



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 26 lipca 2016 r.

Pozycja 65

POSTANOWIENIE z dnia 19 lipca 2016 r. Sygn. akt K 48/13

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Leon Kieres
Julia Przyłębska
Piotr Pszczółkowski
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja – sprawozdawca
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 lipca 2016 r., wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego o zbadanie zgodności:

art. 59 w związku z art. 55 ust. 1 pkt 6, art. 61, art. 72 ust. 1 pkt 1 i art. 216 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 217) w zakresie, w jakim nakłada na samorząd województwa obowiązek finansowania z budżetu województwa świadczeń opieki zdrowotnej zrealizowanych, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w szczególności z art. 15 ustawy o działalności leczniczej, przez samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, dla którego samorząd województwa jest organem tworzącym, ponad limit świadczeń sfinansowanych na podstawie umowy z Narodowym Funduszem Zdrowia, z art. 166 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 i w związku z art. 68 ust. 2, a także z art. 167 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) umorzyć postępowanie.

UZASADNIENIE

I

1. Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęły dwa wnioski organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego dotyczące zbadania zgodności art. 59 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 217; dalej: u.d.l.).

Ze względu na tożsamość przedmiotową wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 3 czerwca 2013 r. oraz wniosku Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 8 sierpnia 2013 r., Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził łączne ich rozpoznanie pod wspólną sygnaturą akt K 48/13.

Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy, upoważniony do reprezentowania Rady m.st. Warszawy w postępowaniu przed Trybunałem, 29 maja 2014 r. cofnął wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 59 ust. 2-4 u.d.l. z Konstytucją. W związku z tym Trybunał, postanowieniem z 2 grudnia 2014 r., na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.) umorzył postępowanie w zakresie dotyczącym wniosku Rady m.st. Warszawy.

Przedmiotem rozpoznania pozostał wniosek Sejmiku Województwa Mazowieckiego (dalej: wnioskodawca).

1.1. Wnioskodawca, na podstawie uchwały nr 44/13 z 18 marca 2013 r., wystąpił do Trybunału z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 59 w związku z art. 55 ust. 1 pkt 6, art. 61, art. 72 ust. 1 pkt 1 i art. 216 u.d.l. w zakresie, w jakim nakłada na samorząd województwa obowiązek finansowania z budżetu świadczeń opieki zdrowotnej, zrealizowanych – zgodnie z obowiązującymi przepisami, w szczególności z art. 15 u.d.l. – przez samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej (dalej: SPZOZ), dla którego samorząd województwa jest organem tworzącym, ponad limit świadczeń sfinansowanych na podstawie umowy z Narodowym Funduszem Zdrowia (dalej: NFZ albo Fundusz), z art. 166 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 i w związku z art. 68 ust. 2, a także z art. 167 ust. 4 Konstytucji.

1.2. Wnioskodawca podkreślił, że finansowanie opieki zdrowotnej jest zadaniem władz centralnych, które reprezentuje NFZ. Tymczasem, w świetle zakwestionowanego przepisu, obowiązek finansowania wszelkich niedoborów finansowych SPZOZ, dla których samorząd jest podmiotem tworzącym, został przerzucony, bez żadnych ograniczeń, na samorząd terytorialny (w tym na samorząd województwa mazowieckiego).

Wnioskodawca podkreślił, że zasada demokratycznego państwa prawnego sformułowana w art. 2 Konstytucji wymaga kształtowania stosunków między państwem a samorządem terytorialnym w sposób rzetelny i prawidłowy. Podział zadań publicznych powinien być zgodny z art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji. W ocenie wnioskodawcy obowiązek finansowania w pełnym zakresie niedoborów SPZOZ nie może być postrzegany ani jako zadanie własne samorządu (art. 166 ust. 1 Konstytucji), ani jako zadanie zlecone (art. 166 ust. 2 Konstytucji). W konsekwencji sposób ukształtowania zaskarżonej regulacji narusza także, wynikający z zasady demokratycznego państwa prawnego, obowiązek poprawnej legislacji w zakresie dotyczącym określenia kompetencji organów państwa, a ponadto nie znajduje uzasadnienia w konstytucyjnej zasadzie pomocniczości.

