



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 7 czerwca 2016 r.

Pozycja 408

POSTANOWIENIE

z dnia 2 czerwca 2016 r.

Sygn. akt Tw 2/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodnicząca i sprawozdawca
Andrzej Rzepliński
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych o zbadanie zgodności:

rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu ustalania minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek i położnych w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami (Dz. U. poz. 1545) w zw. z art. 50 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 618, ze zm.) z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 68 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi.

UZASADNIENIE

W dniu 2 marca 2016 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych (dalej: Rada) o zbadanie zgodności rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu ustalania minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek i położnych w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami (Dz.U.1545; dalej: rozporządzenie) w zw. z art. 50 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U.2015.658, ze zm.; dalej: ustawa o działalności leczniczej) z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 68 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.2016.293; dalej: ustawa o TK) wniosek przedstawiony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, podlega wstępnemu rozpoznaniu. Na tym etapie postępowania Trybunał Konstytucyjny na posiedzeniu niejawnym (art. 81 ust. 1 ustawy o TK) w składzie trzech sędziów (art. 44 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o TK) bada, czy wniosek spełnia wymagania przewidziane w ustawie o TK (art. 60-62 ustawy o TK), czy nie jest oczywiście bezzasadny (art. 77 ust. 3 pkt 3 ustawy o TK), a w szczególności, czy zaskarżony akt norma-

tywny dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy (art. 191 ust. 1 pkt 3-5 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji). Ponadto, wstępne rozpoznanie zapobiega nadaniu biegu wnioskowi w sytuacji, gdy postępowanie wszczęte przed Trybunałem Konstytucyjnym podlegałoby umorzeniu z powodu zbędności lub niedopuszczalności wydania orzeczenia (art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o TK), a także, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia (art. 77 ust. 3 pkt 5 ustawy o TK). Tym samym wstępne rozpoznanie wniosku umożliwia – już w początkowej fazie postępowania – wyeliminowanie spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia.

2. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że organizacje zawodowe jako zrzeszenia przedstawicieli określonego zawodu (np. zaufania publicznego) mogą domagać się kontroli wyłącznie tych aktów normatywnych, które dotyczą spraw objętych zakresem działania tychże organizacji (art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji), tj. spraw odnoszących się do wykonywania określonej profesji przez członków organizacji w kontekście przysługujących im uprawnień i ciążących na nich obowiązków (zob. postanowienie TK z 20 grudnia 2005 r., sprawa Tw 12/05, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 179 oraz powołane tam orzeczenia). To zatem konieczność obrony celów ściśle zawodowych stanowi *ratio* przyznania ogólnokrajowym władzom tychże organizacji legitymacji ograniczonej rzeczowo, pozostawiając podmiotom legitymowanym generalnie (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji) inicjowanie kontroli norm uzasadnione ochroną interesu ogólnospołecznego (ogólnonarodowego).

Jak bowiem wielokrotnie podkreślał Trybunał w swoim orzecznictwie, przyznanie uprawnienia do wszczęcia abstrakcyjnej kontroli norm trzem różnym podmiotom, ale w obrębie jednego przepisu ustawy zasadniczej (art. 191 ust. 1 pkt 4), oznacza, że intencją ustrojodawcy było zwrócenie uwagi na szczególnie rodzaj interesów związanych z działalnością podmiotów legitymowanych. Są to – odpowiednio – interesy pracodawców w związku z zatrudnianiem pracowników, interesy pracownicze oraz interesy związane z wykonywaniem zawodu (por. postanowienia z: 17 marca 2003 r., sprawa Tw 63/02, OTK ZU nr 1/B/2003, poz. 11; 25 lutego 2003 r., sprawa Tw 77/02, OTK ZU nr 3/B/2003, poz. 163; 19 marca 2003 r., sprawa Tw 73/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 80; 21 maja 2003 r., sprawa Tw 6/03, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 85; 28 stycznia 2004 r., sprawa Tw 74/02, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 2; 30 marca 2004 r., sprawa Tw 10/03, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 6 oraz 14 kwietnia 2004 r., sprawa Tw 22/03, OTK ZU nr 2/B/2004, poz. 105).

