



Warszawa, dnia 16 grudnia 2015 r.

PG VIII TK 111/15
(SK 33/15)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	17. 12. 2015
L.dz.	L. zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z połączonymi skargami konstytucyjnymi spółki M SA o stwierdzenie, że przepis art. 54 ust. 5 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 618 ze zm.) oraz przepis art. 54 ust. 6 tej ustawy, rozpatrywany w odniesieniu do wymienionego wyżej art. 54 ust. 5, w zakresie, w jakim zaskarżone przepisy dotyczą czynności prawnych dokonywanych w ramach działalności gospodarczej i skutkujących wstąpieniem w prawa wierzyciela, są niezgodne z:

- art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 1 i ust. 2 zdanie 2 Konstytucji oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,
- art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,

a ponadto, o stwierdzenie, że wspomniane art. 54 ust. 5 i ust. 6 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, w zakresie, w jakim przepisy te przewidują nieważność czynności prawnych prowadzących do subrogacji ustawowej, są niezgodne z:

- art. 22 w związku z art. 20, art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP,
- art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP,
- art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 i art. 2 Konstytucji RP,
- art. 78 Konstytucji RP

– na podstawie art. 82 ust. 2 w zw. z art. 56 pkt 5 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.)

przedstawiam następujące stanowisko:

1) art. 54 ust. 5 w zw. z art. 54 ust. 6 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 618 ze zm.) jest zgodny z art. 31 ust. 1 i art. 31 ust. 2 zd. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także jest zgodny z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz z, wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP, zasadą określoności prawa, nie jest natomiast niezgodny z art. 20 i art. 22 oraz z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

UZASADNIENIE

W skargach konstytucyjnych z dnia 5 maja 2015 r. i 17 sierpnia 2015 r., M SA (dalej: Skarżąca, Spółka) zarzuciła, że przepis art. 54 ust. 5 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 618 ze zm.; dalej: u.d.l.) i art. 54 ust. 6 tej ustawy w zakresie, w jakim odnosi się on do wyżej wymienionego art. 54 ust. 5, są zakresowo niezgodne z szeregiem przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wskazanych we wstępnej części niniejszego stanowiska.

Skarga z dnia 5 maja 2015 r. została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.

M SA jest przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą w sferze obrotu wierzytelnościami. W okresie od marca 2011 r. do lipca 2011 r. Skarżąca zawarła z dwoma wierzycielami W w J (dalej: Szpital) – mającego status samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (dalej termin ten również jako: samodzielny publiczny z.o.z. lub s.p.z.o.z.) – „umowy o współpracy w zakresie obsługi wierzytelności i udzielanie poręczeń”, a z trzecim wierzycielem – „umowę o współpracy w zakresie zarządzania płynnością”. W umowach tych Spółka udzieliła poręczenia za istniejące, niewymagalne, a także przyszłe długi owego Szpitala wobec dostawców, będących stronami wskazanych wyżej porozumień. O zawarciu umów Skarżąca zawiadomiła Szpital (dłużnika głównego). Wobec niewywiązywania się Szpitala z zobowiązań, Spółka spłaciła jego długi wobec wspomnianych wyżej trzech wierzycieli, a następnie poinformowała Szpital o dokonanej spłacie i wezwała go do uiszczenia zaległości. Pismem z dnia stycznia 2012 r. Szpital zwrócił się do Zarządu Województwa z prośbą o wyrażenie zgody na zmianę wierzyciela w stosunkach prawnych łączących Szpital z dostawcami, lecz zgoda taka nie została wyrażona.

Ostatecznie, Skarżąca wystąpiła z pozwem, domagając się od pozwanego Szpitala zapłaty kwoty stanowiącej równowartość przejętych wierzytelności. Nakazem zapłaty z dnia maja 2012 r., sygn. , Sąd Okręgowy Wydział X Gospodarczy w Ł zasądził na rzecz Spółki żadaną kwotę wraz z odsetkami i kosztami procesu. Pozwany Szpital wniósł jednak zarzuty od tego orzeczenia. Orzekający w sprawie Sąd Okręgowy w G uznał, że istota sporu sprowadzała się do rozstrzygnięcia, czy umowy poręczenia, zawarte między wierzycielami pozwanego zakładu opieki zdrowotnej a Skarżącą, były czynnościami prawnymi określonymi w art. 53 ust. 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. nr 14, poz. 89; dalej: u.z.o.z.), a następnie w jego odpowiedniku – art. 54 ust. 5 u.d.l. W ocenie

tego Sądu, pojęcie „czynności prawnej mającej na celu zmianę wierzyciela”, tak w rozumieniu art. 53 ust. 6 u.z.o.z., jak i art. 54 ust. 5 u.d.l., obejmuje swym zakresem także umowę poręczenia. Z tego powodu, w świetle obu wyżej wymienionych przepisów, konieczne było wyrażenie zgody przez organ tworzący pozwany zakład opieki zdrowotnej (tj. przez Zarząd Województwa) na zawarcie przez Skarżącą umów o współpracy w zakresie obsługi wierzytelności i udzielania poręczeń za zobowiązania Szpitala. Następstwem braku takiej zgody, wynikającym tak z art. 53 ust. 6 u.z.o.z., jak i art. 54 ust. 5 i 6 u.d.l., jest nieważność czynności prawnej prowadzącej do zmiany wierzyciela s.p.z.o.z. Kierując się przedstawionymi wyżej motywami, wyrokiem z dnia stycznia 2013 r., sygn. , Sąd Okręgowy w G uchylił nakaz zapłaty i oddalił powództwo Spółki. Wyrok ten zaskarżyła Skarżąca, wnosząc o jego zmianę przez utrzymanie w mocy nakazu zapłaty. Orzekający w postępowaniu odwoławczym Sąd Apelacyjny w K przedstawił podgląd prawny odmienny niż Sąd I instancji, albowiem przyjął, że umowa poręczenia, prowadząca do nabycia wierzytelności w drodze subrogacji ustawowej (art. 518 § 1 k.c.), nie jest umową, o której mowa w art. 53 ust. 6 u.z.o.z. lub w art. 54 ust. 5 u.d.l. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, zawarcie przez Skarżącą umów z dostawcami Szpitala nie wymagało więc uzyskania zgody Zarządu Województwa , a tym samym brak było podstaw do stwierdzenia nieważności owych porozumień. W konsekwencji, wyrokiem z dnia czerwca 2013 r., sygn. , Sąd Apelacyjny w K zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego G w ten sposób, że utrzymał w mocy nakaz zapłaty wydany przez Sąd Okręgowy w Ł

Szpital wniósł od tego wyroku skargę kasacyjną. W ocenie rozpoznającego ową skargę Sądu Najwyższego, kategoria „czynności prawnych mających na celu zmianę wierzyciela samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej”, przyjęta w art. 54 ust. 5 u.d.l., jest formułą stworzoną przez ustawodawcę jedynie na użytek ustawy o działalności leczniczej. Zamiarem prawodawcy było bowiem

ogólne wskazanie takich czynności prawnych, które prowadzą do przewidywanego przez strony umowy skutku w postaci przeniesienia wierzytelności, niezależnie od liczby etapów niezbędnych do osiągnięcia tego skutku. Sąd Najwyższy przyjął, że nie ma wątpliwości co do tego, iż umowa poręczenia jest jedną z umów o których mowa w art. 54 ust. 5 u.d.l., a w konsekwencji – wyrokiem z dnia stycznia 2015 r., sygn. – uchylił zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w K i oddalił apelację Skarżącej.

Podobny stan faktyczny legł u podstaw skargi konstytucyjnej z dnia 17 sierpnia 2015 r.

W tym przypadku, okresie od czerwca 2012 r. do września 2013 r., Spółka zawarła umowy z kilkoma wierzycielami S w R (dalej: Szpital R lub – kontekstowo – Szpital), również mającego status samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. W umowach tych – analogicznie jak w przypadku Szpitala w J – Skarżąca udzieliła poręczenia za zobowiązaniu Szpitala wobec dostawców, będących stronami owych porozumień. Skarżąca, po uregulowaniu wymagalnych należności Szpitala R wobec dostawców, pismem z dnia stycznia 2014 r. wezwała ten Szpital do zapłaty, a wobec niespełnienia świadczenia – wystąpiła z powództwem. Nakazem zapłaty z dnia maja 2014 r., sygn. , Sąd Okręgowy Wydział I Cywilny w Ł zasądził na rzecz Spółki żadaną kwotę wraz z odsetkami i kosztami procesu. Pozwany Szpital wniósł jednak sprzeciw od tego orzeczenia. Orzekający w sprawie Sąd Okręgowy w R uznał, że umowy zawarte między Skarżącą a dostawcami Szpitala R 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. Z kolei, wywieziona przez Skarżącą apelacja została oddalona wyrokiem Sądu Apelacyjnego w R z dnia kwietnia 2015 r., sygn. Sąd ten

w całości podzielił trafność poglądów prawnych zaprezentowanych wcześniej w tej samej sprawie przez Sąd Okręgowy w R

Formułując zarzuty o niekonstytucyjności art. 54 ust. 5 i ust. 6 u.d.l., w pierwszej kolejności Skarżąca podnosi (w obu skargach), że przepisy te nieproporcjonalnie ograniczają zasadę swobody umów. Ową zasadę Spółka wywodzi z art. 20 i art. 22 Konstytucji, a w skardze z dnia 5 maja 2015 r. – również z art. 31 ust. 1 i ust. 2 ustawy zasadniczej. Skarżącą twierdzi, że w świetle zasad limitowania praw i wolności, które w tym przypadku określone są przez przesłanki wynikające z art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie było dostatecznych podstaw do ograniczenia swobody kontraktowania. W obu skargach podnoszony jest też zarzut nieproporcjonalnej ingerencji prawodawcy w prawa majątkowe Skarżącej, a ponadto – w skardze z dnia 17 sierpnia 2015 r. – zarzut naruszenia zasady równej ochrony praw majątkowych. Niekonstytucyjna limitacja praw majątkowych polegać ma na ograniczeniu możliwości dysponowania nabytymi przez Skarżącą prawami majątkowymi (wierzytelnościami wobec Szpitali), a niezachowanie równości w ochronie tych praw – na niższym poziomie ustawowej ochrony praw nabywców wierzytelności wobec s.p.z.o.z. w stosunku do stopnia ochrony podmiotów posiadających wierzytelności wobec innych uczestników obrotu prawnego. Podniesione przez Spółkę okoliczności – Jej zdaniem – uzasadniały więc przywołanie jako wzorców kontroli art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W skardze z dnia 17 sierpnia 2015 r. Skarżąca dodatkowo powołuje jako wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji RP, wskazując na brak określoności przepisu art. 54 ust. 5 u.d.l. – w zakresie przesłanek warunkujących udzielenie przez organ tworzący przewidzianej w tym przepisie zgody. Ponadto, we wspomnianej skardze z dnia 17 sierpnia 2015 r., w zakresie dotyczącym naruszenia praw

majątkowych, powołana została, jako dookreślający wzorzec kontroli, wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej.

