowych nie budzi zastrzeżeń sama dopuszczalność kontroli konstytucyjności art. 54 ust. 5 i ust. 6 u.d.l. Bliższej uwagi wymaga natomiast określenie właściwego wzorca (wzorców) takiej kontroli – zarówno w kontekście treści zarzutów sformułowanych przez skarżącą, jak również jej statusu podmiotowego.

3.2. Skarżąca zarzuca art. 54 ust. 5 oraz ust. 6 u.d.l. nadmierne i nieuzasadnione naruszenie zasady swobody umów, wywodzonej zarówno z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (skarga II), jak również z art. 31 ust. 1 i 2 w zw. z ust. 3 Konstytucji (skarga I). Przychyla się przy tym – m.in. ze względu na zakres zakwestionowanej regulacji oraz jej status jako podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą – do dokonania oceny w świetle art. 20 i art. 22 Konstytucji „w powiązaniu z art. 31 ust. 1 i art. 31 ust. 2 zd. 2 i art. 31 ust. 3”. Ponadto podkreśla: „[d]ążąc do zachowania możliwie największej symetrii między przedmiotem zaskarżenia a wzorcem konstytucyjnym oraz zachowując logikę skargi konstytucyjnej, Skarżąca zakwestionowała art. 54 ust. 5 i ust. 6 w zakresie, w jakim przepisy te dotyczą czynności prawnych dokonywanych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej i skutkujących wstąpieniem w prawa wierzyciela”.

W piśmiennictwie i orzecznictwie jest bezsporne, że zasada swobody umów (swobody kontraktowania) nie ma rangi zasady konstytucyjnej, ale stanowi zasadę określonej gałęzi prawa, tj. prawa cywilnego, a w szczególności prawa zobowiązań. Nie oznacza to jednak, że nie ma ona swojego wymiaru i znaczenia konstytucyjnego; innymi słowy – że jest konstytucyjnie irrelevantna. Podstawą jej obowiązywania – na co wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 kwietnia 2003 r. (sygn. akt SK 24/02) – są przepisy art. 31 ust. 1 i ust. 2, a w pewnym zakresie także art. 20 i art. 22 Konstytucji. Jak stwierdził Trybunał: „Postanowienia te [art. 31 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji – uwaga własna] najbardziej odpowiadają cywilistycznej koncepcji autonomii woli”, ale równocześnie: „Zasadę swobody umów można rozpatrywać także w kontekście innych norm rangi konstytucyjnej. W pewnym zakresie jest ona związana z zasadą społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji). Oczywiście jest bowiem, że rynkowy charakter gospodarki może być urzeczywistniony tylko przez zapewnienie swobody kształtowania się stosunków ekonomicznych przez zawieranie umów, przy istnieniu mechanizmu popytu i podaży. Zasada ta akcentuje jednak w sposób szczególny pewien aspekt swobody umów, a mianowicie możliwość «rynkowego» (bez ingerencji państwa) ustalania cen towarów i usług w drodze umownej. Bez swobody umów w tym zakresie nie można zatem wyobrazić sobie funkcjonowania prawa popytu i podaży, a zatem i gospodarki rynkowej. Można więc stwierdzić, że w tym szczególnym zakresie (ustalanie ceny) obowiązywanie zasady swobody umów «wzmocnione» jest przez wskazaną wyżej zasadę konstytucyjną”.

Niezależnie od powyższych wypowiedzi, wskazujących na związek zasady swobody umów z zasadą wolności gospodarczej, należy zauważyć, że w sprawie o sygn. akt SK 24/02 Trybunał Konstytucyjny uznał art. 22 Konstytucji za wzorzec nieadekwatny, z uzasadnieniem, iż: „[...] niniejsza sprawa nie dotyczy pewnej kategorii umów, które byłyby ściśle i na zasadzie wyłączności prawnej lub faktycznej związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, co mogłoby ewentualnie uzasadniać traktowanie art. 22 Konstytucji jako miarodajnego wzorca kontroli. [...] Najem i dzierżawa są to umowy «obrotu powszechnego». Ograniczenia wprowadzone przez zakwestionowany przepis nie dotyczą tylko przedsiębiorców, ale wszystkich podmiotów stosunków prawnych, nie mają żadnego formalnego odniesienia do działalności gospodarczej”. Warto natomiast wskazać kolejny fragment, w którym sąd konstytucyjny stwierdził: „Zakwestionowany przepis i wzorzec konstytucyjny powinny pozostawać – o ile to możliwe – w takim związku, aby ich zakres przedmiotowy i podmiotowy pozwalał na jednoznaczne stwierdzenie zgodności lub niezgodności normy wyrażonej w przepisie niższej rangi z normą konstytucyjną. W niniejszej sprawie związek tego rodzaju nie zachodzi, ponieważ nie mamy do czynienia z umowami «typowymi» wyłącznie dla obrotu gospodarczego. Adresatem uprawnień wynikających z art. 22 Konstytucji są bowiem wyłącznie podmioty prowadzące (lub zamierzające prowadzić) działalność gospodarczą. Natomiast adresatem art. 673 § 3 k.c. są wszystkie podmioty stosunków cywilnoprawnych, bez względu na to, czy prowadzą działalność gospodarczą. Dlatego więc nawet w sytuacji, gdyby uzasadnione było stwierdzenie niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 22 Konstytucji – niezgodność ta mogłaby się odnosić tylko do pewnego zakresu zastosowania art. 673 § 3 k.c., obejmującego jedynie umowy zawierane w ramach wykonywania działalności gospodarczej, a więc orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego musiałoby przybrać postać orzeczenia interpretacyjnego”.

Analogiczne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 listopada 2006 r. (sygn. akt K 47/04), dotyczącym regulacji prawnej zawartej w ustawie z dnia 9 lipca 2003 r. o gwarancji zapłaty za roboty budowlane (Dz. U. Nr 180, poz. 1758; dalej: u.g.z.r.b.). Trybunał, przyjmując za własne ustalenia dokonane w sprawie o sygn. akt SK 24/02 oraz wskazując na różnice zakresu przedmiotowego i podmiotowego obydwu analizowanych zasad, stwierdził wówczas, że: „Pojmowana ogólnie swoboda umów jest [...] przede wszystkim konsekwencją proklamacji

ochrony wolności człowieka. Tak więc na płaszczyźnie konstytucyjnej to przede wszystkim art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji reguluje problematykę, która w sferze prawa cywilnego jest objęta zakresem swobody umów. Powyższe prowadzi do wniosku, że żaden z przepisów ustawy gwarancyjnej nie jest niezgodny z art. 22 Konstytucji”. W rezultacie, Trybunał stwierdził, że kwestionowane przepisy nie są niezgodne z art. 22 Konstytucji. Podobne wypowiedzi znalazły się w orzeczeniu sądu konstytucyjnego z 16 października 2014 r. (sygn. akt SK 20/12).

