



PK VIII TK 104.2020

P 9/20

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Warszawie:

1. „czy art. 59 ust. 2 w związku z art. 55 ust. 1 pkt 6 i art. 61 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2020 r., poz. 295) oraz w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 roku, poz. 960) w zakresie, w jakim nakłada na publiczną uczelnię medyczną, będącą podmiotem tworzącym samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, obowiązek pokrycia straty netto, o której mowa w art. 59 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej
 - jest niezgodny z art. 68 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?
2. czy art. 59 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2020 r., poz. 295), w związku z art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 960) w zakresie, w jakim zobowiązuje publiczną uczelnię medyczną, będącą podmiotem tworzącym samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, do pokrycia straty netto powstałej przed wejściem w życie ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw
 - jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?”

- na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) -

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 20 maja 2020 r., sygn. _____, Sąd Okręgowy w Warszawie (dalej jako: Sąd pytający oraz SO w Warszawie) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z przedstawionym na wstępie pytaniem prawnym.

Pytanie prawne w niniejszej sprawie zostało sformułowane na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

W postępowaniu przed Sądem Okręgowym w Warszawie powód – W _____, wystąpił z roszczeniem o ustalenie, iż nie jest zobowiązany do pokrycia straty netto za rok 2016 pozwanego – U _____

(dalej jako: U _____) – zgodnie z art. 59 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2020 r., poz. 295, dalej jako: u.d.l.) oraz ustalenie nieistnienia prawa pozwanego do żądania od powoda pokrycia tej straty netto.

Jak podniósł Sąd pytający, w ocenie powoda przedmiotowe roszczenie jest uzasadnione z uwagi na niezgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisu art. 59 ust. 2 pkt 1 u.d.l., który nakłada na podmiot tworzący samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej (dalej jako: SPZOZ) obowiązek pokrycia straty netto za rok obrotowy tego zakładu w kwocie, jaka nie może być pokryta przez ten zakład samodzielnie, bądź likwidacji tego zakładu, przy czym, zgodnie z dyspozycją art. 61 u.d.l., w razie likwidacji zobowiązania i należności SPZOZ stają się zobowiązaniami podmiotu tworzącego. W ocenie powoda budzi to wątpliwości zwłaszcza wówczas, gdy strata netto wynika z niedostatecznego finansowania świadczeń opieki zdrowotnej udzielanych przez SPZOZ, przez podmioty do tego zobowiązane na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1373 ze zm., dalej jako: u.ś.o.z.), tj. Narodowy Fundusz Zdrowia oraz ministra właściwego do spraw zdrowia.

W postępowaniu toczącym się przed Sądem pytającym strona powodowa podnosi, iż przepisy art. 59 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 55 ust. 1 pkt 6 i art. 61 u.d.l. oraz w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 960, dalej: u.z.u.d.l.) nakładają na uczelnie medyczne *de facto* obowiązek finansowania z budżetu uczelni świadczeń opieki zdrowotnej realizowanych zgodnie z obowiązującymi przepisami przez SPZOZ, podczas gdy udzielanie świadczeń zdrowotnych i ich finansowanie nie należy do zakresu zadań publicznej uczelni medycznej.

Sąd pytający zauważył, że nie ma możliwości dokonania samodzielnej oceny zgodności lub niezgodności powołanych wyżej przepisów z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności, jak chciałaby strona powodowa, poprzez odmowę zastosowania przepisu ustawy uznawanego przez powoda za niezgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej – więc uzasadnione i niezbędne dla rozstrzygnięcia tego postępowania jest ustosunkowanie się przez Trybunał Konstytucyjny do tego problemu.

przestrzeni lat 2012-2017 koszty działalności operacyjnej pozwanego (a więc koszty ponoszone w związku podstawową działalnością jednostki – świadczenie opieki zdrowotnej) w znaczny sposób przekraczały wysokość przychodów netto ze sprzedaży, co skutkowało corocznym wzrostem zobowiązań pozwanego z kwoty zł w 2012 r. do kwoty zł w 2017 r.

Jak zauważył SO w Warszawie, z dniem 15 lipca 2016 r. weszła w życie u.z.u.d.l., na podstawie której doszło do istotnej zmiany przepisu art. 59 ust. 2 u.d.l. Jak podniósł Sąd pytający, znaczenie obecnego brzmienia art. 59 u.d.l. polega na tym, iż w sytuacji niepokrycia straty netto we własnym zakresie przez SPZOZ, zgodnie z ust. 1 tego przepisu, podmiot tworzący, a w tym przypadku powód, jest zobowiązany do podjęcia – jedynie w oparciu o skutki ekonomiczne, na które nie ma żadnego wpływu – odnośnych decyzji organizacyjnych i finansowych, tj. o pokryciu straty netto SPZOZ albo o jego likwidacji, co z punktu widzenia społeczno-gospodarczego jest trudne do wyobrażenia, ponieważ SPZOZ stanowią podstawową jednostkę systemu zabezpieczenia zdrowotnego obywateli. Jak podniósł Sąd pytający za powodem, ta alternatywa, zaadresowana do podmiotów tworzących dany SPZOZ, jest w gruncie rzeczy pozorna, antyspołeczna i sprzeczna z konstytucyjnie ukształtowanym systemem rządzącym odpowiedzialnością, w tym finansową, podmiotów odpowiedzialnych za realizację zadań publicznych.