Jako samodzielny wzorzec kontroli zaproponowany został natomiast przez Spółkę art. 78 Konstytucji, albowiem – w ocenie Skarżącej – brak możliwości odwołania się od stanowiska, zajętego w trybie przewidzianym w art. 54 ust. 5 u.d.l. przez organ tworzący, naruszać ma zasadę dwuinstancyjności postępowania.

Przechodząc do analizy skarg Spółki, w pierwszej kolejności należy podnieść, że – w niemal tożsamym stanie faktycznym i prawnym – Skarżąca wykazuje brak konsekwencji w określeniu granic przedmiotu kontroli. Między obiema skargami zachodzą w tej kwestii istotne różnice. W skardze z dnia 5 maja 2015 r. wskazano bowiem, że kontroli hierarchicznej podlegać ma „art. 54 ust. 5 oraz ust. 6, 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 czynności gospodarczej i skutkujących wstąpieniem w prawa wierzyciela (...)”, a w skardze z dnia 17 sierpnia 2015 r. poddano natomiast kontroli „art. 54 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (...) – w zakresie, w jakim przepisy te przewidują nieważność czynności prawnych prowadzących do subrogacji ustawowej”. W tym wypadku nie ograniczono zakresu żądanej kontroli do zakresu zastosowania zaskarżonych przepisów w obrocie gospodarczym. Ewentualne merytoryczne orzeczenie Trybunału miałyby więc mieć – węższy lub szerszy – charakter zakresowy.

Prawidłowość takiego sposobu określenia zakresu kontroli konstytucyjnej w przedmiotowej sprawie budzi wątpliwości, zwłaszcza przy uwzględnieniu materialnej treści niektórych przepisów Konstytucji RP, powołanych przez Skarżącą jako wzorce kontroli.

Aby prawidłowo określić rysujące się w przedmiotowej sprawie problemy konstytucyjne, przed ustosunkowaniem się do kwestii poprawności przedmiotu i wzorców kontroli, zasadne wydaje się przedstawienie normatywnej treści zaskarżonych art. 54 ust. 5 i ust. 6 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej. Przepisy te mają następujące brzmienie:

„Art. 54. (...) 5. 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.

6. Czynność prawna dokonana z naruszeniem ust. 2-5 jest nieważna. (...)”

Przedstawiając historyczny kontekst zakwestionowanych w skardze rozwiązań prawnych, podnieść należy, że ograniczenia obrotu zobowiązaniami (długami) samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej wprowadzono po raz pierwszy ustawą z dnia 20 października 2010 r. o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. nr 230, poz. 1507), która weszła w życie z dniem 22 grudnia 2010 r. Przepisy art. 53 ust. 6 i ust. 7 u.z.o.z. otrzymały wówczas brzmienie:

„Art. 53. (...) 6. Czynność prawna mająca na celu zmianę wierzyciela, w przypadku zobowiązań samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, może nastąpić po wyrażeniu zgody przez podmiot, który utworzył zakład. Podmiot, który utworzył zakład, 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.

7. W przypadku naruszenia przepisów ust. 2-6 lub art. 1 ust. 4 i 5, do sądu o stwierdzenie nieważności umowy zbycia, dzierżawy, najmu, użytkowania, użyczenia aktywów trwałych samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej oraz przelewu wierzytelności może wystąpić także podmiot, który utworzył zakład. (...)”.

Z dniem 1 lipca 2011 r. przepisy te zostały zastąpione przez – poddane kontroli w niniejszej sprawie – art. 54 ust. 5 i ust. 6 u.d.l. Regulacje obu przywołanych ustaw, dotyczące materialnego zakresu przedmiotu zaskarżenia w niniejszej sprawie, są zbieżne, gdyż obie przewidują wymóg uzyskania zgody podmiotu tworzącego na dokonanie czynności prawnej, mającej na celu zmianę wierzyciela samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Identyczny jest też skutek niezachowania tego warunku, którym jest nieważność czynności dokonanej bez owej zgody.

W obu stanach prawnych w orzecznictwie sądowym pojawił się problem wykładni pojęcia „czynności prawnej mającej na celu zmianę wierzyciela samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej”. W szczególności, wątpliwości owe dotyczyły sytuacji, w których do zmiany wierzyciela dochodziło w wyniku subrogacji ustawowej, będącej następstwem zawarcia i zrealizowania umowy poręczenia, zabezpieczającej wierzytelności wobec zakładu opieki zdrowotnej i zawartej z wierzycielem takiego zakładu. W uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2014 r., sygn. I CSK 428/13 (LEX nr 1511113), dokonano przeglądu ewolucji stanowiska Sądu Najwyższego prezentowanego w tym (istotnym również dla niniejszej sprawy) zakresie. W szczególności, Sąd Najwyższy przyjmował koncepcję nieważności takiego poręczenia w związku z naruszeniem zasad współżycia społecznego (wyrok z dnia 24 kwietnia 2008 r., sygn. IV CSK 39/08, LEX nr 424361) lub pozorności poręczenia, dokonanego dla ukrycia innej czynności prawnej, tj. przelewu

wierzytelności (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2012 r., sygn. III CZP 10/12, OSNC 2012, nr 10, poz. 117). W orzecznictwie sądów powszechnych dość często pojawiał się przy tym pogląd, że skuteczne nabycie wierzytelności w następstwie zawartej z wierzycielem s.p.z.o.z. umowy poręczenia, nie jest objęte obowiązkiem uzyskania uprzedniej zgody podmiotu tworzącego na zawarcie owej umowy (tak też orzekł Sąd Apelacyjny w K we wspomnianej sprawie Skarżącej, sygn.).

Ostatecznie, w orzecznictwie Sądu Najwyższego wykształcił się i ugruntował wyrażony w sposób ogólny pogląd, że kategoria czynności prawnych mających na celu zmianę wierzyciela samodzielnego publicznego z.o.z., przyjęta tak w art. 54 ust. 5 ustawy o działalności leczniczej, jak i w art. art. 53 ust. 6 u.z.o.z., nie jest pojęciem dogmatyczno-prawnym, lecz została stworzona przez ustawodawcę jedynie na użytek tychże ustaw. Intencją prawodawcy było bowiem objęcie kontrolą organu tworzącego różnych przypadków zmiany wierzyciela s.p.z.o.z. Zdaniem Sądu Najwyższego, „[n]ie można (...) zakładać, że chodzi tu o jakiś wyczerpujący katalog takich czynności prawnych, ograniczony jedynie do przelewu wierzytelności (w jego różnych wariantach, m.in. w wariacie powierniczym), instytucji zbliżonych do przelewu (np. indosu wekslowego) lub nawiązujących do konstrukcji przelewu (np. różnych form faktoringu). Zamierzeniem ustawodawcy nie było na pewno budowanie zamkniętego katalogu czynności wspomnianych w art. 54 ust. 5 ustawy przy założeniu, że obejmuje on jedynie takie czynności prawne, w którym zmiana podmiotu uprawnionego (wierzyciela) stanowiłaby niezbędny element konstrukcyjny danej czynności (np. właśnie 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. Nie ma tu zatem znaczenia sama dogmatyczno-prawna konstrukcja tych czynności i typowa dla nich funkcja prawna. Innymi słowy, ustawodawca na pewno zmierzał do wyeliminowania takiej sytuacji, w której

w wyniku dokonania określonej czynności prawnej (niekoniecznie tylko między wierzycielem s.p.z.o.z. i osobą trzecią) pojawi się nowy wierzyciel s.p.z.o.z., dochodzący należności wynikającej z pierwotnie zawartej umowy. Rolą sądu pozostaje zatem 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 ustawy” (pow. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2014 r., sygn. I CSK 428/13; zob. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2014 r., sygn. II CSK 9/14, LEX nr 1598685). Ta linia orzecznicza została podtrzymana w szeregu dalszych rozstrzygnięć Sądu Najwyższego (*vide* – wyroki z dnia: stycznia 2015 r., sygn. , ; 24 kwietnia 2015 r., sygn. II CSK 664/14, LEX nr 1682202; 24 kwietnia 2015 r., sygn. II CSK 797/14, LEX nr 1682203; 24 kwietnia 2015 r., sygn. II CSK 546/14, LEX nr 1745793).