W nieco odmiennym tonie Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w wyroku z 21 listopada 2005 r. (sygn. akt P 10/03), w którym stwierdził m.in.: „Trybunał Konstytucyjny, respektując swą dotychczasową linię orzecniczą, podkreśla, że analiza treści normatywnych art. 22 Konstytucji ujawnia, iż zamieszczone w tym przepisie wyrażenie «wolność działalności gospodarczej» oznacza nie tylko zasadę ustrojową, lecz także zasadę wolności podmiotów w sferze działalności gospodarczej, której istotnym elementem jest zasada swobody (wolności) podmiotów w zakresie stosunków umownych. Z umieszczenia «wolności działalności gospodarczej» w rozdziale I Konstytucji dotyczącym zasad ustrojowych wynika natomiast dyrektywa, że nie należy wolności podmiotów w sferze działalności gospodarczej odrywać od mechanizmów społecznej gospodarki rynkowej. W rezultacie nie należy odrywać zagadnienia swobody umów (i ich ograniczeń) podmiotów działalności gospodarczej, jako elementu wolności działalności gospodarczej, od mechanizmów społecznej gospodarki rynkowej, jeżeli rozpatruje się to zagadnienie w ogólnospołecznym wymiarze”. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał wyraził – *obiter dicta* – akceptację dla dopuszczalności kontroli przepisów wprowadzających ograniczenia swobody umów w obrocie profesjonalnym z punktu widzenia art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Stanowisko, zgodnie z którym, jeśli dany przepis stanowi podstawę prawną umów zaliczanych do obrotu powszechnego – chociażby nawet umowy te zwyczajowo były zawierane przez przedsiębiorców – to art. 20 i art. 22 Konstytucji nie stanowią względem tego przepisu adekwatnego wzorca kontroli konstytucyjności, zajmuje także Sąd Najwyższy (zob. postanowienie SN z 22 marca 2013 r., sygn. akt III CZP 85/12). Również w literaturze przedmiotu wskazuje się, że na płaszczyźnie konstytucyjnej to przede wszystkim art. 31 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji reguluje problematykę, która w sferze prawa cywilnego jest objęta zakresem swobody umów. Przepis ten, zdaniem przedstawicieli doktryny, stanowi najbardziej ogólny, a także

podstawowy samodzielny wzorzec rekonstrukcji w tym zakresie. Natomiast pozostałe przepisy konstytucyjne w zasadzie dopełniają tę normę i wzmacniają gwarancje jej ochrony; w zależności od tego, jakich sfer dotyczy dana regulacja, mogą być one wskazane jako przepisy związkowe do art. 31 ust. 1 i ust. 2 zdanie 2 Konstytucji (J. Podkowiak, *Wolność umów i jej ograniczenia w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2015 r., s. 109 i n.).

3.3. Wypowiedzi sądu konstytucyjnego zawarte w przywołanych powyżej judykatach, w powiązaniu z brakiem orzeczeń stwierdzających zgodność lub niezgodność określonej regulacji ustawowej z art. 31 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji z uwagi na zbyt daleko idące ograniczenie zasady swobody umów, utrudniają jednoznaczną odpowiedź na pytanie o właściwy wzorzec kontroli w niniejszej sprawie. Ponieważ jednak umowy dotyczące czynności prawnych mających na celu zmianę wierzyciela mogą być zawierane zarówno w obrocie powszechnym, jak i gospodarczym, zasadnym wydaje się oparcie kontroli o wzorzec o charakterze uniwersalnym (podobną optykę przyjął Prokurator Generalny w przedstawionym stanowisku z 16 grudnia 2015 r.; PG VIII TK 111/15). Niniejsza sprawa nie dotyczy kategorii umów, które na zasadzie wyłączności prawnej lub faktycznej byłyby związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, Tym samym, biorąc pod uwagę relację treści normy kontrolowanej do wzorca, pierwszeństwo, jako adekwatnemu wzorcowi kontroli konstytucyjności w kontekście zgodności z zasadą swobody kontraktowania, należy przyznać art. 31 Konstytucji. Przepisy art. 20 i art. 22 Konstytucji stanowią wprowadzenie regulację bardziej precyzyjną, jednak odnoszącą się tylko do działalności gospodarczej. Tym samym mogłyby być punktem odniesienia dla oceny przepisów stanowiących podstawę prawną umów, które zawierać mogą wyłącznie podmioty prowadzące taką działalność.

Podsumowując, w zakresie ingerencji art. 54 ust. 5 oraz ust. 6 u.d.l. w swobodę umów zasadnym jest – w ocenie Sejmu – oparcie kontroli na art. 31 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji oraz uznanie art. 20 i art. 22 Konstytucji za nieadekwatne wzorce kontroli konstytucyjności.

3.4. W kontekście analizy przywołanych przez skarżącą wzorców warto także odnieść się do wskazanych przepisów ustawy zasadniczej związanych z ochroną własności i innych praw majątkowych oraz formułujących prawo do ich równej

ochrony. Skarżąca (skarga II) obok art. 64 ust. 2 wskazała związkowo art. 32 Konstytucji – w całości. Niemniej jednak nie przedstawiła żadnej argumentacji na rzecz niezgodności art. 54 ust. 5 i ust. 6 u.d.l. z zakazem dyskryminacji. W ocenie Trybunału, tego rodzaju braki uniemożliwiają rozpoznanie jej w zakresie dotkniętym uchybieniami (np. wyrok TK z 23 września 2014 r., sygn. akt SK 7/13). Tym samym, w zakresie kontroli zgodności art. 54 ust. 5 i ust. 6 u.d.l. z art. 32 ust. 2 Konstytucji postępowanie powinno ulec **umorzeniu** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

3.5. Kolejna kwestia, wywołująca wątpliwości natury formalnej, związana jest z przywołaniem przez skarżącą w charakterze wzorców kontroli art. 2 i art. 78 Konstytucji (*scil.* dotyczy relacji pomiędzy wskazanymi postanowieniami ustawy zasadniczej a kwestionowanym przepisem).

Zdaniem skarżącej zawarte w art. 54 ust. 5 u.d.l. przesłanki wydania lub odmowy zgody na zmianę wierzyciela w postaci „konieczności zapewnienia ciągłości udzielania świadczeń zdrowotnych” oraz „analizy sytuacji finansowej s.p.z.o.z.” ze względu na posłużenie się zwrotami niedookreślonymi, stwarzają ryzyko arbitralnego ustalania treści tych sformułowań. W odniesieniu do art. 2 Konstytucji skarżąca kwestionuje zatem nieprecyzyjne – jej zdaniem – ujęte przesłanki odmowy zgody na dokonanie czynności prawnej, W tym miejscu należy podkreślić, że w żadnym z prezentowanych stanów faktycznych skarżąca przed dokonaniem czynności prawnych nie wystąpiła o udzielenie takiej zgody do podmiotu tworzącego. W rezultacie, w tym zakresie, przepis nie znalazł zastosowania w jej przypadku.

Jedynie na marginesie można wskazać, że co prawda na tle kwestionowanego unormowania występowały rozbieżności interpretacyjne, lecz nie dotyczyły one kwestii wskazanych przez skarżącą. Jak wspomniano wcześniej problemy te dotyczyły głównie pojęcia „czynności mających na celu zmianę wierzyciela”. Co więcej, obecnie orzecznictwo sądów powszechnych oraz SN jest spójne i można mówić o ustaleniu znaczenia tego zwrotu. Trudno uznać, by skarżona regulacja była niejednoznaczna. Fragmenty, które skarżąca uznaje za niedookreślone, skierowane są do organu tworzącego spzoz. Wyrażenie zgody następuje po zasięgnięciu opinii kierownika spzoz, który jest odpowiedzialny za zarządzanie podmiotem leczniczym. Kryterium, jakim kieruje się organ, jest sytuacja

finansowa i wynik finansowy spzoz. Tym samym za punkt wyjścia bierze się wynik finansowy wynikający z analizy finansowej, na który składa się wysokość przychodów, zobowiązań oraz konieczność zapewnienia ciągłości udzielania świadczeń. Treść językowa kwestionowanego przepisu nie stwarza możliwości nadużycia władzy ani nie zastawia pułapek na jednostkę. Kryteria odnoszące się do wyniku finansowego są jasne i precyzyjne. W ocenie Sejmu stopień ogólności zastosowanych określeń: „konieczność zapewnienia ciągłości udzielania świadczeń zdrowotnych” oraz „analiza sytuacji finansowej s.p.z.o.z.” nie odbiega od akceptowanego w doktrynie i orzecznictwie trybunalskim poziomu ogólności i nie powoduje problemów z ich interpretacją.

