



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 7 czerwca 2016 r.

Pozycja 409

POSTANOWIENIE

z dnia 2 czerwca 2016 r.

Sygn. akt Tw 3/16

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:

art. 42, art. 47 ust. 1 i 3, art. 48 ust. 1 i 2, art. 49 oraz 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: NRPiP, Rada) o zbadanie zgodności: art. 42, art. 47 ust. 1 i 3, art. 48 ust. 1 i 2, art. 49 oraz art. 50 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U.2015.618, 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 normatywny 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 uprawnień 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. Trybunał zauważa, że wnioskodawca występował już z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 42, art. 47 ust. 1 i 3, art. 48 ust. 1 i 2, art. 49 oraz art. 50 ustawy o działalności leczniczej z art. 2 i art. 32 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji (sprawa Tw 13/15). Postanowieniem z 27 października 2015 r. Trybunał odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu ze względu na nieuzupełnienie wskazanych w zarządzeniu sędziego Trybunału braków formalnych wniosku.

4. Przedmiotem kontroli w rozpatrywanej sprawie wnioskodawca również czyni art. 42, art. 47 ust. 1 i 3, art. 48 ust. 1 i 2, art. 49 i art. 50 ustawy o działalności leczniczej.

4.1. Zaskarżone przepisy znajdują się w rozdziale 3 ustawy o działalności leczniczej „Podmioty lecznicze niebędące przedsiębiorcami” oddziale 1 „Przepisy ogólne”. Określają one zasady tworzenia i funkcjonowania podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą. Należy przy tym podkreślić, że ustawa o działalności leczniczej przewiduje prowadzenie podmiotów leczniczych przez podmioty niebędące przedsiębiorcami oraz inne podmioty, w tym przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą (art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy), a także instytuty badawcze, fundacje i stowarzyszenia, jednostki organizacyjne tych stowarzyszeń posiadające osobowość prawną, osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (art. 4 ust. 1 pkt 4-6 ustawy). Do podmiotów leczniczych

niebędących przedsiębiorcami, do których mają zastosowanie zakwestionowane normy, ustawa zalicza samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, jednostki budżetowe oraz jednostki wojskowe (art. 2 pkt 4 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2, 3 i 7 ustawy).

4.2. Wnioskodawca kwestionuje art. 42 ustawy o działalności leczniczej, który stanowi, że ustrój podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, a także inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania nieuregulowane w ustawie – w tym nazwę podmiotu, siedzibę, cele i zadania, organy i strukturę organizacyjną, formę gospodarki finansowej – określa statut nadawany przez podmiot tworzący.

4.3. Trybunał zwraca jednak uwagę na to, że norma wynikająca z tego przepisu nie odnosi się do spraw objętych zakresem działania NRPiP. Jej adresatem nie jest samorząd zawodowy pielęgniarów i położnych, lecz podmiot tworzący dany podmiot leczniczy, który uchwała jego statut. Tym samym Trybunał stwierdza, że NRPiP, kwestionując art. 42 ustawy o działalności leczniczej, wykracza poza zakres swojej kompetencji wnioskowej (art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

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

4.5. Jako przedmiot kontroli NRPiP wskazuje także art. 47 ust. 1 i 3 ustawy o działalności leczniczej. Zgodnie z art. 47 ust. 1 zakwestionowanej ustawy kierownik podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą (kierownik zarządzający podmiotem), z którym podmiot tworzący nawiązał stosunek pracy, wykonujący zawód medyczny, może udzielać świadczeń zdrowotnych, jeżeli zawarta z nim umowa przewiduje taką możliwość. W takim przypadku umowa określa również warunki udzielania świadczeń zdrowotnych, w tym wymiar czasu pracy. W myśl art. 47 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej kierownik podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą nie może podejmować innego zatrudnienia bez wyrażonej w formie pisemnej zgody podmiotu tworzącego.

4.6. Analiza rozpatrywanego wniosku prowadzi do konkluzji, że wnioskodawca nie uzasadnił zarzutu niekonstytucyjności art. 47 ust. 1 i 3 ustawy o działalności leczniczej. W żadnej części pisma procesowego nie została zawarta argumentacja, w której wnioskodawca przedstawiłby argumenty za niezgodnością z Konstytucją możliwości udzielania przez kierownika podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą świadczeń zdrowotnych, określania warunków udzielania tych świadczeń i wymiaru czasu pracy. Brak też jakiegokolwiek uzasadnienia dla uznania, że ograniczenie przewidziane w art. 47 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej narusza Konstytucję. Z powyższych względów należy uznać, że wniosek złożony przez NRPiP nie spełnia wymogu określonego w art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, tj. nie zawiera uzasadnienia zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazanymi wzorcami kontroli z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie.