3. Rada wnosi o zbadanie konstytucyjności rozporządzenia w zw. z art. 50 ustawy o działalności leczniczej.

3.1. Zgodnie z art. 50 ustawy o działalności leczniczej:

„1. Podmiot leczniczy niebędący przedsiębiorcą stosuje minimalne normy zatrudnienia pielęgniarek. Minimalne normy ustala kierownik tego podmiotu po zasięgnięciu opinii kierujących jednostkami lub komórkami organizacyjnymi określonymi w regulaminie organizacyjnym; oraz przedstawicieli organów samorządu pielęgniarek oraz związków zawodowych pielęgniarek i położnych działających na terenie podmiotu.

2. Minister właściwy do spraw zdrowia, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych oraz reprezentatywnych związków zawodowych, określi, w drodze rozporządzenia, sposób ustalania minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek w podmiotach określonych w ust. 1, mając na celu zapewnienie właściwej jakości i dostępności świadczeń zdrowotnych.

3. Minister właściwy do spraw wewnętrznych w odniesieniu do podmiotów leczniczych, dla których jest podmiotem tworzącym, a minister właściwy do spraw zdrowia w odniesieniu do pozostałych podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcami dokonuje corocznej oceny realizacji obowiązku, o którym mowa w ust. 1, na podstawie: danych przekazanych przez te

podmioty lecznicze w zakresie, terminie i w sposób wskazany przez tych ministrów; oraz wyników kontroli przeprowadzonej w trybie art. 119, jeżeli dane przekazane w sposób określony w pkt 1 okażą się niewystarczające dla oceny realizacji obowiązku, o którym mowa w ust. 1.

3a. Dane, o których mowa w ust. 3 pkt 1, nie mogą obejmować danych osobowych pielęgniarek i położnych.

4. W podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą zatrudnia się pracowników posiadających kwalifikacje odpowiednie do zajmowanego stanowiska.

5. Minister właściwy do spraw zdrowia określi, w drodze rozporządzenia, kwalifikacje wymagane od pracowników na poszczególnych rodzajach stanowisk pracy w podmiotach określonych w ust. 1, kierując się bezpieczeństwem pacjentów oraz potrzebą zapewnienia efektywności zatrudnienia”.

3.2. Z kolei zaskarżone rozporządzenie wskazuje kryteria ustalania minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek i położnych (§ 1), określa wzory – obliczania średniego dobowego czasu świadczeń/czasu dyspozycyjnego, ustalania minimalnej normy zatrudnienia (§ 2), a także reguluje sposób ustalania minimalnych norm zatrudnienia w wypadku: oddziału o profilu anestezjologia, intensywna terapia, neonatologia (§ 3), wykonywania świadczeń z zakresu leczenia uzależnień (§ 4), utworzenia nowego podmiotu, zmiany rodzaju działalności leczniczej lub zmiany zakresu udzielanych świadczeń zdrowotnych (§ 5), wykonywania działalności leczniczej w rodzaju ambulatoryjne świadczenia zdrowotne (§ 6). Ponadto rozporządzenie przewiduje okres, na jaki ustala się normy (§ 7 i § 8).

3.3. Zarzuty Rady skierowane pod adresem obu aktów prawnych dotyczą braku obowiązku „zapewnienia bezpieczeństwa pacjentów oraz zapewnienia właściwej jakości i dostępności świadczeń medycznych” w podmiotach leczniczych będących przedsiębiorcami, który skutkuje – zdaniem wnioskodawcy – pozbawieniem pacjentów gwarancji „właściwych kwalifikacji oraz liczby personelu medycznego, w tym pielęgniarek i położnych”.

3.4. W odniesieniu do tych przepisów Trybunał uznaje, że Rada może czynić je przedmiotem kontroli, jeśli dodatkowo wykaze, iż stawiane wobec nich zarzuty niezgodności z Konstytucją dotyczą spraw objętych jej zakresem działania.