Podobne zastrzeżenia należy podnieść w stosunku do zarzutu naruszenia przez kwestionowaną regulację art. 78 Konstytucji. Skarżąca prezentuje pogląd, że przewidziana w art. 54 ust. 5 u.d.l. zgoda (lub odmowa jej wydania) podmiotu tworzącego na dokonanie czynności skutkujących zmianą wierzyciela „stanowi jednostronne, władcze rozstrzygnięcie organu władzy publicznej, adresowane do jednostki w sposób wiążący kształtujące jej sytuację prawną”. Skoro jednak skarżąca nie wystąpiła o udzielenie zgody, to również we wskazanym zakresie przepis art. 54 ust. 5 u.d.l. nie znalazł wobec niej zastosowania.

Warto także zwrócić uwagę na niekonsekwencję skarżącej dotyczącą oceny charakteru przedmiotowej zgody. W skardze I podnosi bowiem: „Nie można wreszcie dostrzec, że «zgoda» podmiotu tworzącego nie ma charakteru decyzji administracyjnej [...]” (skarga I, s. 31). Natomiast w skardze II, w jej ocenie decyzja ta posiada cechy aktu administracyjnego i powinna podlegać kontroli instancyjnej, przy czym stroną postępowania powinien być także nabywca wierzytelności spzoz (skarga II, s. 12). Jedynie sygnalizacyjnie można wskazać, że w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest natomiast pogląd, że zgoda podmiotu tworzącego na zbycie wierzytelności przysługujących wobec samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej nie przybiera formy decyzji administracyjnej. Kwestia wyrażenia zgody lub jej odmowa nie jest także sprawą należąca do spraw z zakresu administracji publicznej. Jest ona wprawdzie wyrażana przez organ administracji publicznej, lecz równocześnie ściśle związana jest ze stosunkiem obligacyjnym łączącym podmiot leczniczy i wierzyciela. Wprawdzie organ administracji działa tu w sferze publicznej i w związku z zadaniami, jakie zostały na niego nałożone w zakresie ochrony zdrowia oraz „nadzoru” czy „kontroli” nad

majątkiem przekazany spoz, lecz kwestia wyrażenia takiej zgody lub jej odmowa nie może być rozpatrywana w oderwaniu od zobowiązania którego wierzytelność – której zgoda dotyczy – wynika. Jak wskazuje się w judykaturze: „Zgoda, o której mowa w art. 54 ust. 5 ustawy o działalności leczniczej ma charakter oświadczenia uprawnionego organu dokonywanego w ramach przyznanych temu organowi uprawnień w stosunku do majątku podmiotu leczniczego działającego w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. I choć zgoda lub jej brak ma wpływ na indywidualną sytuację wierzyciela zakładu, to nie kształtuje ona bezpośrednio i w sposób władczy jego praw lub obowiązków. To przepisy prawa uzależniają ważność czynności prawnej jaką jest zbycie wierzytelności przysługującej wobec samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej od zgody podmiotu tworzącego” (wyrok WSA w Gliwicach z 16 listopada 2012 r., sygn. akt IV SA/GI 122/12). Pogląd ten jest także aprobowany przez Naczelnego Sądu Administracyjnego, który odnosząc się do charakteru prawnego tej zgody stwierdził, iż pełni ona funkcję ochronną, nie stanowi jednak formy administrowania służbą zdrowia. Zdaniem NSA: „nie posiada ona (zgoda) cech publicznoprawnych, stąd omawiana sprawa nie ma charakteru sprawy administracyjnej. Skoro zatem decyzja może być wydana tylko w sprawie administracyjnej, przyjąć należało, że przedmiotowa zgoda nie ma znamion takiego aktu” (wyrok NSA z 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2218/12; zob. także wyrok NSA z 14 lutego 2014 r., sygn. akt. OSK 1930/12). Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej poglądy dotyczące charakteru zgody, która nie przybiera żadnej procesowej formy czynności mogącej podlegać zaskarżeniu, należy uznać wskazany w skardze II art. 78 Konstytucji za nieadekwatny wzorzec kontroli konstytucyjności.

Przedstawione powyżej poglądy pozwalają uznać, że w zakresie kontroli zgodności art. 54 ust. 5 i ust. 6 u.d.l. z art. 2 oraz z art. 78 Konstytucji postępowanie powinno ulec **umorzeniu** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

IV. Wzorce konstytucyjne

1. Zasada ochrony wolności a zasada swobody umów (swobody kontraktowania)

1.1. Wolność człowieka chroniona przez przepisy art. 31 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji postrzegana jest albo jako norma ogólna, która nie znajduje zastosowania, gdy pozostające w zbiegu przepisy szczególne określają wolności konstytucyjne, albo jako norma znajdująca zawsze zastosowanie, także wtedy gdy przepisy szczególne chronią wolność człowieka (L. Bosek [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 31, s. 758 i przywołane tam orzecznictwo i literatura). Z przepisu tego wynika obowiązek ustawodawcy nienaruszania wolności człowieka oraz jej ochrony przed ingerencjami ze strony innych podmiotów. Tylko przy tym założeniu można uzgodnić treść art. 31 ust. 1 z definicją wolności zawartą w art. 31 ust. 2 Konstytucji (*ibidem*, s. 762). W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 marca 2007 r. (sygn. akt K 28/05) podkreślono, że istotą art. 31 Konstytucji jest ochrona swobody podejmowania aktów woli i wyboru.

Jak wskazuje w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, zasada swobody umów w świetle Konstytucji powinna być rozpatrywana w pierwszej kolejności w powiązaniu z zasadą ochrony wolności człowieka (art. 31 ust. 1 Konstytucji) i zakazem zmuszania kogokolwiek do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje (art. 31 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji). Podstawą takiego założenia jest geneza zasady swobody kontraktowania oraz to, że zasada swobody umów jest normą należącą do dziedziny prawa prywatnego, dotyczy bowiem stosunków prawnych między podmiotami prawa cywilnego, a więc osobami fizycznymi i osobami prawnymi. Związek zasady swobody umów z konstytucyjną gwarancją ochrony wolności człowieka polega na tym, że obowiązek poszanowania wolności Konstytucja nakłada na wszystkie podmioty stosunków prawnych, także podmioty występujące w obrocie cywilnoprawnym. Zgodnie z art. 31 ust. 2 Konstytucji każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Zasada swobody umów nie ma zaś charakteru normy prawa publicznego, tj. – mówiąc bardzo ogólnie – nie dotyczy wyłącznie relacji państwa lub innego podmiotu prawa publicznego, występującego z pozycji władczej, w stosunku do innych podmiotów stosunków prawnych. Odnosi

się ona także do stosunków między podmiotami prawa prywatnego. Dlatego zasada swobody umów nie powinna być traktowana jako pochodna „klasycznych” praw wolnościowych (wolności człowieka i obywatela), dotyczących relacji władz publicznych i jednostek w niektórych sferach życia, ale ogólnej konstytucyjnej proklamacji wolności człowieka.