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

5. Wnioskodawca kwestionuje art. 48 ust. 1 i 2, art. 49 oraz art. 50 ustawy o działalności leczniczej.

5.1. W myśl zakwestionowanego art. 48 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą działa rada społeczna, która jest orga-

nem inicjującym i opiniodawczym podmiotu tworzącego (pkt 1) oraz doradczym kierownika (pkt 2). Artykuł 48 ust. 2 tej ustawy określa zaś zasady działania rady. Należy przy tym dodać, że w skład rady wchodzi m.in. przedstawiciele samorządu pielęgniarek i położnych (art. 48 ust. 6 ustawy).

Zgodnie z art. 49 ustawy o działalności leczniczej obsada stanowisk kierownika – zastępcy kierownika, w przypadku gdy kierownik nie jest lekarzem – ordynatora, naczelną pielęgniarki lub przełożonej pielęgniarek, pielęgniarki oddziałowej odbywa się w drodze konkursu (ust. 1), na zasadach określonych w tym przepisie, a także w rozporządzeniu wydanym na jego podstawie (ust. 2-8).

Artykuł 50 ustawy o działalności leczniczej reguluje zaś kwestie dotyczące stosowania minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek (ust. 1), corocznej oceny tego obowiązku przez właściwego ministra (ust. 3) oraz kwalifikacji wymaganych od pracowników na poszczególnych rodzajach stanowisk pracy (ust. 4), odsyłając do szczegółowego ich uregulowania w rozporządzeniu (ust. 2, 5).

5.2. Wnioskodawca kwestionuje rozwiązanie przyjęte w ustawie o działalności leczniczej, zgodnie z którym w odniesieniu do podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą wymagane jest powołanie rady społecznej, przeprowadzanie konkursu na stanowiska kierownicze (w tym naczelną pielęgniarki, przełożonej pielęgniarek lub pielęgniarki oddziałowej) oraz stosowanie minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek i położnych. Brak jest natomiast takiego obowiązku w stosunku do podmiotu leczniczego prowadzonego przez przedsiębiorcę. NRPiP przekonuje, że wszystkie podmioty lecznicze powinny być prowadzone według jednakowych zasad. Jak twierdzi, w odniesieniu do „podmiotu leczniczego będącego przedsiębiorcą nie obowiązują ustawowe obowiązki: zapewnienia bezpieczeństwa pacjentów oraz zapewnienia właściwej jakości i dostępności świadczeń medycznych, gwarantowanych nadzorem Ministra Zdrowia”. W konsekwencji zaskarżonym normom Rada zarzuca naruszenie zasady równości, prawa do ochrony zdrowia, zasady ochrony praw nabytych oraz zasady zaufania do państwa i prawa.

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

5.3.1. 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.

5.3.2. O ile więc NRPiP może kwestionować przepisy ustawy o działalności leczniczej dotyczące rady społecznej, konkursu na stanowiska kierownicze oraz minimalnych norm zatrudnienia 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.

5.3.3. Trybunał uznaje tym samym, że NRPiP, 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).

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

6. Trybunał stwierdza także, że zarzuty niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 68 ust. 1 Konstytucji cechuje oczywista bezzasadność.

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

6.2. 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 odmiennie (por. wyrok TK z 6 maja 1998 r., sprawa K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33).

6.3. 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.

6.4. 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 ustawy) oraz przedsiębiorców (art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy).

6.5. NRPiP 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”.

6.6. Trybunał zwraca uwagę, że ustawa o działalności leczniczej zawiera regulacje, które wymagają wobec wszystkich podmiotów leczniczych spełnienia określonych warunków, 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 i 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.

6.7. 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, zor-

ganizowane i działające według jednolitych, czytelnych zasad określonych przez władzę publiczną i pod jej nadzorem. (...) Tworzyło to po stronie obywatela wymierne prawo nabyte”.

6.8. Trybunał podkreśla, że zasada ochrony praw słusznie nabytych odnosi się 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).

6.9. Nie można tym samym zgodzić się z wnioskodawcą, że istnieje prawo podmiotowe do „dostępu do świadczeń zdrowotnych odpowiedniej jakości”. Nie można również doszukiwać się związku między zakwestionowanymi przepisami a utratą wskazanego przez wnioskodawcę prawa (dostępu do świadczeń zdrowotnych odpowiedniej jakości), skoro 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).

6.10. 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”.

6.11. 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 TK 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.

6.12. 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.