



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 9 września 2020 r.

Pozycja 42

WYROK

z dnia 25 sierpnia 2020 r.

Sygn. akt SK 33/15*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Leon Kieres
Mariusz Muszyński
Jakub Stelina – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 sierpnia 2020 r., połączonych skarg konstytucyjnych spółki M. SA:

- 1) z 5 maja 2015 r. o zbadanie zgodności art. 54 ust. 5 oraz ust. 6 (w zakresie, w jakim odsyła do ust. 5) ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 217, ze zm.) w zakresie, w jakim dotyczą czynności prawnych dokonywanych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej i skutkujących wstąpieniem w prawa wierzyciela, z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie oraz art. 31 ust. 3 a także z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 2) z 17 sierpnia 2015 r. o zbadanie zgodności art. 54 ust. 5 i 6 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przewidują nieważność czynności prawnych prowadzących do subrogacji ustawowej, z art. 22 w związku z art. 20, art. 31 ust. 3 i art. 2, z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 i art. 2 oraz z art. 78 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 54 ust. 5 w związku z art. 54 ust. 6 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2020 r. poz. 295 i 567) jest zgodny z art. 31 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 3 września 2020 r. w Dz. U. poz. 1521.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skargach konstytucyjnych z 5 maja i 17 sierpnia 2015 r. spółka M. SA (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 217, ze zm.; dalej: u.d.l.).

W skardze konstytucyjnej z 5 maja 2015 r. skarżąca zakwestionowała zgodność art. 54 ust. 5 oraz ust. 6 u.d.l. (w zakresie, w jakim odsyła do ust. 5 u.d.l.) z art. 20 i art. 22 związku z art. 31 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie oraz art. 31 ust. 3, a także z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zarzut niezgodności ma charakter zakresowy i dotyczy czynności prawnych dokonywanych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, skutkujących wstąpieniem w prawa wierzyciela.

W skardze konstytucyjnej z 17 sierpnia 2015 r. skarżąca wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 54 ust. 5 i 6 u.d.l. w zakresie, w jakim przewidują nieważność czynności prawnych prowadzących do subrogacji ustawowej, z art. 22 w związku z art. 20, art. 31 ust. 3 i art. 2, z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2, a także z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 i art. 2 oraz z art. 78 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna z 5 maja 2015 r. została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego:

W 2010 r. i w 2011 r. podmioty prowadzące działalność gospodarczą (dalej: dostawcy) zawarły umowy z placówką służby zdrowia (dalej też: zakład, s.p.z.o.z.) na dostawę leków i produktów farmaceutycznych oraz wykonywanie usług. We wszystkich umowach strony postanowiły, że bez zgody zamawiającego nie jest możliwe przeniesienie wierzytelności wynikających z przedmiotowych umów na osoby trzecie, ani jakiegokolwiek rozporządzenie nimi. W szczególności ustalono, że wierzytelność nie może być przedmiotem zabezpieczenia zobowiązań dostawcy ani nie mogą być dokonywane inne czynności w celu przystąpienia osoby trzeciej do zobowiązań zamawiającego.

Skarżąca w 2011 roku zawarła umowy dotyczące współpracy w zakresie obsługi wierzytelności i udzielania poręczeń a także zarządzania płynnością przysługujących tym przedsiębiorcom wierzytelności wobec s.p.z.o.z. z tytułu dostarczonych zakładowi towarów i świadczonych usług. Na podstawie tych różnie nazwanych umów skarżąca podjęła *de facto* te same zobowiązania: poręczyła za istniejące oraz niewymagalne (jak również przyszłe) zobowiązania zakładu wobec dostawców. Skarżąca, przed zawarciem umów, nie wystąpiła do podmiotu tworzącego s.p.z.o.z. o wyrażenie zgody na zamianę wierzyciela w trybie art. 54 ust. 5 u.d.l. Z uwagi na brak zapłaty przez s.p.z.o.z. należności względem dostawców, skarżąca spłaciła wymagalne należności s.p.z.o.z. wobec dostawców, a następnie – powołując się na art. 518 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.) i uznając, że wstąpiła w prawa wierzyciela – zażądała od zakładu zapłaty kwoty odpowiadającej wysokości dokonanej zapłaty na rzecz dostawców.

Realizując uprawnienia do dochodzenia przejętych wierzytelności, skarżąca wystąpiła z powództwem o zapłatę. Sąd Okręgowy w Ł. wydał nakaz zapłaty w postępowaniu nakazowym. Na skutek sprzeciwu wniesionego przez pozwany s.p.z.o.z., Sąd Okręgowy w G. uchy-

lił nakaz zapłaty w całości i oddalił powództwo. Sąd przychylił się do stanowiska pozwanego o nieważności umów, w wykonaniu których skarżąca spłaciła należności s.p.z.o.z. wobec dostawców. Zdaniem sądu ważność umów zawartych w celu zmiany wierzyciela – w świetle art. 54 ust. 5 u.d.l. – uzależniona jest od zgody podmiotu tworzącego zakład. Takiej zgody zarząd województwa, będący podmiotem tworzącym pozwaną s.p.z.o.z., nie wyraził.

W wyniku apelacji skarżącej, Sąd Apelacyjny w K., zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego, utrzymując w mocy nakaz zapłaty. Na skutek skargi kasacyjnej pozwanego s.p.z.o.z. Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok i oddalił apelację, a tym samym ostatecznie orzekł o wolnościach i prawach konstytucyjnych skarżącej. W wyroku przychylił się do poglądu o nieważności umów, w następstwie których doszło do zmiany wierzyciela s.p.z.o.z.

1.2. Skarga konstytucyjna z 17 sierpnia 2015 r. została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego:

Skarżąca zawarła z podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą, będącymi wierzycielami s.p.z.o.z. z tytułu umów dostawy towarów i świadczenia usług, umowy o współpracy w zakresie obsługi wierzytelności, zarządzania płynnością i udzielania poręczeń dotyczących realizacji umów zawartych z s.p.z.o.z. przez dostawców. Na podstawie tych różnie nazwanych umów skarżąca podjęła *de facto* te same zobowiązania: poręczyła za istniejące oraz niewymagalne (jak również przyszłe) zobowiązania zakładu wobec dostawców. Skarżąca przed zawarciem umów nie występowała w trybie art. 54 ust. 5 u.d.l. do podmiotu tworzącego s.p.z.o.z. o wyrażenie zgody na zmianę wierzyciela. Uznała bowiem, że skutek w postaci subrogacji, o której mowa w art. 518 § 1 k.c., jest uboczny i ewentualny. W wykonaniu umów zawartych z wierzycielami zakładu skarżąca zapłacała należności s.p.z.o.z. wynikające z faktur wystawionych przez dostawców. Następnie zawiadomiła zakład o dokonanej spłacie i weszła do dobrowolnego uiszczenia zaległości.

Wobec braku zapłaty za dostarczane towary i świadczone usługi w wyznaczonym terminie skarżąca wystąpiła do Sądu Okręgowego w Łodzi z powództwem o zapłatę. Sąd Okręgowy wydał nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym, zobowiązując pozwaną zakład do zapłaty dochodzonej należności. Pozwany wniósł sprzeciw od nakazu zapłaty, w następstwie czego sprawa została przekazana do Sądu Okręgowego w Rzeszowie. Sąd ten stwierdził, że umowy zawarte przez skarżącą z wierzycielami zakładu należą do grupy czynności prawnych mających na celu zmianę wierzyciela w rozumieniu art. 54 ust. 5 u.d.l. Wobec braku zgody podmiotu tworzącego s.p.z.o.z. są nieważne, o czym przesądza art. 54 ust. 6 u.d.l. Od tego wyroku skarżąca wniosła apelację, która wyrokiem Sądu Apelacyjnego w R. została oddalona. Sąd Apelacyjny podzielił pogląd o nieważności umów zawartych przez skarżącą spółkę. Wyrok ten ostatecznie rozstrzygnął o wolnościach i prawach skarżącej.

1.3. Skarżąca w obu skargach konstytucyjnych sformułowała tożsame zarzuty – nieproporcjonalnego ograniczenia swobody umów i naruszenia konstytucyjnej ochrony wolności nabywania praw majątkowych w postaci wierzytelności s.p.z.o.z. W drugiej skardze podniosła także zarzut nieuzasadnionego konstytucyjnie uprzywilejowania s.p.z.o.z. wobec pozostałych uczestników obrotu oraz brak możliwości zaskarżenia decyzji podmiotu tworzącego s.p.z.o.z. o odmowie wyrażenia zgody na dokonanie czynności prawnej, uznając tę decyzję za akt administracyjny.

