



Warszawa, dnia 25 listopada 2004 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr hab. Andrzej ZOLL

RPO-485907-XII/04/AR/TG

00-090 Warszawa Tel. centr 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek
Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności:

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

Uzasadnienie

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210 poz. 2135) w art. 112 stanowi, że

1. Pracownicy Funduszu nie mogą być jednocześnie:

- 1) świadczeniodawcami;
- 2) właścicielami zakładów opieki zdrowotnej będącymi świadczeniodawcami, o których mowa w art. 5 pkt 41 lit a, ich pracownikami, pracownikami podmiotów współpracujących ze świadczeniodawcami lub osobami współpracującymi ze świadczeniodawcami;
- 3) członkami organów lub pracownikami podmiotów, które utworzyły zakłady opieki zdrowotnej;
- 4) członkami organów lub pracownikami jednostek samorządu terytorialnego;
- 5) członkami organów zakładu ubezpieczeń prowadzącego działalność ubezpieczeniową na podstawie ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej;
- 6) właścicielami akcji lub udziałów w spółkach handlowych prowadzących podmioty, o których mowa w pkt 2;
- 7) właścicielami w spółkach handlowych więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego - w każdej z tych spółek, w przypadku innych spółek niż określone w pkt 6.

2. Pracownicy Funduszu nie mogą:

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

Zgodnie z art. 238 cyt. ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, pracownicy oddziałów wojewódzkich Narodowego Funduszu Zdrowia, utworzonych na podstawie ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz. U. Nr 45 poz.391, z późn. zm.), z dniem wejścia w życie ustawy, stają się z mocy prawa pracownikami Funduszu, zatrudnionymi na stanowiskach pracy we właściwych oddziałach wojewódzkich NFZ. Podobnie, pracownicy centrali Narodowego Funduszu Zdrowia utworzonego na podstawie ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r., stają się z mocy prawa, pracownikami Funduszu zatrudnionymi na stanowiskach pracy w centrali tego Funduszu.

Ustawa o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia, która zgodnie z art. 251 powołanej ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r, utraciła moc dniem 1 października 2004 r., nie przewidywała żadnych ograniczeń odnośnie do dodatkowego zatrudniania i zarabkowania przez pracowników Narodowego Funduszu Zdrowia. Natomiast ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, mimo wprowadzenia wymienionych wyżej

ograniczeń, nie zawiera przepisów przejściowych, które pozwoliłyby pracownikom na dostosowanie swojej sytuacji do nowego prawa.

Zasada państwa prawnego wymaga, jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, by zmiana prawa pociągająca za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była przy uwzględnieniu odpowiedniej *vacatio legis*. Stwarza to bowiem zainteresowanym podmiotom możliwość przystosowania się do nowej sytuacji prawnej. Sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją winna być poddana takim przepisom przejściowym, które gwarantują niezbędny czas na dokończenie przedsięwzięć, podjętych na podstawie wcześniejszej regulacji w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny.

Zasada zaufania do państwa i stanowiącego przez nie prawa nakazuje ustawodawcy należyte zabezpieczenie "interesów w toku", a zwłaszcza należyłą realizację uprawnień nabytych na podstawie poprzednich przepisów. W orzeczeniu z 3 grudnia 1996 r. (K. 25/95), Trybunał Konstytucyjny stwierdził: "W demokratycznym państwie prawnym stanowanie i stosowanie prawa nie może być pułapką dla obywatela, a obywatel powinien mieć możliwość układania swoich spraw w zaufaniu, iż nie naraża się na niekorzystne skutki prawne podjętych decyzji i działań niemożliwe do przewidzenia w chwili podejmowania tych działań".

Z powyższych przyczyn, brak przepisów przejściowych przy wprowadzeniu uregulowań zawartych w art. 112 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, narusza konstytucyjną zasadę należytego zabezpieczenia interesów w toku, zawartą w konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego, a więc pozostaje w kolizji z art. 2 Konstytucji RP.