Odnosząc się do innych aspektów rozwiązań przewidzianych w art. 54 ust. 5 u.d.l., Sąd Najwyższy zauważył, że zgoda organu założycielskiego nie jest tylko zwykłą, formalnoprawną przesłanką skuteczności czynności prawnej wierzyciela, lecz stanowi wyraz wstępnej kontroli finansowej samodzielnego publicznego s.p.z.o.z. i ma zapewnić możliwość sprawnego wykonywania usług medycznych przez tego rodzaju podmiot. Świadczy o tym czas udzielenia zgody – *ex ante*, a nie *ex post* – oraz tryb i przesłanki jej udzielenia, a także przyznanie legitymacji czynnej organowi założycielskiemu w procesie o stwierdzenie nieważności czynności prowadzącej do zmiany wierzyciela samodzielnego publicznego z.o.z. Reglamentacyjny charakter tej regulacji potwierdza także przyjęcie kategorycznej sankcji w postaci nieważności czynności prawnej, dokonanej bez zgody organu założycielskiego (*vide* – pow. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2014 r., sygn. I CSK 428/13 i z dnia 19 listopada 2014 r., sygn. II CSK 9/14). Należy przy tym podkreślić, że w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest pogląd, iż przewidziana w art. 54 ust. 5 u.d.l. zgoda organu tworzącego nie jest aktem

administracyjnym, lecz ma charakter cywilistyczny (*vide* – wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lutego 2014 r., sygn. I OSK 1930/12 oraz z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. II OSK 2218/12, <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl>). Brak owej zgody powoduje nieważność dokonanej czynności prawnej.

Nieważność czynności prawnej – jako instytucja prawa cywilnego – jest uregulowana w art. 58 k.c. Przepis ten stanowi (w § 1), że „[c]zynność prawna sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna, chyba że właściwy przepis przewiduje inny skutek, w szczególności ten, iż na miejsce nieważnych postanowień czynności prawnej wchodzi odpowiednie przepisy”. Kodeks cywilny nie definiuje, czym jest nieważność. W literaturze i orzecznictwie podnosi się, że jest to najdalej idąca sankcja wadliwej czynności prawnej. Polega ona na tym, że – pomimo zewnętrznych pozorów konkretnej czynności – od początku (*ab initio*) owa czynność nie wywołuje zamierzonych skutków prawnych. Nieważność ma zatem charakter pierwotny, nie następczy. Nieważność bezwzględna istnieje z mocy prawa (*ipso iure*), a zatem bez potrzeby zajścia jakichkolwiek dalszych zdarzeń, a w szczególności nie jest konieczne ani oświadczenie strony czynności, ani też konstytutywne orzeczenie sądu. Orzeczenie sądowe stwierdzające nieważność czynności prawnej (wydane na skutek powództwa o ustalenie nieważności – art. 189 k.p.c. lub stanowiące przesłankę prejudycjalną innego rozstrzygnięcia) ma charakter jedynie deklaratoryjny. Nieważność działa *erga omnes*, tj. może się na nią powołać każdy (zarówno strony nieważnej czynności prawnej, jak i ich następcy prawni, wierzyciele i inne osoby, które mają w tym interes prawny). Ma przy tym charakter definitywny – co oznacza, że czynność nieważna z mocy prawa nie podlega konwalidacji. Dokonanie nieważnej czynności prawnej jest jednak zdarzeniem, które może pociągać za sobą inne, niż zamierzone przez strony, skutki prawne. W szczególności, jest to obowiązek zwrotu świadczeń (art. 410 k.c.) czy zwrotu rzeczy (art. 222 k.c.), jak również prawo żądania

ustalenia nieważności czynności prawnej (art. 189 k.c.). Dokonanie czynności nieważnej może też rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą, najczęściej na zasadzie *culpa in contrahendo* (por. A. Janiak, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, red. P. Księżak i M. Pyziak-Szafnicka, Lex, 2014 r., tezy do art. 58 k.c., pow. za wersją elektroniczną dostępną w LEX; zob. też powołane tam orzecznictwo oraz literaturę).

Przenosząc te rozważania na płaszczyznę przedmiotowej sprawy skonstatować należy, że – w świetle zaskarżonych unormowań – czynności prawne dokonane przez Spółkę z wierzycielami Szpitali są czynnościami bezwzględnie nieważnymi w rozumieniu art. 58 § 1 k.c. Umowy poręczenia zostały bowiem zawarte w sposób sprzeczny z ustawą, tj. bez uprzedniego uzyskania wymaganej przez art. 54 ust. 5 u.d.l. zgody organów tworzących Szpitale. Skarżąca, mimo tego, że wykonała zobowiązania s.p.z.o.z., nie nabyła więc skutecznie praw majątkowych (wierzytelności) będących przedmiotem owych umów. Nieważność porozumień zawartych z wierzycielami szpitali daje jednak Spółce prawo do żądania zwrotu świadczeń dokonanych przez Nią na rzecz wierzycieli Szpitali (art. 410 k.c.).

Podsumowując przedstawione wyżej wywody, zasadna wydaje się więc konstatacja, że domniemane ograniczenie praw Spółki ma swoje źródło w normatywnej treści art. 54 ust. 5 u.d.l., a nie w jednostkowych aktach stosowania owego przepisu.

Z kolei, odnosząc się do prawidłowości przywołanych przez Skarżącą wzorców kontroli, podnieść należy, że również w tym zakresie wyraźny jest brak spójności między prezentowanymi w obu skargach poglądami Spółki. W szczególności, jako wiodący wzorzec kontroli Spółka powołuje zasadę swobody umów, z tym że w pierwszej ze skarg (tj. z dnia 5 maja 2015 r.) zasada ta wywiedziona jest z art. 20 i art. 22 Konstytucji oraz z art. 31 ust. 1 i ust. 2 zd. 2 ustawy zasadniczej, zaś w skardze z dnia 17 sierpnia 2015 r. – jedynie z art. 20 i art. 22 Konstytucji RP.

Ustawa zasadnicza nie formułuje wprost zasady swobody umów. Definiując swoje stanowisko w kwestii konstytucyjnej treści tej zasady, Trybunał Konstytucyjny przyjął, że zasada swobody umów jest założeniem dotyczącym regulacji prawa prywatnego (cywilnego), a precyzyjniej – zasadą jednego z jego działów, tj. prawa zobowiązań (*vide* – art. 385¹ k.c.). Trybunał wskazał też, że związek zasady swobody umów z konstytucyjną gwarancją ochrony wolności człowieka polega na tym, że obowiązek poszanowania wolności Konstytucja nakłada na wszystkie podmioty stosunków prawnych, w tym także na podmioty występujące w obrocie cywilnoprawnym (*vide* – wyrok z dnia 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33). Z drugiej jednak strony, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, „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” (*ibidem*).

Rozważania te doprowadziły Trybunał do poglądu, że, oceniając rozwiązania normatywne w kontekście ich zgodności z zasadą swobody umów, pierwszeństwo, jako adekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności, należy przyznać przepisom rozdziału II Konstytucji (a więc przede wszystkim art. 31 ustawy zasadniczej), gdyż wolność działalności gospodarczej, w rozumieniu art. 20 i art. 22 Konstytucji, ma – jako zasada ustrojowa w sferze

praw i wolności człowieka i obywatela – charakter uzupełniający (subsydiarny) wobec uregulowań rozdziału II Konstytucji. Jednakże, zdaniem Trybunału, „w zakresie ściśle odnoszącym się do życia gospodarczego można by uznać, że art. 20 i 22 Konstytucji stanowią regulację bardziej precyzyjną, a zatem byłyby adekwatnym wzorcem kontroli. Mogłoby to więc ewentualnie dotyczyć umów, które zawierać mogą wyłącznie podmioty prowadzące działalność gospodarczą” (*ibidem*).

Przedstawiając swoje poglądy w tej kwestii, Trybunał Konstytucyjny zaprezentował również stanowisko, „że przy ocenie konstytucyjności określonych przepisów istotną rolę odgrywa pewna «symetria» konstytucyjnego wzorca i przedmiotu zaskarżenia. 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” (*ibidem*). W myśl tej tezy Trybunału, oceniając prawidłowość wzorców kontroli, przyjętych do oceny konstytucyjności ograniczania zakresu swobody umów, przede wszystkim należy ustalić, czy adresatem poddanej kontroli normy prawnej są jedynie podmioty gospodarcze, czy też wszystkie podmioty stosunków cywilnoprawnych, bez względu na to, czy prowadzą działalność gospodarczą, czy też nie. Adresatem uprawnień wynikających z art. 22 Konstytucji są bowiem wyłącznie podmioty prowadzące (lub zamierzające prowadzić) taką działalność. Oceniając normatywną treść art. 54 ust. 5 u.d.l., należy przyjąć, że, choć głównymi adresatami tego przepisu wydają się być podmioty prowadzące ową działalność, to jednak ogranicza on możliwość posługiwania się określonymi instrumentami prawnymi – czynnościami prowadzącymi do zmiany wierzyciela – których wykorzystanie nie jest normatywnie przypisane wyłącznie do działalności gospodarczej. Zaskarżony przepis, wyznaczając zakres swobody umów, może więc oddziaływać na prowadzenie działalności gospodarczej jedynie na zasadzie związku faktycznego

– a nie normatywnego. Podobne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku z dnia 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, w którym odniósł się do adekwatności art. 22 Konstytucji jako wzorca kontroli konstytucyjności art. 673 § 3 k.c. – w zakresie dotyczącym umów najmu zawieranych w ramach prowadzenia działalności gospodarczej. Trybunał przyjął wówczas, że przepisy art. 673 § 3 k.c. i art. 22 Konstytucji „pozostają w pewnym związku, skoro zastosowanie zaskarżonego przepisu może również dotyczyć osób prowadzących działalność gospodarczą. Natomiast nie ma między nimi związku normatywnego, ponieważ oba przepisy pojmowane w sposób generalny i abstrakcyjny dotyczą różnego rodzaju zachowań. Ich treść nie pokrywa się z sobą przede wszystkim z uwagi na to, że na poziomie konstytucyjnym zasada swobody umów ma podstawę w innych niż wskazane przez wnioskodawcę przepisy” (*op. cit.*).