Zdaniem skarżącej, zasada swobody umów – choć niewyrażona wprost w Konstytucji – ma podstawę konstytucyjną. Odwołując się do dotychczasowego orzecznictwa TK, skarżąca wyjaśniła, że zasada ta jest pochodną przyjęcia zasady państwa liberalnego oraz konkretyzacji tego założenia w art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji. Zasada swobody umów jest zarazem jednym z komponentów zasady wolności działalności gospodarczej, a jej ochronę – w odniesieniu do umów zawieranych między przedsiębiorcami – gwarantują art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Jednym z elementów wolności kontraktowania jest swoboda kształtowania treści umowy, w tym – na co wskazuje skarżąca – możliwość zawierania umów poręczenia i innych umów, których przedmiotem są wierzytelności s.p.z.o.z. Ustawodawca ograniczył tę wolność, przewidując sankcję nieważności czynności prawnych mających na celu zmianę wierzyciela, jeśli na czynność prawną zgody nie wyrazi podmiot tworzący zakład. Zakres doznanego przez strony ograniczenia jest tym większy, że przewidziane przesłanki wydania zgody lub odmowy jej wydania przez podmiot tworzący s.p.z.o.z. nie odpowiadają konstytucyjnym standardom określoności przepisów prawa wywodzonym z art. 2 Konstytucji. Zawarte w art. 54 ust. 5 u.d.l. przesłanki wydania zgody lub odmowy jej wydania, ze względu na posłużenie się zwrotami niedookreślonymi, stwarzają ryzyko arbitralnego ustalenia ich treści przez podmioty tworzące s.p.z.o.z. W rezultacie adresat decyzji podmiotu tworzącego nie jest w stanie jednoznacznie ustalić, jakie czynniki zostaną uwzględnione przy podjęciu przedmiotowej decyzji. Utrudnia to przewidzenie konsekwencji przedsięwzięć gospodarczych i ma negatywny wpływ na pewność prowadzonego obrotu.

Zdaniem skarżącej, warunek formalny, jakim jest wprowadzenie ograniczenia w ustawie, został spełniony. Ograniczenie nie spełnia natomiast warunku proporcjonalności. Ograniczenie swobody umów i nabywania praw majątkowych w postaci wierzytelności wprowadzono w celu ochrony zdrowia. Świadczy o tym uzasadnienie projektu ustawy wprowadzającej tę regulację do systemu prawnego. Rozwiązanie to ma służyć zabezpieczeniu s.p.z.o.z. przed handlem ich długami i związanymi z tym negatywnymi skutkami dla ich sytuacji finansowej i realizacji przez nie świadczeń zdrowotnych. Cel ten mieści się w ramach przesłanek określonych w art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Według skarżącej, ustawowe ograniczenie swobody umów nie spełnia jednak warunku przydatności. Zmiana wierzyciela w następstwie subrogacji ustawowej, o której mowa w art. 518 § 1 k.c., nie pogarsza sytuacji prawnej s.p.z.o.z. Podmioty te powinny wykonywać zobowiązania, a okoliczność, kto jest wierzycielem, nie ma relewantnego znaczenia dla obowiązku spełnienia świadczenia. Nowy wierzyciel nie może domagać się od s.p.z.o.z. więcej niż wierzyciel pierwotny. Ponadto zakładowi służą przeciwko nowemu wierzycielowi te same zarzuty, jakie miał względem pierwotnego wierzyciela. Niezmiennność sytuacji prawnej s.p.z.o.z. powoduje, że deklarowany ważny interes publiczny w postaci ochrony zdrowia publicznego nie dozna żadnego uszczerbku. Co więcej, skarżąca podniosła, że s.p.z.o.z. często nie dysponują środkami na finansowanie działalności i mają problemy z płynnością. W tej sytuacji bez zabezpieczenia zaciąganych zobowiązań firmy farmaceutyczne i inni dostawcy nie realizowaliby dostaw, obawiając się o uzyskanie zapłaty w akceptowalnym terminie. Zabezpieczenie roszczeń umożliwia uzyskiwanie przez szpitale środków i usług medycznych niezbędnych do zapewnienia ciągłości świadczenia usług leczniczych. Kwestionowany przepis nie tyle chroni ciągłość wykonywania świadczeń, ile sankcjonuje niewywiązywanie się zadłużonych zakładów opieki zdrowotnej z zaciąganych przez nie zobowiązań.

Zdaniem skarżącej, ustawodawca nie zastosował środka najmniej dotkliwego dla podmiotów, w których wolności lub prawa następuje ingerencja. Ograniczenie zmiany wierzyciela s.p.z.o.z. można było uzyskać w inny, mniej dolegliwy sposób niż przez nieważność czynności prawnych naruszających zakaz. W ramach swobody umów strony mogą bowiem określić treść stosunku prawnego i wprowadzić umowne ograniczenia zbywania wierzytelności. Zapewnianie ciągłości udzielania świadczeń opieki zdrowotnej można także osiągnąć przez ustanowienie prawa „pierwokupu wierzytelności” na rzecz podmiotu tworzącego s.p.z.o.z.

Wymaganiom proporcjonalności nie odpowiada rozkład ciężaru nakładanego na dostawców i ich kontrahentów oraz korzyści odnoszonych przez zadłużone s.p.z.o.z., a mianowicie kosztów poręczenia wierzytelności oraz ewentualnej prowizji z tytułu wykonania poręczenia (zapłaty należności). Te bowiem obciążają wierzyciela, a nie zakład opieki zdrowotnej.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa TK, wierzytelność stanowi „inne prawo majątkowe” w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji i podlega ochronie konstytucyjnej. Ochrona ta może być ograniczona, pod warunkiem spełnienia wymagań wynikających z zasady proporcjonalności. Zdaniem skarżącej, zakwestionowany przepis ogranicza swobodę obrotu wierzytelnościami niezgodnie z Konstytucją. W szczególności ograniczona jest możliwość nabycia wierzytelności przez skarżącą. Ochrona ta doznaje uszczerbku również z tego powodu, że mimo nabycia wierzytelności *ex lege* w trybie subrogacji ustawowej roszczenie skarżącej wobec s.p.z.o.z., jako wynikające z nieważnej czynności prawnej, nie może być skutecznie dochodzone przed sądem.

Naruszenie zasady równej ochrony praw majątkowych gwarantowanej przez art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji polegać ma na nieuzasadnionym faworyzowaniu s.p.z.o.z. względem innych podmiotów, których wierzytelności mogą być przedmiotem obrotu. Ochrona praw majątkowych wierzycieli s.p.z.o.z. i ich kontrahentów jest znacznie słabsza i bardziej ograniczona niż ochrona praw majątkowych innych podmiotów. Zdaniem skarżącej, zróżnicowanie wynikające z art. 54 ust. 5 i 6 u.d.l. nie odpowiada kryteriom relewantności i proporcjonalności.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 78 Konstytucji, skarżąca wyjaśniła, że wyrażenie lub niewyrażenie zgody na dokonanie czynności prawnej mającej na celu zmianę wierzyciela stanowi jednostronne, władcze rozstrzygnięcie organu władzy publicznej, adresowane do jednostki. W sposób wiążący kształtuje ono jej sytuację prawną, a co za tym idzie ma cechy aktu administracyjnego i jako takie powinno podlegać weryfikacji w trybie instancyjnym. Konstytucyjnie zagwarantowana zaskarżalność decyzji organów władzy publicznej, o której mowa w art. 78 Konstytucji, dotyczy bowiem wszelkich postępowań pozasądowych, w których relacje między jednostką a organem władzy publicznej oparte są na władczych kompetencjach organu. Zdaniem skarżącej, jakkolwiek weryfikacja decyzji podmiotu tworzącego s.p.z.o.z. jest w obecnym stanie prawnym niemożliwa.

2. Prokurator Generalny (dalej: Prokurator) w piśmie z 16 grudnia 2015 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 54 ust. 5 w związku z ust. 6 u.d.l. jest zgodny z art. 31 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa a także nie jest niezgodny z art. 20, art. 22 i art. 78 Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator wniósł o umorzenie postępowania.

Zdaniem Prokuratora, art. 20 i art. 22 Konstytucji nie mogą być adekwatnymi wzorcami kontroli zaskarżonego przepisu. Wynikająca z art. 54 ust. 5 i 6 u.d.l. norma prawna ograniczająca wolność umów nie dotyczy jedynie podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, a tylko w takim wypadku – zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem TK – przepisy gwarantujące wolność działalności gospodarczej mogłyby być adekwatnym wzorcem kontroli.

Prokurator stwierdził, że zaskarżony przepis spełnia kryteria precyzyjności, jasności i prawidłowości. Orzecznictwo sądowe doprowadziło do precyzyjnego ustalenia treści normatywnej pojęcia „czynność prawna mająca na celu zmianę wierzyciela”. Możliwe jest też wskazanie adresatów zakresu dozwolonych i zakazanych działań oraz sankcji, jakie mogą grozić w wypadku nieprzestrzegania zakazu. Przepis ten, w zakresie określającym przesłanki wyrażenia zgody na dokonanie czynności prawnej mającej na celu zmianę wierzyciela, skierowany jest do organu władzy publicznej, który dysponuje wiedzą i instrumentami pozwalającymi odczytać i zrealizować wynikającą z niego normę prawną, a nie do jednostek.

Jak zauważył Prokurator, zasada swobody umów nie ma charakteru absolutnego i może być ograniczana zgodnie z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytu-

cji. Podobnie ochrona innych praw majątkowych wynikająca z art. 64 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego i dopuszczalne jest jej ograniczenie.