Jak podniesiono w pytaniu prawnym, stosownie do treści art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j.: Dz. U. z 2021 r., poz. 478; dalej jako: p.s.w.n.), podstawowymi zadaniami uczelni są prowadzenie kształcenia na studiach oraz prowadzenie działalności naukowej. Wskazano również, iż uczelnie medyczne uczestniczą w sprawowaniu opieki zdrowotnej, ale w zakresie i formach określonych w przepisach u.d.l., co związane jest z koniecznością umożliwienia studentom kierunków medycznych praktycznego wykształcenia i przygotowania do wykonywania zawodu lekarza,

z wykorzystaniem bazy klinicznej, tu: szpitali klinicznych, dla których uczelnia taka jest podmiotem tworzącym.

Jak podniesiono w pytaniu prawnym, w świetle uprzednio obowiązującej ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym (dalej jako: p.s.w.), podstawowym źródłem finansowania publicznych szkół wyższych były dotacje z budżetu państwa. Dotacje te mogły być przekazywane tylko na ściśle określone zadania. Z dniem 1 października 2018 r. p.s.w. została zastąpiona p.s.w.n. Jak podniesiono, wejście w życie jej przepisów nie zmieniło jednak sytuacji finansowej uczelni publicznej, tak z punktu widzenia źródeł finansowania jej podstawowej działalności statutowej, jak też z punktu widzenia obowiązku pokrywania straty SPZOZ, dla których jest ona podmiotem tworzącym. W ocenie Sądu pytającego, katalog określony w art. 365 w zw. z art. 366 ust. 1 pkt 1 p.s.w.n., nie obejmuje otrzymywania dodatkowych środków związanych z finansowaniem odrębnych podmiotów, w tym podmiotów leczniczych, dla których uczelnia medyczna jest podmiotem tworzącym.

Jak podniesiono w pytaniu prawnym, do dnia dzisiejszego nie dokonano zmiany innych przepisów regulujących gospodarkę finansową podmiotów tworzących takich jak powód. Dotacja, a obecnie subwencja, nie jest przyznawana na pokrywanie strat podmiotów leczniczych, dla których uczelnie medyczne są podmiotami tworzącymi. Nie otrzymały one dodatkowych środków ani też nie zmieniono odpowiednich przepisów w taki sposób, aby dotacje mogły być przekazywane na finansowanie odrębnych podmiotów, w tym podmiotów leczniczych, dla których uczelnia medyczna jest podmiotem tworzącym. Jak podkreślono, zmiany takie nie nastąpiły również wraz z uchwaleniem nowej p.s.w.n., regulującej zasady funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego i nauki.

Jak podniesiono, w tych warunkach, publiczna uczelnia medyczna nie ma prawnych możliwości pokrycia straty SPZOZ w sytuacji, gdy uzyskiwane przychody pochodzą z subwencji/dotacji z budżetu państwa, a te, które może

pozyskiwać samodzielnie, w ramach wyodrębnionej działalności, musi przeznaczać na realizację swoich celów statutowych, do których nie zalicza się wykonywanie świadczeń zdrowotnych.

Jak wskazano w pytaniu prawnym, z powyższych względów kwestionowane normy naruszają art. 2 Konstytucji i wyrażoną w nim zasadę zaufania do państwa i prawa, a w szczególności dyrektywę poprawnej legislacji. Ponadto, naruszają one również art. 68 ust. 2 Konstytucji, który nakłada na władze publiczne obowiązek zagwarantowania obywatelom równego, niezależnego od ich sytuacji materialnej, dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Zgodnie z art. 59 ust. 2 u.d.l. brak możliwości pokrycia we własnym zakresie przez SPZOZ straty netto oznacza, iż uczelnia medyczna niedobory te winna sfinansować z własnego budżetu, bądź to wprost – poprzez pokrycie straty, bądź na skutek przejęcia zobowiązań w drodze likwidacji SPZOZ. W ocenie SO w Warszawie skutkuje to przerwaniem na uczelni medycznej obowiązku dotyczącego polityki zdrowotnej państwa, która powinna być prowadzona przez władze centralne.

Jak zaznaczył SO w Warszawie, finansowanie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej służyć ma realizacji zadania publicznego, jakim jest zapewnienie równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Realizacja tego zadania została powierzona władzom publicznym (art. 68 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), przez które należy przede wszystkim rozumieć organy państwa i organy samorządu terytorialnego. Jak stwierdził Sąd pytający, na mocy art. 59 ust. 2 u.d.l. przeniesiono obowiązek finansowania służby zdrowia na podmioty, które choć sprawują nadzór nad działalnością SPZOZ i mają wobec nich uprawnienia właścicielskie, nie mają prawnych ani faktycznych możliwości finansowania strat SPZOZ, wynikających z niedoszacowania systemu świadczeń opieki zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych.

W pytaniu prawnym wskazano, że ze względu na brak wyznaczenia przez prawodawcę ram odpowiedzialności uczelni medycznych za stratę netto SPZOZ ustawodawca zobowiązał uczelnie do ponoszenia odpowiedzialności finansowej za zrealizowane przez SPZOZ – niesfinansowane przez Narodowy Fundusz Zdrowia – „nadwykonania” świadczeń zdrowotnych, które stanowią podstawową przyczynę wzrostu zadłużenia SPZOZ. W ocenie Sądu pytającego, przepis art. 59 ust. 2 u.d.l. ma takie znaczenie, że zwalnia władze centralne, działające poprzez Narodowy Fundusz Zdrowia, z obowiązku racjonalnej i efektywnej organizacji i finansowania opieki zdrowotnej.