3.5. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że ocena zdolności wnioskowej ogólnokrajowej organizacji zawodowej pozostaje w ścisłym związku ze wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli, gdyż muszą one świadczyć o tym, że podmiot domagający się hierarchicznej kontroli zgodności norm wszczyna postępowanie sądowokonstytucyjne w celu ochrony określonych uprawnień realizowanych przez jego członków w ramach wykonywania przez nich profesji.

3.6. Trybunał wskazuje, że powołane przez wnioskodawcę wzorce kontroli, tj. zasada ochrony praw nabytych, zasada zaufania do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji), zasada równości wszystkich wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz prawo obywatela do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji), mają charakter gwarancyjny w stosunku do obywatela (por. postanowienie TK z 17 maja 2010 r., sprawa Tw 6/10, OTK ZU nr 3/B/2002, poz. 145). Trybunał stwierdza zatem, że wnioskodawca, formułując zarzuty niezgodności ze wskazanymi wzorcami kontroli, zgodnie z którymi zakwestionowane regulacje mają zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcami, występuje w interesie ogólnospołecznym, tj. w trosce o pacjentów, nie zaś w interesie członków organizacji zawodowej – pielęgniarek i położnych.

3.7. O ile więc Rada może kwestionować przepisy ustawy rozporządzenia dotyczące zakresu praw i obowiązków pielęgniarek i położnych, o tyle stawianie pod adresem tych przepisów zarzutów niezgodności z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 68 ust. 1 Konstytucji – w kontekście zróżnicowania podmiotów leczniczych (niebędących przedsiębiorcami oraz przedsiębiorców) w zakresie stosowania tych regulacji – w oczywisty sposób nie należy do spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy.

3.8. Trybunał uznaje tym samym, że Rada, występując z wnioskiem w niniejszej sprawie, wykracza poza zakres swojej kompetencji do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

3.9. Okoliczność ta stanowi podstawę odmowy nadania dalszego biegu wnioskowi (art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o TK).

4. Niezależnie od powyższego, w ocenie Trybunału, zarzuty niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 68 ust. 1 Konstytucji cechuje oczywista bezzasadność.

4.1. Rada przekonuje, że zakwestionowane przepisy są niezgodne z zasadą równości. Jej zdaniem „wszystkie podmioty prowadzące (...) działalność [leczniczą] powinny podlegać tym samym obowiązkom co do warunków jej prowadzenia”. Jak podkreśla wnioskodawca: „wspólną cechą istotną podmiotów leczniczych jest prowadzenie działalności leczniczej”.

4.2. Trybunał przypomina, że konstytucyjna zasada równości wszystkich wobec prawa nakazuje traktowanie sytuacji (podmiotów) podobnych w sposób podobny, dopuszczając traktowanie sytuacji (podmiotów) odmiennych w sposób odmienny. Kluczowy charakter dla rozważania zasady równości ma więc zawsze ustalenie „cechy istotnej” (relewantnej), gdyż przesądza ona o uznaniu porównywalnych podmiotów za podobne lub odmienne (por. wyrok TK z 6 maja 1998 r., sprawa K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33).

4.3. Zdaniem Trybunału w rozpatrywanej sprawie cechą relewantną jest prowadzenie działalności leczniczej przez podmioty niebędące przedsiębiorcami, nie zaś, jak wskazuje wnioskodawca, „prowadzenie działalności leczniczej”. Należy bowiem zauważyć, że Rada, porównując podmioty prowadzące działalność leczniczą, pomija okoliczność, że status prawny tych podmiotów jest różny.

4.4. Mając na uwadze powyższe, Trybunał stwierdza, że wobec podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcami ustawa o działalności leczniczej stawia jednakowe wymagania. Trudno natomiast uznać zasadność zarzutu naruszenia zasady równości, porównując podmioty lecznicze prowadzone przez dwie odrębne grupy, tj. podmioty niebędące przedsiębiorcami (art. 4 ust. 1 pkt 2, 3 i 7) oraz przedsiębiorców (art. 4 ust. 1 pkt 1).

4.5. Rada podnosi również, że „[w] niniejszej sprawie, pozbawiając pacjentów gwarancji właściwych kwalifikacji oraz liczby personelu medycznego, w tym pielęgniarek i położnych, oraz nie obejmując systemem kontroli w tym zakresie wszystkich podmiotów leczniczych, naruszona została norma art. 68 ust. 1 Konstytucji”.

