

Data publikacji: 15 05 2009 r.

SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VII KADENCJA

---

Warszawa, dnia 13 maja 2009 r. **Druk nr 404 S**

---

**SPRAWOZDANIE  
KOMISJI USTAWODAWCZEJ**

oraz

**KOMISJI GOSPODARKI NARODOWEJ**

**o projekcie ustawy o zmianie ustawy o gwarancji zapłaty za roboty budowlane  
(druk nr 404)**

Marszałek Senatu w dniu 17 grudnia 2008 r. skierował do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Gospodarki Narodowej projekt ustawy o zmianie ustawy o gwarancji zapłaty za roboty budowlane w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

**Komisje na wspólnych posiedzeniach w dniach 22 kwietnia oraz 12 maja 2009 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy i wnoszą o przyjęcie bez poprawek załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.**

W załączeniu przekazujemy informację o pozostawianiu projektu ustawy poza zakresem prawa Unii Europejskiej.

Przewodniczący Komisji Przewodniczący Komisji  
Gospodarki Narodowej Ustawodawczej  
(-) Jan Wyrowiński (-) Piotr Zientarski

**Data publikacji: 15-05-2009**

projekt

**U C H W A Ł A**

**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**z dnia**

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o gwarancji zapłaty za roboty budowlane**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o gwarancji zapłaty za roboty budowlane.

Jednocześnie upoważnia senatora Marka Trzcińskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

**-UWAGA OIUGZ****tekst czerwony - tekst do zamiany / usunięcia****+ OIUGZ+ tekst zielony – uwagi, komentarze, sugestie OIUGZ do zamiany***tekst kasztanowy – cytaty tekstów źródłowych*

proj ek t

USTAWA

z dnia

**o zmianie ustawy o gwarancji zapłaty za roboty budowlane****+ OIUGZ+ ... roboty w procesie budowlanym**

**z uwagi na fakt iż Proces Budowlany składa się z robót budowlanych w rozumieniu kodeksu cywilnego „Tytuł XVI. UMOWA O ROBOTY BUDOWLANE Art. 647. <sup>(200)</sup> Przez umowę o roboty budowlane wykonawca zobowiązuje się do oddania przewidzianego w umowie obiektu, wykonanego zgodnie z projektem i z zasadami wiedzy technicznej, a inwestor zobowiązuje się do dokonania wymaganych przez właściwe przepisy czynności związanych z przygotowaniem robót, w szczególności do przekazania terenu budowy i dostarczenia projektu, oraz do odebrania obiektu i zapłaty umówionego wynagrodzenia.”**

*i Prawa Budowlanego - Robotami budowlanymi wg Ustawy Prawo budowlane nazywa się budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego.*

**jak i robót wykonywanych na podstawie innych umów (nazwanych i nienazwanych – jak umowa najmu, usługi, o dzieło..) których efektem nie jest „oddanie przewidzianego w umowie obiektu” gdyż „obiekt” to w rozumieniu Prawa Budowlanego jest:**

„ *Obiektem budowlanym wg definicji przedstawionych w Prawie budowlanym nazywa się:*

- a) *budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi,*
- b) *budowlę stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami,*
- c) *obiekt małej architektury.”*

**a bez tych robót „obiekt” nie mógłby powstać a więc nie mógłby być oddany do użytku..**

**Art. 1.**

W ustawie z dnia 9 lipca 2003 r. o gwarancji zapłaty za roboty budowlane (Dz. U. Nr 180, poz. 1758 oraz z 2006 r. Nr 220, poz. 1613) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

**"2. Gwarancją zapłaty jest gwarancja bankowa lub ubezpieczeniowa, a także akredytywa bankowa lub poręczenie banku udzielone wykonawcy robót budowlanych na zlecenie inwestora.";**

**= OIUGZ = wykonawcy robót w Procesie Budowlanym (dalej nazwany „wykonawca”, na podstawie umowy na zlecenie Inwestora / Zamawiającego**

2) w art. 3 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

"2. Odstąpienie od umowy spowodowane żądaniem gwarancji zapłaty jest bezskuteczne";

3) w art. 4:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. **Wykonawca robót budowlanych** może w każdym czasie żądać od inwestora gwarancji zapłaty do wysokości ewentualnego roszczenia z tytułu wynagrodzenia wynikającego z umowy.",