W treści pytania prawnego istotną część uzasadnienia poświęcono ocenie źródeł niewydolności systemu publicznej opieki zdrowotnej. W opinii Sądu pytającego, w rezultacie tej niewydolności SPZOZ rokrocznie odnotowują coraz większe straty, a obowiązek ich pokrycia został przez ustawodawcę przeniesiony na podmioty tworzące. Jak wskazano, uczelnie medyczne nie mogą ponosić kosztów zapewnienia obywatelom dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej. Z uwagi na relację, w jakiej uczelnia publiczna występuje wobec SPZOZ jako podmiot tworzący, może ona wyposażać SPZOZ w majątek trwały – nieruchomości i sprzęt – ale nie jest w stanie przekazywać środków finansowych na leczenie pacjentów.

Jak podniesiono w pytaniu prawnym, opisany powyżej sposób zlecania zadań publicznych przez ustawodawcę w sposób oczywisty narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, która oznacza również nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości, co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Jak podniesiono, nie istnieje żaden inny przepis w obowiązującym systemie prawnym, który nakazywałby wprost ponoszenie odpowiedzialności przez uczelnie medyczne za niesfinansowane przez Narodowy Fundusz Zdrowia „nadwykonania” świadczeń zdrowotnych. Odpowiedzialność taką wprowadza

jedynie art. 59 ust. 2 u.d.l. Jednocześnie, przekazaniu tego zadania publicznego do realizacji uczelni medycznej nie towarzyszy wyposażenie jej w odpowiednie, do zakresu tego zadania, środki finansowe, przez co – w ocenie Sądu pytającego – art. 59 ust. 2 u.d.l. narusza art. 2 i art. 68 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jeżeli bowiem ustawodawca, który reprezentuje władzę publiczną, przerzuca na rzecz innego podmiotu obowiązek realizacji swoich zadań, to w tym celu powinien zapewnić adekwatne środki finansowe, które umożliwią takiemu podmiotowi realizację tego zadania, jako zleconego.

Sąd pytający podniósł, że ustawodawca nie przewidział regulacji skutków finansowych wejścia w życie kwestionowanego przepisu dla polskich uczelni. W skali kraju jest to 11 uczelni medycznych, które są podmiotami tworzącymi dla kilkudziesięciu szpitali klinicznych, działających w formie SPZOZ, przy czym fakt, że uczelnie medyczne stają się podmiotami tworzącymi podmioty lecznicze ma swoje źródło w systemie szkolnictwa wyższego w Polsce. SO w Warszawie zauważył, że zgodnie z art. 454 ust. 1 p.s.w.n., nauczyciele akademicy zatrudnieni w uczelni medycznej lub innej uczelni prowadzącej działalność w dziedzinie nauk medycznych uczestniczą w sprawowaniu opieki zdrowotnej poprzez wykonywanie zadań dydaktycznych i badawczych w powiązaniu z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w jednostkach organizacyjnych niezbędnych do prowadzenia działalności dydaktycznej i badawczej udostępnionych tym uczelniom na zasadach określonych w przepisach o działalności leczniczej. Jak wskazano w pytaniu prawnym, z treścią tego przepisu koresponduje art. 89 ust. 1 i 2 u.d.l., zgodnie z którym podmiot leczniczy utworzony lub prowadzony przez uczelnię medyczną wykonujący działalność leczniczą jest obowiązany do udostępnienia uczelni medycznej jednostek organizacyjnych niezbędnych do prowadzenia kształcenia w zawodach medycznych. Jak podniesiono, aby realizować kształcenie studentów – podstawowy obowiązek statutowy każdej uczelni – niezbędne jest posiadanie

własnej bazy klinicznej, czyli podmiotów leczniczych, utworzonych przez te uczelnie.

Dlatego, jak wskazano, wprowadzona regulacja ma doniosłe skutki finansowe dla każdej uczelni medycznej w Polsce. Uczelnia medyczna jest zobowiązana partycypować w kosztach świadczenia opieki zdrowotnej mimo niewskazania przez ustawodawcę źródła finansowania tego zadania, a obowiązek pokrycia strat SPZOZ wpływa na wynik finansowy uczelni, co może mieć poważne konsekwencje.

Sąd pytający podniósł również, że zgodnie z przepisem art. 38 ust. 1 u.z.u.d.l. 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., 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. Zgodnie natomiast z art. 38 ust. 2 u.z.u.d.l., pierwszy program naprawczy, o którym mowa w art. 59 ust. 4 u.d.l., sporządza się w związku ze stratą netto wynikającą ze sprawozdania finansowego za rok 2016, 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. Jak wskazano, oznacza to, że z dniem wejścia w życie nowelizacji z dnia 10 czerwca 2016 r., tj. z dniem 15 lipca 2016 r., podmiot tworzący zobowiązany jest pokrywać stratę netto wynikającą ze sprawozdania finansowego za 2017 r., chyba że zlikwiduje SPZOZ. Jak podniósł sąd pytający, strata finansowa wynikająca ze sprawozdania finansowego za rok 2017 może wynikać jeszcze z lat ubiegłych. Jak podniesiono w pytaniu prawnym, brzmienie art. 59 ust. 2 u.d.l. oraz art. 38 ust. 1 ustawy nowelizującej prowadzi do potencjalnego obowiązku pokrywania

strat za lata przypadająca przed dniem wejścia w życie ww. nowelizacji. W ocenie Sądu pytającego jest to wprost sprzeczne z zasadą niedziałania prawa wstecz, a więc oznacza naruszenie zakazu retroakcji.

