



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 14 stycznia 2026 r.

Pozycja 3

POSTANOWIENIE

z dnia 4 grudnia 2025 r.

Sygn. akt P 3/24

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krystyna Pańlowicz – przewodniczący
Justyn Piskorski
Bartłomiej Sochański
Bogdan Świączkowski
Michał Warciński – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 4 grudnia 2025 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie:

czy art. 48 ust. 7a pkt 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 826, ze zm.) w zakresie, w jakim różnicuje odpowiedzialność lekarza ubezpieczenia zdrowotnego oraz lekarza nielegitymującego się takim statusem, jest zgodny z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W postanowieniu z 24 listopada 2023 r. (sygn. akt I C 892/23), Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie, I Wydział Cywilny (dalej: pytający sąd) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 48 ust. 7a pkt 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 826, ze zm.), w zakresie, w jakim różnicuje odpowiedzialność lekarza ubezpieczenia zdrowotnego oraz lekarza nielegitymującego się takim statusem, jest zgodny z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

1.1. Pytanie prawne zostało zadane na tle następującego stanu faktycznego:

Narodowy Fundusz Zdrowia (dalej też: NFZ) z siedzibą w Warszawie wystąpił przeciwko lekarzowi, nielegitymującemu się statusem lekarza ubezpieczenia zdrowotnego,

o zwrot kosztów refundacji. NFZ zwrócił się do lekarza o wyjaśnienia, prosząc o udokumentowanie należytego zweryfikowania uprawnień pacjenta do korzystania ze świadczeń w ramach ubezpieczenia zdrowotnego. Lekarz nie przedstawił dokumentów potwierdzających, że w dniu udzielania świadczeń zdrowotnych zweryfikowano w sposób należyty prawo pacjenta do świadczeń zdrowotnych, w szczególności lekarz nie wykazał, że w dniu wystawiania recepty pacjent przedstawił dokument potwierdzający prawo do świadczeń opieki zdrowotnej lub złożył odpowiednie oświadczenie.

W 2022 r. NFZ skierował do lekarza wezwanie do zapłaty, w którym domagano się zwrotu kwoty refundacji wraz z odsetkami ustawowymi. Narodowy Fundusz Zdrowia zakwestionował cztery recepty wystawione dla jednego pacjenta.

W 2023 r. Narodowy Fundusz Zdrowia złożył do Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie pozew w postępowaniu upominawczym. Na rozprawie 24 listopada 2023 r. postanowiono przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne oraz zawiesić postępowanie.

1.2. W ocenie pytającego sądu, w obowiązującym stanie prawnym, w wypadku lekarzy legitymujących się statusem lekarza ubezpieczenia zdrowotnego odpowiedzialność majątkową w związku z wypisaniem recepty niezgodnej z uprawnieniami świadczeniobiorcy ponosi wyłącznie pracodawca lekarza. W opinii pytającego sądu, trudno znaleźć dostateczne usprawiedliwienie, aby to lekarz, a nie jego pracodawca, ponosił odpowiedzialność majątkową w związku z wypisaniem recepty niezgodnej z uprawnieniami świadczeniobiorcy, w wypadku lekarza nielegitymującego się statusem lekarza ubezpieczenia zdrowotnego, zwłaszcza w sytuacjach niezawinionych przez lekarza. W ocenie pytającego sądu, powstaje uzasadniona wątpliwość co do tego, czy zróżnicowanie odpowiedzialności za zwrot NFZ kwoty stanowiącej równowartość kwoty refundacji wraz z odsetkami, w razie wypisania recepty niezgodnej z uprawnieniami świadczeniobiorcy, powinno być uzależnione od tego, czy dany lekarz legitymuje się, czy nie statusem lekarza ubezpieczenia zdrowotnego (zob. s. 6 uzasadnienia pytania prawnego).

2. Rzecznik Praw Obywatelskich, w piśmie z 25 marca 2024 r., poinformował, że nie przystępuje do niniejszego postępowania.

3. Do dnia wydania niniejszego postanowienia, stanowiska w sprawie nie zajął Sejm oraz Prokurator Generalny.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i wzorce kontroli.

Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie I Wydział Cywilny (dalej: pytający sąd), zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 48 ust. 7a pkt 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 826, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2025 r. poz. 907, ze zm.; dalej: ustawa o refundacji) w zakresie, w jakim różnicuje odpowiedzialność lekarza ubezpieczenia zdrowotnego oraz lekarza nielegitymującego się takim statusem, jest zgodny z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Ustawodawca nadał wskazanemu w pytaniu prawnym – art. 48 ust. 7a pkt 3 ustawy o refundacji – następującą treść:

„Osoba uprawniona, z wyłączeniem lekarza ubezpieczenia zdrowotnego, felczera ubezpieczenia zdrowotnego, w rozumieniu ustawy o świadczeniach [ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. z 2025 r. poz. 1461], pielęgniarki ubezpieczenia zdrowotnego i położnej ubezpieczenia zdrowotnego, w rozumieniu ustawy o świadczeniach, o których mowa w art. 15a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej [Dz. U. z 2024 r. poz. 814, ze zm.], jest obowiązana do zwrotu Funduszowi kwoty stanowiącej równowartość kwoty refundacji wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia dokonania refundacji, o której mowa w art. 46 ust. 1, w przypadku:

(...)

3) wypisania recepty niezgodnej z uprawnieniami świadczeniobiorcy albo osoby uprawnionej,

(...)

– w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania do zapłaty”.

Jako wzorce kontroli pytający sąd wskazał art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji stanowiący, że wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. A także, że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.

2. Ocena dopuszczalności wydania wyroku w sprawie.

2.1. Stosownie do art. 193 Konstytucji, każdy sąd może postawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie wyjaśniał znaczenie przesłanek dopuszczalności pytania prawnego w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym (por. zamiast wielu postanowienie z 11 lutego 2015 r., sygn. P 44/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 21 i przywołane tam orzecznictwo). Dla dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego konieczne jest spełnienie trzech przesłanek. Po pierwsze, z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd, w rozumieniu art. 175 Konstytucji (przesłanka podmiotowa). Po drugie, przedmiotem pytania prawnego może być tylko akt normatywny mający bezpośredni związek z rozpoznawaną przez pytający sąd sprawą, a zarazem będący podstawą jej rozstrzygnięcia. Sąd może wskazać każdy przepis, którego wykorzystanie rozważa albo zamierza rozważyć (por. wyrok z 1 lipca 2003 r., sygn. P 31/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 58) podczas rozstrzygania sprawy (przesłanka przedmiotowa). Po trzecie, między orzeczeniem Trybunału (czyli odpowiedzią na pytanie prawne sądu) a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed pytającym sądem musi zachodzić zależność o charakterze bezpośrednim, merytorycznym oraz prawnie istotnym. Kontrola wszczynana w trybie pytania prawnego jest powiązana z konkretną sprawą rozpoznawaną przez sąd występujący z pytaniem prawnym. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wskazywał, że sens przesłanki funkcjonalnej wystąpienia z pytaniem prawnym wyraża zależność rozstrzygnięcia toczącej się przed pytającym sądem sprawy od treści orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, wydanego w trybie kontroli zainicjowanej pytaniem prawnym. Orzeczenie Trybunału musi zatem wywierać bezpośredni wpływ na treść rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, na podstawie której postawiono pytanie prawne (por. zamiast wielu postanowienie z 16 grudnia 2020 r., sygn. P 8/20, OTK ZU A/2020, poz. 75).

Pełnej charakterystyki ewolucji koncepcji kognicji Trybunału Konstytucyjnego w zakresie pytania prawnego na tle art. 193 Konstytucji w stosunku do postępowania wszczyn-

nego skargą konstytucyjną (art. 79 ust. 1 Konstytucji) Trybunał dokonał w postanowieniu o sygn. P 8/20. Ustalenia te pozostają aktualne także na gruncie niniejszej sprawy.

Pytanie prawne musi zatem spełniać wymagania procesowe określone w Konstytucji, a rozwinięte w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK). W przeciwnym wypadku wydanie wyroku w sprawie jest niedopuszczalne i postępowanie przed Trybunałem podlega umorzeniu.

2.2. W niniejszej sprawie spełniona jest przesłanka podmiotowa – pytanie prawne zadał sąd w rozumieniu art. 175 Konstytucji – Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie, I Wydział Cywilny.

2.3. Spełniona została również przesłanka przedmiotowa w tym sensie, że pytający sąd zażądał ustalenia niezgodności przepisów ustawy z Konstytucją – aktem normatywnym wyższego rzędu.