W ocenie Prokuratora, wartością pozostającą w konflikcie z wolnościami i prawami wskazanymi przez skarżącą jest ochrona zdrowia. Dla ochrony tej wartości istotny jest kontekst finansowy i organizacyjny podmiotów wykonujących zadania w zakresie opieki zdrowotnej. Działania windykacyjne podejmowane wobec s.p.z.o.z. mogą doprowadzić do wstrzymania udzielania świadczeń zdrowotnych, a w konsekwencji – braku dostępności tych świadczeń na określonym terenie. Prokurator nie zgodził się zatem z argumentami skarżącej o braku związku wprowadzonych ograniczeń z realizacją zadań i obowiązków państwa w sferze ochrony zdrowia.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności, Prokurator stwierdził, że swobodny obrót długami s.p.z.o.z może rodzić zagrożenia dla ich stabilności finansowej. Profesjonalny nabywca wierzytelności po uzyskaniu nakazu zapłaty kieruje go do egzekucji, która odbywała się z rachunku bankowego lub wierzytelności przysługujących tym podmiotom od NFZ na leczenie chorych. Długi s.p.z.o.z. są więc stosunkowo łatwe w egzekucji, a dla szpitala oznacza to przymusową realizację zapłaty całej wierzytelności wraz z kosztami dodatkowymi. Dochodzi także do sytuacji koncentracji wszystkich wierzytelności w rękach jednego wierzyciela, co rodzi zagrożenie pozbawienia s.p.z.o.z. środków znajdujących się na jego kontach bankowych i ograniczenie dopływu środków. Z uwagi na powyższe, w ocenie Prokuratora, ograniczenia dotyczące zmiany wierzycieli s.p.z.o.z. stanowią przydatny środek służący realizacji zadań państwa w zakresie opieki zdrowotnej.

Ustawowe ograniczenie wynikające z art. 54 ust. 5 i 6 u.d.l. nie jest bezwzględne. Istnieje możliwość uzyskania zgody organu tworzącego zakład na zmianę wierzyciela. Co więcej, ograniczenie to cechuje się nieznacznym stopniem dolegliwości, gdyż obejmuje wyłącznie część potencjalnie możliwych do nabycia długów występujących w obrocie cywilnoprawnym.

W ocenie Prokuratora, zbycie wierzytelności jest dla pierwotnych wierzycieli s.p.z.o.z. jedynie zastępczą formą zaspokajania roszczeń. Dolegliwość kwestionowanego ograniczenia jest mniejsza ze względu na względny charakter zakazu nabycia prawa oraz stosunkowo wąski zakres obowiązywania tej regulacji. Prokurator stanął więc na stanowisku, że ustawodawca przyjął wyważone i skuteczne unormowanie, uwzględniające prawa podmiotów uczestniczących w obrocie oraz wagę wartości konstytucyjnych stanowiących aksjologiczne uzasadnienie ograniczenia tych praw, a przy tym nienaruszające istoty ograniczanych wolności i praw.

Prokurator nie podzielił stanowiska skarżącej, jakoby kwestionowane uregulowania stawały w uprzywilejowanej pozycji s.p.z.o.z. w stosunku do pozostałych uczestników obrotu. Przede wszystkim skarżąca nie wskazała relewantnej cechy wspólnej porównywanych podmiotów ani rodzaju wspólnego im prawa majątkowego. Zdaniem Prokuratora, szczególnego rodzaju cel działania dłużnika daje podstawy do uznania przyjętego kryterium różnicowania za istotne, a zakwestionowane rozwiązania są relewantne w stosunku do założonych celów.

3. W piśmie z 28 października 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza swojego udziału w niniejszej sprawie.

4. W piśmie z 23 października 2015 r. Prezes Rządowego Centrum Legislacji poinformował, że Rada Ministrów nie zgłasza swojego udziału w niniejszej sprawie.

5. W piśmie z 23 lutego 2017 r. Marszałek Sejmu (dalej: Marszałek) przedstawił stanowisko w imieniu Sejmu. Wniósł o stwierdzenie, że art. 54 ust. 5 i 6 u.d.l. w zakresie,

w jakim przewiduje sankcję nieważności czynności prawnych mających na celu zmianę wierzyciela s.p.z.o.z., jest zgodny z art. 31 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz nie jest niezgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek, referując dotychczasowe orzecznictwo TK, zwrócił uwagę na nieadekwatność art. 20 i art. 22 Konstytucji jako wzorców kontroli zaskarżonego przepisu. Mogą one być wykorzystane w procesie kontroli przepisów ograniczających swobodę umów jedynie wówczas, gdy badane przepisy odnoszą się do umów zawieranych na zasadzie wyłączności w ramach obrotu gospodarczego. Art. 54 ust. 5 u.d.l. dotyczy natomiast każdej czynności prawnej, również takiej której stroną są podmioty nieprowadzące działalności gospodarcze. Nie istnieje wobec tego wymagany konstytucyjnie związek między treścią przedmiotu i wskazanymi wzorcami kontroli.

Zdaniem Marszałka, postępowanie w zakresie badania konstytucyjności zaskarżonego przepisu z art. 2 i art. 78, a także art. 32 ust. 2 Konstytucji powinno podlegać umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. Jeśli chodzi o zarzuty naruszenia art. 2 i art. 78 Konstytucji to, zdaniem Marszałka, skoro skarżąca nie wystąpiła do podmiotów tworzących zakłady o udzielenie zgody na dokonanie czynności prawnej mającej na celu zmianę wierzyciela, art. 54 ust. 5 u.d.l. nie znalazł – w zakresie określającym przesłanki i procedurę wyrażenia zgody – zastosowania w jej sprawie. Natomiast w odniesieniu do art. 32 ust. 2 Konstytucji skarżąca nie przedstawiła zarzutów uprawdopodobniających dyskryminujące traktowanie.

Marszałek, odwołując się do uzasadnienia projektu ustawy wprowadzającej do systemu prawnego wymaganie zgody na dokonanie czynności prawnej mającej na celu zmianę wierzyciela s.p.z.o.z., stwierdził, że zawarte w art. 54 ust. 5 u.d.l. ograniczenie wolności kontraktowania jest uzasadnione koniecznością zapewnienia ciągłości świadczeń zdrowotnych przez zakłady opieki zdrowotnej. Swobodny obrót długami zakładów opieki zdrowotnej może zagrażać stabilności finansowej tych podmiotów. Jest to tym bardziej prawdopodobne, gdy windykacją należności zajmują się wyspecjalizowane firmy, których działalność może w ostateczności prowadzić nawet do wstrzymania udzielania świadczeń zdrowotnych. Wynikające z art. 54 ust. 5 i 6 u.d.l. ograniczenie jest więc relewantne do osiągnięcia celu, jakim jest zapewnienie ciągłości wykonywania działalności leczniczej. Zmierza do zapobieżenia narastaniu zadłużenia poszczególnych zakładów, co z reguły stanowi efekt komercyjnego obrotu wierzytelnościami. Samo ograniczenie nie narusza istoty wolności kontraktowania, nie jest także bezwzględne. Zmiana wierzyciela nie jest bowiem wyłączona, lecz zależy od zgody podmiotu tworzącego. Wymaganie zgody jest efektywnym sposobem kontroli s.p.z.o.z. w zakresie ich gospodarki finansowej przez podmioty je tworzące. Stanowi również remedium legislacyjne na brak dostatecznej skuteczności prawnej postanowień umów zawieranych przez zakłady, w których wierzyciele s.p.z.o.z. zobowiązują się nie przenosić swoich wierzytelności wynikających z takich umów na podmioty trzecie. Marszałek zwrócił uwagę, że decyzja podmiotu tworzącego s.p.z.o.z. nie jest arbitralna, gdyż musi on kierować się kryteriami określonymi w zaskarżonym przepisie.

Marszałek nie podzielił także drugiego z zarzutów skarżącej, jakim jest ograniczenie ochrony jej praw majątkowych. Do prawidłowego działania systemu ochrony zdrowia niezbędne jest utrzymanie płynności finansowej zakładów. Trudno zgodzić się ze skarżącą co do braku związku wprowadzonych ograniczeń z realizacją zadań i obowiązków państwa w sferze ochrony zdrowia, skoro skarżone regulacje bezpośrednio dotyczą finansowej sfery funkcjonowania s.p.z.o.z. Zauważył ponadto, że ochrona majątkowa podmiotów nabywających wierzytelności na podstawie nieważnych czynności prawnych nie jest wyłączona, gdyż mogą one, na podstawie art. 410 k.c., żądać zwrotu nienależnego świadczenia. Ponadto podmioty

profesjonalne, takie jak skarżąca, muszą się liczyć z konsekwencjami prawnymi swych decyzji biznesowych.

W ocenie Marszałka nietrafny jest także zarzut niekonstytucyjności zróżnicowania ochrony praw majątkowych. Biorąc pod uwagę wspomniany szczególnie cel działalności tych jednostek, należy uznać, że jest to dopuszczalne kryterium zróżnicowania. Jednocześnie waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie, a mianowicie ochrona zdrowia, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi naruszonych interesów wierzycieli s.p.z.o.z. i znajduje oparcie w wartościach konstytucyjnych.

II

Obowiązująca ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK) stanowi, że Trybunał może rozpoznać skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym (z wyjątkiem spraw rozpoznawanych w pełnym składzie) wówczas, gdy:

- pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia,
- sprawa dotyczy zagadnienia prawnego wystarczająco wyjaśnionego we wcześniejszym orzecznictwie Trybunału,
- z pisemnych stanowisk wszystkich uczestników postępowania bezspornie wynika, że zakwestionowany akt normatywny jest niezgodny z Konstytucją (art. 92 ust. 1 pkt 1 uotpTK).

Formalnym warunkiem rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym jest ponadto wpłynięcie do Trybunału stanowisk wszystkich uczestników postępowania (art. 92 ust. 2 zdanie drugie uotpTK).