W pytaniu prawnym obszernie powołano się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2019 r., sygn. K 4/17, w którym orzeczono, że „art. 59 ust. 2 w związku z art. 55 ust. 1 pkt 6 i art. 61 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej oraz w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 roku o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw w zakresie, w jakim zobowiązuje jednostkę samorządu terytorialnego, będącą podmiotem tworzącym samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, do pokrycia straty netto stanowiącej ekonomiczny skutek wprowadzania przepisów powszechnie obowiązujących, które wywołują obligatoryjne skutki finansowe dla działania samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, jest niezgodny z art. 167 ust. 4 w związku z art. 166 ust. 2, art. 68 ust. 2 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 166 ust. 1 Konstytucji” (OTK ZU Seria A z 2019 r., poz. 67).

W pytaniu prawnym podkreślono, że ocena konstytucyjności art. 59 ust. 2 u.d.l. dokonana przez Trybunał Konstytucyjny jest jasna i kategoryczna, zaś uzasadnienie wyroku wskazuje na ogólne, wieloletnie i systemowe niedoskonałości w procesie tworzenia prawa w zakresie ochrony zdrowia, które skutkują stale rosnącym zadłużeniem podmiotów leczniczych w kraju, niezależnie od sposobu ich zarządzania i rodzaju prowadzonej działalności.

Jak zauważył Sąd Okręgowy, z uwagi na zakresowy charakter wniosku, poza rozważaniami Trybunału Konstytucyjnego pozostawała jednak sytuacja SPZOZ utworzonych przez inne podmioty – w szczególności przez publiczne uczelnie medyczne. Jak podniesiono w pytaniu prawnym, w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, będących podmiotami tworzącymi dla SPZOZ, niekonstytucyjność kwestionowanego przepisu została już prawomocnie przesądzona.

Jak stwierdził Sąd pytający, „[t]ylko zatem stwierdzenie niekonstytucyjności ww. przepisu, w zakresie określonym w zawartym na wstępie pytaniu prawnym, umożliwi rozstrzygnięcie zgodnie z treścią złożonego pozwu” (s. 19 pytania prawnego).

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

W rozumieniu tego przepisu, ustalonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, 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, pytanie prawne może dotyczyć zgodności kwestionowanego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, tj. aktem normatywnym mającym wyższą rangę w hierarchicznie zbudowanym systemie prawa. 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 kwestionować każdy przepis, którego wykorzystanie rozważa bądź zamierza rozważyć przy rozstrzygnięciu sprawy (przesłanka przedmiotowa). Przedmiotem pytania prawnego mogą więc być zarówno przepisy prawa proceduralnego, określające tryb danego postępowania, jak i przepisy prawa materialnego, na podstawie których możliwa jest ocena stanów faktycznych, mogą to być również przepisy kompetencyjne i ustrojowe. Sąd nie może jednak pytać ani o wykładnię przepisów, ani o kwestie związane ze stosowaniem prawa. Po trzecie, między orzeczeniem Trybunału (czyli odpowiedzią na pytanie prawne

sądu) a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed pytającym sądem zachodzić musi zależność o charakterze bezpośrednim, merytorycznym oraz prawnie istotnym (przesłanka funkcjonalna). Kontrola konstytucyjności wszczynana pytaniem prawnym jest bowiem ściśle powiązana z konkretną sprawą rozpoznawaną przez sąd występujący z pytaniem prawnym. Przedmiotem pytania prawnego może być więc wyłącznie ten przepis, który musi być zastosowany przez sąd w toczącym się postępowaniu i w oparciu o który sąd jest zobowiązany wydać stosowane orzeczenie, a więc który będzie stanowił podstawę rozstrzygnięcia. Jednakże, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że sama relewantność relacji między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy przez sąd nie wystarcza, aby uznać pytanie prawne za dopuszczalne. Pytanie prawne jest bowiem instytucją, która opiera się na obiektywnie istniejącej potrzebie stwierdzenia, czy przepis, który podlega zastosowaniu w toczącej się przed sądem sprawie, jest zgodny z aktem normatywnym wyższego rzędu, a potrzeba ta musi być tego rodzaju, że sąd stawiający pytanie prawne nie mógłby rozstrzygnąć toczącej się przed nim sprawy bez wcześniejszej odpowiedzi na pytanie prawne. Sąd występujący z pytaniem prawnym jest przy tym zobowiązany wskazać, w jakim zakresie odpowiedź Trybunału na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą to pytanie postawiono [art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej jako: uotpTK)]. Oznacza to, że zależność między odpowiedzią na pytanie prawne, a rozstrzygnięciem sądu, powinna być wskazana i uzasadniona przez sąd, a więc pytający sąd musi dokładnie uargumentować, dlaczego rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy nie jest możliwe bez wydania orzeczenia przez sąd konstytucyjny. Trybunał Konstytucyjny ma równocześnie kompetencję do oceny, czy sąd prawidłowo wykazał spełnienie przesłanki funkcjonalnej. W razie niespełnienia lub niewykazania spełnienia tej przesłanki postępowanie podlega umorzeniu na

podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 29 marca 2000 r., sygn. P. 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; 7 lipca 2004 r., sygn. P 22/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 76; 22 października 2007 r., sygn. P 24/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 118; 27 lutego 2008 r., sygn. P 31/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 24; 11 lutego 2015 r., sygn. P 44/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 21; 15 września 2015 r., sygn. P 89/15, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 129; 16 maja 2017 r., sygn. P 115/15, OTK ZU seria A/2017, poz. 44).