Idąc tokiem rozumowania Trybunału Konstytucyjnego, przyjęć więc należy, że w przedmiotowej sprawie, w przypadku „orzeczenia niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 22 Konstytucji – niezgodność ta mogłaby się odnosić tylko do pewnego zakresu zastosowania (...), obejmującego jedynie umowy zawierane w ramach wykonywania działalności gospodarczej, a więc orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego musiałoby przybrać postać orzeczenia interpretacyjnego. Nie ulega wątpliwości, że co do innych umów kwestia (nawet potencjalnej) niezgodności z zasadą wolności działalności gospodarczej nie mogłaby być rozpatrywana, bowiem art. 22 Konstytucji nie dotyczy ani bezpośrednio, ani pośrednio przepisów odnoszących się do umów, których zastosowanie nie zostało ustawowo «zarezerwowane» dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą” (*ibidem*).

Przedstawione wyżej wywody prowadzą do konstatacji, że istnieje pewna niespójność między zakreślonym przez Spółkę zakresem kontroli a materialną treścią zaskarżonego unormowania art. 54 ust. 5 w zw. z art. 54 ust. 6 u.d.l. Wynikająca z tych przepisów norma prawna nie jest bowiem skierowana

wyłącznie do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, tymczasem w pierwszej ze skarg powołano jako wzorce kontroli art. 20 i 22 Konstytucji oraz art. 31 ust. 1 i ust. 2 ustawy zasadniczej, przy jednoczesnym ograniczeniu zakresu kontroli zaskarżonych przepisów jedynie do kontekstu stosowania ich do czynności podejmowanych w ramach działalności gospodarczej. W przypadku drugiej ze skarg, jako źródło zasady swobody umów wskazano natomiast jedynie art. 20 i art. 22 Konstytucji, podczas gdy zakres wnioskowanej kontroli obejmuje zaskarżone unormowanie również w kontekście stosowania go do czynności dokonywanych poza obrotem gospodarczym. Nie znajduje przy tym uzasadnienia założenie Skarżącej, że zasada swobody umów może być w przedmiotowej sprawie wywodzona jednocześnie tak z art. 20 i art. 22 Konstytucji, jak i z art. 31 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażony został jednak pogląd, że tego rodzaju wady skargi konstytucyjnej nie stanowią przeszkody do rozpoznania sprawy, jeżeli uzasadnienie owej skargi bezspornie pozwala usystematyzować zarzuty oraz zrekonstruować problemy konstytucyjne (*vide* – wyrok z dnia 16 października 2014 r., sygn. SK 20/12, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 102). Przy tym, w orzeczeniach Trybunału przyjmuje się, że zasada *falsa demonstratio non nocet* znajduje zastosowanie tak w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, jak i norm prawnych będących wzorcami owej kontroli (*vide* – wyrok z dnia 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51; por. również wyroki z dnia: 12 lipca 2005 r., sygn. P 11/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 80 i 28 października 2010 r., sygn. P 25/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 82). W tej sytuacji możliwe, a nawet konieczne, staje się przeprowadzenie rekonstrukcji rysującego się w przedmiotowej sprawie problemu konstytucyjnego.

Wątpliwości i sprzeczności dotyczące zakresu wskazanego przez Spółkę przedmiotu kontroli można usunąć poprzez pewną kompilację zakresów wskazanych w obydwu skargach i przyjęcie, że przedmiotem zaskarżenia

w przedmiotowej sprawie jest cała normatywna zawartość przepisów art. 54 ust. 5 i ust. 6 u.d.l. Przedmiotowe unormowanie winno więc zostać ocenione w kontekście stosowania go w szeroko rozumianym obrocie cywilnoprawnym, obejmującym również obrót gospodarczy. Ewentualne rozstrzygnięcie merytoryczne Trybunału Konstytucyjnego przyjmie wówczas postać tzw. orzeczenia prostego.

Należy przy tym zauważyć, że norma prawna, ograniczająca możliwość obrotu zobowiązaniami samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, interpretowana jest tak z przepisu art. 54 ust 5 u.d.l., który określa jej dyspozycję, jak i z art. 54 ust. 6 u.d.l., który – przez wprowadzenie sankcji nieważności – ową normę czyni kompletną. Zasadna wydaje się więc konstatacja, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie powinien być art. 54 ust. 5 u.d.l. rozpatrywany w związku z art. 54 ust. 6 u.d.l.

Odnosząc się natomiast do zaproponowanych przez Skarżącą wzorców kontroli, należy przyjąć, że w tej sytuacji wzorzec, wywiedziony z art. 20 i art. 22 ustawy zasadniczej, jest nieadekwatny do oceny konstytucyjności ograniczeń swobody kontraktowania, wynikających z art. 54 ust. 5 w zw. z art. 54 ust. 6 u.d.l. Przedstawiony wyżej wywód uprawnia więc do przedstawienia stanowiska, że zaskarżone unormowanie nie jest niezgodne z art. 20 i art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Kolejnymi, powołanymi przez Skarżącą wzorcami kontroli są przepisy ustawy zasadniczej związane z ochroną własności i innych praw majątkowych. Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji, „[k]ażdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. Z kolei, art. 64 ust. 2 Konstytucji stanowi, że „[w]łasność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. Na istotę własności składają się „wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim” (tak wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. P. 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5 oraz z dnia 30 października 2001 r., sygn. K 33/00,

OTK ZU nr 7/2001, poz. 217) i taki jest też ogólny zakres ochrony innych praw majątkowych. Ujęcie to koresponduje również z ujęciem doktrynalnym, zgodnie z którym „przedmiotem konstytucyjnego «prawa do własności i innych praw majątkowych» jest w istocie nie zespół praw majątkowych ukształtowanych przez ustawodawstwo zwykłe, lecz wolność majątkowa, czyli prawo jednostki do pozyskiwania i korzystania z dóbr świata zewnętrznego mających wartość ekonomiczną, do zatrzymywania ich dla siebie albo dysponowania na rzecz innych, a także pozostawiania swoim następcom – zgodnie ze swoją wolą i interesem” (B. Banaszkiwicz, *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 31). W konstytucyjnym pojęciu „inne prawa majątkowe” mieszczą się również prawa o charakterze obligacyjnym (por. L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom III, Warszawa 2003, red. L. Garlicki, komentarz do art. 64, s. 7-10; por. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97), a wydaje się być poza sporem, że zaskarżone przepisy wprowadzają ograniczenia w zakresie obrotu tego rodzaju prawami. Powyższe rozważania prowadzą więc do konkluzji, że art. 64 ust. 1 Konstytucji może być wzorcem kontroli w przedmiotowej sprawie.

Podobna sytuacja zachodzi w stosunku art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej, który formułuje podmiotowe prawo do równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. Jest to prawo podmiotowe w tym sensie, że nie tylko rodzi zobowiązanie ustawodawcy lub organu stosującego prawo do zapewnienia wszystkim równości wobec prawa, ale wyposaża podmioty w uprawnienie do żądania równej ochrony wymienionych w nim praw. Ścisłe powiązanie „równej dla wszystkich ochrony prawnej” z prawem do własności, innymi prawami majątkowymi i prawem dziedziczenia powoduje, że tak pojmowana równość staje się ich nieodłącznym aspektem, bez którego owe prawa pozbawione zostałyby swojej istoty. Równość, o której mowa

w art. 64 ust. 2 Konstytucji, nie ma zatem charakteru abstrakcyjnego, lecz odnosi się do konkretnych, wymienionych w tym przepisie praw i do zapewnienia im takiej właśnie, to jest równej ochrony (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89; 4 kwietnia 2005 r., sygn. SK 7/03, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 34; 11 maja 2010 r., sygn. SK 50/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 34).

Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podnosi się przy tym, że art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej powinien być interpretowany i stosowany w ścisłym związku z art. 32 Konstytucji, albowiem „zapewnienie «równej dla wszystkich ochrony prawnej» jest elementem «równego traktowania przez władze publiczne». Tak też rozumie to orzecznictwo TK, bo przy odnoszeniu się do zasady równości praw, które gwarantuje art. 64, jednocześnie powołuje się art. 64 ust. 2 i art. 32, zakładając, iż wynikają z nich analogiczne konsekwencje prawne (...)” [L. Garlicki, [w:] *op. cit.*, s. 15-16; por. też powołany tam wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216 oraz wyroki Trybunału z dnia: 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82; 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 27 czy 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 40).

W kontekście powyższego wywodu, powołanie przez Skarżącą – jako wzorca kontroli – art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji wydaje się być zasadne, gdyż dopiero razem przepisy te wyznaczają konstytucyjny status jednostki, który został naruszony przez zaskarżoną regulację. Konieczne wydaje się przy tym dokonanie uściślenia, gdyż, powołując jako wzorzec kontroli cały art. 32 Konstytucji, Skarżąca nie przedstawia argumentacji na rzecz niezgodności art. 54 ust. 5 w zw. z art. 54 ust. 6 u.d.l. z zakazem dyskryminacji, wyrażonym w art. 32 ust. 2 Konstytucji RP. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, tego rodzaju braki skargi uniemożliwiają rozpoznanie jej w zakresie dotkniętym uchybieniami (*vide* – wyrok z dnia 23 września 2014 r., sygn. SK 7/13, OTK ZU

nr 8/A/2014, poz. 93). Należy więc przedstawić stanowisko, że w zakresie kontroli zgodności art. 54 ust. 5 w zw. z art. 54 ust. 6 u.d.l. z art. 32 ust. 2 Konstytucji postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prawidłowe wydaje się natomiast powołanie przez Spółkę – jako wzorca kontroli – art. 2 Konstytucji, a, ściślej rzecz ujmując – wywodzonej z tego przepisu zasady określoności prawa. W wypadku skargi konstytucyjnej normy ogólne, określające zasady ustrojowe i normy adresowane do ustawodawcy, zasadniczo nie stanowią właściwego wzorca kontroli (*vide* – postanowienie Trybunał Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2002 r., sygn. SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53). W orzecznictwie Trybunału wskazuje się jednak na związki zachodzące między zasadą określoności prawa a regułami ograniczania praw i wolności wynikającymi z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, albowiem ograniczanie owo wymaga „określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny”, a „standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33; zob. też wyrok z dnia 13 lutego 2001 r., sygn. K. 19/99, OTK ZU nr 2/2001, poz. 30). Przy uwzględnieniu poglądu Trybunału Konstytucyjnego, że przepis art. 2 może stanowić wzorzec kontroli w razie powołania go przez skarżącego obok przepisu określającego, jaka wolność (lub prawo) skarżącego jest uregulowana (uregulowane) wbrew zasadom demokratycznego państwa prawnego, należy przyjąć, iż w przedmiotowej sprawie, wywodzona z art. 2 Konstytucji RP, zasada określoności prawa może stanowić wzorzec kontroli. W tym kontekście, jej rola sprowadza się do kontroli prawidłowości sposobu ograniczenia wskazanych w skardze swobód Skarżącej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia

25 maja 2009 r., sygn. SK 54/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 69 oraz 27 lutego 2014 r., sygn. P 31/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 16).