Jak wyjaśnił w cytowanym już (por. pkt III.3 stanowiska) wyroku z 29 kwietnia 2003 r. (sygn. akt SK 24/02) sąd konstytucyjny: „Obowiązująca Konstytucja w żadnym ze swoich przepisów wprost nie proklamuje zasady swobody (wolności) umów jako instytucji o randze konstytucyjnej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie oznacza to jednak, że z konstytucyjnego punktu widzenia zasada ta nie ma znaczenia. Zgodnie z jej genezą zasadę swobody umów należy widzieć w pierwszej kolejności przez pryzmat wolności jednostki, przy czym nie ma konieczności przesądzać w tym miejscu czy (i ewentualnie – w jakim zakresie), obejmuje ona również inne niż człowiek podmioty stosunków prawnych. Przepisy rozdziału II Konstytucji formułują ogólne założenie, w myśl którego «wolność człowieka podlega ochronie prawnej», a «nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje» (art. 31 ust. 1 i ust. 2 zd. 2 Konstytucji). Postanowienia te najbardziej odpowiadają cywilistycznej koncepcji autonomii woli. Bardzo istotne jest przy tym uregulowanie konstytucyjne, zgodnie z którym obowiązek poszanowania wolności człowieka ma zgodnie z art. 31 ust. 2 zd. 1 Konstytucji zastosowanie nie tylko do relacji człowieka i obywatela z państwem i władzami publicznymi, ale także do stosunków między samymi jednostkami. Z art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji w sposób najpełniejszy wynika, że nie wolno nikogo zmuszać do zawarcia umowy lub zakazywać mu zawarcia umowy, ani zmuszać do wyboru określonego kontrahenta, ani narzucać mu jej konkretnych postanowień, o ile przepisy prawa nie stanowią inaczej. Ograniczenie to dotyczy wszystkich w jednakowym stopniu. Tak pojmowana wolność człowieka, stanowiąca oczywiście tylko pewną «częstkę» całej sfery wolności człowieka, podlega ochronie konstytucyjnej”.

1.2. Ograniczenia wolności i praw są dopuszczalne wyłącznie w zakresie wyraźnie wyznaczonym przez art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jakkolwiek w orzecznictwie podkreśla się, że zakres znaczeniowy określenia „ważny interes publiczny” jest szerszy niż katalog wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji jako materialne podstawy (przesłanki) dopuszczalności ograniczenia praw i wolności

unormowanych w rozdziale II Konstytucji (zob. przykładowo wyroki TK z: 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 10/97; 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02), to przy ocenie sposobu wyważenia przez ustawodawcę kolidujących ze sobą wartości zwykło się odwoływać do metodyki „testu proporcjonalności” wypracowanej na gruncie tego ostatniego przepisu. W rezultacie, „wymóg konieczności jest spełniony, jeżeli ustanowione ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności”, to znaczy, że:

- 1) środki zastosowane przez prawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów,
- 2) muszą być one niezbędne do ochrony interesu z którym są powiązane,
- 3) ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela” (orzeczenie TK z 9 sierpnia 1998 r., sygn. akt K 28/97; pogląd ten został powtórzony m.in. w wyrokach TK z: 17 grudnia 2003 r., sygn. akt SK 15/02; 21 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 33/03).

Ustawodawca nie może „ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcje pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie” (orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94). W innym miejscu Trybunał Konstytucyjny wskazywał na konieczność „uwzględnienia przy ograniczaniu praw jednostki zasady wymagającej odpowiedniego wyważenia wagi interesu publicznego, któremu służy ograniczenie danego prawa i wagi interesów naruszonych przez takie ograniczenie” (wyrok TK z 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 33/98).

Zważywszy, że ochrona wolności i prawa nie jest absolutna i podlega ustawowemu miarkowaniu przy zastosowaniu art. 31 ust. 3 Konstytucji, w części poświęconej wzorcom kontroli należy odnieść się do konstytucyjnej zasady proporcjonalności zakotwiczonej w tym przepisie. Zgodnie z nim, „[o]graniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Przepis ten jest normatywnym źródłem zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze), zakazu naruszania istoty prawa i wolności (art. 31 ust. 3 zdanie drugie) oraz zasady wyłączności ustawy (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze).

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że zasada proporcjonalności ustala dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Ustanowione limitacje spełniają wymóg proporcjonalności, jeżeli wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym znaczeniu – zob. wyroki TK z: 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98; 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04). Przesłanka proporcjonalności *sensu stricto*, konieczna dla uznania zasadności wprowadzenia ograniczenia konstytucyjnych wolności lub praw, oznacza zatem dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka realizacji określonego interesu (wartości) podlegającego konstytucyjnej ochronie. Ocena, czy przesłanki te zostały spełnione, wymaga zatem w każdym konkretnym przypadku skonfrontowania wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu.

2. Ochrona praw majątkowych

2.1. Artykuł 64 ust. 1 Konstytucji stanowi normatywną podstawę prawa podmiotowego jednostki do żądania ochrony prawnej prawa do własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. W zgodnej opinii Trybunału Konstytucyjnego i nauki prawa, art. 64 Konstytucji określa jednak nie tylko prawo podmiotowe, ale ustanawia również ogólną zasadę ustrojową, wokół której zbudowany jest cały porządek społeczny i prawny państwa (por. np. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 64, s. 5-6; S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 32-43; wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, na tle art. 64 Konstytucji, został ugruntowany pogląd, że: „na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owo prawo mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub

też ochronę tę ograniczać” (zob. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 29 czerwca 2004 r., sygn. akt P 20/02; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05; 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 55/08).

Sposób ograniczenia prawa własności wskazuje – będący również wzorcem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie – art. 64 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym: „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Z tego przepisu wyprowadzany jest bezwzględny zakaz naruszania istoty prawa własności, co oznacza, że ustawodawca nie może przyjmować regulacji prawnych, które uniemożliwiłyby korzystanie z prawa własności (zob. wyrok TK z 21 marca 2000 r., sygn. akt K 14/99).

Z tej perspektywy należy postrzegać zarzuty skarżącej, która kwestionuje zaskarżoną regulację z uwagi na fakt, że – jej zdaniem – ustawodawca ustanowił regulację, która jest dotknięta wadami legislacyjnymi na tyle poważnymi, iż jej stosowanie prowadzi do uszczuplenia w sferze praw majątkowych skarżącej.

2.2. Stosownie do art. 64 ust. 2 Konstytucji: „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę, że powołany przepis dopełnia regulację zawartą w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji, nawiązując jednocześnie – w perspektywie konstytucyjnej regulacji ochrony własności – do ogólnej normy art. 32 ust. 1 zd. 1 Konstytucji, statuującej zasadę równości.

Istota regulacji art. 64 ust. 2 Konstytucji sprowadza się do podkreślenia, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa (zob. wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 20 października 2009 r., sygn. akt SK 15/08). Wobec tak ujętej istoty konstytucyjnego nakazu zapewnienia ochrony prawnej „równej dla wszystkich” podmiotów danego typu (postaci) prawa podmiotowego nie może ulegać wątpliwości dopuszczalność różnicowania intensyfikacji tejże ochrony w zależności od obiektywnie stwierdzalnych i relewantnych okoliczności o charakterze przedmiotowym (np. różny zakres ochrony własności nieruchomości i ruchomości czy też określonych kategorii zobowiązań, zaliczanych do zobowiązań naturalnych, wzmożony zakres ochrony prawnej dóbr kultury etc.). Jak wskazuje Trybunał: „Wyalienowanie od elementów podmiotowych ma zapewnić obiektywizację nakazu zapewnienia równej ochrony własności (innych

praw majątkowych)” (wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03). Dyrektywę równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych należy odnosić zarówno do sfery pozytywnych, jak i negatywnych obowiązków ustawodawcy, związanych z realizacją norm art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji. Z drugiej strony, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że art. 64 ust. 2 Konstytucji nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej (por. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98 oraz 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05).