Ustawodawca użył – między punktami w art. 92 ust. 1 uotpTK – spójników „lub”, co oznacza że, po pierwsze: ustawowe przesłanki rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym nie muszą (choć oczywiście mogą) zostać spełnione jednocześnie, a po wtóre – spełnienie choćby jednej z nich pozwala Trybunałowi odstąpić od wyznaczenia rozprawy.

Trybunał stwierdził, że do akt postępowania wpłynęły pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania, stanowiące wystarczającą podstawę wydania orzeczenia w sprawie. Przesłanki rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym zostały zatem spełnione.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Ustalenia wstępne.

Przystępując do rozpoznania sprawy, należało przypomnieć, że – zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074, ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające uotpTK) – do postępowań wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK) – stosuje się przepisy nowe. Ponieważ przepisy działu II uotpTK „Postępowanie przed Trybunałem”, zaczęły obowiązywać od 3 stycznia 2017 r. (art. 1 przepisów wprowadzających uotpTK), procedowanie w niniejszej sprawie odbywało się na podstawie uotpTK.

2. Przedmiot i zakres zaskarżenia.

2.1. W dwóch skargach konstytucyjnych – z 5 maja i 17 sierpnia 2015 r. – spółka M. SA (dalej: skarżąca) zakwestionowała art. 54 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 295, ze zm.; dalej: u.d.l.). Ich treść jest następująca:

„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”.

2.2. W obydwu skargach, wniesionych w podobnym stanie faktycznym i prawnym, określono przedmiot kontroli w odmienny sposób. Powstała więc konieczność sprecyzowania przedmiotu kontroli w tym postępowaniu.

W skardze konstytucyjnej z 5 maja 2015 r. zakwestionowano art. 54 ust. 5 i 6 w zakresie (w jakim odsyła do art. 54 ust. 5) u.d.l. Przychylając się do stanowiska Prokuratora, Trybunał uznał, że w tym wypadku skarżącej idzie o zakwestionowanie art. 54 ust. 5 u.d.l., określającego przesłankę dokonania czynności prawnej mającej na celu zmianę wierzyciela, w związku z art. 54 ust. 6 u.d.l. regulującego sankcję naruszenia wymagania określonego w ust. 5.

Kwestionowanej regulacji postawiono dwa zarzuty. Po pierwsze, nieproporcjonalnej ingerencji w wolność umów, będącej – zdaniem skarżącej – jednym z komponentów wolności działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji). Zarzut został ujęty zakresowo. Skarżąca nie podważyła konstytucyjności przepisu w całym zakresie, a jedynie „w zakresie, w jakim zaskarżone przepisy dotyczą czynności prawnych dokonywanych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej i skutkujących wstąpieniem w prawa wierzyciela”. Po drugie, nieproporcjonalnej ingerencji w prawo do ochrony praw majątkowych, a precyzyjniej – w swobodę nabywania wiarygodności oraz ochrony podmiotu, który nabył wiarygodność (art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

W skardze konstytucyjnej z 17 sierpnia 2015 r. skarżąca zakwestionowała art. 54 ust. 5 i 6 u.d.l. „w zakresie, jakim przepisy te przewidują nieważność czynności prawnych prowadzących do subrogacji ustawowej”. Sformułowała pod jego adresem cztery zarzuty. Po pierwsze, nieproporcjonalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej, w tym swobodę umów (art. 22 w związku z art. 20, art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji), podnosząc dodatkowo w uzasadnieniu, że nieproporcjonalność ingerencji jest tym dotkliwsza, gdyż art. 54 ust. 5 u.d.l. posługuje się zwrotami niedookreślonymi, co przyczynia się do arbitralności stosowania prawa, a tym samym narusza art. 2 Konstytucji. Po drugie, zarzut nieproporcjonalnego ograniczenia prawa do ochrony praw majątkowych wynikających z zawartych umów cywilnoprawnych (art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji). Po trzecie, zarzut naruszenia prawa do równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 i art. 2 Konstytucji). Po czwarte, zarzut naruszenia prawa do zaskarżenia rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji).

2.3. Uwzględnivszy *petitum* i uzasadnienia obydwu skarg konstytucyjnych, Trybunał stwierdził, że istota problemu konstytucyjnego wynikającego z obydwu skarg sprowadza się

do oceny dopuszczalności wprowadzenia w art. 54 ust. 5 u.d.l. ograniczenia wolności kontraktowania polegającego na obowiązku uzyskania uprzedniej zgody podmiotu tworzącego samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej (dalej też: zakład, s.p.z.o.z.) na dokonanie czynności prawnych mających na celu zmianę wierzyciela. Skutkiem prawnym naruszenia tego ograniczenia jest nieważność czynności prawnych, co przewiduje art. 54 ust. 6 u.d.l. Ponieważ podstawowy zarzut jest skierowany wobec ustawowego obowiązku uzyskania zgody podmiotu tworzącego s.p.z.o.z. na dokonanie czynności prawnych określonego rodzaju, który wynika z art. 54 ust. 5 u.d.l., to właśnie ten przepis musiał być przepisem podstawowym, a art. 54 ust. 6 – określający sankcję naruszenia obowiązku wynikającego z ust. 5 – przepisem wobec niego związkowym. Trybunał orzekł w tym postępowaniu o normie prawnej interpretowanej z art. 54 ust. 5 w związku z art. 54 ust. 6 u.d.l., przewidującej nieważność czynności prawnych mających na celu zmianę wierzyciela s.p.z.o.z. dokonanej bez uprzedniej zgody podmiotu tworzącego zakład.

3. Dopuszczalność orzekania.

3.1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść do Trybunału skargę w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Skuteczne zainicjowanie kontroli aktów normatywnych w trybie skargi konstytucyjnej zależy od spełnienia trzech podstawowych przesłanek, które zostały przewidziane w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a skonkretyzowane w mającym zastosowanie w niniejszej sprawie art. 53 ust. 1 i art. 77 ust. 1 uotpTK.

Pierwszą przesłanką jest naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw skarżącego. Drugą przesłanką to uzyskanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach. Trzecią jest konieczność wykazania, że to ustawa lub inny akt normatywny, które były podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego, stanowią źródło naruszenia wolności lub praw. Formułując zarzut niezgodności z Konstytucją, skarżący ma obowiązek wykazać, że jest podmiotem konkretnych, wskazanych w skardze, konstytucyjnych wolności lub praw. Spoczywa na nim ciężar uprawdopodobnienia, że dana wolność lub prawo zostały naruszone, a naruszenie to wynika z treści zakwestionowanych przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował sytuację prawną skarżącego (art. 53 ust. 1 uotpTK).

Trybunał stwierdził, że w obydwu skargach wymagania formalne wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji i przepisów uotpTK zostały, co do zasady, spełnione. Trybunał przychylił się do zawartego w skargach konstytucyjnych i popartego przez uczestników postępowania stanowiska, że przedmiotem kontroli jest art. 54 ust. 5 w związku z art. 54 ust. 6 u.d.l. w takim kształcie, jaki nadało mu orzecznictwo sądowe.

Pojęcie „czynności prawnej mającej na celu zmianę wierzyciela”, rozumiane jest przez sądy jednolicie. Obejmuje swoim zakresem wszelkie czynności prawne, niezależnie od ich prawnej konstrukcji i funkcji, prowadzące do zmiany wierzyciela s.p.z.o.z., choćby nawet zmiana wierzyciela nie należała do normatywnego celu czynności prawnej, a była jej skutkiem (zob. m.in. wyroki SN z: 6 czerwca 2014 r., sygn. akt I CSK 428/13; 19 listopada 2014 r., sygn. akt II CSK 9/14; 9 stycznia 2015 r., sygn. akt V CSK 111/14; 24 kwietnia 2015 r., sygn. akt II CSK 664/14, II CSK 797/14 i II CSK 546/14; 13 stycznia 2016 r., sygn. akt II CSK 379/15 i II CSK 150/15; 20 stycznia 2016 r., sygn. akt V CSK 301/15; 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt III CSK 245/15; 6 maja 2016 r., sygn. akt I CSK 371/15; 2 czerwca 2016 r., sygn. akt I CSK 486/15). Jak wyjaśnił SN „o celu czynności prawnej świadczy nie tyle sama

konstrukcja prawna i typowe skutki, do jakich umowa prowadzi, ale to czy w konkretnych okolicznościach może być wykorzystywana do osiągnięcia skutku w postaci zmiany wierzyciela na podmiot trudniący się profesjonalnie obrotem wierzytelnościami i czy skutek taki może być uzyskany poprzez obejście nakazu uzyskania zgody organu założycielskiego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (...). Nawet bowiem w sytuacji, w której bezpośrednią istotą czynności prawnej nie jest zmiana wierzyciela, lecz np. współpraca, gwarancja czy poręczenie, to nie jest wykluczone uznanie takiej umowy za czynność prawną mającą na celu zmianę wierzyciela. Jeżeli bowiem taka czynność prawna może prowadzić do subrogacyjnego nabycia wierzytelności, to w istocie jej celem jest właśnie zmiana wierzyciela bez konieczności uzyskania zgody wymaganej w ustawie. Ustawowy zakaz obrotu wierzytelnościami wynikającymi z zobowiązań samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej bez zgody organu tworzącego wyłącza więc również subrogacyjne nabycie wierzytelności na podstawie art. 518 § 1 k.c.” (wyrok SN z 6 maja 2016 r., sygn. akt I CSK 371/15 i powołane tam orzecznictwo). Pogląd ten jest cały czas aktualny (zob. wyrok SN z 26 kwietnia 2019 r., sygn. akt V CSK 503/18).