W zakresie dotyczącym ograniczenia przysługujących Spółce praw majątkowych jako dookreślający wzorzec kontroli powołana została natomiast, także wyrażona w art. 2 Konstytucji, zasada sprawiedliwości społecznej. Uzasadnienie skargi w tym zakresie nie spełnia jednak wymogów określonych w art. 65 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Skarga z dnia 17 sierpnia 2015 r. nie zawiera bowiem uzasadnienia owej tezy, które winno polegać na przedstawieniu materialnej treści tej zasady konstytucyjnej oraz wykazaniu (tj. przedstawieniu argumentacji i/lub dowodów), w jaki sposób ograniczenia praw lub wolności Spółki stanowią domniemane naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej. Uwzględniając powołany wyżej pogląd Trybunału Konstytucyjnego na brak uzasadnienia zarzutu, należy przyjąć, że – w wypadku skargi konstytucyjnej – w razie niewykazania istnienia takiego związku, zasady wyrażone art. 2 Konstytucji (lub z przepisu tego wyinterpretowane) nie stanowią dopuszczalnego wzorca kontroli. Wydanie wyroku w zakresie kontroli zgodności art. 54 ust. 5 w zw. z art. 54 ust. 6 u.d.l. z, wyrażoną w art. 2 ustawy zasadniczej, zasadą sprawiedliwości społecznej, jest więc w przedmiotowej sprawie niedopuszczalne, a zatem postępowanie w tym zakresie winno zostać umorzone na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Z kolei, nie budzi wątpliwości powołanie jako wzorca kontroli art. 31 ust. 3 Konstytucji, który określa ogólne zasady dopuszczalności ograniczania konstytucyjnych praw i wolności, a w przedmiotowej sprawie stanowi wzorzec limitacji praw Skarżącej, wynikających z art. 31 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji oraz z art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Już w tym miejscu celowe wydaje się natomiast rozważenie adekwatności powołanego przez Skarżącą, jako wzorca kontroli, art. 78 Konstytucji, statuującego zasadę dwuinstancyjności postępowania. Przepis ten obejmuje swym zakresem nie tylko postępowanie sądowe, ale również administracyjne oraz

inne postępowania, w których organ władzy publicznej wydaje akt kształtujący sytuację prawną podmiotu praw i wolności. W skardze z dnia 17 sierpnia 2015 r., Skarżąca prezentuje pogląd, że, przewidziana w art. 54 ust. 5 u.d.l., zgoda (lub odmowa zgody) podmiotu tworzącego s.p.z.o.z. na dokonanie czynności skutkującej zmianą wierzyciela stanowi jednostronne, władcze rozstrzygnięcie organu władzy publicznej, adresowane do jednostki i w sposób wiążący kształtujące jej sytuację prawną. W ocenie Spółki, decyzja ta posiada zatem cechy aktu administracyjnego i jako taka powinna podlegać kontroli instancyjnej, przy czym stroną postępowania winien być także potencjalny nabywca wierzytelności publicznej placówki służby zdrowia.

Pogląd ten – co już sygnalizowano – nie zasługuje na aprobatę. W powołanym wyroku z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. II OSK 2218/12, Naczelny Sąd Administracyjny odniósł się do charakteru prawnego owej zgody, wskazując, że tego rodzaju czynność ma charakter cywilnoprawny. Wynika to tak z materii, w której organ zajmuje stanowisko – jest to sfera stosunków cywilnoprawnych, jak i z uwarunkowań kompetencyjnych i proceduralnych. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, owa zgoda bez wątpienia pełni funkcję ochronną, nie stanowi jednak formy administrowania służbą zdrowia. Charakter zgody określonej w art. 54 ust. 5 u.d.l. nie był przedmiotem rozważań w dostępnej literaturze (*vide* – M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Lex 2014, komentarz do art. 54; pow. za wersją elektroniczną dostępną w LEX). Zarzutów dotyczących braku trybu odwoławczego w zakresie stanowiska organu tworzącego, wyrażonego w przedmiocie owej zgody, w skardze z dnia 5 maja 2015 r. nie podnosiła zresztą sama Spółka (*vide* – s. 31 skargi).

Podniesione wyżej okoliczności pozwalają więc na zaprezentowanie stanowiska, że art. 54 ust. 5 w zw. z art. 56 ust. 6 u.d.l. nie jest niezgodny z art. 78 Konstytucji RP.

Rekapitulując przedstawione wyżej wywody, które zmierzały do rekonstrukcji lub doprecyzowania przedmiotu oraz ustalenia właściwych

wzorców kontroli, należy skonstatować, że adekwatnymi wzorcami kontroli konstytucyjności art. 54 ust. 5 w zw. z art. 54 ust. 6 u.d.l. w niniejszej sprawie winny być art. 31 ust. 1 i 31 ust. 2 zd. 2 Konstytucji w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, a także wywodzona z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasada określoności prawa.

Wobec podnoszonych przez Skarżącą zarzutów, dotyczących niedookreśloności art. 54 ust. 5 u.d.l., zasadne wydaje się, by w pierwszej kolejności odnieść się do zgodności zaskarżonego przepisu właśnie z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą określoności prawa. O zasadzie tej mówi się jako o „systemie ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących, jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym” (K. Działocha, T. Balasiński, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6). Przepisy powinny być bowiem formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138; 4 listopada 2010 r., sygn. K 19/06, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 96 oraz 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8). Według Trybunału Konstytucyjnego, przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich skutków) za pomocą reguł interpretacji przyjętych na gruncie określonej

kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i konsekwencji prawnych (zob. np. postanowienie z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 18 oraz wyroki z dnia 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254 i 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67). Trzecim kryterium określoności przepisu jest jego poprawność. Oznacza ona zgodność danego unormowania z wymogami prawidłowej legislacji, których wyrazem są „Zasady techniki prawodawczej” (załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. Nr 100, poz. 928). Są to wymogi co do technicznej strony legislacji i mają wtórny charakter wobec dwóch pierwszych kryteriów. Wymóg poprawności służyć ma zapewnieniu takiego wysłowienia norm prawnych, które gwarantować będą ich precyzyjność i jasność (*vide* – powołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, *op. cit.*). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest przy tym pogląd, że wyeliminowanie przepisu, z uwagi na jego niedookreśloność, może nastąpić jedynie wyjątkowo. W powołanym wyroku z dnia 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, Trybunał wskazał, że „niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejedności w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany wtedy, gdy inne metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację, okażą się niewystarczające (...)” (*ibidem*).

Podnosząc zarzuty niedookreśloności art. 54 ust. 5 u.d.l., Skarżąca zarzuca temu przepisowi, że zawarte w nim 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 zwrotów przez podmioty tworzące. W ocenie Spółki, zajęcie stanowiska przez ten organ ma w tym przypadku cechy aktu administracyjnego zewnętrznego, lecz wobec nieprzewidzenia przez ustawodawcę trybu odwoławczego, brak jest możliwości zapewnienia przejrzystości praktyki wypełniania tych zwrotów konkretną treścią przez podmioty tworzące.

Odniesienie się do stanowiska Skarżącej wymaga przeprowadzenia testu określoności, który sprowadza się do oceny zaskarżonego przepisu w kontekście (przedstawionych już) kryteriów jego precyzyjności, jasności i prawidłowości.

Odnosząc się do spełnienia postulatu precyzyjności, należy podnieść, że w dotychczasowej praktyce stosowania art. 54 ust. 5 u.d.l., wystąpiły – co prawda – rozbieżności orzecznicze, lecz nie dotyczyły one – co już przedstawiono – zakresu wskazanego przez Skarżącą. Orzecznictwo sądowe, stosując zwykłe metody wykładni, doprowadziło jednak do precyzyjnego ustalenia normatywnego znaczenia pojęcia „czynności prawnych mających na celu zmianę wierzyciela samodzielnego publicznego z.o.z.”. Z kolei, te fragmenty zaskarżonego przepisu, które Spółka uznaje za niedookreślone, kierowane są przede wszystkim do organu tworzącego s.p.z.o.z. i uzupełnione przez kryterium wyniku finansowego uzyskanego przez s.p.z.o.z. w roku poprzedzającym wyrażenie (lub odmowę wyrażenia) zgody. Zajmując stanowisko, ów organ tworzący winien więc przyjąć za punkt wyjścia wspomniany wynik finansowy, przanalizować wysokość dotychczasowych i spodziewanych przychodów oraz zobowiązań s.p.z.o.z., a następnie (po zasięgnięciu opinii kierownika s.p.z.o.z.) ustalić, czy rozpatrywana w tym kontekście zmiana wierzyciela będzie miała wpływ na realizację podstawowego celu działania danego s.p.z.o.z., jakim jest ciągłe

udzielanie świadczeń zdrowotnych. Materialna treść zaskarżonych rozwiązań wydaje się być oczywista i nie sposób przyjąć, by ustalenie normy prawnej, wynikającej z „niedookreślonych” – zdaniem Skarżącej – regulacji u.d.l., wymagało zastosowania jakichś szczególnych środków wykładni. Tym samym, spełnienie przez art. 54 ust. 5 u.d.l. postulatu precyzyjności wydaje się być oczywiste

Nie można przy tym przyjąć, by zaskarżona regulacja art. 54 ust. 5 w zw. z art. 54 ust. 6 u.d.l. – nie tylko w zakresie uznanym przez Spółkę za niedookreślony, lecz i w całości – była wieloznaczna i nie pozwalała podmiotom, do których jest skierowana, na przewidzenie konsekwencji prawnych ich zachowań. Możliwe jest wskazanie adresatów zakresu dozwolonych i zakazanych działań oraz sankcji, jakie mogą grozić w przypadku nieprzestrzegania zakazów. Istotne znaczenie ma przy tym okoliczność, że w zakresie, w którym art. 54 ust. 5 u.d.l. uważany jest przez Skarżącą za niedookreślony, przepis ten skierowany jest do organu władzy publicznej, który dysponuje przecież wiedzą i instrumentami pozwalającymi prawidłowo odczytać i zrealizować wynikającą z owego przepisu normę prawną. Z powyżej przedstawionych rozważań wynika więc, że zaskarżone unormowanie spełnia również kryterium jasności regulacji.

Odnosząc się natomiast do kryterium poprawności, podnieść należy, że skoro zaskarżone unormowanie jest w dostatecznym stopniu jasne i precyzyjne, to z całą pewnością nie doszło do naruszenia wymogów prawidłowej legislacji, i to w stopniu uzasadniającym stwierdzenie niekonstytucyjności owego unormowania.

Przedstawione wyżej fakty, poglądy i oceny prowadzą do konstatacji, że nie ma podstaw, by uznać kwestionowaną regulację za niedookreśloną. Upoważnia to do przedstawienia stanowiska, że art. 54 ust. 5 w zw. z art. 54 ust. 6 u.d.l., jest zgodny z, wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP, zasadą określoności prawa.

Zgodność przepisu ograniczającego prawa i wolności jednostki z zasadą określoności prawa jest jednak tylko jedną z przesłanek świadczących o konstytucyjności wprowadzonej limitacji. Przechodząc do oceny proporcjonalności wprowadzonych ograniczeń, w pierwszej kolejności należy przedstawić materialną treść praw i wolności, które – zdaniem Skarżącej – miały zostać naruszone przez art. 54 ust. 5 w zw. z art. 54 ust. 6 u.d.l.

Uzupełniając rozważania na temat zasady swobody umów, podnieść należy, że jej istota polega na możliwości swobodnego wyboru sposobu własnego postępowania przy składaniu oświadczeń woli kierowanych do innych osób, a więc w sferze stosunków umownych. W prawie cywilnym definiowana jest ona jako zdolność podmiotów prawa cywilnego do kreowania stosunków prawnych w drodze dwustronnych lub wielostronnych czynności prawnych. Możliwość ta obejmuje również nawiązywanie stosunków prawnych odbiegających swą treścią od unormowań umów nazwanych prawa zobowiązań. W szerokim znaczeniu zasady swobody umów wyodrębnić można trzy jej podstawowe aspekty, a mianowicie: po pierwsze – swobodę decyzji co do zawarcia lub niezawarcia umowy, po drugie – możliwość wyboru kontrahenta (innych stron umowy), po trzecie – możliwość swobodnego kształtowania treści umowy przez strony. Część przedstawicieli doktryny za element swobody umów uważa także możliwość zawarcia umowy w dowolnej formie (A. Brzozowski, P. Machnikowski, [w:] *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna*, tom 5, Warszawa 2006, s. 419; zob. też pow. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02).

Zasada swobody umów nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Ograniczenia o charakterze ogólnym wynikają ze wspomnianego art. 351¹ k.c. stanowiącego, że „[s]trony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego”.

Ustawowe ograniczenia zasady swobody kontraktowania mogą być wprowadzone przez akty normatywne regulujące różne sfery życia społecznego. Jest przy tym oczywiste, że do owej limitacji stosuje się zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Z kolei, przedstawiając rozważania dotyczące naruszonych – zdaniem Spółki – praw majątkowych, przypomnieć należy, że konstytucyjna treść innych niż własność praw majątkowych sprowadza się do zapewnienia swobody nabywania, zachowania oraz dysponowania takimi prawami. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, że wyprowadzona z treści art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji zasada ochrony różnych – w stosunku do własności – praw majątkowych nie może być realizowana jedynie przez ustanowienie, w drodze pozytywnej aktywności prawodawcy, instytucji materialnych i proceduralnych chroniących konkretne prawa majątkowe, ale mieści w sobie również obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też tę ochronę nadmiernie ograniczać (wyrok z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 38/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40). Nie wymaga bliższego uzasadnienia teza, że żadne z praw majątkowych, zagwarantowanych w art. 64 Konstytucji, nie ma charakteru absolutnego i dopuszczalne jest ograniczanie ich przez ustawodawcę, przy czym konstytucyjne standardy ochrony innych praw majątkowych są nieco niższe niż standard ochrony własności. Każde takie ograniczenie podlegać może oczywiście weryfikacji z punktu widzenia respektowania konstytucyjnych przesłanek dopuszczalności ich wprowadzenia, a podstawowe znaczenie w tej mierze zyskują przesłanki sformułowane w art. 31 ust. 3 Konstytucji (*vide* – L. Garlicki, [w:] *op. cit.*, s. 21-22). Przepis ten określa bowiem ogólne zasady dopuszczalności ograniczania konstytucyjnych praw i wolności i w przedmiotowej sprawie stanowi wzorzec kontroli konstytucyjności wprowadzenia ograniczeń praw Skarżącej wynikających z ustawy zasadniczej. W aspekcie formalnym przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga, by

ograniczenia te były ustanawiane tylko w ustawie, a w aspekcie materialnym – dopuszcza ustanawianie tylko takich ograniczeń, które nie naruszają istoty danej wolności lub prawa podmiotowego, i tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności nakazuje, aby spośród skutecznych środków, ograniczających korzystanie z wolności i praw, wybierać środki najmniej uciążliwe dla jednostki. Przepis wprowadzający ograniczenie jest niezgodny z Konstytucją, jeżeli te same efekty można osiągnąć za pomocą środków, które w mniejszym zakresie ograniczają korzystanie z wolności lub prawa podmiotowego. Innymi słowy – stosownie do zasady proporcjonalności, proklamowanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji – „ograniczenia wolności i praw są dopuszczalne, jeżeli: 1) wprowadzona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (jest przydatna); 2) regulacja ta jest wymagana do ochrony interesu publicznego, któremu służy (jest niezbędna); a ponadto 3) jej korzyści pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (jest proporcjonalna w ścisłym tego słowa znaczeniu)” [zamiast wielu – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2009 r., sygn. SK 48/05, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 108].

Znacznie wcześniej, bo już w wyroku z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, Trybunał Konstytucyjny podniósł, że „[p]rzesłanka „konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie, sformułowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji, stanowi w pewnym sensie odpowiednik wypowiedzianych w orzecznictwie Trybunału postulatów kształtujących treść zasady proporcjonalności. Z jednej strony stawia ona każdorazowo przed prawodawcą wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w konkretnym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś – winna być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które

będą skuteczne, czyli rzeczywiście służące realizacji zamierzonych celów. Ponadto chodzi tutaj o środki niezbędne w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, albo w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to także skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa i wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi zatem pozostawać w racjonalnej i właściwej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie” (OTK ZU nr 1/1999, poz. 2).

Ocena proporcjonalności ograniczeń, wprowadzonych przez zaskarżone unormowanie, w kontekście zawartych art. 31 ust. 3 Konstytucji materialnych zasad ograniczania praw, poprzedzona być musi identyfikacją wartości pozostającej w konflikcie ze wskazanymi przez Skarżącą, przysługującymi jej wolnościami, wynikającymi z art. 31 ust. 1 i ust. 2 oraz z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP.

W trakcie procesu legislacyjnego oraz w rozstrzygnięciach sądowych podnoszono, że przesłanką wprowadzenia ograniczeń, przewidzianych przez art. 54 ust. 5 i ust. 6 u.d.l. (a wcześniej – przez art. 53 ust. 6 i ust. 7 u.z.o.z.), były względy ochrony zdrowia. W uzasadnieniu projektu wspomnianej już ustawy z dnia 20 października 2010 r. o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (którą zmieniono art. 53 ust. 6 i ust. 7 u.z.o.z.) wskazano, że „[p]otrzeba opracowania projektu wynika z konieczności wzmocnienia wpływu organu założycielskiego na zmianę wierzyciela zobowiązań samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Ponadto spowoduje ograniczenie wtórnego obrotu wierzytelnościami, co wiązało się z dodatkowymi kosztami dla zakładów opieki zdrowotnej. (...) 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” (druk sejmowy nr 2138/VI). W uzasadnieniu projektu u.d.l. (druk sejmowy nr 3849/VI) nie odniesiono się natomiast do celów, jakim służyć mają rozwiązania przewidziane w art. 54 ust. 5 i ust. 6 u.d.l., jednakże pozostawienie w niemal niezmiennym kształcie uprzednio obowiązujących zasad obrotu zobowiązaniami s.p.z.o.z. taktować należy jako wyraz przekonania prawodawcy o skuteczności i celowości istnienia owych regulacji.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd, że art. 68 Konstytucji w ustępie 1 ustanawia podmiotowe prawo do ochrony zdrowia, a w pozostałych jednostkach redakcyjnych (zwłaszcza w ust. 2) zawiera normy skierowane do ustawodawcy, nakazujące mu, przede wszystkim, stworzenie gwarancji systemowych (instytucjonalnych) realizacji tego prawa. Trybunał Konstytucyjny słusznie podkreśla przy tym wagę finansowego kontekstu organizacji i funkcjonowania systemu ochrony zdrowia. System taki powinien być (i jest) oparty jest przede wszystkim na środkach publicznych (*vide* – wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1).

Trudno więc zgodzić się z argumentami Skarżącej o braku związku wprowadzonych ograniczeń z realizacją zadań i obowiązków państwa w sferze ochrony zdrowia, skoro rozwiązania z art. 54 ust. 5 i ust. 6 u.d.l. dotyczą bezpośrednio finansowego kontekstu funkcjonowania s.p.z.o.z.

W tej sytuacji zasadne jest przyjęcie, że konstytucyjną wartością, która przemawia za wprowadzeniem ograniczeń praw i wolności Skarżącej, jest

w przedmiotowej sprawie ochrona zdrowia, będąca zarazem jedną z przewidzianych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej przesłanek limitacji praw i wolności konstytucyjnych.

Wprowadzone przez art. 54 ust. 5 i ust. 6 u.d.l. ograniczenia zasady swobody umów i praw majątkowych bez wątplenia są zgodne z formalnymi wymogami ograniczania praw i swobód konstytucyjnych, albowiem wprowadzone zostały w drodze ustawy. Ocena materialnego kontekstu zasadności tych ograniczeń wymaga natomiast przeprowadzenia testu proporcjonalności, który obejmuje ocenę przedmiotowego rozwiązania normatywnego w kontekście zasad przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto*.

W aspekcie zasady przydatności polega to na przeprowadzeniu testu racjonalności instrumentalnej, tzn. na ustaleniu, czy według dostępnego stanu wiedzy dane rozwiązanie normatywne jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nie skutków. Ocena ta winna być przy tym dokonywana na podstawie zdefiniowania celów aktu w chwili jego uchwalenia, a nie w kontekście rzeczywistych efektów wprowadzonych rozwiązań. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i doktrynie przyjmuje się, że warunków tych nie spełniają tylko takie przepisy, które utrudniają osiągnięcie celów lub nie wykazują żadnego związku z tymi celami (są irrelewantne) [vide – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2009 r., sygn. P 61/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 150].

W ocenie Skarżącej, ograniczenia zasady swobody umów i praw majątkowych, wprowadzone przez art. 54 ust. 5 w zw. z art. 54 ust. 6 u.d.l., cechować się mają właśnie irrelewantnością w stosunku do celów zaskarżonej regulacji. Według Spółki, zmiana wierzyciela s.p.z.o.z. w żaden sposób nie pogarsza bowiem sytuacji prawnej zakładu i nie stwarza zagrożenia dla ciągłości udzielania przez ów zakład świadczeń medycznych. Odnosząc się do tych argumentów, w pierwszej kolejności należy podnieść, że s.p.z.o.z. to kategoria

podmiotów, które nie prowadzą działalności gospodarczej w konstytucyjnym znaczeniu tego pojęcia, ponieważ ich celem nie jest osiągnięcie zysku, lecz nieprzerwane zaspokajanie istotnych potrzeb społecznych przy wykorzystywaniu – jak to już wspomiano – środków publicznych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 stycznia 2010 r., sygn. SK 35/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 2). Zadania państwa w sferze ochrony zdrowia nie sprowadzają się, li tylko, do działań leczniczych *sensu stricto*, lecz, przede wszystkim, polegają na stworzeniu odpowiednich rozwiązań o charakterze organizacyjnym i finansowym, służących zapewnieniu realizacji owych powinności. W tym kontekście należy podnieść, że swobodny obrót zobowiązaniami s.p.z.o.z. rodzić może – i rodził – zagrożenia dla stabilności finansowej tych podmiotów. Zauważono bowiem, że nabywcami długów s.p.z.o.z. często byli przedsiębiorcy profesjonalnie zajmujący się obrotem wierzytelnościami. Nabywca taki, po uzyskaniu nakazu zapłaty lub wyroku, kierował go do egzekucji. Najczęściej wobec s.p.z.o.z. stosowana jest egzekucja z rachunku bankowego lub z wierzytelności przysługujących tym podmiotom od Narodowego Funduszu Zdrowia za leczenie chorych. Długi s.p.z.o.z. są więc stosunkowo łatwe do wyegzekwowania i dlatego na rynku często można je sprzedać za równowartość należności głównej, co jest korzystne także dla pierwotnego wierzyciela. Dla szpitala oznacza to jednak przymusową realizację zapłaty całej wierzytelności wraz z odsetkami za zwłokę, kosztami sądowymi i kosztami egzekucji [*vide* – opinia prawna Biura Analiz Sejmowych dnia 27 lipca 2009 r. do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (do druku sejmowego nr 2138/VI), <http://www.sejm.gov.pl>; *nota bene*, w opinii tej, dostrzegając owe zależności, przedstawiono pogląd, że ograniczenia obrotu wierzytelnościami s.p.z.o.z. są niekonstytucyjne]. Ponadto, realne są sytuacje, w których może dojść do koncentracji wierzytelności w rękach jednego podmiotu. Następnie, podmiot taki zwykle dochodzi owych wierzytelności jednym pozwem (tak było też w sprawach Skarżącej). W takich przypadkach, w razie wdrożenia

egzekucji, s.p.z.o.z. narażony może być nie tylko na pozbawienie go środków znajdujących się na jego kontach bankowych, ale też na – przynajmniej czasowe – ograniczenie dopływu środków (w wyniku zajęcia wierzytelności przysługujących mu wobec NFZ). W realiach publicznej służby zdrowia, nawet przejściowe perturbacje finansowania tworzą stan, w którym spełnienie wymogu ciągłego udzielania świadczeń leczniczych staje się bardzo trudne lub wręcz niemożliwe (*vide* – pow. uzasadnienie projektu ustawy z dnia 20 października 2010 r. o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej – druk sejmowy nr 2138/VI). Z drugiej strony, jak to trafnie zauważył Sąd Najwyższy, dla potencjalnego nabywcy przejęcie wierzytelności s.p.z.o.z. jest po prostu korzystną inwestycją kapitałową (*vide* – pow. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2014 r., sygn. I CSK 428/13 i z dnia 19 listopada 2014 r., sygn. II CSK 9/14).

Z tego powodu uznać należy, że, wynikająca z art. 54 ust. 5 w zw. z art. 54 ust. 6 u.d.l., limitacja obrotu wierzytelnościami s.p.z.o.z, jako rozwiązanie prowadzące do stabilizacji sytuacji finansowej tych podmiotów leczniczych, jawi się jako relewantna do osiągnięcia celu owego unormowania, którym jest zapewnienie ciągłości wykonywania działalności leczniczej.

Z kolei, przeprowadzenie testu w zakresie kryterium niezbędności polega na ustaleniu, czy badane przepisy są niezbędne dla ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a ponadto, że spośród środków skutecznie chroniących te wartości zostały wybrane środki najmniej uciążliwe. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, „[s]tosowanie tej zasady wymaga więc rozważenia możliwych do zastosowania środków alternatywnych i określenia ich skuteczności. Jest to proces skomplikowany, ponieważ badane przepisy z reguły oddziałują na różne podmioty w różny sposób, więc dana regulacja może być dla niektórych grup jej adresatów bardziej uciążliwa, a dla innych prawie nieodczuwalna” (pow. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2009 r., sygn. P 61/08).

Przedmiotowa regulacja ogranicza prawa pierwotnego wierzyciela Szpitala poprzez uniemożliwienie mu swobodnego zbycia wierzytelności, co jest zarówno limitacją swobody kontraktowania, jak i ograniczeniem prawa do dysponowania składnikiem majątku. Należy jednak zaznaczyć, że ograniczenia te nie są bezwzględne, albowiem istnieje przecież możliwość uzyskania zgody organu tworzącego na zbycie wierzytelności. Ów wierzyciel ma też zawsze otwartą drogę do sądowego dochodzenia należności, a następnie wdrożenia postępowania egzekucyjnego. Jak już wspomniano, egzekucja długów s.p.z.o.z. jest przy tym stosunkowo łatwa i zwykle efektywna.

Z kolei, prawa podmiotów występujących jako potencjalni nabywcy wierzytelności od wierzycieli placówek publicznej służby zdrowia są limitowane głównie poprzez ograniczenie możliwości umownego nabycia owych praw majątkowych. Oczywiście jest, że również wobec nich nie jest to ograniczenie absolutne, a przy tym wydaje się cechować się nieznacznym stopniem dolegliwości. Limitacja przewidziana w art. 54 ust. 5 w zw. z art. 54 ust. 6 u.d.l. obejmuje przecież tylko część potencjalnie możliwych do nabycia długów występujących w obrocie cywilnoprawnym. W wypadku nabycia wierzytelności bez zgody organu tworzącego, w sferze wolności kontraktowania skutek naruszenia zaskarżonego unormowania jest dość istotny, gdyż okoliczność taka powoduje bezwzględną nieważność umowy. W takim przypadku łagodzona jest jednak dolegliwość w sferze praw majątkowych, a to przez wynikający z art. 410 k.c. obowiązek zbywcy wierzytelności zwrotu świadczenia otrzymanego w realizacji kontraktu nieważnego z mocy prawa.

Podnieść wreszcie należy, że wprowadzenie ograniczeń obrotu wierzytelnościami s.p.z.o.z., jak słusznie zauważył to Sąd Najwyższy, „należy traktować jako remedium legislacyjne na brak 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.)” [pow. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2014 r., sygn. I CSK 428/13].

Przedstawiony wyżej wywód daje więc podstawy do konstatacji, że rozwiązanie normatywne z art. 54 ust. 5 w zw. z art. 54 ust. 6 u.d.l. spełnia kryterium niezbędności, albowiem zastosowane przez ustawodawcę środki nie jawią się jako zbyt dolegliwe i stanowią efektywną reakcję na nieskuteczność umownych regulacji obrotu wierzytelnościami s.p.z.o.z.

Ostatnim elementem testu proporcjonalności jest sprawdzenie, czy efekty zaskarżonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela, czyli czy nie została naruszona zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu. Ta ocena powinna uwzględniać specyfikę wartości chronionych przez zaskarżoną regulację i praw, które w jej rezultacie doznają ograniczenia, a także aksjologię Konstytucji jako całości. Im bardziej cenne jest dobro naruszane i im wyższy stopień jego naruszenia, tym cenniejsza musi być wartość chroniona i wyższy stopień jej realizacji, przy czym w żadnym wypadku ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Ponadto, w doktrynie podnosi się, że zakaz nadmiernej ingerencji implikuje dążenie przez ustawodawcę do optymalizacji, tzn. do osiągnięcia stanu, w którym obydwie kolidujące dobra byłyby realizowane w najwyższym możliwym stopniu. Stawiana jest także teza, że ocena spełnienia warunku proporcjonalności *sensu stricto* nie może następować abstrakcyjnie, ale powinna być dokonywana w ramach konkretnych sytuacji faktycznych, wyznaczanych przez zaskarżony przepis (*vide* – pow. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2009 r., sygn. P 61/08).

Odnosząc się do realiów przedmiotowej sprawy, podnieść należy, że wynikające z art. 68 Konstytucji prawo do ochrony zdrowia oraz obowiązki nałożone przez ten przepis na państwo niewątpliwie dają ustawodawcy silne uzasadnienie aksjologiczne ewentualnej ingerencji w prawa i wolności konstytucyjne. Nie bez przyczyny też, wśród wartości wymienionych

w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP znalazła się przesłanka ochrony zdrowia. Ponadto, przypomnieć należy, że w sferze „innych praw majątkowych” (odmiennie niż w przypadku prawa własności) ustawodawca ma dużą swobodę kształtowania treści tego rodzaju praw [vide – L. Garlicki, [w:] *op. cit.*, s. 21-22].

W tym kontekście, oddziaływanie art. 54 ust. 5 w zw. z art. 54 ust. 6 u.d.l. na zakres swobody umów oraz prawa majątkowe podmiotów uczestniczących w obrocie prawnym jawi się jako dość istotne, ale nie nadmierne. W szczególności, dla „pierwotnych” wierzycieli s.p.z.o.z. zbycie tych wierzytelności jest jedynie zastępczą formą zaspokojenia roszczeń, zawsze bowiem wchodzi w grę dobrowolne spełnienie świadczenia przez s.p.z.o.z. lub wyegzekwowanie należności w drodze procesu. Przy tym – jak to już wspomniano – zakaz umownego zbycia wierzytelności s.p.z.o.z. nie ma przecież charakteru bezwzględny. Zakres ingerencji w prawa nabywcy wierzytelności (lub podmiotu zamierzającego nabyć taką wierzytelność) wydaje się być jeszcze mniej dolegliwy, o czym świadczy przedstawiona już argumentacja, dotycząca względności zakazu nabycia prawa, stosunkowo wąskiego zakresu obowiązywania tego zakazu oraz następstw obowiązywania zaskarżonej regulacji, tak w kontekście ograniczenia swobody kontraktowania, jak i limitacji ochrony praw majątkowych.

Przedstawione wyżej argumenty świadczą więc o tym, że w przypadku zaskarżonej regulacji ustawodawca przyjął wyważone i skuteczne unormowanie, uwzględniające prawa podmiotów uczestniczących w obrocie oraz wagę wartości konstytucyjnych stanowiących aksjologiczne uzasadnienie limitacji tych praw, a przy tym nienaruszające istoty ograniczanych wolności i praw.

Konstatacja ta upoważnia do przedstawienia stanowiska, że art. 54 ust. 5 w zw. z art. 54 ust. 6 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej jest zgodny z art. 31 ust. 1 i art. 31 ust. 2 zd. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a także jest zgodny z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Odrębnego rozważenia wymaga natomiast kwestia oceny zgodności zaskarżonych przepisów z wzorcem kontroli wynikającym z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 Konstytucji. Ów art. 64 ust. 2 Konstytucji wyposaża podmioty w uprawnienie do żądania równej ochrony wymienionych w tym przepisie praw: własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego prezentowany jest pogląd, że na gruncie art. 64 ust. 2 Konstytucji można wskazać dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego:

– po pierwsze, ochroną taką objęty jest każdy, komu przysługuje prawo majątkowe, bez względu na posiadane cechy osobowe czy inne szczególne przymioty;

– po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów.

Oznacza to, że ustawodawca, tworząc określone prawa majątkowe i mając szeroką swobodę w kreowaniu ich treści, musi liczyć się z koniecznością respektowania zasad wskazanych w art. 64 ust. 2 Konstytucji (*vide* np. – wyrok z dnia 12 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110). Jednakże, w ocenie Trybunału, zakaz różnicowania ochrony praw majątkowych pod względem podmiotowym nie wyklucza zróżnicowań o charakterze jednoznacznie przedmiotowym, związanych z istotną odmiennością sytuacji faktycznych lub prawnych (*vide* np. – wyrok z dnia 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89).

Z kolei, ściśle łącząca się z prawem do równej ochrony praw majątkowych ogólna zasada równości wobec prawa wymaga, aby podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), były traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (*vide* np. – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2011 r., sygn. SK 2/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 83). Ocena regulacji prawnej z punktu widzenia

zasady równości musi zatem zostać poprzedzona zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów oraz analizą dotyczącą ich cech wspólnych i odmiennych. W tym celu konieczne jest właściwe określenie kryterium, na podstawie którego cecha jest ustalana.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest przy tym pogląd, że ustawodawca – pod pewnymi warunkami – może jednak zróżnicować sytuację prawną podmiotów podobnych, tj. posiadających tę samą istotną cechę wspólną. Według Trybunału, argumenty uzasadniające odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą mieć: 1) charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści; innymi słowy – wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony; 2) charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) argumenty te muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych (*vide* – wyrok z dnia 22 lutego 2005 r., sygn. K 10/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 17).

Stawiając zarzut naruszenia norm art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 Konstytucji, Skarżąca wskazuje, że uregulowanie art. 54 ust. 5 w zw. z art. 54 ust. 6 u.d.l. – w Jej ocenie – stawia w uprzywilejowanej pozycji s.p.z.o.z. w stosunku do pozostałych uczestników obrotu. Teza ta nie została jednak rozwinięta. W szczególności, Spółka nie wskazuje relewantnej cechy wspólnej, która miałaby łączyć porównywane podmioty, ani też rodzaju wspólnego tym podmiotom prawa majątkowego. Tym samym, wobec niedookreśloności punktu odniesienia, brak jest możliwości przeprowadzenia dalszych rozważań w tym zakresie.

Bardziej precyzyjnie określone są natomiast zarzuty Skarżącej dotyczące

naruszenia zasad „równościowych” w innym kontekście. Spółka podnosi bowiem, że – w następstwie obowiązywania rozwiązań przewidzianych w art. 54 ust. 5 w zw. z art. 54 ust. 6 u.d.l. – zakres ochrony praw majątkowych wierzycieli s.p.z.o.z. i kontrahentów tychże wierzycieli jest mniejszy niż zakres ochrony takich praw przysługujących wierzycielom innych podmiotów (i ich kontrahentom). W ocenie Spółki, relewantną cechą wspólną obu tych grup jest posiadanie wierzytelności wynikającej z umowy, a zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych w zależności od statusu prawnego dłużnika nie odpowiada wymogom relewantności i proporcjonalności.

Przyjmując poprawność dokonanej przez Skarżącą identyfikacji relewantnej cechy wspólnej, należy więc ustalić, czy wprowadzona przez ustawodawcę dyferencjacja stopnia ochrony tego samego rodzaju praw majątkowych, przysługujących podmiotom podobnym, jest zgodna z przedstawionymi wyżej, konstytucyjnymi zasadami usprawiedliwiającyymi naruszenie równości.

W pierwszej kolejności należy podnieść, że przewidziane przez art. 54 ust. 5 w zw. z art. 54 ust. 6 u.d.l. zróżnicowanie ma charakter jednoznacznie przedmiotowy. Przeprowadzone jest ono bowiem nie w oparciu o cechę podmiotu, któremu przysługuje określone prawo majątkowe, lecz wynika z faktu posiadania przez ten podmiot określonego rodzaju wierzytelności – w tym przypadku są to wierzytelności przysługujące wobec s.p.z.o.z. Wspomniany już, określony prawem, szczególnego rodzaju cel działania tych jednostek organizacyjnych daje podstawy do uznania przyjętego kryterium zróżnicowania za istotne. Z kolei – jak to już wykazano, dokonując oceny proporcjonalności ograniczenia praw majątkowych, wynikających z art. 64 ust. 1 Konstytucji – rozwiązania zawarte w zaskarżonych przepisach są relewantne w stosunku do założonych celów regulacji. Jednoznacznie wykazano też, że waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy – w tym wypadku jest to ochrona zdrowia – niewątpliwie pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi

naruszonych interesów posiadaczy wierzytelności i stopnia ingerencji w owe interesy. Przy tym, argumenty, przemawiające w przedmiotowym przypadku za różnicowaniem sytuacji podmiotów posiadających relewantną cechę wspólną (posiadających tego samego rodzaju prawa majątkowe), w sposób oczywisty znajdują oparcie w normach konstytucyjnych wynikających z art. 68 i art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

W tej sytuacji, zasadne jest przedstawienie stanowiska, że art. 54 ust. 5 w zw. z art. 54 ust. 6 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej jest zgodny także z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hermand
Zastępca Prokuratora Generalnego