2.3. W art. 32 Konstytucji unormowano zasadę równości. Nastąpiło to przez określenie w ust. 1, który jest wzorcem kontroli w niniejszej sprawie, ogólnego pojęcia i zakresu tej zasady („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”) oraz sformułowanie w ust. 2 zakazu dyskryminacji („Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”) – zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 32, s. 5 i n.; wyroki TK z: 23 października 2001 r., sygn. akt K 22/01; 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 13/02. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że istotą zasady równości jest „równe traktowanie wszystkich podmiotów charakteryzujących się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną)”. Zatem „wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących [...]. Oznacza to jednocześnie dopuszczalność różnicowania sytuacji prawnej różnych podmiotów [...]. Dopiero, jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości [...]. [...] takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 konstytucji. Niezbędna jest wówczas ocena przyjętego kryterium różnicowania [...]” (wyrok TK z 17 stycznia 2001 r., sygn. akt K 5/00; zob. też np. orzeczenie TK z 28 listopada 1995 r., sygn. akt K 17/95 oraz wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07). Trybunał Konstytucyjny stoi przy tym na stanowisku,

że: „Aby odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa, charakteryzujących się wspólną cechą istotną, należy rozstrzygnąć: 1) czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych” (wyrok TK z 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; zob. też m.in. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 7 listopada 2007 r., sygn. akt K 18/06; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07).

V. Analiza zgodności

1. Jak już wcześniej wskazano, ograniczenia obrotu zobowiązaniami spoz po raz pierwszy wprowadzono ustawą z dnia 20 października 2010 r., która weszła w życie z dniem 22 grudnia 2010 r. (ustawa zmieniająca u.z.o.z.). Obowiązująca poprzednio u.z.o.z. zawierała w art. 53 ust. 6 i ust. 7 regulację podobną do będącej przedmiotem zaskarżenia. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym czynność mająca na celu zmianę wierzyciela, w przypadku zobowiązań samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, mogła zostać dokonana po wyrażeniu zgody przez podmiot, który go utworzył. W ust. 7 przewidziano, że w przypadku naruszenia art. 53 ust. 2-6 lub art. 1 ust. 4 i ust. 5 o stwierdzenie nieważności umowy zbycia, dzierżawy, najmu, użytkowania, użyczenia aktywów trwałych spoz oraz przelewu wierzytelności mógł wystąpić do sądu także podmiot, który utworzył zakład. Z dniem 1 lipca 2011 r. przepisy te zostały zastąpione przez wskazane w niniejszej sprawie jako przedmiot kontroli art. 54 ust. 5 i ust. 6 u.d.l. (jak wskazano, regulacje obu ustaw w tym zakresie są zbieżne: obie przewidują wymóg uzyskania zgody podmiotu tworzącego na dokonanie czynności prawnej, mającej na celu zmianę wierzyciela, identyczny jest także skutek niezachowania tego warunku w postaci nieważności dokonanej czynności).

2. Ustawodawca w kodeksie cywilnym przewidział *explicite* dwie instytucje ogólne prawa zobowiązań, prowadzące do zmiany wierzyciela. Pierwsza to instytucja przelewu wierzytelności, gdy do zmiany wierzyciela dochodzi w drodze czynności prawnej, umowy zawartej przez wierzyciela z osobą trzecią (art. 509 k.c.) oraz regulacja zawarta w art. 518 k.c. dotycząca wstąpienia osoby trzeciej w prawa zaspokojonego wierzyciela tzw. subrogacja ustawowa (*cessio legis*). Subrogacja ustawowa polega na tym, że w sytuacjach określonych w tym przepisie osoba trzecia spłacając wierzyciela, nabywa spłaconą wierzytelność do wysokości dokonanej zapłaty.

Kwestionowane regulacje w art. 56 ust. 5 u.d.l. dotyczą zmian podmiotowych po stronie wierzyciela spzoz. Już w poprzednim stanie prawnym pojawił się problem wykładni pojęcia „czynność prawna mająca na celu zmianę wierzyciela” spzoz. Wątpliwości dotyczyły między innymi sytuacji, w których do zmiany dochodziło w wyniku subrogacji ustawowej. Obecnie w judykaturze utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym intencją ustawodawcy było objęcie zmienionymi przepisami wszystkich czynności prawnych, których skutkiem była zmiana wierzyciela samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Przyjęta została jednolita wykładnia tego pojęcia, zgodnie z którą obejmuje ono nie tylko umowy bezpośrednio dotyczące zmiany wierzyciela, lecz także takie, których jest ona skutkiem, a więc gdy w ich rezultacie wierzytelności z pierwotnie zawartej umowy dochodzi nowy wierzyciel. Za czynności wymagające zgody podmiotu tworzącego, a w przypadku jej braku za nieważne, zostały uznane m.in. umowy cesji – także powiernicze, faktoringu, gwarancji, subrogacji umownej i indosu wekslowego (wyrok SN z 13 stycznia 2016 r., sygn. akt II CSK 150/15).

Zagadnienie oceny skutków prawnych umowy poręczenia wierzytelności do zakładu opieki zdrowotnej zawartej bez zgody podmiotu tworzącego było także przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego, który konsekwentnie podkreśla, że z uwagi na skutek subrogacji określony w art. 518 § 1 pkt 1 k.c. jest ona czynnością prawną wymagającą takiej zgody. W szczególności SN przyjmował koncepcję nieważności takiego poręczenia. Jak już zasygnalizowano, problem oceny skutków prawnych zawarcia i wykonania umowy poręczenia, zabezpieczającej wierzytelności wobec zakładu opieki zdrowotnej, pojawił się już w poprzednio obowiązującym stanie prawnym. Podobnie jak obecnie, do umów zawieranych przez wierzycieli z spzoz wprowadzano z reguły postanowienia o zakazie cesji wierzytelności przysługujących