Trybunał nie zakwestionował spełnienia wymagań formalnych w skardze konstytucyjnej z 5 maja 2015 r. wniesionej dopiero po wyroku Sądu Najwyższego z 9 stycznia 2015 r. (sygn. akt [...]). Trybunał przychylił się do argumentów skarżącej i uczestników postępowania, że dopiero reformatoryjny wyrok SN zmieniający na niekorzyść skarżącej prawomocny wyrok Sądu Apelacyjnego ostatecznie ukształtował jej sytuację prawną.

3.2. Niezależnie od ogólnej oceny dopuszczalności obydwu skarg, merytoryczne rozpoznanie części zarzutów było niedopuszczalne.

3.2.1. Skarżąca zakwestionowała zgodność art. 54 ust. 5 u.d.l. – w części określającej kryteria, jakie powinien uwzględnić podmiot tworzący s.p.z.o.z., podejmując decyzję w sprawie wyrażenia zgody na dokonanie czynności prawnej mającej na celu zmianę wierzyciela – z art. 2 Konstytucji. Użyte w tym przepisie wyrażenia takie jak „konieczność zapewnienia ciągłości udzielania świadczeń zdrowotnych” i „w oparciu o analizę sytuacji finansowej” mają być, jej zdaniem, niejednoznaczne i naruszać zasadę określoności prawa. Jej zdaniem, niekonstytucyjność ingerencji w przysługujące skarżącej wolności jest spowodowana tym, że przewidziane w art. 54 ust. 5 u.d.l. przesłanki wydania zgody na dokonanie czynności prawnej mającej na celu zmianę wierzyciela s.p.z.o.z. lub odmowy jej wydania przez podmiot tworzący zakład, mając charakter niedookreślony, pozostawiają organowi władzy publicznej szeroki margines uznaniowości.

Trybunał stwierdził, że w sprawach zainicjowanych przez skarżącą nie doszło do uruchomienia procedury zmierzającej do uzyskania zgody, o której mowa w art. 54 ust. 5 zdanie drugie i trzecie u.d.l. W tej sytuacji zarzut odnoszący się do niedostatecznej określoności wyrażeń tam zawartych (art. 2 Konstytucji), prowadzącej do arbitralnego traktowania skarżącej przez podmiot tworzący s.p.z.o.z., nie mógł być rozpoznany w niniejszym postępowaniu.

3.2.2. Skarżąca w obu skargach zarzuciła też nieproporcjonalną ingerencję w prawo ochrony innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Konstytucyjnie chronionym „innym prawem majątkowym”, na które powołuje się skarżąca, ma być wierzytelność nabyta w wyniku zaspokojenia wierzyciela i wstąpienia w jego prawa na podstawie art. 518 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.; dalej: k.c.). Skarżąca w tym kontekście postawiła ponadto zarzut ujęty bardziej ogólnie, a mianowicie ograniczenia możliwości skutecznego nabycia wierzytelności określonych podmiotów występujących w obrocie. Ustawowe ograniczenie polegające na konieczności uzyskania uprzedniej zgody podmiotu tworzącego s.p.z.o.z. naruszać ma istotę jej praw majątkowych, gdyż uzależnia ważność czynności podejmowanych między przedsię-

biorcami w ramach łączących ich stosunków zobowiązaniowych od uzyskania zgody podmiotu tworzącego zakład.

Analiza zarzutu naruszenia art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji nasunęła kilka wątpliwości. Z uzasadnienia obydwu skarg wydaje się wynikać nieco inna perspektywa problemu konstytucyjnego. Z jednej strony skarżąca przyjęła, że ustawodawca ograniczył jej konstytucyjną swobodę nabycia wierzytelności, gdyż uzależnił ważność czynności, na mocy której dochodzi do wstąpienia w prawa wierzyciela, od uprzedniej zgody podmiotu tworzącego s.p.z.o.z. Skarżąca przyjęła, że przysługuje jej konstytucyjna wolność nabywania wierzytelności, a ustawodawca w art. 54 ust. 5 i 6 u.d.l. zaingerował w nią, domagając się uprzedniej zgody podmiotu tworzącego s.p.z.o.z. na nabycie wierzytelności. Skarżąca ekspozuje ten zarzut w skardze z 5 maja 2015 r. Trybunał zwrócił jednak uwagę, że zasadnicza oś uzasadnienia tego zarzutu dotyczy ograniczenia możliwości zbywania wierzytelności zakładów opieki zdrowotnej przez pierwotnych wierzycieli, a nie nabywania tych wierzytelności przez skarżącą. Wyraźnie widać to, gdy skarżąca sygnalizuje negatywne konsekwencje zaskarżonej regulacji dla podmiotów, które nie mogą uzyskać zapłaty od zakładu oraz wynikające stąd następstwa dla systemu ochrony zdrowia (s. 38-41 skargi z 5 maja 2015 r.). Z drugiej strony skarżąca podniosła, że nabyła wierzytelność i weszła w uprawnienia wierzyciela na podstawie art. 518 § 1 k.c., ale – wskutek nieważności czynności prawnej – nie uzyskała sądowej ochrony swoich praw (s. 9-10 skargi z 17 sierpnia 2015 r.).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, w trybie skargi konstytucyjnej można dochodzić ochrony naruszonych wolności i praw przysługujących konkretnemu skarżącemu. Art. 79 ust. 1 Konstytucji zakłada więc, że podmiot wnoszący skargę działa nie tyle w obronie prawa w ogóle, ile w obronie swoich indywidualnych wolności lub praw określonych w Konstytucji. Skarżący ma więc obowiązek wykazać osobisty (subiektywny) i aktualny interes prawny w merytorycznym rozpoznaniu skargi. Rozstrzygnięcie wydane w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną wywiera wprawdzie skutki *erga omnes*, jednakże w szczególności dotyczy podmiotu, który postępowanie zainicjował (zob. postanowienie TK z 29 czerwca 2016 r., sygn. SK 26/15, OTK ZU A/2016, poz. 48 oraz powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

Uwzględniając powyższe spostrzeżenia Trybunał stwierdził, że zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może być merytorycznie rozpoznany z kilku powodów.

Po pierwsze, w ramach legitymacji skarżącej nie mieści się kwestionowanie art. 54 ust. 5 i 6 u.d.l. z perspektywy ograniczenia uprawnień pierwotnych wierzycieli zakładów opieki zdrowotnej, którzy nie mogą zbyć przysługujących im wierzytelności wobec s.p.z.o.z. W tej bowiem sytuacji skarżąca działa nie w obronie własnego prawa, ale w obronie uprawnień innych podmiotów (tj. wierzycieli zakładów, którzy nie mogą – bez uzyskania zgody podmiotów tworzących s.p.z.o.z. – skutecznie zbyć wierzytelności wobec zakładu będącego ich dłużnikiem).

Po drugie, Trybunał podtrzymuje pogląd, że wierzytelność jest „innym prawem majątkowym”, którego ochronę gwarantuje art. 64 ust. 1 Konstytucji. Stwierdził jednak, że skarżąca nie może być uznana za podmiot konstytucyjnie chronionego innego prawa majątkowego w postaci wierzytelności wobec s.p.z.o.z., które nadaje się do ochrony w trybie skargi konstytucyjnej. Skoro bowiem nie doszło do skutecznego nabycia wierzytelności przez skarżącą, gdyż czynność prawna – co potwierdziły sądy – była bezwzględnie nieważna, to konsekwentnie nie mogło dojść do ziszczenia się przesłanek wstąpienia w prawa wierzyciela wynikających z art. 518 § 1 k.c. (zob. wyrok SN z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt V CSK 301/15 i powołane tam orzecznictwo). Do uznania, że skarżącej przysługuje przymiot bycia podmiotem prawa majątkowego w postaci wierzytelności, nie wystarczy jej przekonanie o nabyciu wierzytelności bądź byciu wierzycielem. Trybunał podtrzymał w tym kontekście dotychczas wy-

rażany pogląd, że ochrony innego prawa majątkowego, w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji, „może domagać się osoba, która jest podmiotem tego prawa z mocy ustawy lub innego aktu normatywnego. Ktoś, komu nie przysługuje prawo majątkowe (nie ma podstawy prawnej), nie mieści się w zakresie podmiotowym zastosowania art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji” (wyrok TK z 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 42/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 85).

Po trzecie, Trybunał dostrzegł argumenty skarżącej, że doszło do uszczuplenia jej majątku wskutek zapłaty przez nią długu s.p.z.o.z. Skarżącej przysługuje konstytucyjna ochrona w tym zakresie, gdyż ma wiarygodność wobec tych podmiotów, które uzyskały przysporzenie z jej majątku. Jednak ewentualne naruszenie prawa do ochrony tej wiarygodności tkwi nie w treści normatywnej art. 54 ust. 5 i 6 u.d.l., lecz ewentualnie w innych przepisach prawa bądź, co nie jest wykluczone, w zachowaniu samej skarżącej. Nie można tracić z pola widzenia, że skarżąca jest podmiotem profesjonalnie trudniącym się obsługą finansową podmiotów działających na rynku leczniczym, zarówno s.p.z.o.z., jak i ich kontrahentów. Powinna zatem, działając racjonalnie, antycypować konsekwencje własnego działania i podejmowanych decyzji gospodarczych, w tym dokonania zapłaty cudzego długu. Prawo jest bowiem tworzone przy ogólnym założeniu, że każdy podmiot musi liczyć się z konsekwencjami własnego działania i podejmowanych decyzji. Dopiero gdy następstwa tego działania nie dają się racjonalnie przewidzieć z przyczyn leżących po stronie jakości treści aktu normatywnego, ocena tego aktu normatywnego jest dopuszczalna w procedurze kontroli hierarchicznej zgodności norm. Pamiętać przy tym należy, że od początku – zarówno w regulacjach ustawowych, jak i w *Specyfikacjach Istotnych Warunków Zamówienia* każdej z umów zawieranych przez dostawców (późniejszych wierzycieli s.p.z.o.z.) – zawarte były klauzule dotyczące warunków przeniesienia wiarygodności.

3.2.3. Skarżąca zarzuciła również niezgodność art. 54 ust. 5 i 6 u.d.l. z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji. Trybunał stwierdza, że zarzut ten nie może być merytorycznie rozpoznany.

W skardze z 17 sierpnia 2015 r. skarżąca stwierdziła, że przywołane wzorce konstytucyjne zostały naruszone „poprzez uprzywilejowujące SPZOZ różnicowanie zakresu ochrony prawnej przysługujących im praw majątkowych w stosunku do pozostałych uczestników obrotu cywilnoprawnego” (s. 3 skargi). W dalszej części skargi przyjęła jednak nieco inną optykę argumentacji, dopowiadając, że „ochrona praw majątkowych wierzycieli Szpitala i ich kontrahentów, w tym Skarżącej, jest znacznie słabsza i bardziej ograniczona niż w przypadku ochrony praw majątkowych wierzycieli innych podmiotów (i ich kontrahentów). Cechą relevantną łączącą obie grupy podmiotów jest fakt, że z tytułu zawartych i zrealizowanych umów przysługuje im określona wiarygodność” (s. 11). Wydaje się zatem, że z jednej strony skarżąca próbuje porównywać sytuację prawną dłużników i zarzucać uprzywilejowanie s.p.z.o.z. względem innych dłużników, z drugiej zaś strony – uzasadniać naruszenie art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, wskazując nierówne traktowanie wierzycieli pierwotnych, którzy nie mogą – bez uzyskania zgody – przenieść swej wiarygodności na inny podmiot, w tym na skarżącą.

Zdaniem Trybunału, tak postawiony zarzut nie mógł zostać rozpoznany w procedurze zainicjowanej niniejszą skargą. Niezależnie od rozbieżności (a przynajmniej niekonsekwencji) między treścią zarzutu a jego uzasadnieniem, Trybunał stwierdził, że zarzut nie został uzasadniony, nie powołano dowodów ani argumentów na jego poparcie, czego wymagał art. 53 ust. 1 pkt 3 uotpTK. Trybunał wielokrotnie przypominał, na czym ma polegać uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności. Poglądy te zachowują aktualność również w obecnym stanie prawnym.

Niezależnie od tego, pozostają aktualne uwagi sformułowane na tle zarzutu naruszenia art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji – skarżąca nie może w postępowaniu skargowym stawiać zarzutu naruszenia wolności lub praw innych podmiotów. Taki zaś cha-

rakter ma zarzut uprzywilejowania s.p.z.o.z. bądź gorszego traktowania wierzycieli pierwotnych, którzy nie mogą swobodnie zbyć wierzytelności na rzecz skarżącej.

Skarżąca nie wykazała także, by w jej sprawie doszło do naruszenia konstytucyjnego zakazu dyskryminacji wyrażonego w art. 32 ust. 2 Konstytucji. W świetle utrwalonego orzecznictwa TK zakaz dyskryminacji „[o]znacza (...) m.in. niedopuszczalność wprowadzania regulacji różnicujących sytuację prawną adresatów norm, wyłącznie oraz ze względu na indywidualne (osobowe) cechy adresata normy prawnej, takie jak płeć (...). Dyskryminacja stanowi zatem kwalifikowany przejaw nierównego traktowania. Jest ona bezwzględnie niedopuszczalna, nawet w reżimie stanów nadzwyczajnych” (wyrok z 5 lipca 2011 r., sygn. P 14/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 49). Zarzut naruszenia zakazu dyskryminacji wymaga zatem przedstawienia innych argumentów niż stwierdzenie naruszenia nakazu równego traktowania podmiotów podobnych. W konsekwencji, „[a]by dowieść naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji należy wykazać w szczególności, że: a) różnicowanie opiera się na indywidualnej osobowej cesze adresata normy oraz b) wprowadzone kryterium różnicowania jest zakazane konstytucyjnie” (postanowienie pełnego składu TK z 22 lipca 2015 r., sygn. SK 20/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 115).

Trybunał stwierdził więc, że w zakresie badania zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji postępowanie winno zostać umorzone, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.2.4. Skarżąca postawiła także zarzut naruszenia art. 20 i 22 Konstytucji.

Trybunał stwierdził, że również w tym zakresie pozostaje aktualny wyżej sformułowany pogląd, że skarżącej nie przysługuje legitymacja do występowania o kontrolę kwestionowanych przepisów z perspektywy ograniczenia uprawnień pierwotnych wierzycieli, którzy nie mogą zbyć przysługujących im wierzytelności wobec s.p.z.o.z.

Niezależnie od tego należy zauważyć, że choć stronami umów mogą być wszyscy uczestnicy obrotu bez względu na status organizacyjnoprawny, to jednak zawarty w art. 20 Konstytucji zwrot „wolność działalności gospodarczej” skierowany jest do osób fizycznych i instytucji niepublicznych, które korzystają z praw i wolności przysługujących człowiekowi i obywatelowi. W konsekwencji, konstytucyjną gwarancją zakazu ograniczania wolności działalności gospodarczej, w inny sposób jak ustawą i tylko ze względu na ważny interes publiczny, wynikającą z art. 22 Konstytucji, objęta jest tylko ta działalność gospodarcza, dla której materialną podstawą jest szeroko pojęta własność prywatna, a nie działalność prowadzona przez państwo i różne instytucje publiczne z wykorzystaniem majątku Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych lub mienia należącego do jednostek samorządu terytorialnego (por. wyrok z 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00, OTK ZU nr 4/A/2001, poz. 82). Należy zauważyć, że na płaszczyźnie konstytucyjnej to przede wszystkim art. 31 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji reguluje problematykę, która w sferze prawa cywilnego jest objęta zakresem swobody umów. Przepis ten stanowi najbardziej ogólny, a także podstawowy samodzielny wzorzec oceny w tym zakresie. Natomiast pozostałe przepisy konstytucyjne w zasadzie dopełniają tę normę i wzmocniają gwarancje jej ochrony; w zależności od tego, jakich sfer dotyczy dana regulacja, mogą być one wskazane jako przepisy związkowe do art. 31 ust. 1 i ust. 2 zdanie 2 Konstytucji (J. Podkowik, *Wolność umów i jej ograniczenia w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2015, s. 109 i n.).

Uwzględniwszy powyższe, postępowanie w zakresie badania zgodności art. 54 ust. 5 w związku z art. 54 ust. 6 u.d.l. z art. 2, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 oraz art. 20 i art. 22 Konstytucji zostało umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. Kontrola konstytucyjności.

W obu skargach skarżąca zarzuciła art. 54 ust. 5 i 6 u.d.l. nieproporcjonalną ingerencję w wolność kontraktowania. Z obydwu skarg wynika, że wolność skarżącej doznaje ograniczenia w zakresie ukształtowania treści umów z przedsiębiorcami będącymi wierzycielami s.p.z.o.o.

4.1. Trybunał w pierwszej kolejności uznał za konieczne przypomnienie dotychczasowego orzecznictwa dotyczącego konstytucyjnych podstaw ochrony stosunków umownych między podmiotami prywatnymi.

4.1.1. Ochrona wolności umów nie została wprost przewidziana w przepisach Konstytucji. Niemniej jednak, co kilkakrotnie potwierdzał TK, swoboda umów jest wartością podlegającą konstytucyjnej ochronie (zob. wyroki TK z: 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33; 21 marca 2005 r., sygn. SK 24/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 25; 26 stycznia 2005 r., sygn. P 10/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 7; 13 września 2005 r., sygn. K 38/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 92, 21 listopada 2005 r., sygn. P 10/03, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 116; z 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 40/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 5; z 27 listopada 2006 r., sygn. K 47/04, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 153; 16 października 2014 r., sygn. SK 20/12, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 102). Najszerzej Trybunał odniósł się do zagadnienia ochrony swobody kontraktowania w wyroku o sygn. SK 24/02. Stwierdził wówczas, że „zasadę swobody umów należy widzieć w pierwszej kolejności przez pryzmat wolności jednostki (...). Przepisy rozdziału II Konstytucji formułują ogólne założenie, w myśl którego «wolność człowieka podlega ochronie prawnej», a «nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje» (art. 31 ust. 1 i ust. 2 zdanie 2 Konstytucji). Postanowienia te najbardziej odpowiadają cywilistycznej koncepcji autonomii woli. Bardzo istotne jest przy tym uregulowanie konstytucyjne, zgodnie z którym obowiązek poszanowania wolności człowieka ma zgodnie z art. 31 ust. 2 zdanie 1 Konstytucji zastosowanie nie tylko do relacji człowieka i obywatela z państwem i władzami publicznymi, ale także do stosunków między samymi jednostkami. Z art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji w sposób najpełniejszy wynika, że nie wolno nikogo zmuszać do zawarcia umowy lub zakazywać mu zawarcia umowy, ani zmuszać do wyboru określonego kontrahenta, ani narzucać mu jej konkretnych postanowień, o ile przepisy prawa nie stanowią inaczej. Ograniczenie to dotyczy wszystkich w jednakowym stopniu. Tak pojmowana wolność człowieka, stanowiąca oczywiście tylko pewną «częstkę» całej sfery wolności człowieka, podlega ochronie konstytucyjnej”. Trybunał zwrócił uwagę, że zasadę swobody umów można rozpatrywać także w kontekście innych norm rangi konstytucyjnej. W pewnym zakresie jest ona związana z zasadą społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji). Taki charakter gospodarki może być urzeczywistniony przez zapewnienie swobody kształtowania się stosunków ekonomicznych przez zawieranie umów, przy istnieniu mechanizmu popytu i podaży. Zasada swobody umów, a w jej ramach możliwość zaciągania zobowiązań i rozporządzania prawami majątkowymi w drodze umownej, może być uważana za związaną z prawem własności i innymi prawami majątkowymi określonymi w art. 64 ust. 1 Konstytucji. Podsumowując TK uznał, że zasada swobody umów, mimo że niewyrażona wprost w Konstytucji, ma swój wymiar i znaczenie konstytucyjne. Zasada ta jest przede wszystkim pochodną przyjęcia zasady państwa liberalnego i konkretyzacji tego założenia dokonanej w art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy, w której zarzuty ogniskują się wokół ingerencji w swobodę umów jako elementu wolności działalności gospodarczej, konieczne było zwrócenie uwagi na stanowisko Trybunału zawarte w wyroku o sygn. SK 24/02. Trybunał zajął wówczas stanowisko, że wzorcem kontroli przepisów ingerujących w stosunki umowne powinny być przepisy rozdziału II Konstytucji, a w szczególności art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji. Jak wówczas wskazał, „[z]asada swobody umów nie jest pochodną zasady wolności go-

spodarczej przede wszystkim z uwagi na odmienny zakres przedmiotowy i podmiotowy obu zasad. Zasada swobody umów w rozumieniu konstytucyjnym dotyczy z założenia wszystkich umów zawieranych przez jednostki (osoby fizyczne i podmioty zrównane z nimi, jeśli chodzi o korzystanie z wolności i praw człowieka i obywatela). Natomiast zasada wolności działalności gospodarczej dotyczy podmiotów prowadzących (lub zamierzających prowadzić) działalność gospodarczą i umów zawieranych w ramach prowadzenia takiej działalności, typowych dla takiej działalności”. Przesądził wówczas, że art. 22 Konstytucji, określający przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej, jest adekwatnym wzorcem kontroli przepisów ingerujących w stosunki umowne między podmiotami gospodarczymi. Nie dotyczy natomiast przepisów, które odnoszą się do umów zawieranych w obrocie powszechnym lub konsumenckim.

Stanowisko TK z czasem ewoluowało. Jak wyjaśniono w wyroku o sygn. K 38/04, oba podejścia ujmujące swobodę umów jako pochodną zasady ochrony wolności człowieka i wolności działalności gospodarczej „są w stosunku do siebie komplementarne i każde z osobna nie wystarcza samodzielnie dla oddania znaczenia i istoty tej sfery aktywności uczestników obrotu prawnego. O ile bowiem fundament aksjologiczny zasady swobody umów wspiera się silnie na zasadzie wolności, o tyle zasada swobody gospodarczej wyznacza bardzo wyraźnie konieczną konstytucyjnie sferę zastosowania zasady wolności umów, obejmując nią stosunki gospodarcze. (...) Wolność jednostki, przejawiająca się w wolności umów, na gruncie stosunków gospodarczych będzie zawsze silnie determinowana przez przyjęty w danym systemie model gospodarczy. Gwarancje konstytucyjne udzielane modelowi społecznej gospodarki rynkowej (art. 20) oraz wolności gospodarczej (art. 22) stanowią więc tym samym naturalne zabezpieczenie wolności umów realizowanej w ramach stosunków prywatnoprawnych. Nie istnieje bowiem możliwość urzeczywistnienia wolności gospodarczej bez wolności umów”. Podobne stanowisko TK zajął w wyroku o sygn. P 10/03, wskazując, 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. (...) 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”.

4.1.2. Trybunał stwierdził, że wolność umów nie jest tylko pochodną czy elementem innych, nazwanych, wolności konstytucyjnych. Ma ona rangę samodzielnej wolności konstytucyjnie chronionej. Normatywną podstawę jej ochrony stanowi przede wszystkim art. 31 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie Konstytucji. Wolność ta przysługuje z samej natury każdemu człowiekowi, a ponadto tworzonym przez człowieka podmiotom zbiorowym (tj. osobom prawnym, innym jednostkom organizacyjnym). Konstytucyjna wolność umów jest – jeśli chodzi o jej treść – szersza od swobody umów, jako instytucji prawa cywilnego. Nie sprowadza się jedynie do swobody określenia treści i celu stosunku prawnego. Trybunał stwierdził, że obejmuje ona możliwość podjęcia decyzji, czy zawrzeć umowę, kto ma być kontrahentem, jakie będą ich treść i cel, a także w jakim trybie i formie umowa zostanie zawarta itp. Z istoty tak ujętej wolności wynika równocześnie to, że skoro każdemu przysługuje wolność w powyższych aspektach, to nikt nie może być zmuszony do zawarcia umowy, jest wolny od narzucenia osoby kontrahenta, treści czy formy umowy. Wolność umów jest zatem niezależnym od ingerencji pochodzącej od państwa i od innych jednostek zejściem się aktów woli i wyboru co najmniej dwóch podmiotów, będących podmiotami wolności konstytucyjnych odnoszących się do ich własnego przyszłego zachowania.

Chociaż aksjologiczne i normatywne podstawy ochrony wolności umów są w art. 31 ust. 1 i 2 zdanie drugie Konstytucji, to nie należy ignorować związków tej wolności z innymi sferami aktywności człowieka, w tym wolnością działalności gospodarczej i wolnością majątkową. Trybunał podtrzymał podgląd, że art. 20 i art. 22 Konstytucji – jako bardziej szczegółowe przepisy gwarantujące wolność kontraktowania w obrocie gospodarczym – mają zastosowanie do przepisów prawa dotyczących umów, które na zasadzie normatywnej wyłączności zawierane są przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą. Jeśli dotyczą one umów zawieranych w obrocie powszechnym lub konsumenckim, to wówczas art. 20 i art. 22 Konstytucji nie mogą być wzorcami kontroli.

Wolność umów jako wolność konstytucyjnie chroniona nie ma jednak absolutnego charakteru, a co za tym idzie może podlegać koniecznym ograniczeniom. Ograniczenia te muszą spełniać wymagania wynikające z zasady proporcjonalności wywodzonej z art. 31 ust. 3 Konstytucji i, o czym stanowi art. 31 ust. 3 zdanie drugie – nie mogą naruszać istoty tej wolności.

4.2. Przystępując do oceny konstytucyjności normy prawnej wynikającej z art. 54 ust. 5 w związku z art. 54 ust. 6 u.d.l. Trybunał stwierdził, że wzorcami kontroli zarzutu nieproporcjonalnej ingerencji w wolność umów w niniejszej sprawie może być art. 31 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zaskarżony art. 54 ust. 5 i 6 u.d.l. dotyczy nie tylko czynności prawnych dokonywanych w ramach obrotu gospodarczego przez przedsiębiorców. Znajduje zastosowanie do każdej czynności prawnej, również takiej, której stroną jest osoba fizyczna nieprowadząca działalności gospodarczej. W konsekwencji nie występuje w tym zakresie wymagany konstytucyjnie związek między treścią normatywną zakwestionowanego przepisu a art. 20 i art. 22 Konstytucji.

W myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji, przepis ograniczający korzystanie z konstytucyjnych wolności lub praw musi służyć ochronie legitymowanych konstytucyjnie wartości wymienionych w tym przepisie, to jest bezpieczeństwu publicznemu lub porządkowi, ochronie środowiska, ochronie zdrowia, moralności publicznej albo ochronie wolności i praw innych osób. Wyliczenie to ma charakter wyczerpujący, co znaczy, że wyłącznie te wartości – jeśli szczegółowy przepis konstytucyjny nie stanowi odmiennie – mogą być materialną przesłanką usprawiedliwiająca ingerencję w wolności lub prawa konstytucyjne.

Trybunał wyjaśnił już, że zasada proporcjonalności jest – w historycznym ujęciu – konsekwencją rozwinięcia ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji, który najpierw wiązano z nakazem stosowania środków koniecznych i przydatnych do osiągnięcia zakładanych celów. Z czasem wypracowano trzecie wymaganie, określane mianem zbilansowania (proporcjonalności *sensu stricto*), polegające na zapewnieniu odpowiedniej równowagi między dobrem poświęcanym i dobrem, którego ochronie (realizacji) służy ingerencja. Tak rozumiany trójstopniowy test proporcjonalności stał się podstawą oceny dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w wolności i prawa konstytucyjne (zob. wyrok z 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11, OTK ZU nr I/A/2013, poz. 7). Trybunał przypomniał, że ocena proporcjonalności regulacji wymaga odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy regulacja jest niezbędna dla ochrony określonej wartości konstytucyjnej, 2) czy jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez prawodawcę skutków, 3) czy rezultaty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela.