Zgodnie z art. 67 ust. 1 uotpTK, Trybunał przy orzekaniu jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym albo skardze konstytucyjnej. W myśl art. 67 ust. 2 tej ustawy, zakres zaskarżenia obejmuje wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (określenie przedmiotu kontroli) oraz wskazanie wzorca kontroli. Oznaczenie przez podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym przedmiotu zaskarżenia i wzorców kontroli oraz treść zarzutów wyznaczają ramy orzekania Trybunału Konstytucyjnego w konkretnej sprawie. Trybunał nie może więc, wychodząc poza granice pytania prawnego, wniosku czy skargi konstytucyjnej, modyfikować zakresu kontroli (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU seria A z 2017 r., poz. 44; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2007 r., sygn. Tw 54/05, OTK ZU nr 3/B/2007, poz. 107; por. również postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2009 r., sygn. Ts 203/08, OTK ZU nr 3/B/2009, poz. 204).

Zgodnie z art. 69 uotpTK, Trybunał w toku postępowania powinien zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy (ust. 1) oraz nie jest związany wnioskami dowodowymi uczestników postępowania i może z urzędu dopuścić dowody, jakie uzna za celowe dla wyjaśnienia sprawy (ust. 3). Reguła ta ma zastosowanie jednak dopiero wtedy, gdy sąd inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wykazał się

należyta starannością, spełniając wszystkie wymagania konstytucyjne i ustawowe dotyczące tego środka prawnego (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. P 13/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 72).

Zarówno w orzecznictwie Trybunału, jak i w piśmiennictwie powszechnie zwraca się uwagę na konieczność starannego uzasadnienia przedstawionych przez pytający Sąd zarzutów: „[u]zasadnienie postanowienia powinno poruszać dwie zasadnicze kwestie. Pierwszą z nich jest wyjaśnienie, dlaczego w konkretnym układzie procesowym, z uwagi na przedmiot rozstrzygnięcia, konieczne jest wyjaśnienie kwestii zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą, w szczególności, dlaczego bez wyjaśnienia tej kwestii rozstrzygnięcie sprawy nie jest możliwe (...). Drugą kwestią jest wskazanie powodów powzięcia wątpliwości” (P. Hofmański, S. Zabłocki, *Elementy metodyki pracy sędziego w sprawach karnych*, pkt 6.5., wyd. 2011, LEX 2020). Podobnie uważa M. B. Wilbrandt-Gotowicz: „Z nakazu wskazania przez sąd, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, wynika procesowy obowiązek uzasadnienia związku pytania z rozstrzygnięciem sprawy. (...) Uzasadnienie pytania prawnego sformułowanego w danej sprawie powinno precyzować, w jaki sposób dokonana przez Trybunał ocena określonego przepisu z punktu widzenia zgodności z Konstytucją ma wpłynąć na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed sądem. Niewykazanie takiego związku decyduje o niedopuszczalności udzielenia odpowiedzi” (M. B. Wilbrandt-Gotowicz, *Instytucja pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych*, pkt 4.4., wyd. 2010 r., LEX 2020). Jak z kolei zauważył M. Wild, „choćby związek między pytaniem prawnym a sprawą rozpoznawaną przez sąd jawił się jako kwestia »oczywista i widoczna na pierwszy rzut oka, a zatem niewymagająca dokładniejszego omówienia«, to wymaganie określone w art. 32 ust. 3 ustawy o TK [obecnie art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – przyp.

własny] i tak ma charakter bezwzględnie wiążący dla sądu oraz dla Trybunału Konstytucyjnego, a odejście od jego respektowania nie może stać się regułą. Oczywiście wydaje się, że spełnienie wymogu ustanowionego przez art. 32 ust. 3 ustawy o TK [obecnie art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – przyp. własny] nie może zasadzać się na powtórzeniu ogólnej formuły ustawowej. Nie może również polegać na ogólnym stwierdzeniu, że »rozstrzygnięcie tej kwestii [...] ma istotne znaczenie w przedmiotowej sprawie«” (M. Wild, *Wymagania formalne pytań prawnych w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] A. Siemaszko (red.), *Stosowanie prawa. Księga Jubileuszowa z okazji XX-lecia Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości*, wyd. 2011, LEX 2020). Również Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiedział się o konieczności uzasadnienia relewantności pytania prawnego: „Trybunał Konstytucyjny, przyjmując pytanie prawne do rozpoznania, powinien zbadać, czy jego wypowiedź dotycząca konstytucyjności przepisu będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. To znaczy, że musi istnieć zależność między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem toczącej się przed sądem pytającym sprawy. Sąd pytający, kierując pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, musi wykazać tę zależność (por. np. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 29 marca 2000 r., sygn. P. 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; z 10 października 2000 r., sygn. P. 10/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 195; z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; z 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57 oraz wyrok z 30 maja 2005 r., sygn. P 7/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 53)” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 52). W piśmiennictwie wskazuje się, że „[n]ajbardziej typowymi przypadkami, w których niespełniona jest przesłanka funkcjonalna, są przypadki, w których wskazany w pytaniu prawnym przepis nie może być podstawą prawną orzeczenia sądu lub wprawdzie może być taką podstawą, ale rozstrzygnięcie TK co do jego