wobec szpitali bez wiedzy i zgody szpitala, co miało ograniczyć obrót wierzytelnościami w interesie zadłużonych jednostek leczniczych. Przed roszczeniami subrogacyjnymi poręczycieli (art. 518 § 1 pkt 1 k.c.) szpitale broniły się m.in. tym, że zawierane przez ich wierzycieli umowy poręczenia stanowiły *de facto* postać umowy faktoringu lub umowę o zbliżonych do niej skutkach prawnych. Miało to w rezultacie prowadzić do nieskuteczności poręczenia z racji naruszenia odpowiedniego *pactum de non cedendo* (art. 509 k.c.). W wyroku SN z 24 kwietnia 2008 r. (sygn. akt IV CSK 39/08) wyjaśniono, że zawarcie przez wierzyciela szpitala umowy poręczenia z innym podmiotem, mimo zawartego w umowie ze szpitalem zakazu cesji, „było wprawdzie działaniem zgodnym z treścią zobowiązania, ale nie da się ono pogodzić z zasadą rzetelności i lojalności w wykonaniu zobowiązania względem kontrahenta, bowiem naruszało jego uzasadniony interes”. Taka sytuacja może prowadzić do uznania poręczenia za nieważne jako naruszającego zasady współżycia społecznego. Z kolei w uchwale SN z 20 kwietnia 2012 r. (sygn. akt III CZP 10/12) przyjęto, że umowa poręczenia może być uznana za umowę pozorną (art. 83 § 1 k.c.), zawartą w celu ukrycia innej czynności prawnej, tj. przelewu wierzytelności wykluczonego w stosownym *pactum de non cedendo*. W swoim orzecznictwie Sąd Najwyższy wyjaśnił także, że poręczenie ma charakter akcesoryjny wobec zobowiązania podstawowego, a poręczyciel zobowiązuje się świadczyć w miejsce dłużnika, stąd płacąc cudzy dług, za który odpowiada osobiście, co do zasady wstępuje w prawa zaspokojonego wierzyciela z mocy ustawy (*cessio legis*). W przypadku umowy poręczenia nie dochodzi do przeniesienia wierzytelności na skutek czynności prawnej wierzyciela, ale do nabycia wierzytelności z mocy samego prawa przez osobę trzecią (poręczyciela), która zaspokaja wierzyciela spełniając dług formalnie własny, a materialnie cudzy (art. 518 § 1 k.c.). Jak podkreśla SN: „Skoro jednak ustawodawca wprowadził swoistą reglamentację obrotu wierzytelnościami wynikającymi ze zobowiązań samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, bez zgody organu tworzącego, to należy przyjąć, że ustawa wyłącza także subrogacyjne nabycie wierzytelności bez zgody wskazanego organu” (wyrok SN z 13 stycznia 2016 r., sygn. akt II CSK 379/15, zob. także wyroki SN z: 6 czerwca 2014 r., sygn. akt I CSK 428/13; stycznia 2015 r., sygn. akt ; 19 listopada 2014 r., sygn. akt II CSK 9/14; 6 lutego 2015 r., sygn. akt II CSK 319/14; 6 lutego 2015 r., sygn. akt II CSK 238/14; 18 lutego 2015 r., sygn. akt I CSK 110/1; 24 kwietnia 2015 r., sygn. akt II CSK 546/14; 15 maja 2015 r., sygn. akt

V CSK 400/14; 7 października 2015 r., sygn. akt I CSK 810/14; 13 stycznia 2016 r. sygn. akt II CSK 150/150). Ostatecznie wyrażono w sposób ogólny pogląd, że nieważne jest poręczenie udzielone za zobowiązania zakładu opieki zdrowotnej bez wymaganej zgody organu tworzącego ten zakład (art. 53 ust. 6 u.z.o.z.; obecnie art. 54 ust. 5 u.d.l.) (zob. wyroki SN z: 6 czerwca 2014 r., sygn. akt I CSK 428/13; 19 listopada 2014 r., sygn. akt II CSK 9/14; 24 kwietnia 2015 r., sygn. akt I CSK 664/14; czy też wyrok SN wydany w sprawie skarżącej stycznia 2015 r., sygn. akt).

Ostatecznie ukształtował się zatem pogląd, że dyspozycja art. 54 ust. 5 u.d.l. obejmuje wszystkie te czynności prawne, których istota dotyczy przekształcenia podmiotowego po stronie wierzyciela (zob. także T. Rytlewski [w:] *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, red. F. Grzegorzczak, Warszawa 2013, komentarz do art. 54, s. 191). Intencją ustawodawcy, jak podkreśla się zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie SN, było bowiem objęcie kontrolą wszystkich przypadków zmiany wierzyciela, a nie budowanie zamkniętego katalogu czynności prawnych (zob. np. wyrok SN z 19 listopada 2014 r., sygn. akt I CSK 428/13). Przyjęta została także jednolita wykładnia pojęcia „czynność prawna mająca na celu zmianę wierzyciela”, zgodnie z którą obejmuje ono nie tylko umowy bezpośrednio dotyczące zmiany wierzyciela, lecz także takie, których jest ona skutkiem. Podsumowując, zgodnie z dokonaną przez SN wykładnią art. 53 ust. 6 i ust. 7 u.z.o.z. oraz art. 54 ust. 5 i ust. 6 u.d.l. przepisy wyłączają subrogacyjne nabycie wierzytelności samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej na podstawie art. 518 § 1 pkt 1 k.c. bez zgody podmiotu tworzącego.

Konsekwencją naruszenia zasad opisanych m.in. w art. 54 ust. 5 u.d.l. jest nieważność dokonanej czynności. Przedmiotowe unormowanie ustawy o działalności leczniczej jest niejako powtórzeniem regulacji zawartej w art. 58 k.c., który określa sankcję dokonania czynności prawnej sprzecznej z ustawą lub zasadami współżycia społecznego. Jeśli przepis szczególny nie stanowi inaczej, sankcją tą jest nieważność czynności (jej części).

3. Zarzuty skarżącej dotyczące braku uzasadnionego i chronionego konstytucyjnie interesu, który podlega ochronie na podstawie art. 54 ust. 5 i ust. 6 u.d.l., a który uzasadnia ograniczenie zakresu swobody kontraktowania stron występujących w obrocie handlowym, należy uznać za bezpodstawne. Mając na

uwadze, że kwestionowana regulacja w zasadzie jest tożsama z regulacjami wprowadzonymi ustawą zmieniającą u.z.o.z., celowe wydaje się odniesienie do uzasadnienia tej zmiany. Ustawodawca wprost wskazał, że jego zamierzeniem jest ograniczenie „handlu wierzytelnościami” poprzez konieczność uzyskania zgody przez podmiot, który utworzył zakład (druk sejmowy nr 2138/VI kad.). Potrzeba ta wynika, zdaniem projektodawcy, z „konieczności wzmocnienia wpływu organu założycielskiego na zmianę wierzyciela zobowiązań samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej”, a także ograniczenia wtórnego obrotu wierzytelnościami, który wiąże się z dodatkowymi kosztami dla zakładów opieki zdrowotnej. Jak wskazano następnie w uzasadnieniu: „Przepis ten stanowi wprawdzie ograniczenie zasady wolności działalności gospodarczej, jednakże mieści się w zakresie określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP [...]. W tym przypadku wprowadzenie ograniczenia podyktowane jest względami ochrony zdrowia. Ograniczenie w proponowanej formie nie ogranicza istoty wolności działalności gospodarczej. Stwarza natomiast narzędzie dla organów założycielskich do skutecznej kontroli nad «swoimi» zakładami opieki zdrowotnej, co przyczyni się do właściwej realizacji zadań tych podmiotów w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego populacji. Przepis ten służyć będzie realizacji prawa do ochrony zdrowia wynikającego z art. 68 Konstytucji RP. Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej jest jednostką realizującą szczególnego rodzaju zadania publiczne poprzez udzielanie świadczeń zdrowotnych ratujących życie i zdrowie. Działania windykacyjne mogłyby doprowadzić do wstrzymania udzielania świadczeń zdrowotnych, a w konsekwencji do braku dostępu do tych świadczeń na danym terenie. Należy przy tym podkreślić, że decyzja podmiotu, który utworzył samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej w zakresie wyrażenia zgody, nie będzie zupełnie arbitralna. Podmiot ten będzie wydawać zgodę na dokonanie czynności prawnej mającej na celu zmianę wierzyciela w oparciu o analizę sytuacji finansowej i wynik finansowy samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej za rok poprzedni oraz uwzględniając konieczność zapewnienia ciągłości udzielania świadczeń opieki zdrowotnej”.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że zasadniczy zarzut skarżącej dotyczy ograniczenia jej swobody kontraktowania. Zarzut ten należy uznać za nietrafny. Należy ponownie podkreślić cel i charakter regulacji zawartej w art. 53 ust. 6 i ust. 7 u.z.o.z. i art. 54 ust. 5 i ust. 6 u.d.l. Przewidziano w niej szczególną reglamentację prawną obrotu wierzytelnościami, i to w interesie ogólnym, a nie tylko w interesie