4.6. Trybunał zwraca uwagę, że ustawa o działalności leczniczej zawiera regulacje, które wymagają wobec wszystkich podmiotów leczniczych spełnienia określonych warun-

ków, w tym: zapewnienia udzielania świadczeń zdrowotnych wyłącznie przez osoby wykonujące zawód medyczny oraz spełniające wymagania zdrowotne określone w odrębnych przepisach (art. 17 ust. 3 ustawy), przestrzegania norm dotyczących czasu pracy pracowników (art. 93-99a ustawy), przeprowadzania kontroli i nadzoru przez ministra właściwego do spraw zdrowia (art. 118-120, art. 122 ustawy). Tym samym twierdzenia wnioskodawcy, zgodnie z którymi pacjenci podmiotów leczniczych prowadzonych przez przedsiębiorców są pozbawieni gwarancji udzielania świadczeń zdrowotnych przez personel o właściwych kwalifikacjach, podlegający kontroli ministra właściwego do spraw zdrowia, nie są zasadne.

4.7. Ponadto wnioskodawca wskazuje, że „[d]o dnia wejścia w życie UoDL, tj. do 1 lipca 2011 r., świadczenia zdrowotne były udzielane przez zakłady opieki zdrowotnej, zorganizowane i działające według jednolitych, czytelnych zasad określonych przez władzę publiczną i pod jej nadzorem. (...) Tworzyło to po stronie obywatela wymierne prawo nabyte”.

4.8. Trybunał podkreśla, że wnioskodawca błędnie rozumie konstytucyjną zasadę ochrony praw słusznie nabytych. Zasada ta odnosi się bowiem do praw (uprawnień) rzeczywiście nabytych na podstawie rozstrzygnięć indywidualnych lub aktów generalnych w sytuacji, gdy ich adresat spełnił warunki nabycia danego uprawnienia. W każdym wypadku muszą to być prawa rzeczywiście przyznane (lub ekspektatywy maksymalnie ukształtowane), a nie stworzone w ustawie możliwości przyznania określonych praw (zob. wyroki TK z: 17 października 2005 r., sprawa K 6/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 100 oraz 7 listopada 2005 r., sprawa P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111).

4.9. Wziąwszy pod uwagę powyższe, Trybunał stwierdza, że nie istnieje prawo nabyte do „dostępu do świadczeń zdrowotnych odpowiedniej jakości”. Ponadto, ustawa o działalności leczniczej wymaga wobec wszystkich podmiotów leczniczych spełnienia niezbędnych warunków w zakresie prowadzenia działalności leczniczej, np. zatrudnienia osób wykonujących zawód medyczny. Ustawa zapewnia również korzystanie przez pacjentów ze świadczeń zdrowotnych udzielanych przez podmioty lecznicze niebędące przedsiębiorcami, np. przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, które są finansowane ze środków publicznych (art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy).

5. Wnioskodawca przekonuje także, że „[o]chronie konstytucyjnej wynikającej z (...) zasady [zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa] podlega nie tylko zaufanie obywateli do litery prawa, ale także do racjonalności przesłanek podczas jego tworzenia. Wynikających z zaskarżonych przepisów ustawy o działalności leczniczej zmian w sytuacji prawnej podmiotów leczniczych, a przede wszystkim zmian w sytuacji prawnej świadczeniobiorców, nie uzasadniono. Nie sposób zatem poddać je ocenie pod względem racjonalności”.

6. Trybunał podkreśla, że nie jest, co do zasady, uprawniony do formułowania ocen celowości i racjonalności przyjmowanych przez ustawodawcę rozwiązań w sprawach dotyczących zmiany statusu prawnego podmiotów leczniczych (zob. wyrok z 26 października 2010 r., sprawa K 58/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 80). Wnioskodawca nie może zatem oczekiwać, że Trybunał rozpatrzy przytoczony wyżej zarzut.

7. Okoliczności powyższe stanowią podstawę odmowy nadania dalszego biegu wnioskowi (art. 77 ust. 3 pkt 3 ustawy o TK).

W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił jak na wstępie.