konstytucyjności nie będzie miało wpływu na orzeczenie sądu. (...) Uzasadniając dopuszczalność pytania prawnego, sąd nie może poprzestać na powołaniu argumentów wskazujących na hierarchiczną niezgodność przepisu, na którym zamierza oprzeć swoje rozstrzygnięcie. Powinien również wskazać, jak wyrok TK może oddziaływać na to rozstrzygnięcie, w szczególności uprawdopodobnić, że po uchyleniu zaskarżonego przepisu rozstrzygnięcie w ogóle będzie możliwe. Przesłanka funkcjonalna może nakładać na sąd obowiązek rozważenia przewidywanych skutków wyroku TK” (P. Tuleja, *Wpływ przesłanki funkcjonalnej na sposób rozpoznawania pytania prawnego przez Trybunał Konstytucyjny*, Przegląd Sądowy 2017, nr 6, s. 13 i 20).

Jak wynika z powyższego, szczególnie istotne dla uzasadnienia pytania prawnego jest staranne przedstawienie argumentów wskazujących na niezgodność kwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli oraz wykazanie wpływu wyroku Trybunału Konstytucyjnego na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed sądem pytającym. Jak wskazywał Sąd Konstytucyjny, „[z]arzut niezgodności przepisu stanowiącego przedmiot zaskarżenia z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą powinien być poparty przytoczeniem argumentów podważających domniemanie konstytucyjności przepisu. Pytanie prawne, w którym przedstawiający je sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją, a tym bardziej tylko ogólnie powołał się na istniejące w tej kwestii wątpliwości, nie mogłoby być rozpoznane przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90, pkt III.1). Jak zauważył Sąd Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. P 13/12, „[s]koro kontrola hierarchicznej zgodności norm opiera się na domniemaniu ich konstytucyjności, to podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zobligowany dostarczyć argumentów pozwalających obalić to domniemanie. Dopóki sąd nie powoła przekonujących motywów mających

świadczą o niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli, Trybunał musi uznawać je za zgodne z wzorcem kontroli. Pytanie prawne, w którym sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją bądź wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości, nie może podlegać rozpoznaniu przez Trybunał (zob. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, cz. III, pkt 1 uzasadnienia). Trybunał Konstytucyjny podkreśla jednocześnie, że jest on zobowiązany do zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu wszechstronnego wyjaśnienia nie będąc zarazem związanym wnioskami dowodowymi uczestników postępowania (zob. art. 19 ustawy o TK [obecnie art. 69 uotpTK – przyp. wł.]). Nie oznacza to w żadnym wypadku przerwania ciężaru dowodzenia na Trybunał przez podmiot inicjujący postępowanie w sprawie. Powyższa reguła postępowania może bowiem znaleźć zastosowanie dopiero wówczas, gdy ten podmiot wykazał należytą staranność, spełniając wszystkie ustawowe wymagania wynikające m.in. z art. 32 ustawy o TK [obecnie art. 52 uotpTK – przyp. wł.]” (*op. cit.*).

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu, ponieważ w zakresie obu punktów *petitum* postanowienia SO w Warszawie nie jest spełniona przesłanka funkcjonalna dopuszczalności pytania prawnego.

W pierwszej kolejności wymaga podkreślenia, że Sąd pytający nie wyjaśnił, dlaczego odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie przedmiotowej sprawy. Nie wydaje się bowiem zrealizowana kluczowa przesłanka skutecznego wystąpienia z powództwem o ustalenie, opisana w art. 189 k.p.c., na którego podstawie powództwo zapewne zostało sformułowane, a mianowicie istnienie interesu prawnego po stronie powoda. Sąd pytający w ogóle nie odniósł się do tego problemu.

W pytaniu prawnym zarysowano opis sytuacji prawnej, z którego miałyby wynikać, że powód nie ma innej możliwości niż pokrycie straty netto pozwanego.

Okoliczności te budzą tymczasem wątpliwości, ponieważ w literaturze przedmiotu podnosi się, że „[s]amodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej nie ma prawa do wystąpienia z roszczeniem o pokrycie straty netto przez podmiot tworzący na drogę sądową. Pokrycie przez podmiot tworzący straty netto powinno być traktowane w kategorii prawa fakultatywnego i w dodatku zamiennego na ewentualne podjęcie uchwały o likwidacji lub (mimo że wprost o tym nie ma mowy w art. 59 u.d.l.) na inne decyzje, takie jak np. przekształcenie w spółkę kapitałową, zmiana formy prawnej w jednostkę budżetową lub połączenie SPZOZ-u z innym SPZOZ-em” (M. Dercz, komentarz do art. 59 u.d.l. [w:] T. Rek, M. Dercz, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, wyd. 2019 r., Lex 2021, teza 19).