samej jednostki wykonującej działalność leczniczą. Świadczą o tym wskazane w ustawie przesłanki wyrażenia zgody, czas i procedura jej udzielania, a także przyznanie legitymacji czynnej organowi założycielskiemu w sprawie o stwierdzenie nieważności czynności prowadzącej do zmiany wierzyciela. Zgoda organu założycielskiego stanowi niewątpliwie wyraz kontroli finansowej zakładu opieki zdrowotnej i ma zapewniać możliwość sprawnego wykonywania usług medycznych przez ten podmiot, a nie tylko zwykłą, formalnoprawną przesłankę skuteczności czynności prawnej wierzyciela zakładu opieki zdrowotnej. Jak wskazuje się w orzecznictwie, reglamentacyjny charakter omawianej regulacji potwierdza także przyjęcie sankcji w postaci nieważności czynności prawnej, dokonanej bez zgody organu założycielskiego (zob. wyroki SN z: 6 czerwca 2014 r., sygn. akt I CSK 428/13; 19 listopada 2014 r., sygn. akt II CSK 9/14).

Biorąc pod uwagę *ratio* kwestionowanej regulacji należy uznać, że ustawodawca w pełni świadomie zdecydował się wprowadzić pewne ograniczenia, jednak są one uzasadnione interesem publicznym, jakim jest prawo do ochrony zdrowia gwarantowane przez art. 68 Konstytucji. Wprowadzenie sankcji w postaci nieważności należy traktować jako remedium legislacyjne na brak dostatecznej skuteczności prawnej umieszczanego w umowach wierzycieli z zakładem opieki zdrowotnej *pactum de non cedendo* w stosunku do podmiotów udzielających np. poręczenia za zobowiązania szpitali (art. 57 k.c.) i wywodzących następnie roszczenia z subrogacji *ex lege* (art. 518 § 1 k.c.).

Warto także wskazać, że chociaż zgodnie z art. 509 § 1 k.c. zasadą jest zbywalność wierzytelności, to jednak ograniczenie zbywalności nie jest instytucją wyjątkową. Tytułem przykładu można wskazać art. 595 § 1 k.c. (odkup rzeczy) czy też art. 602 § 1 k.c. (pierwokup rzeczy). Prawo odkupu nie może być przelane na inną osobę z mocy wyraźnego postanowienia ustawy (art. 595 § 1 k.c.). Prawo pierwokupu jest natomiast niezbywalne bez względu na źródło jego zastrzeżenia (art. 602 § 1 k.c.). Zakaz uzasadniony jest naturą tych instytucji. Ponadto niezbywalne są wierzytelności z tytułu umowy o pracę (art. 84 k.p.) Celem jest ochrona interesów wierzyciela (pracownika). Co do zasady niezbywalne są także roszczenia odszkodowawcze, których źródłem jest czy niedozwolony (dopuszcza się cesję wierzytelności jedynie wyjątkowo, kiedy są one wymagalne i zostały uznane na piśmie lub gdy zostały przyznane prawomocnym orzeczeniem). Kolejnym przykładem jest także wierzytelność zabezpieczona hipoteką. Z ustawowych zakazów cesji

można także wymienić zakaz zbywalności lokatorskiego prawa do lokalu spółdzielczego (art. 9 ust. 3 u.s.m.). W odróżnieniu od własnościowego prawa do lokalu spółdzielczego, prawo lokatorskie do lokalu spółdzielczego stanowi wierzytelność o rozszerzonej skuteczności przysługującą członkowi spółdzielni mieszkaniowej, który uzyskał przydział do tego prawa,

Biorąc pod uwagę powyższe, należy uznać, że wynikające z kwestionowanej regulacji ograniczenie swobody umów jest usprawiedliwione, a art. 54 ust. 5 i ust. 6 u.d.l. spełnia konstytucyjne przesłanki ustanawiania ograniczeń.

Nie powinno ulegać wątpliwości, że regulacja art. 54 ust. 5 i ust. 6 u.d.l. spełnia przesłankę przydatności wprowadzanego ograniczenia swobody umów. Zdaniem skarżącej ograniczenie swobody kontraktowania i praw majątkowych cechują się irrelevantnością w stosunku do celów zaskarżonej regulacji. Jak podnosi, zmiana wierzyciela w żaden sposób nie wpływa na sytuację spzoz będącego dłużnikiem i nie stwarza zagrożenia dla ciągłości udzielania świadczeń medycznych. Odnosząc się do powyższego należy wskazać, że przede wszystkim celem spzoz jest właśnie nieprzerwane zaspokajanie istotnych potrzeb społecznych przy wykorzystaniu środków publicznych. Zadania państwa w sferze ochrony zdrowia nie sprowadzają się tylko do działań leczniczych *sensu stricto*, lecz polegają także na stworzeniu odpowiednich rozwiązań o charakterze organizacyjnym i finansowym, które mają służyć realizacji tych zadań. Swobodny obrót zobowiązaniami – bez wprowadzania ograniczeń w postaci kwestionowanej normy – rodzić może zagrożenia dla stabilności finansowej spzoz. Zjawiska takie jak wykupywanie długów czy obrót ich wierzytelnościami prowadzić mogą do destabilizacji finansowej i zakłócają działalność spzoz. Ponadto, pozasądową windykacją najczęściej zajmują się wyspecjalizowane firmy, których działalność może w ostateczności prowadzić nawet do wstrzymania udzielania świadczeń zdrowotnych. Jak wskazano w uzasadnieniu wprowadzonych regulacji: „Działania windykacyjne mogłyby doprowadzić do wstrzymania udzielania świadczeń zdrowotnych, a w konsekwencji do braku dostępu do tych świadczeń na danym terenie”. Z tego powodu należy uznać, że wynikająca z art. 54 ust. 5 i ust. 6 u.d.l. limitacja obrotu wierzytelnościami spzoz stanowi rozwiązanie mające za zadanie stabilizować sytuację finansową tych podmiotów, tym samym jest relewantna do osiągnięcia celu jakim jest zapewnienie ciągłości wykonywania działalności leczniczej.

Problem konieczności i proporcjonalności *sensu stricto* statuowanego przez art. 54 ust. 5 i ust. 6 u.d.l. ograniczenia zasady swobody umów można omówić łącznie. Pierwszy z wymienionych aspektów był już zresztą częściowo podnoszony przy wskazaniu wartości, których ochronie analizowane ograniczenie służy.