**= OIUGZ = wykonawcy robót w Procesie Budowlanym (dalej nazwany „wykonawca”, na podstawie umowy na zlecenie Zamawiającego**

b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

"3. **Inwestor / + OIUGZ+ Zamawiający** może żądać zwrotu kosztów udzielonych gwarancji zapłaty w części, w jakiej dokonał terminowej zapłaty za wykonanie robót budowlanych.";

4) art. 5 otrzymuje brzmienie:

"Art. 5. 1. Jeżeli wykonawca nie uzyska gwarancji zapłaty w wyznaczonym przez siebie terminie, nie krótszym niż 30 dni, bądź też gwarancja zostanie udzielona w wysokości niższej niż żądana przez wykonawcę, wówczas jest on uprawniony do wstrzymania się od wykonywania robót i oddania obiektu inwestorowi.

2. Po wyznaczeniu na piśmie dodatkowego, nie krótszego niż 7 dni, terminu do udzielenia gwarancji zapłaty i jego bezskutecznym upływie, wykonawca uprawniony jest do odstąpienia od umowy z winy inwestora.

3. Brak wystarczającej gwarancji zapłaty stanowi przeszkodę w wykonywaniu robót **budowlanych** z przyczyn dotyczących inwestora i uprawnia wykonawcę do żądania wynagrodzenia na podstawie art. 639 Kodeksu cywilnego."

**= OIUGZ = wykonawcy robót w Procesie Budowlanym (dalej nazwany „wykonawca”, na podstawie umowy na zlecenie Zamawiającego**

## **Art. 2.**

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## **UZASADNIENIE**

### **1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego**

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2006 r. (sygn. akt K 47/04), stwierdzającego niezgodność art. 4 ust. 4 oraz art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o gwarancji zapłaty za roboty budowlane (Dz. U. Nr 180, poz. 1758 oraz z 2006 r. Nr 220, poz. 1613) z Konstytucją.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja orzeczenia opublikowana została w Dz. U. z 2006 r., Nr 220, poz. 1613 (dzień publikacji wyroku – 1 grudnia 2006 r.). Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem zamieszczony został w OTK Z.U. z 2006 r., Nr 10A, poz. 153.

### **2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego**

2.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 4 ust. 4 oraz art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o gwarancji zapłaty za roboty budowlane.

2.2. Ustawą z dnia 9 lipca 2003 r. do porządku prawnego została wprowadzona instytucja gwarancji zapłaty za roboty budowlane. Zgodnie z wolą ustawodawcy, instytucja gwarancji zapłaty stanowić ma zabezpieczenie roszczeń wykonawcy robót budowlanych w stosunku do inwestora o zapłatę wynagrodzenia z tytułu zrealizowanych robót. Cel wprowadzenia tej instytucji wyrażał się przede wszystkim w dążeniu do wyeliminowania nieuczciwych praktyk stosowanych przez inwestorów, którzy zwlekali z zapłatą za zrealizowane roboty budowlane, co kolei nierzadko prowadziło do utraty płynności finansowej przedsiębiorców świadczących usługi budowlane.

Uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją art. 4 ust. 4 ustawy o gwarancji zapłaty za roboty budowlane stanowił, że inwestorowi przysługuje od

2 % wykonawcy zwrot kosztów udzielonej gwarancji zapłaty za roboty budowlane, w wysokości powszechnie przyjętej, nieprzekraczającej jednak 2% gwarantowanej kwoty.