Trybunał zwrócił uwagę, że władze publiczne są zobowiązane do wprowadzenia efektywnych mechanizmów prawnych równoważących faktyczną pozycję podmiotów wchodzących w stosunki zobowiązaniowe. Ochrona którą ma realizować prawodawca kształtując zasady obrotu wierzytelnościami ma podwójną perspektywę. Odnosi się nie tylko do pierwotnego wierzyciela i potencjalnego kontrahenta nabywającego wierzytelność, lecz musi uwzględniać ochronę praw dłużnika, zwłaszcza przed działaniami podejmowanymi poza sferą

oddziaływania dłużnika przez inne podmioty. W szczególności ustawodawca jest legitymowany do ingerencji w stosunki zobowiązaniowe z udziałem podmiotów wykonujących zadania publiczne, w tym w sferze ochrony zdrowia. Ich działalność gospodarcza nie jest bowiem neutralna publicznie, szczególnie jeśli finansowana jest ze środków pochodzących z danin publicznych.

4.2.1. W projekcie ustawy o działalności leczniczej nie wyjaśniono szerzej motywów przemawiających za ograniczeniem wolności kontraktowania wyrażonym w art. 54 ust. 5 i 6 u.d.l. Być może wynika to z faktu, że nie był to środek nowy – analogiczne ograniczenie zawierał również wcześniej obowiązujący art. 53 ust. 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89, ze zm.). Dla rekonstrukcji celu regulacji należy więc przypomnieć wyjaśnienia zawarte w uzasadnieniu projektu ustawy z 22 października 2010 r. o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 230 poz. 1507), wprowadzającej to rozwiązanie do polskiego systemu prawa (zob. druk nr 2138/VI kadencja Sejmu). Ich celem było zapobieżenie powszechnemu w Polsce zjawisku obrotu długami publicznych podmiotów leczniczych, które wiąże się często z dodatkowymi kosztami dla s.p.z.o.z. Ponadto ma ono sprzyjać zwiększeniu wpływu podmiotów tworzących s.p.z.o.z. na gospodarkę finansową tych zakładów (s. 1 uzasadnienia projektu). Jest to tym bardziej istotne, że to podmioty tworzące s.p.z.o.z. ponoszą finansową odpowiedzialność za zobowiązania zakładów (zob. też ustalenia zawarte w wyroku z 20 listopada 2019 r., sygn. K 4/17, OTK ZU A/2019, poz. 67). Zmiana wierzyciela i związane z tym działania windykacyjne mogłyby, jak przyjął ustawodawca, doprowadzić do zaburzenia, a nawet wstrzymania udzielania takich świadczeń, a w konsekwencji ograniczenia ich dostępności na danym terenie. Dlatego, zdaniem ustawodawcy, ograniczenie wolności umów wynikające z art. 54 ust. 5 i 6 u.d.l. jest środkiem służącym ochronie zdrowia oraz konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia wyrażonego w art. 68 Konstytucji. Na takie uzasadnienie ograniczenia wskazywali ponadto skarżąca i uczestnicy postępowania.

Trybunał uznał więc, wskazany przez prawodawcę cel – ochrony podmiotów świadczących usługi w zakresie zapewnienia zdrowia publicznego – za mieszczący się wśród przesłanek wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.2.2. Zdaniem TK, uzależnienie skuteczności zmiany wierzyciela s.p.z.o.z. od zgody podmiotu tworzącego jest – na co wskazuje obszerne orzecznictwo Sądu Najwyższego – dość skutecznym środkiem ograniczającym koncentrację długów s.p.z.o.z. w rękach jednego wierzyciela. Decyzja o dopuszczalności zmiany wierzyciela została powierzona podmiotowi odpowiedzialnemu za realizację zadań publicznych w zakresie opieki zdrowotnej, a jednocześnie podmiotowi nadzorującego i ekonomicznie odpowiedzialnego za gospodarkę finansową zakładu.

Trybunał nie podzielił stanowiska skarżącej, jakoby zmiana wierzyciela była neutralna dla dłużnika oraz nie wpływała na działalność s.p.z.o.z. Należy zauważyć, że zmiana dłużnika wzmaga ryzyko podjęcia jednoczesnej egzekucji kilku długów i może prowadzić do zwiększenia kosztów wynikających ze skumulowanych odsetek za opóźnienie, należnych od kwoty zasądzonej przez sąd. Nie można również tracić z pola widzenia faktu, że celem wszystkich umów zawieranych przez skarżącą, w obu rozpatrywanych skargach konstytucyjnych, niezależnie od niewielkich zmian w ich brzmieniu, było przejęcie zobowiązań s.p.z.o.z. w zamian za należną skarżącej prowizję. W efekcie dostawcy godzili się na utratę części należnych im środków, czego skutkiem, jak uczy doświadczenie życiowe, było podnoszenie cen dostarczanych s.p.z.o.z. towarów i usług, aby zrekompensować późniejszą utratę części dochodów wynikającą ze sprzedaży długu.

Wprowadzone ograniczenie nie oznacza jednak – wbrew poglądom skarżącej – sankcjonowania niewywiązywania się s.p.z.o.z. ze zobowiązań, a wręcz przerzucania kosztów działalności tych zakładów na podmioty prywatne – będące dostawcami towarów i usług.

Ustawodawca w zaskarżonym przepisie (ani w jakimkolwiek innym przepisie) nie wyłączył bowiem obowiązku zapłaty długu przez s.p.z.o.z. ani wywiązywania się ze zobowiązań względem wierzycieli. Trybunał zwrócił uwagę, że kwestie sposobu wykonywania i egzekwowania zobowiązań zakładu wobec jego kontrahentów, będących wszakże podmiotami gospodarczymi ponoszącymi naturalne ryzyko związane z niewypłacalnością dłużnika, mogą być unormowane przez strony w umowie i w kalkulowane w cenę towaru bądź usługi. Ustawodawca ponadto nie ogranicza w żaden sposób uprawnień pierwotnego wierzyciela do dochodzenia zapłaty na drodze sądowej lub pozasądowej ani świadczeń ubocznych wynikających z nieterminowej zapłaty.

4.2.3. Ograniczenie to nie jest, w ocenie Trybunału, nadmiernie dolegliwym środkiem prawnym. Choć ustawodawca zastosował najdalej idącą sankcję cywilnoprawną w postaci nieważności czynności prawnej – to nie wyłączył możliwości zawierania umów i swobodnego kształtowania ich treści, w następstwie których dochodziłoby do zmiany wierzyciela zakładu. Umowy takie są dopuszczalne, pod warunkiem uzyskania uprzedniej zgody na zmianę wierzyciela wyrażoną przez podmiot tworzący zakład i odpowiadający majątkowo za jego działalność. Zarówno s.p.z.o.z., jak i jego wierzyciele oraz zainteresowane nabyciem wierzycielności osoby trzecie mogą wystąpić do podmiotu tworzącego o uzyskanie zgody, i po jej uzyskaniu czynność prawna dojdzie do skutku. Możliwe jest również wystąpienie o zgodę łącznie z podpisaniem umowy.

Trybunał nie podzielił też poglądu skarżącej spółki, że ustawodawca mógł zastosować inne, mniej dolegliwe środki prawne, jak chociażby pozostawić zainteresowanym stronom możliwość umownego ograniczenia zbywania wierzycielności wynikających z łączącej je umowy. Tego rodzaju ograniczenia są zasadniczo skuteczne *inter partes* i nie zapobiegają kumulacji długu w rękach jednego podmiotu. Nie tylko nie gwarantowałyby to efektywnej ochrony s.p.z.o.z. przed zmianą wierzyciela, lecz także nie dawałoby podmiotowi tworzącemu zakład oraz odpowiadającemu finansowo za jego zobowiązania narzędzi kontrolnych w tym zakresie. O nieefektywności tego rozwiązania dobitnie świadczy stan faktyczny leżący u podstaw skarg konstytucyjnych. Mimo umownego zakazu rozporządzania wierzycielnością wobec s.p.z.o.z., kontrahenci zakładów próbowali faktycznie przenieść wierzycielność na skarżącą, omijając umowny zakaz. Jednak art. 54 ust. 5 u.d.l. został sformułowany na tyle elastycznie („[c]zynność prawna mająca na celu zmianę wierzyciela (...) może nastąpić po wyrażeniu zgody przez podmiot tworzący.”), że nie powinno budzić żadnych wątpliwości, iż wszelkie formuły prawne mające na celu obejście jego postanowień będą przynosić ten sam, z góry znany skutek prawny, określony w art. 54 ust. 6 u.d.l.

Zdaniem Trybunału, ograniczenie nie eliminuje możliwości swobodnego zawierania umów i kształtowania ich treści między wierzycielami s.p.z.o.z. i innymi podmiotami, których istotą byłaby pomoc w zapewnieniu płynności finansowej czy poręczenie na wypadek niespełnienia świadczenia na rzecz tych podmiotów w terminie. Zakaz ustawowy ma w tej perspektywie wąski charakter z punktu widzenia wolności kontraktowania. Ogranicza bowiem możliwość zawierania umów o określonym skutku gospodarczym. Dolegliwość ta – zdaniem Trybunału – jest z góry znana zarówno usługodawcom, jak i podmiotom skupującym zobowiązania czy też udzielającym poręczeń w tym zakresie. Nie można więc przyjąć, że stanowi ona nadmierne ograniczenie w stosunku do bezpieczeństwa ekonomicznego zakładów opieki zdrowotnej.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.