Po pierwsze – jak trafnie podnosi Sąd Najwyższy, i na co już wskazywano powyżej, wprowadzenie ograniczeń obrotu wierzytelnościami spzoz należy traktować jako *remedium legislacyjne* na brak skuteczności *pacta de non cedendo* umieszczanych w umowach wierzycieli z spzoz w stosunku do podmiotów udzielających np. poręczeń za zobowiązania szpitali (wyrok SN z 6 czerwca 2014 r., sygn. akt I CSK 428/13). Unormowania powyższe mają na względzie zapobieżenie narastaniu zadłużenia poszczególnych spzoz, co z reguły stanowi efekt komercyjnego obrotu wierzytelnościami, niezależnie od przyjętej formuły prawnej takiego obrotu i etapu uzyskiwania wspomnianego efektu. Nie można bowiem nie wziąć pod uwagę, że dochodzenie zapłaty na drodze postępowania sądowego również zwiększa obciążenie spzoz. Niesie to także ze sobą ryzyko niekontrolowanych działań windykacyjnych, mogących wpływać na wypełnianie przez szpitale swych zadań. Zakłady opieki zdrowotnej mają do spełnienia funkcje lecznicze w interesie ogólnym, a ich uczestniczenie w obrocie prawnym powinno sprzyjać niezakłóconemu wypełnianiu tych funkcji. Tym samym, także zdaniem SN, regramentacja działalności gospodarczej publicznych zakładów opieki zdrowotnej miała chronić je od „pełnego uczestnictwa w komercyjnym obrocie gospodarczym” (wyrok SN z 6 czerwca 2014 r., sygn. akt CSK 428/13). W odniesieniu do przesłanki konieczności ograniczenia słusznie wskazano w uzasadnieniu dla wprowadzanych mechanizmów, że obrót wierzytelnościami powoduje dodatkowe koszty po stronie spzoz. Jak podkreślono, nadużywanie prawa w związku z obrotem wierzytelnościami zakładów opieki zdrowotnej było zjawiskiem istotnym z punktu widzenia finansowania publicznej służby zdrowia

Po drugie – treść art. 54 ust. 5 i ust. 6 u.d.l. nie wyklucza dokonywania czynności mających na celu zmianę wierzyciela spzoz, istnieje bowiem możliwość uzyskania zgody organu tworzącego. Ograniczenie swobodnego zbycia wierzytelności przez pierwotnego wierzyciela nie jest zatem bezwzględne. Z kolei w odniesieniu do potencjalnych nabywców należy wskazać, że nawet jeśli dojdzie do nabycia – co będzie skutkowało nieważnością – to podmiot ten może na podstawie art. 410 k.c. żądać zwrotu świadczenia. Podkreślić jednak należy, że jest to podmiot

profesjonalny, który jest lub powinien być w stanie przewidzieć konsekwencje – wynikające wprost z regulacji ustawowych – w postaci nieważności i ewentualnych „komplikacji” w postaci konieczności dochodzenia roszczeń na podstawie art. 410 k.c. Oceniając „dolegliwość” kwestionowanego ograniczenia i odwołując się do wcześniejszych ustaleń nie sposób też nie zauważyć, że ustrojodawca nie zdecydował się *explicite* na konstytucjonalizację samej zasady swobody umów.

Po trzecie – oceniając czy efekty zaskarżonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów przez nią nakładanych, należy brać pod uwagę specyfikę chronionych przez nią wartości. Wynikające z art. 68 Konstytucji prawo do ochrony zdrowia daje ustawodawcy silne uzasadnienie ewentualnej ingerencji. Jak już wielokrotnie wskazywano, zarówno w orzecznictwie i doktrynie podnosi się, że „ważnym interesem publicznym” uzasadniającym obowiązywanie art. 54 ust. 5 i ust. 6 u.d.l. jest ochrona zdrowia. Ponadto, jak przyjmuje Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, „działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek zarówno z interesami innych osób, jak i interesem publicznym może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym” (wyrok TK 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 10/97; podobnie m.in. wyroki TK z: 14 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 21/03; 25 maja 2009 r., sygn. akt SK 54/08).

W ocenie Sejmu, regulacja zawarta w art. 54 ust. 5 i ust. 6 u.d.l. spełnia kryterium niezbędności i stanowi efektywną reakcję na nieskuteczność umownych regulacji obrotu wierzytelnościami. Ponadto, ustawodawca przyjął wyważone i skuteczne unormowanie, uwzględniające prawa podmiotów uczestniczących w obrocie oraz wagę wartości konstytucyjnych stanowiących uzasadnienie wprowadzonego ograniczenia.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że art. 54 ust. 5 i ust. 6 ustawy o działalności leczniczej **jest zgodny** z art. 31 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Kolejne zarzuty skarżącej związane są z ochroną praw majątkowych. Wracając w tym miejscu do poczynionej wcześniej uwagi dotyczącej statusu skarżącej, zważywszy skutek w postaci sankcji nieważności, należy podkreślić, że poniższe rozważania nie dotyczą zarzutów mających odniesienie jedynie do wierzycieli „pierwotnych” spoz. Odnosząc się do kwestii oceny zgodności art. 54

ust. 5 i 6 u.d.l. z wzorcami wynikającymi z art. 64 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji także trudno zgodzić się z zastrzeżeniami skarżącej.

Ograniczenie praw majątkowych skarżącej polega na uzależnieniu ważności czynności prawnych dokonywanych z wierzycielami od dyskrejonalnej decyzji podmiotu tworzącego. Ponadto, zdaniem skarżącej, w następstwie obowiązywania regulacji ujętej w art. 54 ust. 5 i ust. 6 u.d.l. zakres ochrony praw majątkowych jest różny, tj. zakres ochrony praw wierzycieli spoz jest mniejszy niż zakres ochrony praw przysługujących wierzycielom innych podmiotów. W ocenie skarżącej relewantną cechą wspólną tych grup jest posiadanie wierzytelności wynikającej z umowy. Zróznicowanie sytuacji tych podmiotów ze względu na status prawny dłużnika nie odpowiada wymogom relewantności i proporcjonalności (skarga II, s. 11).

Odnosząc się do powyższych zarzutów, trudno zgodzić się z twierdzeniem skarżącej, że „ochrona” zakładów opieki zdrowotnej przed obrotem ich długami w żaden sposób nie wpływa pozytywnie na funkcjonowanie tych zakładów. Jak już wskazywano, do właściwego działania systemu ochrony zdrowia niezbędne jest utrzymanie płynności finansowej tych jednostek. Trudno zgodzić się ze skarżącą co do braku związku wprowadzonych ograniczeń z realizacją zadań i obowiązków państwa w sferze ochrony zdrowia, skoro skarżone regulacje bezpośrednio dotyczą finansowej sfery funkcjonowania spoz. Aktualne pozostają przyczyny wprowadzenia ograniczeń w obrocie długami spoz: zwiększenie obciążeń spoz w związku z dochodzeniem zapłaty na drodze postępowania sądowego, ryzyko niekontrolowanych działań windykacyjnych, wpływających na wypełnianie przez te podmioty swoich zadań oraz uzyskanie nadzoru nad zmianami podmiotowymi w zakresie przysługiwania wierzytelności przeciwko spoz podmiotom innym, niż ich pierwotni wierzyciele. Zasadnym zatem wydaje się wzmocnienie wpływu organu tworzącego na zmianę wierzyciela spoz. Zadania państwa w sferze ochrony zdrowia powinny polegać również na tworzeniu warunków – w tym także finansowych – służących realizacji tych zadań. Należy zaznaczyć, że obrót wierzytelnościami powoduje dodatkowe koszty dla zakładów opieki zdrowotnej. Z kolei jak wskazuje SN dla potencjalnego nabywcy przejęcie wierzytelności może wręcz stanowić korzystną inwestycję kapitałową: „Ustalenia faktyczne dokonane w danej sprawie wskazują na komercyjny charakter standardowych «umów o współpracy w zakresie obsługi wierzytelności i udzielania poręczeń» i jednocześnie na inne (dalsze) jeszcze

sytuacji podmiotów posiadających taką samą cechę ma w tym przypadku także oparcie w normach wynikających z art. 68 jak i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W tej sytuacji zasadne jest uznanie, że art. 54 ust. 5 i ust. 6 ustawy o działalności leczniczej **jest zgodny** z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Marek Kuchciński', written in a cursive style.

Marek Kuchciński