Stwierdzając niezgodność tego przepisu z Konstytucją Trybunał zakwestionował dopuszczalność posłużenia się w tym przypadku pojęciem „powszechnie przyjętej wysokości kosztów udzielenia gwarancji”. Trybunał wskazał, że instytucja gwarancji zapłaty jest instytucją nową w systemie prawa i nie występuje w tym zakresie żadna powszechnie przyjęta praktyka w zakresie wysokości kosztów udzielenia gwarancji przez bank. Zdaniem Trybunału, określona w powyższy sposób wysokość kosztów podlegających zwrotowi nie spełnia tym samym wymogu dostatecznej określoności przepisów prawnych, co prowadzi do sprzeczności z art. 2 % Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego). Jako niezgodne z Konstytucją Trybunał uznał również ograniczenie maksymalnej wysokości kosztów udzielenia gwarancji, podlegających zwrotowi, do 2% gwarantowanej kwoty. Trybunał wskazał, że w praktyce koszty udzielenia gwarancji wynoszą ok. 4-6% wysokości gwarantowanej kwoty, co oznacza, że koszty udzielenia gwarancji każdorazowo obciążają również inwestora, nawet gdy należycie wywiąże się on ze swoich obowiązków wobec wykonawcy. Prowadzi to, w ocenie Trybunału, do nierównomiernego obciążenia stron umowy kosztami i ryzykiem i jej zawarcia, czyniąc przedmiotową regulację niezgodną z konstytucyjną zasadą państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). 2.3. Drugi z przepisów zakwestionowanych przez Trybunał Konstytucyjny – art. 5 ust. 1-2 ustawy o gwarancji zapłaty za roboty budowlane – przyznawał wykonawcy możliwość odstąpienia od umowy z winy inwestora w przypadku, gdyby inwestor nie przedstawił w wyznaczonym terminie odpowiedniej gwarancji. Trybunał uznał, że użyte w tym przepisie pojęcia „wystarczająca gwarancja” oraz „odpowiedni termin” są niedookreślone, pozwalając na pełną uznaniowość wykonawcy robót budowlanych tak w przedmiocie określenia wysokości gwarancji, jak i terminu jej udzielenia. Czyni to przedmiotowy przepis niezgodnym z konstytucyjnym nakazem dostatecznej określoności przepisów prawnych (art. 2 Konstytucji).

### **3. Cele i zakres projektowanej ustawy**

Mając na uwadze konieczność wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2006 r., kierując się brzmieniem sentencji wyroku oraz motywami jego 3 uzasadnienia, proponuje się wprowadzenie następujących zmian w ustawie z dnia 9 lipca 2003 r. o gwarancji zapłaty za roboty budowlane.

3.1. W odniesieniu do art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o gwarancji zapłaty za roboty budowlane Trybunał Konstytucyjny wskazał nie dopuszczalność posłużenia się w tym przepisie pojęciem „odpowiedni termin”. Z treści uzasadnienia do wyroku można wyprowadzić wskazówkę, że minimalny termin na złożenie gwarancji zapłaty przez inwestora winien zostać określony w dniach, przy czym termin ten winien uwzględniać możliwość wystąpienia dni wolnych od pracy, świąt itp. W tym kontekście Trybunał wskazał, że 10-dniowy termin może być w wielu przypadkach zbyt krótki. W związku z powyższym

projekt, w art. 5 ust. 1, zakłada wprowadzenie 30-dniowego terminu na złożenie gwarancji przez inwestora. Termin ten może być przy tym dłuższy - wyznaczenie

terminu dłuższego niż minimalny termin określony w ustawie leży w gestii wykonawcy. Natomiast termin dodatkowy, o którym mowa w art. 5 ust. 2, określono na 7 dni. Długość tego terminu należy uznać za adekwatną jeśli uwzględnić, że termin wyznaczony w art. 5 ust. 1 jest stosunkowo długi.