2.4. Rozpatrywane pytanie prawne nie spełnia jednak przesłanki funkcjonalnej, o której stanowią art. 193 Konstytucji oraz rozwijający go art. 52 ust. 2 pkt 5 u.o.t.p.TK. W myśl tego ostatniego przepisu pytanie prawne zawiera wyjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź na nie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało zadane. Przesłanka funkcjonalna jest zatem nakazem, aby rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem było zależne od odpowiedzi, jakiej udzieli Trybunał Konstytucyjny. Musi zatem zachodzić ścisły związek między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy toczącej się przed pytającym sądem. Zależność ta powinna mieć charakter bezpośredniego, merytorycznego i prawnie istotnego związku ze sprawą rozpoznawaną przez sąd zadający pytanie.

Pytanie prawne może dotyczyć nie tylko przepisów stanowiących bezpośrednią podstawę prawną rozstrzygnięcia (choćby potencjalną) w sprawie, która stała się kanwą pytania prawnego, lecz także przepisów, które mogą wpływać na treść rozstrzygnięcia, w tym przepisów kompetencyjnych, procesowych i ustrojowych. Dlatego pytający sąd jest obowiązany „dokładnie uargumentować, dlaczego rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy nie jest możliwe bez wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny” (postanowienie o sygn. P 8/20; zob. również postanowienia z: 22 października 2007 r., sygn. P 24/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 118; 4 października 2010 r., sygn. P 12/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 86; 20 października 2010 r., sygn. P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79).

W szczególności sąd obowiązany jest stosownie do charakteru sprawy wykazać, w jaki sposób zmieniłoby się jego rozstrzygnięcie w toczącej się przed nim sprawie, gdyby określony przepis utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Wymaganie to ma charakter bezwzględnie wiążący (zob. m.in. postanowienia: z 19 października 2016 r., sygn. P 10/15, OTK ZU A/2016, poz. 78; 20 maja 2020 r., sygn. P 11/19, OTK ZU A/2020, poz. 17).

Dopełnienie nałożonego na pytający sąd obowiązku określenia, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą to pytanie zostało zadane, nie następuje przez powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, ale „wymaga ono wykazania, że *in casu* spełniony jest konstytucyjny warunek dopuszczalności pytania prawnego” (wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111).

Pytający sąd sformułował w pytaniu prawnym zarzut nie wobec całego art. 48 ust. 7a pkt 3 ustawy o refundacji, a wobec zakresu tego przepisu, w jakim „różnicuje odpowiedzialność lekarza ubezpieczenia zdrowotnego oraz lekarza nielegitymującego się takim statusem”. Żądanie to nie określiło, którego lekarza pozycja, w imię zasady równości, miałaby zostać

zmieniona. Czy wyrok Trybunału miałby nałożyć na lekarza ubezpieczenia obowiązek, który obecnie na nim nie spoczywa, czy też miałby znieść obowiązek lekarza, który nie legitymuje się statusem lekarza ubezpieczenia zdrowotnego. Uzasadnienie pytania prawnego wskazuje, że intencją pytającego sądu było uzyskanie orzeczenia, zgodnie z którym na lekarzu, który nie legitymuje się statusem lekarza ubezpieczenia zdrowotnego, podobnie jak na lekarzu ubezpieczenia zdrowotnego, nie spoczywa obowiązek zwrotu. Biorąc pod uwagę treść art. 48 ust. 7a pkt 3 ustawy o refundacji, takie rozstrzygnięcie wyłączyłoby lekarza, który nie ma statusu lekarza ubezpieczenia zdrowotnego, z kategorii „osób uprawnionych”. Sąd pytający nie wyjaśnił jednak, jaki skutek miałoby dla sprawy takie rozstrzygnięcie. Czy w takim wypadku nie miałyby zastosowania w sprawie w szczególności przepisy o odpowiedzialności cywilnej. Analiza taka, w okolicznościach sprawy, była niezbędna do spełnienia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego.

Pytający sąd nie uzasadnił zatem spełnienia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego, ograniczając się jedynie do wskazania, że „[s]ąd może zawiesić postępowanie z urzędu jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym”. Nie przedstawił więc, w jaki sposób zmieniłoby się jego rozstrzygnięcie, gdyby określony przepis we wskazanym w pytaniu prawnym zakresie utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia Trybunału (art. 52 ust. 2 pkt 5 u.o.t.p.TK).

Biorąc powyższe pod uwagę, należało stwierdzić, że w niniejszej sprawie wydanie wyroku było niedopuszczalne, dlatego postępowanie należało umorzyć (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).