Treść pytania prawnego wskazuje, iż w istocie powód żąda wyłącznie stwierdzenia przez Sąd pytający niezgodności kwestionowanych przepisów z normami wyższego rzędu, a w każdym razie ustalenia ich treści w jednoznaczny sposób. Tymczasem, jak w utrwalony sposób podnosi się w piśmiennictwie i orzecznictwie „[r]oszczenie przewidziane w art. 189 KPC nie służy ustaleniu przez sąd treści normy prawnej przez dokonanie wiążącej wykładni przepisu określającego prawa i obowiązki powoda. Nie służy również wskazaniu przez sąd powodowi drogi prawnej służącej realizacji jego uprawnienia przewidzianego w określonym przepisie” (A. Zieliński, komentarz do art. 189 k.p.c., [w:] K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz.*, wyd. 2019, Legalis 2021, teza 21).

Wobec powyższych okoliczności, jeśli SPZOZ nie ma prawa do wystąpienia z roszczeniem o pokrycie straty netto, a pokrycie tej straty przez podmiot tworzący jest fakultatywne, nie wydaje się, żeby powód mógł wykazać interes prawny w rozumieniu art. 189 k.p.c. W takim stanie rzeczy, odpowiedź na pytanie prawne nie będzie miała znaczenia dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy, ponieważ powództwo powinno podlegać oddaleniu niezależnie od jej treści. Nie sposób przesądzić tych okoliczności, jednak w tym zakresie Sąd

pytający nie sprostali obowiązkowi należytego wykazania wpływu odpowiedzi na pytanie prawne na treść rozstrzygnięcia.

Co więcej, w piśmiennictwie podkreśla się, że „obowiązek podmiotu tworzącego w zakresie pokrycia straty netto odnosi się wyłącznie do SPZOZ-u istniejącego w chwili, w której ten obowiązek się materializuje. Za poparciem tej tezy przemawia także argument, iż wskazany obowiązek podmiotu tworzącego pozostaje w sferze zadań publicznych mających na celu zapewnienie możliwości niezakłóconego prowadzenia działalności leczniczej przez określony SPZOZ mający stratę netto, a zatem materializuje się tylko w stosunku do podmiotu, który formalnie nadal istnieje – tzn. nie został wykreślony z Krajowego Rejestru Sądowego i rejestru podmiotów wykonujących działalność leczniczą prowadzonego przez wojewodę. Można zatem przyjąć, że podmiot tworzący nie ma obowiązku pokrycia straty netto SPZOZ-u, który został wykreślony z KRS w wyniku połączenia z innym SPZOZ-em przed terminem wskazanym w art. 59 ust. 2 pkt 1 u.d.l. Zasada ta ma także zastosowanie w przypadku przekształcenia SPZOZ-u w spółkę czy tym bardziej w związku z likwidacją danego SPZOZ-u” (M. Dercz, *op. cit.*, teza 6). Tymczasem Sąd pytający nie wyjaśnił, czy i ew. kiedy podmioty, z których powstał pozwany – a więc C, P oraz D – zostały wykreślone z Krajowego Rejestru Sądowego i rejestru podmiotów wykonujących działalność leczniczą prowadzonego przez wojewodę ani w żaden sposób nie zajął stanowiska co do wykładni kwestionowanego przepisu w powyższym kontekście, choć przekształcenie nastąpiło po roku 2016 r., którego dotyczy postępowanie. Od ustosunkowania się do powyższych problemów zależy wszakże, czy w ogóle powód jest zobowiązany do pokrycia straty pozwanego oraz w jakiej ewentualnie kwocie. Bez uzyskania odpowiedzi na te pytania nie da się określić wpływu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego na bieg toczącego się przed Sądem Okręgowym postępowania. Formalnym wymogiem pytania prawnego jest wykazanie zależności między treścią wyroku a rozstrzygnięciem toczącej się przed sądem pytającym sprawy – nie jest on spełniony, kiedy wyrok

Trybunału Konstytucyjnego jedynie warunkowo będzie mógł wywrzeć wpływ na wynik postępowania (*vide* – L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych.*, wyd. 2014 r., Legalis 2021, II.§10.II).

Ponadto, z pytania prawnego nie wynika, czy stan faktyczny w sprawie został jednoznacznie ustalony, a okoliczności faktyczne wypełniają hipotezę zakwestionowanych przepisów. Sąd pytający niezwykle lakonicznie przedstawił okoliczności faktyczne sprawy, stwierdzając jedynie, że „[s]tan faktyczny w niniejszej sprawie nie jest sporny. Poza sporem pozostają bowiem kwestie: wzajemnych stosunków stron (podmiot tworzący – SPZOZ), znacznego zadłużenia pozwanego podmiotu leczniczego, jak i jego przyczyn związanych z drastycznym wzrostem kosztów udzielania świadczeń zdrowotnych, jak i ich niedoszacowaniem przez państwowego płatnika, którym jest Narodowy Fundusz Zdrowia” (s. 3 pytania prawnego). Sąd pytający jedynie ogólnie wskazał, że w latach 2012-2017 „koszty działalności operacyjnej pozwanego (...) w znaczny sposób przekraczały wysokość przychodów netto ze sprzedaży” (*ibidem*, s. 4), ale, jak już wspomniano, pominął udział w tych stratach poszczególnych SPZOZów, w rezultacie połączenia których powstał U , a także nie opisał ani kwoty straty za rok 2016 r. – którego dotyczy postępowanie – ani nawet nie stwierdził jednoznacznie, że w tym roku strata taka wystąpiła. Sąd Okręgowy nie opisał również, dlaczego pokrycie straty było niemożliwe we własnym zakresie przez pozwanego. Bez uwzględnienia tych okoliczności nie sposób zweryfikować, czy kwestionowany przepis może mieć zastosowanie w sprawie. Tymczasem, jak jednoznacznie wskazuje się w poglądach doktryny i orzecznictwie, pytanie prawne musi dotyczyć przepisów, które będą zastosowane przez sąd w toku rozpoznawania sprawy (*vide* – M. Wild, *op. cit.*, i powołane tam orzecznictwo).