W odniesieniu do art. 112 ust 2 pkt 1 o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, stosownie do którego pracownicy Funduszu nie mogą podejmować zatrudnienia u innego pracodawcy bez zgody Prezesa Funduszu, należy wskazać na definicję pojęcia zatrudnienia, wynikającą z art. 2 ust 1 pkt 25 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (tekst jedn. z 2003 r., Dz. U, nr 58 poz. 514). W myśl tego przepisu, pojęcie „zatrudnienie” - oznacza wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego oraz umowy o pracę nakładczą. Z takiej definicji wynika zatem, że zatrudnieniem w rozumieniu ustawy nie jest np. świadczenie pracy w oparciu o umowę cywilnoprawną a więc umowę zlecenia, bądź umowę o dzieło. W konsekwencji więc, nastąpiło zróżnicowanie sytuacji pracowników Funduszu zatrudnionych u innego pracodawcy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego oraz umowy o pracę nakładczą w relacji do pracowników Funduszu, działających na rzecz innego pracodawcy na podstawie umowy zlecenia lub umowy o dzieło.

W dotychczasowym, utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości najogólniej rzecz biorąc oznacza:

- nakaz jednakowego traktowania równych i podobnego traktowania podobnych,
- dopuszczalność uzasadnionych różnicowań,
- wiązanie równości z zasadą sprawiedliwości.

W orzeczeniu z dnia 9 marca 1988 r. (U 7/87) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że "konstytucyjna zasada równości wobec prawa (równości w prawie) (...) polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących". Oceniając konkretną regulację prawną z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości trzeba w pierwszej kolejności ustalić czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej.

W rozważaniach, czy omawiany art. 112 ust. 2 pkt 1 ustawy narusza konstytucyjną zasadę równości, niezbędna jest dodatkowa ocena kryterium, na podstawie którego ustawodawca dokonał wskazanego różnicowania. Aby różnicowanie to było zasadne, musi mieć charakter relewantny, a więc musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których ta norma jest zawarta. Musi także służyć realizacji tego celu i treści przepisu. Analiza ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych nie daje żadnej wskazówki, która uzasadniałaby przyjęte rozwiązanie.

Za wprowadzeniem omawianego rozwiązania nie przemawia również konieczność realizacji wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej. Zasada ta wymaga, aby różnicowanie poszczególnych ludzi pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic sytuacji tych ludzi. Różnicowanie musi być uznane za dyskryminację, jeżeli nie znajduje uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W niniejszej sprawie istnieją przesłanki do postawienia takiego zarzutu. Nie można bowiem uznać za sprawiedliwe społecznie faworyzowanie przez ustawodawcę pracowników Funduszu wykonujących pracę na rzecz innych podmiotów w formie umów cywilno-prawnych, a dyskryminowanie tych pracowników, którzy „podejmują zatrudnienie u innego pracodawcy”.

Uwagi powyższe uzasadniają wniosek, że art. 112 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w zakresie, w jakim przepis ten różnicuje sytuację prawną pracowników Funduszu wykonujących pracę na rzecz innych podmiotów w formie umów cywilno-prawnych od tych pracowników, którzy „podejmują zatrudnienie u innego pracodawcy”, pozostaje w sprzeczności z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Wymaga podkreślenia, że w sprawie niniejszej do Ministra Zdrowia skierowane zostało wystąpienie o zbadanie, czy art. 112 ustawy zachowuje zasadę proporcjonalności między dobrem chronionym - interesem publicznym, a dobrem podlegającym ograniczeniu - prawem jednostki. Minister Zdrowia nie podzielił wątpliwości w tym względzie stwierdzając, że wynikają one z niewłaściwej interpretacji przepisów ustawy, polegającej na „zastosowaniu wyłącznie wykładni językowej do omawianego stanu prawnego”.

W związku z powyższym wnoszę jak we wstępie.

Prof. dr hab. Andrzej Zoll