Wnioskodawca stwierdził, że zakwestionowana regulacja ogranicza w istotny sposób uprawnienia właścicielskie samorządu województwa i pozbawia ten samorząd prawa do samodzielnego decydowania o zakresie i kierunkach finansowania SPZOZ w sposób najpełniej gwarantujący wszystkim równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. To czyni art. 59 u.d.l. niezgodnym z art. 166 ust. 1 i 2 w związku

z art. 68 ust. 2 Konstytucji. Rozwiązania przewidziane w art. 59 u.d.l. są antyspołeczne i utrudniają realizację zadań nałożonych na samorządy przez art. 68 ust. 2 Konstytucji. Znaczna liczba SPZOZ ma wieloletnie ujemne wyniki finansowe i zadłużenie niekiedy wyższe niż całoroczne budżety podmiotów tworzących. W takiej sytuacji ustawodawca, mimo formalnie występujących w art. 59 u.d.l. alternatyw, skazuje zadłużone SPZOZ na likwidację lub komercjalizację, która *de facto* skończyć się może pełną prywatyzacją.

W ocenie wnioskodawcy, regulacja narzucająca pełną odpowiedzialność finansową, polityczną i prawną samorządu województwa za zadłużenie SPZOZ narusza konstytucyjnie ukształtowany w art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji system podziału zadań publicznych między państwo a samorząd terytorialny. Znosi odpowiedzialność państwa za należyte finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych, czyniąc jednostki samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) wyłącznie odpowiedzialnymi za ujemne wyniki finansowe SPZOZ. W istocie przyjęte rozwiązanie oznacza przekazanie do realizacji lub zlecenie samorządom nowego zadania publicznego. Zgodnie zaś z art. 167 ust. 4 Konstytucji zmianom w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego winny towarzyszyć zmiany w podziale dochodów publicznych. Kwestionowana regulacja nie spełnia tych wymagań.

Z powyższych względów, zdaniem wnioskodawcy, art. 59 u.d.l. w związku z pozostałymi wskazanymi przepisami tej ustawy, jest niezgodny z art. 166 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 oraz w związku z art. 68 ust. 2, a także z art. 167 ust. 4 Konstytucji.

1.3. W piśmie procesowym z 18 lipca 2014 r., Sejmik Województwa Mazowieckiego podtrzymał swoje zarzuty i przedstawił sytuację finansową SPZOZ, dla których Samorząd Województwa Mazowieckiego jest organem założycielskim. Wnioskodawca podkreślił, że Województwo Mazowieckie, pomimo ogromnego wysiłku podejmowanego w celu zapewnienia ciągłego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, nie jest w stanie zapewnić płynności finansowej podmiotom leczniczym, które w wyniku wieloletniego niedoszacowania planu finansowego Mazowieckiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ, znajdują się w coraz gorszej sytuacji finansowej. Sejmik Województwa Mazowieckiego na posiedzeniu 7 lipca 2014 r. (uchwała nr 186/14), przyjął stanowisko wyrażające stanowczy sprzeciw wobec niedoboru środków finansowych przeznaczonych na zabezpieczenie świadczeń opieki zdrowotnej w województwie mazowieckim w 2015 r.

2. Marszałek Sejmu, w piśmie z 9 lipca 2015 r., przedłożył w imieniu Sejmu wyjaśnienia w sprawie wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego, wnosząc jednocześnie o stwierdzenie, że:

1) art. 59 ust. 2-4 w związku z art. 61, art. 72 ust. 1 pkt 1 i art. 216 u.d.l. jest zgodny z art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 166 ust. 2 i art. 167 ust. 4 Konstytucji,

2) art. 59 ust. 4 u.d.l. jest zgodny z art. 68 ust. 2 Konstytucji.

Ponadto Marszałek Sejmu, po wnikliwej analizie formalnoprawnej wniosku, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Odnosząc się do postawionych zarzutów, Marszałek Sejmu podkreślił, że – wbrew twierdzeniom wnioskodawcy – samorząd terytorialny nie jest zobligowany do finansowania zrealizowanych przez SPZOZ ponadlimitowych świadczeń opieki zdrowotnej. W myśl art. 14 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.z.) podmiotami zobowiązanymi do finansowania świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych są właściwi ministrowie lub NFZ. Podstawowe źródło zobowiązania do udzielenia

świadczeń opieki zdrowotnej przez podmiot leczniczy w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego stanowi kontrakt z NFZ. Niedopuszczalna jest możliwość udzielenia świadczenia zdrowotnego finansowanego ze środków publicznych bez zawartej umowy z NFZ. Świadczenia wykraczające ponad rodzaj bądź limit wskazany w kontrakcie z NFZ nie są świadczeniami należnymi systemowo.

W opinii Marszałka Sejmu, nietrafna jest też ocena wnioskodawcy dotycząca finansowania świadczeń opieki zdrowotnej wynikających z tzw. stanów nagłych. Z ugruntowanego orzecznictwa wynika, że podmiotowi leczniczemu służy roszczenie do NFZ o zapłatę za świadczenie udzielone w stanie nagłym. Zarzuty dotyczące trudności w odzyskaniu od NFZ kosztów za świadczenie udzielone w warunkach przewidzianych w art. 15 u.d.l. odnoszą się do sfery stosowania prawa, która nie podlega kognicji Trybunału.

Zakwestionowaną regulację, pomieszczoną w akcie rangi ustawowej, należy postrzegać w kontekście art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596, ze zm.; dalej: u.s.w.), w świetle którego to ustawy określają zadania publiczne wykonywane przez samorząd województwa w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. „Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej realizują ten zakres aktywności jednostek samorządu terytorialnego, który dotyczy ich zadań własnych odnoszących się do ochrony i promocji zdrowia” (M. Dercz, komentarz do art. 7 ustawy o działalności leczniczej, Lex, 2014).

Z powyższych względów Marszałek Sejmu uznał, że art. 59 ust. 2-4 w związku z art. 61, art. 72 ust. 1 pkt 1 i art. 216 u.d.l. dotyczy realizacji zadania własnego samorządu województwa i wobec tego zakwestionowana regulacja jest zgodna z art. 166 ust. 1 Konstytucji, natomiast art. 166 ust. 2 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli w niniejszej sprawie.

2.2. Za nieadekwatny wzorzec kontroli Marszałek Sejmu uznał także art. 167 ust. 4 Konstytucji. Zarzut wnioskodawcy, że mechanizm wykreowany przez kwestionowaną regulację nakłada na samorząd województwa obowiązek sfinansowania ujemnego wyniku finansowego SPZOZ bez przekazania odpowiednich środków z budżetu, opiera się na nieuprawnionym założeniu, że u.d.l. nałożyła na j.s.t. nowe zadanie.

2.3. Przystępując do analizy zarzutu niezgodności art. 59 ust. 4 u.d.l. z art. 68 ust. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu zauważył, że wnioskodawca utożsamia zadania władz publicznych, wynikające z art. 68 ust. 2 Konstytucji, z obowiązkiem nieprzerwanego funkcjonowania SPZOZ. W opinii Marszałka Sejmu, forma prawna, w jakiej prowadzony jest podmiot leczniczy, nie ma znaczenia z perspektywy dostępności do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, gdyż o tym przesądza zawarcie przez dany podmiot leczniczy (niekoniecznie publiczny) kontraktu z NFZ oraz uprawnienie do świadczenia po stronie beneficjenta systemu (pacjenta).

Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 59 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej jest zgodny z art. 68 ust. 2 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 14 listopada 2014 r. zajął następujące stanowisko:

1) art. 59 ust. 2-4 w związku z art. 55 ust. 1 pkt 6, art. 61, art. 72 ust. 1 pkt 1 i art. 216 u.d.l. jest zgodny z art. 166 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 68 ust. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 166 ust. 2 i art. 167 ust. 4 Konstytucji,

2) w pozostałym zakresie wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. wobec niedopuszczalności orzekania,

3) postępowanie w zakresie obejmującym badanie wniosku Rady Miasta Stołecznego Warszawy podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r. wobec cofnięcia wniosku.

Prokurator Generalny, wobec cofnięcia wniosku przez Radę Miasta Stołecznego Warszawy, odniósł się jedynie do wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego

3.1. Prokurator Generalny uznał, że – w świetle art. 166 Konstytucji – obowiązek pokrywania niedoborów finansowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej przez podmiot tworzący, mieści się w zakresie zadań własnych j.s.t. Prokurator Generalny nie podzielił zarzutu wnioskodawcy, że ukształtowane zasady odpowiedzialności podmiotów tworzących są niejasne i kreują mechanizm oznaczający faktyczny obowiązek finansowania z ich budżetów, zrealizowanych zgodnie z prawem, świadczeń opieki zdrowotnej. Wskazał, że kwestia zwrotu kosztów udzielenia pomocy medycznej w wypadkach nagłych nie jest uzależniona od woli NFZ, ale stanowi jego ustawowy obowiązek. Dlatego też zarzut wnioskodawcy w tym zakresie nie dotyczy ułomności prawa, ale jego stosowania, co pozostaje poza kognicją Trybunału.

3.2. Prokurator Generalny uznał także za niezasadny zarzut, że zaskarżona regulacja nie pozostawia j.s.t. wyboru sposobu wykonania nałożonego zadania. W ocenie Prokuratora Generalnego, mechanizm wynikający z art. 59 ust. 2 i 4 u.d.l. pozwala j.s.t. w niezbędnym stopniu decydować o sposobie i zakresie wykonania wynikającego z tych przepisów zadania. W zależności od sytuacji finansowej konkretnego SPZOZ, właściwe organy j.s.t. zdecydują o tym, czy dla społeczności lokalnej bardziej korzystne będzie dalsze utrzymywanie zadłużonej placówki, czy jej przekształcenie albo likwidacja.

3.3. Zdaniem Prokuratora Generalnego zakwestionowana regulacja jest zgodna także z art. 2 Konstytucji, gdyż zaskarżone przepisy nie zawierają niejasności, których nie dałoby się usunąć w procesie wykładni prawa, a w związku z tym są zgodne z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami prawidłowej legislacji.

3.4. Prokurator Generalny nie zgodził się także z zarzutem, że zaskarżona regulacja, przez zawarty w niej mechanizm, narusza – gwarantowane przez art. 68 ust. 2 Konstytucji – prawo do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Prokurator Generalny podkreślił, że uprawnienia świadczeniobiorców są niezależne od formy organizacyjno-prawnej podmiotów wykonujących działalność leczniczą oraz ich ilości, dlatego zaskarżona regulacja tych uprawnień nie znosi i nie ogranicza.

3.5. Zdaniem Prokuratora Generalnego nie można twierdzić, że na podstawie zaskarżonej regulacji na j.s.t. nałożone zostały nowe zadania, wymagające zapewnienia nowych dochodów publicznych na ich realizację. Podobne rozwiązania, jeśli chodzi o kwestie odpowiedzialności j.s.t. za ujemny wynik finansowy podległych im SPZOZ, przewidywała poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89, ze zm.). W ocenie Prokuratora Generalnego uznać należy, że art. 59 ust. 2-4 w związku z art. 55 ust. 1 pkt 6, art. 61, art. 72 ust. 1 pkt 1 i art. 216 u.d.l. nie jest niezgodny z art. 167 ust. 4 Konstytucji.

4. Trybunał wystąpił 28 maja 2015 r. do Ministra Zdrowia oraz Prezesa NFZ o ustosunkowanie się do zarzutów sformułowanych we wniosku.

4.1. Minister Zdrowia w piśmie z 26 czerwca 2015 r. podkreślił, że zadania z zakresu promocji i ochrony zdrowia w myśl ustaw samorządowych należą do kategorii zadań wła-

nych j.s.t. poszczególnych stopni. W ramach tych zadań jednostki samorządu terytorialnego pełnią funkcję podmiotu tworzącego dla SPZOZ, jeżeli taki podmiot leczniczy utworzyły lub jeżeli go prowadzą.

Minister Zdrowia podkreślił przy tym, że podstawą udzielania świadczeń opieki zdrowotnej jest umowa, która określa m.in. rodzaj i zakres udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej, zasady rozliczeń pomiędzy NFZ a świadczeniodawcami oraz kwotę zobowiązania NFZ wobec świadczeniodawcy. Z uwagi na wielkość środków finansowych przeznaczonych na realizację świadczeń opieki zdrowotnej NFZ finansuje te świadczenia do wysokości kwot określonych w umowie. Od tak finansowanych świadczeń odróżnić należy świadczenia udzielone przez świadczeniodawców w stanach nagłych z przekroczeniem kwoty zobowiązania wynikającej z umowy przewidzianej dla danego rodzaju świadczeń – tzw. ponadlimity, które, zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą, NFZ jest obowiązany pokryć.

Zdaniem Ministra Zdrowia, nadmierne zadłużanie się podmiotów leczniczych jest zjawiskiem związanym w znacznej mierze z nieefektywnym zarządzaniem posiadanymi zasobami lub z nieumiejętnie prowadzoną gospodarką finansową, a nie z kwestią tzw. nadwykonań. Nadzór nad gospodarką finansową SPZOZ sprawuje podmiot tworzący, który powinien na bieżąco reagować w razie pogarszania się sytuacji ekonomicznej i nie dopuścić do narastania zadłużenia, korzystając z instrumentów przewidzianych w u.d.l.

Minister Zdrowia zwrócił uwagę, że obowiązek pokrywania ujemnego wyniku finansowego istniał przed wejściem w życie ustawy. W ustawie o działalności leczniczej obowiązek ten został wzmocniony przez określenie terminu jego realizacji w powiązaniu z zatwierdzeniem sprawozdania finansowego SPZOZ przez podmiot tworzący.

W konkluzji stanowiska Minister Zdrowia stwierdził, że zarzuty o niezgodności art. 59 w związku z art. 55 ust. 1 pkt 6, art. 61, art. 72 ust. 1 pkt 1 i art. 216 u.d.l. z art. 166 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 i w związku z art. 68 ust. 2 oraz z art. 167 ust. 4 Konstytucji nie znajdują uzasadnienia.

4.2. Prezes NFZ w piśmie z 29 czerwca 2015 r. wyjaśnił, że podstawowym zadaniem NFZ w systemie ochrony zdrowia jest finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej. Do ustawowych kompetencji NFZ należy w szczególności zarządzanie środkami finansowymi, które stanowią przychód NFZ w rozumieniu art. 116 u.ś.z. Natomiast działem administracji rządowej – zdrowie – kieruje Minister Zdrowia, który jest faktycznym organizatorem systemu ochrony zdrowia, wytycza kierunki polityki zdrowotnej kraju oraz posiada normatywnie określone uprawnienia kontrolne.

Prezes NFZ podkreślił, że środki finansowe, którymi dysponuje NFZ są ograniczone. Wartość finansowanych przez oddziały wojewódzkie NFZ świadczeń opieki zdrowotnej w danym roku zależy od kwoty środków przeznaczonych na ten cel w planie finansowym Funduszu zatwierdzonym przez Ministra Zdrowia w porozumieniu z Ministrem Finansów. Prezes NFZ przedstawił zestawienie planowanych kosztów świadczeń opieki zdrowotnej Mazowieckiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ na lata 2008-2015, z którego wynika, iż wartość ta ujęta w planach finansowych Mazowieckiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ, w kolejnych latach sukcesywnie rosła (do kwoty 9 401 095,00 tys. zł).

Podstawą udzielania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych przez NFZ jest umowa zawarta pomiędzy świadczeniodawcą a Funduszem. Świadczeniodawcy, zawierając z NFZ umowy, mają wiedzę, że zrealizowane w danym okresie sprawozdawczym świadczenia opieki zdrowotnej, zarówno udzielone ze względu na zagrożenie życia oraz zdrowia, jak i tzw. „planowe”, finansowane są do poziomu określonego w planie rzeczowo-finansowym stanowiącym załącznik do umowy.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Przystępując do rozpoznania sprawy, należało przypomnieć, że wyrokiem z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15 (OTK ZU nr A/2016, poz. 2), Trybunał Konstytucyjny stwierdził w całości niekonstytucyjność ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa nowelizująca). Skutkiem powołanego wyroku TK jest to, że obowiązująca ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) podlega stosowaniu w wersji nieuwzględniającej zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą.

Trybunał, wydając niniejsze postanowienie, uwzględnił art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., zgodnie z którym w sprawach wszczętych i niezakończonych przed jej wejściem w życie, w postępowaniu przed Trybunałem – jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania – stosuje się przepisy dotychczasowe, czyli przepisy ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). W toku postępowania w niniejszej sprawie wystąpiła jedna z przesłanek umorzenia: przepis w zakwestionowanym we wniosku brzmieniu utracił moc obowiązującą. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r. Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

2. Przedmiotem wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego był art. 59 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 217; dalej: u.d.l.). Trybunał uznał, że wnioskodawca wykazał, że kwestionowana regulacja dotyczy spraw objętych zakresem działania Sejmiku Województwa Mazowieckiego.

Dla porządku Trybunał zaznacza, że w Dzienniku Ustaw z 6 maja 2015 r. poz. 618 ukazał się tekst jednolity u.d.l.

Art. 59 u.d.l. w związku z innymi przepisami tej ustawy został zakwestionowany „w zakresie, w jakim nakłada na samorząd województwa obowiązek finansowania z budżetu świadczeń opieki zdrowotnej zrealizowanych, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w szczególności z art. 15 powołanej ustawy o działalności leczniczej, przez samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, dla którego samorząd województwa jest organem tworzącym, ponad limit świadczeń sfinansowanych na podstawie umowy z Narodowym Funduszem Zdrowia”. Wnioskodawca zarzucił tej regulacji niezgodność z art. 166 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 i w związku z art. 68 ust. 2, a także z art. 167 ust. 4 Konstytucji.

Zakwestionowany art. 59 u.d.l. miał następujące brzmienie:

„1. Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej pokrywa we własnym zakresie ujemny wynik finansowy.

2. Podmiot tworzący samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej może, w terminie 3 miesięcy od upływu terminu zatwierdzenia sprawozdania finansowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, pokryć ujemny wynik finansowy za rok obrotowy tego zakładu, jeżeli wynik ten, po dodaniu kosztów amortyzacji, ma wartość ujemną – do wysokości tej wartości.

3. Ujemny wynik finansowy i koszty amortyzacji, o których mowa w ust. 2, dotyczą roku obrotowego objętego sprawozdaniem finansowym.

4. W przypadku niepokrycia ujemnego wyniku finansowego w sposób określony w ust. 2 podmiot tworzący w terminie 12 miesięcy od upływu terminu określonego w ust. 2 wydaje rozporządzenie, zarządzenie albo podejmuje uchwałę o zmianie formy organizacyjno-prawnej albo o likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej”.

W toku postępowania przed Trybunałem stan prawny uległ zmianie. Zakwestionowany art. 59 u.d.l. uzyskał nowe brzmienie na podstawie art. 1 pkt 32 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa zmieniająca). Projekt ustawy zmieniającej wpłynął do Sejmu 3 czerwca 2016 r.; 6 czerwca 2016 r. został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 9 czerwca 2016 r. (druk sejmowy nr 562/VIII kadencja). Tego samego dnia projekt trafił do Komisji Zdrowia, a następnie do drugiego czytania. Poprawki zgłoszone w trakcie drugiego czytania tego samego dnia rozpatrzyła Komisja Zdrowia, rekomendując ich odrzucenie. Sejm przystąpił do trzeciego czytania 10 czerwca 2016 r. Ustawa zmieniająca została uchwalona. Senat nie zgłosił poprawek do ustawy zmieniającej.

Ustawa zmieniająca została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 30 czerwca 2016 r. pod poz. 960.

Zgodnie z art. 42 ustawy zmieniającej: „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem: 1) art. 34, który wchodzi w życie z dniem ogłoszenia; 2) art. 21 pkt 4, który wchodzi w życie z dniem 30 czerwca 2016 r.

Tym samym art. 59 u.d.l. w zakwestionowanym brzmieniu utracił moc obowiązującą 15 lipca 2016 r.

Zgodnie z art. 1 pkt 32 ustawy zmieniającej art. 59 uzyskał następujące brzmienie:

„Art. 59. 1. Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej pokrywa we własnym zakresie stratę netto w sposób określony w art. 57 ust. 2 pkt 1.

2. Podmiot tworzący jest obowiązany w terminie:

1) 9 miesięcy od upływu terminu do zatwierdzenia sprawozdania finansowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej pokryć stratę netto za rok obrotowy tego zakładu w kwocie, jaka nie może być pokryta zgodnie z ust. 1, jednak nie wyższej niż suma straty netto i kosztów amortyzacji albo

2) 12 miesięcy od upływu terminu określonego w pkt 1 wydać rozporządzenie, zarządzenie albo podjąć uchwałę o likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej

– jeżeli strata netto za rok obrotowy nie może być pokryta w sposób określony w ust. 1 oraz po dodaniu kosztów amortyzacji ma wartość ujemną.

3. Strata netto i koszty amortyzacji, o których mowa w ust. 2, dotyczą roku obrotowego objętego sprawozdaniem finansowym.

4. Jeżeli w sprawozdaniu finansowym wystąpiła strata netto kierownik samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, w terminie 3 miesięcy od upływu terminu do zatwierdzenia sprawozdania finansowego, sporządza program naprawczy, z uwzględnieniem raportu, o którym mowa w art. 53a ust. 1, na okres nie dłuższy niż 3 lata, i przedstawia go podmiotowi tworzącemu w celu zatwierdzenia”.

Ustawa zmieniająca przewiduje obowiązek pokrycia przez podmioty tworzące, w terminie 9 miesięcy od upływu terminu do zatwierdzenia sprawozdania finansowego, straty netto za rok obrotowy tego zakładu w kwocie, jaka nie może być pokryta przez SPZOZ, jednak nie wyższej niż suma straty netto i kosztów amortyzacji.

Ustawodawca, utrzymując co do zasady obowiązek podmiotów tworzących (w tym j.s.t.) w zakresie pokrywania niedoborów finansowych SPZOZ, odmiennie uregulował zakres i sposób realizacji tego obowiązku. Ocena nowych regulacji, ze względu na zasadę skargowości obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem jest w niniejszym postępowaniu niedopuszczalna. Zgodnie z art. 66 ustawy o TK z 1997 r. Trybunał jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku. Wniosek Sejmiku Województwa Mazowieckiego dotyczył zaś art. 59 u.d.l. w brzmieniu obowiązującym do 14 lipca 2016 r.

Należy zaznaczyć, że ustawodawca, określając w znowelizowanym art. 59 u.d.l. w sposób odmienny obowiązki podmiotów tworzących, zastrzegł w art. 38 ustawy zmieniają-

cej, że obowiązek wydania rozporządzenia albo zarządzenia, albo podjęcia uchwały o likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, o którym mowa w art. 59 ust. 2 pkt 2 u.d.l. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, stosuje się po raz pierwszy w związku ze stratą netto wynikającą ze sprawozdania finansowego za rok 2017, a w przypadku samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których rok obrotowy nie jest rokiem kalendarzowym, ze sprawozdania finansowego za pierwszy rok obrotowy rozpoczęty po dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej.

Powołany przepis przejściowy (art. 38 ust. 1 ustawy zmieniającej) nie dotyczy jednak kwestii, która była ujęta w zakresie zaskarżenia sformułowanym we wniosku; wnioskodawca zakwestionował obowiązek finansowania przez samorząd województwa świadczeń opieki zdrowotnej, zrealizowanych przez SPZOZ ponad limit świadczeń sfinansowanych na podstawie umowy z NFZ.

Trybunał uznał, że – z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej – art. 59 u.d.l. w zakwestionowanym brzmieniu utracił moc obowiązującą, co powoduje – zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r. – powoduje konieczność umorzenia postępowania w sprawie.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Zbigniewa Jędrzejewskiego
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt K 48/13

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK), zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie o sygn. K 48/13.

1. Uważam, że postanowienie zostało wydane niezgodnie z przepisami ustawy o TK. Trybunał oparł swoje orzeczenie na niewłaściwym reżimie prawnym.

2. W niniejszej sprawie Trybunał przyjął, że tryb postępowania przed Trybunałem reguluje ustawa o TK w kształcie określonym wyrokiem TK z dnia 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15. Takie założenie jest niezgodne z art. 190 ust. 3 w związku z art. 190 ust. 2 Konstytucji.

3. Zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji, orzeczenia Trybunału w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Z art. 190 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji wynika, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego.

Zakładając, że ustawodawca konstytucyjny działał racjonalnie i zastosował w przepisach te same wyrażenia na określenie tych samych instytucji prawnych, nie można różnicować znaczenia pojęć „ogłoszenie” użytych w ust. 2 i 3 art. 190 Konstytucji.

Wynika z tego, że określone w art. 190 ust. 3 Konstytucji sformułowanie, iż orzeczenie TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia należy interpretować z uwzględnieniem art. 190 ust. 2 Konstytucji. Oznacza to, że w art. 190 ust. 3 Konstytucji

chodzi o ogłoszenie orzeczenia TK w tym organie urzędowym, w którym akt normatywny będący przedmiotem orzeczenia Trybunału był opublikowany.

4. W wypadku orzeczenia TK z 9 marca 2016 r., mogłoby ono wejść w życie po jego ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw. Od tego momentu wywoływałoby skutki derogacyjne w nim przewidziane, a tym samym doprowadziłoby do zmian w systemie prawa.

Skoro jednak w momencie wydawania postanowienia o sygn. K 48/13, wyrok o sygn. K 47/15 nie został ogłoszony w Dzienniku Ustaw, jego sentencja nie może określać trybu postępowania przed Trybunałem, gdyż orzeczenie to nie weszło w życie.

Z tego względu, wydając postanowienie w niniejszej sprawie, Trybunał powinien stosować przepisy ustawy o TK, w brzmieniu wynikającym z tekstu jednolitego ogłoszonego 8 marca 2016 r. oraz odpowiednie przepisy przejściowe ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa o zmianie ustawy o TK).

5. Z powyższych względów, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o TK w związku z art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, postanowienie wydane w niniejszej sprawie, powinno zapaść w pełnym składzie, to znaczy w składzie co najmniej trzynastu sędziów (art. 44 ust. 3 ustawy o TK).

Zdanie odrębne

sędziego TK Julii Przyłębskiej
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt K 48/13

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie o sygn. akt K 48/13.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Skład orzekający w niniejszej sprawie jest niezgodny z przepisami ustawy z dnia 25 czerwca 2015 o Trybunale Konstytucyjnym r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK), zmienionej ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa o zmianie ustawy o TK).

2. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r. wydane w sprawie o sygn. K 47/15 nie weszło w życie, dlatego tryb postępowania przed Trybunałem nadal reguluje ustawa o TK w kształcie określonym ustawą o zmianie ustawy o TK, która nie utraciła mocy obowiązującej.

3. Art. 190 ust. 3 *in principio* Konstytucji stanowi, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

4. Art. 190 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji stanowi, że ogłoszenie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego następuje w organie urzędowym, w którym będący przedmiotem orzeczenia akt normatywny był ogłoszony. Dopiero na skutek opisanej w art. 190 ust. 2 Konstytucji publikacji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie (*vide*: art. 190 ust. 3 *in principio* Konstytucji) i wywołuje skutki derogacyjne w nim przewidziane.

5. Postanowieniem z 12 maja 2016 r. Trybunał Konstytucyjny w składzie pięciu sędziów na podstawie art. 44 ust. 2 ustawy o TK zwrócił się do Prezesa TK z wnioskiem o rozpoznanie sprawy o sygn. K 48/13 w pełnym składzie TK. Wniosek był motywowany szczególną zawilocią co do trybu rozpoznania sprawy. Zarządzeniem Prezesa TK z 24 maja 2016 r. sprawa została przekazana do rozpoznania w pełnym składzie TK. W związku z powyższym, stosownie do treści art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o TK, w niniejszej sprawie Trybunał powinien orzekać z udziałem co najmniej trzynastu sędziów (art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zmianie ustawy o TK w związku z art. 44 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 3 ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK).

Zdanie odrębne

sędziego TK Piotra Pszczółkowskiego
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie o sygn. K 48/13

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293), zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 19 lipca 2016 r. w sprawie o sygn. K 48/13.

Postanowienie zapadło w sprzeczności z przepisami ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK), zmienionej ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa o zmianie ustawy o TK). Podstawy niestosowania przez Trybunał trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, przewidzianego ustawą o TK w brzmieniu nadanym przez ustawę o zmianie ustawy o TK, nie może w mojej ocenie stanowić orzeczenie Trybunału z 9 marca 2016 r.

Z art. 190 ust. 3 Konstytucji wynika, że orzeczenia TK wchodzą w życie z dniem ogłoszenia. Z chwilą ogłoszenia – w braku określenia przez TK w wyroku innego terminu – następuje również utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego, który był przedmiotem orzeczenia. Przyjęcie przez ustrojodawcę w art. 190 ust. 3 Konstytucji, że orzeczenie TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia nawiązuje do art. 190 ust. 2 Konstytucji i oznacza, że chodzi o wskazane w art. 190 ust. 2 Konstytucji ogłoszenie orzeczenia TK, wydanego w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji, w tym samym organie urzędowym, w którym ogłoszony był uprzednio będący przedmiotem orzeczenia Trybunału akt normatywny. Jeżeli akt normatywny nie był uprzednio ogłoszony orzeczenie TK ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Dopiero na skutek takiej opisanej w art. 190 ust. 2 Konstytucji publikacji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wejdzie w życie i wywoła skutki derogacyjne w nim przewidziane. Skutków derogacyjnych nie wywołuje ogłoszenie orzeczenia TK na sali rozpraw. Wyrok TK w sprawie o sygn. K 47/15 nie zawierał (oprócz orzeczenia w zakresie art. 44 ust. 1 ustawy o TK, który utraci moc obowiązującą po upływie 9 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku) określenia innego niż data ogłoszenia orzeczenia w Dzienniku Ustaw terminu utraty mocy obowiązującej ustawy o zmianie ustawy o TK. Orzeczenie TK z 9 marca 2016 r. nie zostało do dnia wydania postanowienia opublikowane. Zgodnie z art. 190 ust. 2 i 3 Konstytucji nie weszło zatem w życie i nie wywołało skutku w postaci utraty mocy obowiązującej ustawy o zmianie ustawy o TK, która nadal obowiązuje i powinna być stosowana.

Stosownie do zapisu art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o TK, w sprawie o sygn. K 48/13 pełny skład Trybunału powinien orzekać z udziałem co najmniej trzynastu sędziów Trybunału (art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zmianie ustawy o TK w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK). W takim składzie Trybunału powinno zapaść postanowienie z 19 lipca 2016 r.