3.2. W uzasadnieniu do wyroku Trybunał wskazał, że niektóre pojęcia oraz konstrukcje prawne wprowadzone w ustawie o gwarancji zapłaty za roboty budowlane nie są spójne z odnośnymi pojęciami i konstrukcjami występującymi w kodeksie cywilnym. W tym zakresie Trybunał wskazał na następujące kwestie. Po pierwsze, w art. 3 ust. 2 ustawy o gwarancji zapłaty wskazano jako sposób rozwiązania umowy o roboty budowlane wypowiedzenie umowy. Jest to sposób zakończenia stosunków zobowiązaniowych właściwy dla zobowiązań o charakterze ciągłym, w związku z tym Trybunał wskazał, że w przypadku umowy o roboty budowlane sposobem rozwiązania tej umowy powinno być odstąpienie. Stosowna zmiana została wprowadzona w przedłożonym projekcie. Po drugie, art. 4 ust. 1 posługiwał się pojęciem zleceń dodatkowych. Użycie pojęcia zlecenia w tym kontekście Trybunał uznał za niewłaściwe, bowiem zdaje się ono wskazywać, że przedmiotem jest zlecenie w rozumieniu kodeksu cywilnego (art. 734-751). Tymczasem chodzi o wszelkie dodatkowe prace, które nie były objęte pierwotną umową, a do wykonania których wykonawca zobowiązał się już po zawarciu umowy. Mając na względzie, że wszelkie zmiany dokonane w treści pierwotnej umowy o roboty budowlane stają się jej integralną częścią, przez sformułowanie „wykonawca może żądać od zamawiającego gwarancji zapłaty do wysokości roszczenia z tytułu wynagrodzenia, wynikającego z umowy” należy rozumieć zarówno uprawnienie do żądania wynagrodzenia wynikającego z umowy pierwotnej, jak i wynagrodzenia wynikającego ze zmian wprowadzonych w trakcie obowiązywania tej umowy. Stąd w projekcie proponuje się skreślenie w art. 4 ust. 1 słów: „oraz ze zleceń dodatkowych”. Po trzecie, na oznaczenie stron umowy o roboty budowlane kodeks cywilny (art. 647 i n.) używa określeń „wykonawca” i „inwestor”, podczas gdy w ustawie o gwarancji zapłaty za roboty budowlane użyto określeń odpowiednio „wykonawca” i „zamawiający”.

W związku z powyższym, w przedkładanym projekcie pojęcie „zamawiający” zostało zastąpione pojęciem „inwestor” (art. 2 ust. 2, art. 4 ust. 1 i 3, art. 5 ust. 1-3).

**= OIUGZ= pojęcie „Zamawiający winno pozostać ekwiwalentnie z „Inwestorem” gdyż:**

- w procesie budowlanym występuje faktycznie „Zamawiający” nie zawsze będący „Inwestorem” – typowy przypadek zlecenia robot np. transportu ziemi z wykopów przez wykonawcę robót fundamentowych

- z reguły „Inwestor” jest „Zamawiającym” w umowie z Generalnym Wykonawcą; zaś ten już jest „Zamawiającym” w stosunku do Podwykonawcy ( w cytowanym przypadku – roboty fundamentowe -) a ten zaś jest „Zamawiającym” w stosunku do wykonawcy robót w procesie budowlanym ( *nie zaś robót budowlanych w rozumieniu zapisów kodeksu cywilnego – art. 647 kc* ) itd....

„Tytuł XVI. UMOWA O ROBOTY BUDOWLANE

*Art. 647. (200) Przez umowę o roboty budowlane wykonawca zobowiązuje się do oddania przewidzianego w umowie obiektu, wykonanego zgodnie z projektem i z zasadami wiedzy technicznej, a inwestor zobowiązuje się do dokonania wymaganych przez właściwe przepisy czynności związanych z przygotowaniem robót, w szczególności do przekazania terenu budowy i dostarczenia projektu, oraz do odebrania obiektu i zapłaty umówionego wynagrodzenia.”*

#### 4. Konsultacje

Minister Sprawiedliwości oraz Minister Infrastruktury poinformowali, że administracja rządowa przygotowała projekt nowelizacji kodeksu cywilnego, zastępującej całkowicie ustawę o gwarancji zapłaty za roboty budowlane. Co do zasady zbieżna jest ona z propozycją Komisji Ustawodawczej Senatu. Projekt rządowy jest jednak obecnie na etapie przed uzgodnieniami międzyresortowymi.

Polski Związek Pracodawców Budownictwa również zaproponował nowelizację kodeksu cywilnego, jako sposób wykonania wyroku.

**Izba Architektów RP zaproponowała, by nowelizację ustawy poszerzyć o przepisy umożliwiające stosowanie tej ustawy również w odniesieniu do projektantów, jako uczestników procesu budowlanego, dzięki czemu projektanci mogliby korzystać z gwarancji zapłaty. Propozycja ta wykraczałaby jednak poza wykonanie orzeczenia Trybunału, w rozumieniu art. 85c Regulaminu Senatu.**

= t = **ale art. 85 a poz. 3 daje tę możliwość !!!!**

„Dział IXa<sup>58)</sup>

Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego

Art. 85a.

1. Marszałek Senatu kieruje orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego:

- 1) o niezgodności ustawy lub jej części,
- 2) o zgodności ustawy lub jej części, z którego treści wynika potrzeba dokonania zmian w ustawie,

**3) sygnalizujące uchybienia i luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej**

do Komisji Ustawodawczej, zlecając jej zbadanie konieczności podjęcia działań ustawodawczych w tym zakresie.

2. Kierując orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego do Komisji, Marszałek Senatu wyznacza jej termin na rozpatrzenie sprawy. Przewodniczący Komisji może wystąpić do Marszałka Senatu o przedłużenie tego terminu.

3. Po rozpatrzeniu sprawy Komisja:

1) składa do Marszałka Senatu wnioski o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem ustawy wykonującej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego albo

2) informuje Marszałka Senatu o przyczynach niezłożenia wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej.

Art. 85b.

Marszałek Senatu może zwrócić się do właściwych organów państwa z wnioskiem o podjęcie współpracy w celu wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

57) W brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 9 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 maja 2006 r. wymienionej w odnośniku 7.

58) Dodany przez art. 1 pkt 3 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 listopada 2007 r. wymienionej w odnośniku 9.

- 41 -

Art. 85c.

Projekt, o którym mowa w art. 85a ust. 3 pkt 1, oraz wnioski o wprowadzenie poprawek do tego projektu mogą obejmować wyłącznie zmiany zmierzające do wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz ich niezbędne konsekwencje. „

**+ OIUGZ+ Ustawa winna się odnosić w równym stopniu do WSZYSTKICH UCZESTNICZĄCYCH w Procesie Budowlanym / realizacji robót budowlanych / gdyż w przeciwnym razie jest niekonstytucyjna i działa wbrew art. 32 Konstytucji RP.**

**Dodatkowo należy stwierdzić, iż Umowa o Roboty Budowlane nie może być wykonana robót na bazie i bez udziału innych form umownych, jak np. umowa wynajmu sprzętu, usług, dostawy.**

/ Art. 32.

**1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.**

**2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.**



/ „ 1. Zasada równości wobec prawa jest jednym z fundamentów demokratycznego porządku prawnego odnoszącym się zarówno do sfery stanowienia, jak i stosowania prawa. Idea ta bezspornie stanowi ważny element obowiązującej w Polsce koncepcji praw, wolności i obowiązków człowieka i obywatela, jest bowiem jedną z podstawowych zasad państwa prawnego. Zasada równości jest współcześnie zawarta w konstytucji większości krajów demokratycznych (np. konstytucja Francji - art. 2, Niemiec - art. 3, Grecji - art.4, Włoch - art. 3, Portugalii - art. 13, Hiszpanii - art. 14, Holandii - art. 1), jak również w aktach prawa międzynarodowego dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela. I tak np. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka głosi w art. 1, iż "wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi w swej godności i swych prawach...", a art. 26 Międzynarodowego Paktu Praw Osobistych i Politycznych stanowi, iż "wszyscy są równi wobec prawa i są uprawnieni bez żadnej dyskryminacji do jednakowej ochrony prawnej. Jakakolwiek dyskryminacja w tym zakresie powinna być ustawowo zakazana". Również w Konstytucji RP, wśród podstawowych zasad tworzących konstytucyjny system wolności i praw, znajdziemy obok zasady godności człowieka i wolności, zasadę równości. Konstytucja RP w art. 32 ust. 1 formułuje ogólną zasadę równości, stanowiącą *lex generalis* wobec pozostałych norm konstytucyjnych dotyczących zasady równości. Wśród norm konkretyzujących zasadę ogólną jest m.in. norma art. 32 ust. 2, zakazujący dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym, gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (zob. np. M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania, [w:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP, pod red. B. Banaszaka i A. Preisnera, Warszawa 2002*).

Zawarte w art. 32 ust. 1 postanowienie nakazujące "równe traktowanie każdego" wyraża zasadę obowiązującą zwłaszcza w procesie tworzenia prawa, czyli wydawania ustaw i innych norm prawnych. Przepisy stanowionego prawa nie mogą zawierać postanowień dyskryminujących lub przyznających przywileje.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego należy wręcz stwierdzić, iż "równość w prawie" oznacza nakaz jednakowego traktowania podmiotów i sytuacji podobnych.

*Wszystkie podmioty prawa (sytuacje) charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. (por. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K. 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96 i SK 6/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 121, oraz w sprawie K 6/89, OTK 1989, s. 107-108. Zob. też K. Działocha, *Równość wobec prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w Polsce*, [w:] *Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych*, pod red. J. Trzcńskiego, Wrocław 1990 r., s. 149-150; L. Garlicki, *Zasada równości i zakaz dyskryminacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Obywatel - jego wolności i prawa*, Warszawa 1998 r., s. 65-66; J. Falski, *Ewolucja wykładni zasady równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, *Państwo i Prawo* 2000 r., nr 1, s. 52-53).*

*Konstytucja nie określa precyzyjnie zakresu podmiotów korzystających z zasady równości. Poprzednia regulacja konstytucyjna w art. 67 ust. 2 określając krąg podmiotów korzystających z zasady równości używała pojęcia "obywatele". W związku z powyższym, pod rządami ówczesnych regulacji konstytucyjnych Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada równości ma zastosowanie tylko w ocenie podmiotów będących obywatelami, tj. osób fizycznych. (zob. np. orzeczenie TK z 27 czerwca 1995 r., K. 4/94, OTK z 1995, cz. I, poz. 16, s. 181). Podkreślić jednak należy, iż obecna Konstytucja RP posługuje się terminem "wszyscy". Z użytego przez ustrojodawcę terminu należy wnioskować, iż dotyczy on "wszystkich", czyli ogółu osób, a zatem zarówno osób fizycznych, jak i prawnych (zob. np. rozważania prof. L. Garlickiego zawarte w uwadze 14 komentarza do art. 32, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003).*

*Należy zauważyć, iż zasada równości odnosi się do zakazu różnicowania sytuacji prawnej adresatów danej normy, czyli ma ona charakter podmiotowy. ...."*

Cytat z **Opinie i Ekspertyzy nr 25 OE-25/2005**

dr Ryszard Balicki Katedra Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Wrocławskiego

Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o ochronie wypłaty wynagrodzeń osób zatrudnionych w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej (druk sejmowy nr 3768) – patrz niżej ...

<http://www.senat.gov.pl/k5/dok/opinia/2005/0025.htm>

= OIUGZ = Ponieważ : Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autora. © Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2004

Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadna część ani całość opracowania nie może być bez zgody wydawcy - Kancelarii Senatu - reprodukowana, użyta do innej publikacji oraz przechowywana w jakiegokolwiek bazie danych.

## TRZEBA KONIECZNIE UZYSKAĆ ZGODĘ SENATU NA UŻYCIE TEJ EKSPERTYZY DO UZASADNIENIA

5. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy  
Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

### **6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

.....  
T ł o c z o n o z p o l e c e n i a M a r s z a ł k a S e n a t u  
.....

<http://www.senat.gov.pl/k5/dok/opinia/2005/0025.htm>

Opinie i Ekspertyzy nr 25

OE-25/2005

dr Ryszard Balicki

Katedra Prawa Konstytucyjnego

Uniwersytetu Wrocławskiego

Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o ochronie wypłaty wynagrodzeń osób zatrudnionych w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej

(druk sejmowy nr 3768)

Opinia niniejsza ma w szczególności odpowiedzieć na pytanie "czy przepis art. 4 ustawy z druku sprawozdania sejmowej Komisji Zdrowia nr 3768 jest zgodny z Konstytucją RP?"

1. Zasada równości wobec prawa jest jednym z fundamentów demokratycznego porządku prawnego odnoszącym się zarówno do sfery stanowienia, jak i stosowania prawa. Idea ta bezspornie stanowi ważny element obowiązującej w Polsce koncepcji praw, wolności i obowiązków człowieka i obywatela, jest bowiem jedną z podstawowych zasad państwa prawnego. Zasada równości jest współcześnie zawarta w konstytucji większości krajów demokratycznych (np. konstytucja Francji - art. 2, Niemiec - art. 3, Grecji - art.4, Włoch - art. 3, Portugalii - art. 13, Hiszpanii - art. 14, Holandii - art. 1), jak również w aktach prawa międzynarodowego dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela. I tak np. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka głosi w art. 1, iż "wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi w swej godności i swych prawach...", a art. 26 Międzynarodowego Paktu Praw Osobistych i Politycznych stanowi, iż "wszyscy są równi wobec prawa i są uprawnieni bez żadnej dyskryminacji do jednakowej ochrony prawnej.