W zakresie badania konstytucyjności art. 59 ust. 2 pkt 2 u.d.l. należy podnieść, iż przedmiotem postępowania toczącego się przed Sądem kierującym

pytanie prawne jest ustalenie, że powód nie jest zobowiązany do pokrycia straty netto za rok 2016 pozwanego zgodnie z art. 59 ust. 2 pkt 1 u.d.l. oraz o ustalenie nieistnienia prawa pozwanego do żądania od powoda pokrycia tej straty netto. Jak już więc wynika z treści *petitum* pytania prawnego, art. 59 ust. 2 pkt 2 u.d.l. nie może stanowić przedmiotu kontroli Trybunału – przepis ten dotyczy obowiązku wydania rozporządzenia, zarządzenia albo podjęcia uchwały o likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, która to problematyka nie jest przedmiotem rozpoznania Sądu w niniejszej sprawie. Co więcej, art. 38 ust. 1 u.z.u.d.l. stanowi, 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 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się po raz pierwszy w związku ze stratą netto wynikającą ze sprawozdania finansowego za rok 2017 – a więc nie ma on zastosowania w związku ze stratą netto wynikającą ze sprawozdania finansowego za rok 2016 r., której dotyczy żądanie powoda. Podobnie, Sąd pytający nie wyjaśnił, jakie znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy miałyby mieć rozstrzygnięcie o niekonstytucyjności art. 55 ust. 1 pkt 6 i art. 61 u.d.l., które dotyczą odpowiednio możliwości uzyskania przez SPZOZ środków finansowych na pokrycie straty netto oraz sposobu rozliczania zobowiązań i należności SPZOZ po jego likwidacji. Ta problematyka wykracza poza żądanie pozwu. Nieporozumieniem jest również powołanie art. 38 ust. 2 u.z.u.d.l. w punkcie drugim *petitum* pytania prawnego – przepis ten dotyczy bowiem pierwszego programu naprawczego, o którym mowa w art. 59 ust. 4 u.d.l., a którego problematyka także nie ma związku z przedmiotem postępowania.

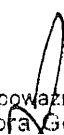
Jak wskazuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i piśmiennictwie, „niedopuszczalne jest przedstawianie pytań prawnych, zanim sąd pytający ustali w postępowaniu, czy stan faktyczny sprawy rozpoznawanej przez sąd wypełnia hipotezę zakwestionowanego przepisu. (...) Zgodnie z dominującym stanowiskiem, decyzję o skierowaniu pytania prawnego do

Trybunału powinno poprzedzić zbadanie dowodów i okoliczności dotyczących przedmiotu toczącego się postępowania. Dopiero na podstawie takich ustaleń możliwe jest bowiem wskazanie przepisu, który ma być podstawą rozstrzygnięcia sprawy, a równocześnie przedmiotem kontroli przed Trybunałem Konstytucyjnym. Na podstawie analizy orzecznictwa TK można sformułować pogląd, iż w ocenie Trybunału pytanie prawne może zostać przedstawione przez Trybunał jedynie wówczas, gdy ewentualne rozstrzygnięcie TK będzie »musiało« – w świetle dokonanych ustaleń faktycznych i prawnych – wywrzeć wpływ na wynik sprawy” (L. Bosek, M. Wild, *op. cit.*). Warunki te nie zostały spełnione w pytaniu prawnym inicjującym niniejsze postępowanie.

Jak się wydaje, Sąd pytający, w oparciu o treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2019 r., sygn. K 4/17, w treści pytania prawnego podjął próbę zainicjowania abstrakcyjnej kontroli zakwestionowanych przepisów, podczas gdy konstrukcja pytania prawnego pozwala sądom zainicjować jedynie konkretną i zindywidualizowaną kontrolę konstytucyjności prawa. Wydaje się, że argumentacja Sądu pytającego w istocie skierowana jest przeciwko horyzontalnej niezgodności norm prawnych oraz wewnętrznej niespójności systemu opieki zdrowotnej. Istotą bowiem zarzutu pytania prawnego, jak wynika z jego uzasadnienia, jest brak harmonizacji przepisów rangi ustawowej, w szczególności art. 454 ust. 1 u.s.w.n., art. 89 ust. 1 i 2 u.d.l. oraz przepisów o źródłach finansowania SPZOZ oraz uczelni medycznych. Jednakże problematyka tego rodzaju nie może być przedmiotem rozpoznania Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ organ ten zajmuje się wyłącznie niezgodnością wertykalną norm prawnych. Do kognicji Trybunału Konstytucyjnego należy kontrola konstytucyjności przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań normatywnych w relacji do wskazanych przez sąd pytający wzorców kontroli. Postępowanie przed Trybunałem, wszczęte wskutek skierowania pytania zawierającego argumentację wskazującą jedynie na wadliwość określonych rozwiązań – o ile nie odnosi się ona precyzyjnie do naruszenia wskazanych przez

sąd pytający wzorców kontroli – musi podlegać umorzeniu z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Mając powyższe na uwadze, należy uznać, że postępowanie powinno podlegać umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.


z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego