



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 25 kwietnia 2016 r.

Pozycja 347

POSTANOWIENIE z dnia 23 grudnia 2015 r. Sygn. akt Ts 246/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej S.K. w sprawie zgodności:

art. 19 ust. 4 w zw. z art. 5 pkt 33 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 581, ze zm.) w zw. z art. 30 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. z 2015 r. poz. 464, ze zm.) w zw. z art. 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89, ze zm.) z art. 20 i art. 22 w zw. z art. 2, art. 64 ust. 1 w zw. z art. 2, art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 10 lipca 2015 r. (data nadania) S.K. (dalej: skarżący) wystąpił o zbadanie zgodności art. 19 ust. 4 w zw. z art. 5 pkt 33 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 581, ze zm.; dalej: u.ś.o.z.) w zw. z art. 30 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. z 2015 r. poz. 464, ze zm.; dalej: u.z.l.) w zw. z art. 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89, ze zm.; dalej: u.z.o.z.) z art. 20 i art. 22 w zw. z art. 2, art. 64 ust. 1 w zw. z art. 2, art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto skarżący wniósł o „stwierdzenie istnienia pominięcia ustawodawczego (...) ocenianego przez pryzmat” art. 20, art. 22, art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną sformułowano w związku z następującą sprawą. Wyrokiem z maja 2013 r. Sąd Okręgowy w B. zasądził m.in. od spółki z o.o. (przekształconej ze spółki jawnej, której skarżący był współnikiem) i od skarżącego (solidarnie) na rzecz Narodowego Funduszu Zdrowia kwotę 948 836,24 zł z ustawowymi odsetkami. Wyrokiem z grudnia 2013 r., doręczonym skarżącemu 23 stycznia 2014 r., Sąd Apelacyjny w B. (dalej: Sąd Apelacyjny w B.) oddalił apelację pozwanych, w tym skarżącego. Od tego

orzeczenia skarżący wniósł skargę kasacyjną, którą Sąd Najwyższy oddalił wyrokiem z lutego 2015 r.

Jak ustaliły sądy orzekające w sprawie skarżącego, pozwana spółka z o.o. (przed przekształceniem w dacie zawierania niżej opisanej umowy – spółka jawna) utworzyła szesnaście niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej działających na terenach poszczególnych województw, w tym jeden z siedzibą w B. W dniu 31 grudnia 2008 r. jednostka ta podpisała umowę z Narodowym Funduszem Zdrowia, której przedmiotem było udzielanie przez nią świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju „świadczenia kontraktowane odrębnie” w zakresach określonych w załączniku do umowy. Wskutek przeprowadzonej w 2010 r. kontroli udzielonych świadczeń zdrowotnych kontraktowanych odrębnie w latach 2009 i 2010 w zakresie żywienia pozajelitowego i dojelitowego w warunkach domowych wykryto nieprawidłowości w wykonaniu umowy. Stwierdzono, że w części kontrolowanych przypadków świadczenia zostały wykonane bez dochowania wymogów formalnych – były udzielane przez niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej z innych województw lub bez przeprowadzenia tzw. kwalifikacji szpitalnej. W konsekwencji tych ustaleń sądy obu instancji stwierdziły, że doszło do nienależnego przekazania w tych latach przez Narodowy Fundusz Zdrowia na rzecz świadczeniodawcy środków finansowych odpowiednio w kwotach 443 344 zł i 463 056 zł. Ponadto uznały, że zasadne było naliczenie kary umownej w wysokości 42 436,24 zł (co łącznie stanowiło 948 836,24 zł).

W świetle zaskarżonego art. 19 ust. 4 u.s.o.z. świadczeniodawca, który nie zawarł umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, ma prawo do wynagrodzenia za świadczenie opieki zdrowotnej udzielone świadczeniobiorcy w stanie nagłym. Artykuł 5 pkt 33 u.s.o.z. zawiera definicję stanu nagłego, a art. 30 u.z.l. i art. 7 u.z.o.z. określają wypadki, w których lekarz i zakład opieki zdrowotnej mają obowiązek udzielenia świadczenia.

Według skarżącego zakwestionowane przepisy naruszają wolność gospodarczą (art. 20 i art. 22 Konstytucji) przez nałożenie obowiązku udzielania świadczeń zdrowotnych w szerszym zakresie, niż to wynika z usprawiedliwionych, ważnych interesów publicznych, bez możliwości późniejszego rozliczenia tych świadczeń i uzyskania wynagrodzenia odpowiadającego rzeczywiście poniesionym kosztom. Przepisy nie obejmują bowiem w jego ocenie świadczeń udzielanych „celem podtrzymania stanu braku zagrożenia życia i zdrowia”, których zaniechanie powodowałoby wystąpienie takiego zagrożenia. Zdaniem skarżącego przepisy te naruszają wolność gospodarczą (art. 20 i art. 22 w zw. z art. 2 Konstytucji) także dlatego, że wprowadzają takie jej ograniczenia, które nie są ani jasne, ani precyzyjne. A to prowadzi również według niego do nieopartego na jasnych i precyzyjnych kryteriach oraz nieproporcjonalnego ograniczenia prawa własności (art. 64 ust. 1 w zw. z art. 2, art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Skarżący uważa, że zakwestionowane przepisy pomijają kwestie związane ze świadczeniami opieki zdrowotnej niebędącymi świadczeniami udzielanymi w stanie nagłym, kwestie związane z wykonywaniem umowy z Narodowym Funduszem Zdrowia i następczym obowiązkiem zwrotu wynagrodzenia, a także kwestie związane z koniecznością kontynuowania leczenia pacjentów przez żywienie pozajelitowe, u których stan zagrożenia życia lub zdrowia nie występuje.

Skarżący podkreśla, że powodem przegrania przez niego procesu było niezakwalifikowanie świadczeń z zakresu leczenia żywieniowego jako świadczeń ratujących życie i zdrowie. Sądy orzekające w jego sprawie uznały, że nie były to świadczenia udzielone w przypadkach niecierpiących zwłoki (w przypadkach, w których wystąpiła natychmiastowa potrzeba ich udzielenia), zatem świadczeniodawca nie był uprawniony do uzyskania wynagrodzenia od Narodowego Funduszu Zdrowia na tej podstawie. Skarżący kwestionuje zatem przesłanki rozliczania świadczeń tzw.

ponadkontraktowych. Na konkretnym przykładzie pokazuje, że zaprzestanie udzielania świadczeń zakwestionowanych przez NFZ skutkowałoby odwodnieniem i niedożywieniem pacjenta. Jak to ujmuje, sprowadzając – jak sam twierdzi – problem do absurdu: „przedsiębiorcy, którzy chcieliby uzyskać wynagrodzenie od NFZ, powinni nie udzielać (oraz »zakazać« lekarzom udzielania) świadczeń z zakresu leczenia żywieniowego oraz doprowadzić tego pacjenta do stanu wycieńczenia, żeby następnie udzielić tych świadczeń oraz uzyskać wynagrodzenie z NFZ”. Skarżący przywołuje orzecznictwo sądowe, z którego wynika, że świadczenia będące przedmiotem jego sporu z NFZ nie są objęte hipotezą art. 7 u.z.o.z. i art. 30 u.z.l., tj. nie są kwalifikowane jako przypadki wymagające natychmiastowego udzielenia świadczenia, w których zwłoka w jego udzieleniu mogłaby spowodować niebezpieczeństwo utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 138 w zw. z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) z dniem 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie w postępowaniu przed Trybunałem na etapie wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej stosuje się przepisy dotychczasowe, tzn. przepisy ustawy o TK. Rozpatrywana skarga konstytucyjna została wniesiona przed dniem wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r., dlatego do jej wstępnej kontroli zastosowanie mają przepisy ustawy o TK.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 w zw. z art. 49 ustawy o TK skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy spełnia ona warunki określone przez prawo. Zasadniczo zostały one ustanowione w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowane w art. 46-48 ustawy o TK. W myśl art. 46 ust. 1 ustawy o TK skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia.

Trybunał stwierdza, że złożona skarga nie spełnia warunków formalnych, co uniemożliwia nadanie jej dalszego biegu. Skarżący nie dochował bowiem w ocenie Trybunału trzymiesięcznego terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej, o którym stanowi art. 46 ust. 1 ustawy o TK.

Trybunał przypomina, że wymóg wyczerpania drogi prawnej dotyczy wniesienia zwyczajnych środków zaskarżenia przysługujących skarżącemu. Wniesienie nadzwyczajnych środków zaskarżenia (np. skargi kasacyjnej w sprawach cywilnych, kasacji w sprawach karnych, skargi o wznowienie postępowania czy skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego rozstrzygnięcia) wykracza poza ramy „drogi prawnej”, o której mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o TK (zob. m.in. postanowienia TK z 16 maja 2011 r. i 28 lipca 2011 r., Ts 240/10, OTK ZU nr 4/B/2011, poz. 325 i 326 oraz 26 lipca 2011 r. i 7 grudnia 2011 r., Ts 163/11, OTK ZU nr 6/B/2011, poz. 508 i 509).

Skarżący oświadczył, że ostatecznym orzeczeniem o jego prawach i wolnościach konstytucyjnych jest wyrok Sądu Najwyższego z lutego 2015 r. oddalający jego skargę kasacyjną.

W związku z tym Trybunał wskazuje, że rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego w sprawie skargi kasacyjnej może być ostatecznym orzeczeniem w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 46 ust. 1 ustawy o TK jedynie wówczas, gdy skarżący domaga się

zbadania zgodności z Konstytucją norm proceduralnych dotyczących tego etapu postępowania (np. podstaw skargi kasacyjnej) lub – co wymaga szczególnego podkreślenia – norm materialnoprawnych, na podstawie których orzekał dopiero ten sąd (zob. postanowienie TK z 13 lutego 2013 r., Ts 300/12, OTK ZU nr 4/B/2013, poz. 428). Z tą drugą sytuacją mamy do czynienia zwłaszcza wtedy, kiedy Sąd Najwyższy przyjmie wykładnię przepisów całkowicie odmienną od wykładni dokonanej przez sąd drugiej instancji, co doprowadzi do oddalenia powództwa, które wcześniej zostało przez sąd drugiej instancji uwzględnione.

Jak jednak twierdzi sam skarżący taka sytuacja w jego sprawie nie wystąpiła. Sformułowany przez niego w apelacji zarzut, że przypadki, w których zostały udzielone świadczenia będące przedmiotem sporu, powinny podlegać finansowaniu ze środków publicznych jako przypadki niecierpiące zwłoki, nie został uwzględniony przez Sąd Apelacyjny w B. Sąd ten stwierdził bowiem, że działanie na podstawie art. 7 u.z.o.z. i art. 30 u.z.l. ograniczone jest do „sytuacji natychmiastowej potrzeby udzielenia pomocy medycznej, w razie zagrożenia życia lub zdrowia człowieka lub w innych przypadkach niecierpiących zwłoki (...). Wymagań tych zasadniczo nie spełnia wykonanie czynności wprawdzie niezbędnych, ale podjętych w zaplanowanych wcześniej i uzgodnionych z pacjentem terminach, gdy ponadto z innych przyczyn nie zachodzi konieczność udzielenia świadczeń przez tego świadczeniodawcę. Działanie w warunkach nagłych ze swej istoty ma charakter jednorazowy (nawet gdy mieści w sobie szereg czynności), nie zaś charakter ciągłej opieki medycznej z bliżej nieokreślonym terminem jej zakończenia”. Sąd Najwyższy natomiast, rozpatrując skargę kasacyjną od tego orzeczenia, w całości podzielił w tym względzie stanowisko sądu apelacyjnego.

Nie można zatem uznać, że w niniejszej sprawie to dopiero orzeczenie Sądu Najwyższego ukształtowało sytuację prawną skarżącego, a tym samym zdeterminowało przedmiot i zakres skargi konstytucyjnej. Ostatecznym rozstrzygnięciem – wydanym na podstawie zaskarżonych przepisów – jest w tym wypadku wyrok Sądu Apelacyjnego w B. z grudnia 2013 r. Jak ustalił Trybunał, wyrok ten wraz z uzasadnieniem doręczono skarżącemu już 23 stycznia 2014 r., zaś skargę złożono dopiero 10 lipca 2015 r., po uzyskaniu przez skarżącego wyroku Sądu Najwyższego z lutego 2015 r. oddalającego jego skargę kasacyjną.

W tym stanie rzeczy Trybunał stwierdza, że skargę wniesiono po terminie, co uniemożliwia nadanie jej dalszego biegu (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Niezależnie od powyższego Trybunał zwraca uwagę na to, że problem, który podniósł skarżący, dotyczy albo wypadków przekroczenia przez świadczeniodawcę liczby określonych w umowie z Narodowym Funduszem Zdrowia świadczeń i w konsekwencji kwot zobowiązań tam określonych, albo wypadków udzielenia świadczenia zdrowotnego przez podmioty, które nie miały w ogóle zawartej umowy z NFZ. W sprawie, w związku z którą została wniesiona skarga, świadczenia były wykonywane w ramach umowy z NFZ, ale, jak stwierdziły sądy, niezgodnie z jej treścią. Skarżący kwestionuje szczególne (wyjątkowe) przepisy przewidujące możliwość żądania wynagrodzenia za świadczenia nieobjęte umową z NFZ, ponieważ w jego sprawie doszło do naruszenia warunków umowy zawartej z NFZ i w związku z tym świadczeniodawca został zobowiązany do zwrotu części wynagrodzenia, które za udzielone świadczenia uzyskał od NFZ. Za pomocą wniesionej skargi skarżący próbuje zatem doprowadzić do uzyskania finansowania ze środków publicznych świadczeń udzielonych z naruszeniem umowy (bo udzielonych przez niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej z innych województw lub bez przeprowadzenia tzw. kwalifikacji szpitalnej). Jak jednak wielokrotnie podkreślał Trybunał w swoim orzecznictwie, skarga nie może być wykorzystywana jako instrument służący korygowaniu zaniedbań, jakich dopuszczono się w postępowaniu poprzedzającym jej wniesienie (zob. postanowienia TK z: 23 listopada 2009 r., Ts 41/09, OTK ZU

nr 1/B/2010, poz. 43; 18 września 2012 r., Ts 207/10, OTK ZU nr 1/B/2013, poz. 23; 24 lutego 2014 r., Ts 289/13, OTK ZU nr 2/B/2015, poz. 135).

Z tych przyczyn Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.