Jakakolwiek dyskryminacja w tym zakresie powinna być ustawowo zakazana". Również w Konstytucji RP, wśród podstawowych zasad tworzących konstytucyjny system wolności i praw, znajdziemy obok zasady godności człowieka i wolności, zasadę równości. Konstytucja RP w art. 32 ust. 1 formułuje ogólną zasadę równości, stanowiącą *lex generalis* wobec pozostałych norm konstytucyjnych dotyczących zasady równości. Wśród norm konkretyzujących zasadę ogólną jest m.in. norma art. 32 ust. 2, zakazująca dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym, gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (zob. np. M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, pod red. B. Banaszaka i A. Preisnera, Warszawa 2002).

Zawarte w art. 32 ust. 1 postanowienie nakazujące "równe traktowanie każdego" wyraża zasadę obowiązującą zwłaszcza w procesie tworzenia prawa, czyli wydawania ustaw i innych norm prawnych. Przepisy stanowionego prawa nie mogą zawierać postanowień dyskryminujących lub przyznających przywileje.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego należy wręcz stwierdzić, iż "równość w prawie" oznacza nakaz jednakowego traktowania podmiotów i sytuacji podobnych. Wszystkie podmioty prawa (sytuacje) charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. (por. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K. 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96 i SK 6/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 121, oraz w sprawie K 6/89, OTK 1989, s. 107-108. Zob. też K. Działocha, *Równość wobec prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w Polsce*, [w:] *Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych*, pod red. J. Trzecińskiego, Wrocław 1990 r., s. 149-150; L. Garlicki, *Zasada równości i zakaz dyskryminacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Obywatel - jego wolności i prawa*, Warszawa 1998 r., s. 65-66; J. Falski, *Ewolucja wykładni zasady równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Państwo i Prawo 2000 r., nr 1, s. 52-53).

Konstytucja nie określa precyzyjnie zakresu podmiotów korzystających z zasady równości. Poprzednia regulacja konstytucyjna w art. 67 ust. 2 określając krąg podmiotów

korzystających z zasady równości używała pojęcia "obywatele". W związku z powyższym, pod rządami ówczesnych regulacji konstytucyjnych Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada równości ma zastosowanie tylko w ocenie podmiotów będących obywatelami, tj. osób fizycznych. (zob. np. orzeczenie TK z 27 czerwca 1995 r., K. 4/94, OTK z 1995, cz. I, poz. 16, s. 181). Podkreślić jednak należy, iż obecna Konstytucja RP posługuje się terminem "wszyscy". Z użytego przez ustrojodawcę terminu należy wnioskować, iż dotyczy on "wszystkich", czyli ogółu osób, a zatem zarówno osób fizycznych, jak i prawnych (zob. np. rozważania prof. L. Garlickiego zawarte w uwadze 14 komentarza do art. 32, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003).

Należy zauważyć, iż zasada równości odnosi się do zakazu różnicowania sytuacji prawnej adresatów danej normy, czyli ma ona charakter podmiotowy.

2. Uchwalona przez Sejm RP w dniu 4 marca 2005 r. ustawa o ochronie wypłaty wynagrodzeń osób zatrudnionych w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej jest aktem szczególnym z uwagi na wiele okoliczności. I tak np.:

- ustawa dotyczy tylko jednego, ściśle określonego kręgu adresatów (osób zatrudnionych w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej),
- ustawa ma charakter epizodyczny, sam ustawodawca określa w art. 5 datę wygaśnięcia mocy obowiązującej ustawy na dzień 31 grudnia 2005 r.,
- ustawa ma wejść w życie już w dniu ogłoszenia (bez *vacatio legis*),
- ustawa została uchwalona w bardzo szybkim tempie (świadczą o tym może np. fakt, iż poselski projekt ustawy został zgłoszony 18 lutego 2005 r., 1 marca został skierowany do Komisji Zdrowia, 2 marca odbyło się pierwsze czytanie a już 4 marca ustawa została przyjęta - bez głosów sprzeciwu - przez Sejm RP).

Podane powyżej specyficzne cechy omawianej ustawy, i to właściwie każdy z osobna, mogą być podnoszone jako zarzut co do racjonalności uchwalenia takiej regulacji prawnej.

3. Analiza postanowień ustawy może prowadzić do uzasadnionych wątpliwości co do jej zgodności z postanowieniami Konstytucji RP. Wąsko zarysowany krąg adresatów ustawy bezspornie rodzi wątpliwości co do jego zgodności z art. 32. Na podstawie

omawianej ustawy dochodzi bowiem do nieuprawnionego zróżnicowania sytuacji prawnej osoby zatrudnionej, gdzie jedynym kryterium różnicującym jest miejsce pracy (a w praktyce jego forma prawna). W tej sytuacji dochodzi również do naruszenia zasady równości rozumianej jako równe prawa wszystkich podmiotów gospodarczych funkcjonujących na rynku usług medycznych (preferencje dla podmiotów publicznych i zróżnicowanie ich sytuacji w odniesieniu do pozostałych podmiotów).

Podkreślić należy, iż ustawa ma być stosowana "w przypadku prowadzenia egzekucji" (art. 3 ust. 1) lub też jak określa to art. 2 gdy "toczy się postępowanie egzekucyjne". Dokonywana jest więc ingerencja ustawodawcy w toczące się już procedury prawne, a w konsekwencji naruszone zostaną prawa wierzycieli. Po ewentualnym wejściu w życie ustawy możliwość wyegzekwowania prawnie stwierdzonych należności ulegnie znacznemu ograniczeniu. Oczywiście Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swych orzeczeniach potwierdzał stanowisko, iż prawodawca może nowelizować prawo, także na niekorzyść obywateli czy podmiotów gospodarczych. Jednak swoboda prawodawcy w kształtowaniu materialnych treści nowych uregulowań jest w swoisty sposób "równoważona" obowiązkiem szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności szanowania "zasad przyzwoitej legislacji". Zasady te wymagają m.in., by przy stanowieniu nowych unormowań przyjmowane były regulacje przejściowe, uwzględniające ochronę tzw. interesów w toku (wyrok z 5 stycznia 1999 r., *K. 27/98*, OTK ZU Nr 1/1999, s. 7-8). W orzeczeniu z 3 grudnia 1996 r., którego aktualność nie może być kwestionowana na gruncie nowych regulacji konstytucyjnych Trybunał stwierdził, że "w demokratycznym państwie prawnym stanowienie 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 swoich działań i decyzji, niemożliwe do przewidzenia w chwili podejmowania tych decyzji i działań" (*K. 25/95*, OTK ZU Nr 6/1996, s. 501).

Przyjęta przez Sejm ustawa narusza również zasadę przyzwoitej legislacji, stanowiącą element demokratycznego państwa prawnego - art. 2 konstytucji (zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2003 r. w sprawie K 28/02).

W miejsce zawartych w ustawie "niekonwencjonalnych" sposobów ochrony praw pracowniczych (np. art. 4, stwierdzający, iż do prowadzenia egzekucji z rachunku bankowego nie stosuje się postanowień regulujących zasady prowadzenia takich egzekucji i zawartych w kodeksie postępowania cywilnego) należy - jeżeli taka jest wola ustawodawcy - przeprowadzić nowelizację odpowiednich przepisów kpc. Miejszem dla postanowień regulujących szczegółowo materię prowadzenia egzekucji z rachunku bankowego jest kpc. Ewentualna nowela winna jednak respektować wszelkie normy demokratycznego państwa prawnego.

4. Reasumując analiza postanowień uchwalonej przez Sejm RP ustawy o ochronie wypłaty wynagrodzeń osób zatrudnionych w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej prowadzi do wniosku, iż ustawa ta narusza postanowienia Konstytucji RP i jako taka winna zostać przez Senat RP odrzucona.

*marzec 2005 r.*

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autora.

Š Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2004

Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadna część ani całość opracowania nie może być bez zgody wydawcy - Kancelarii Senatu - reprodukowana, użyta do innej publikacji oraz przechowywana w jakiegokolwiek bazie danych.