



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt P 9/20
BAS-WAK-1632/20

Warszawa, 31 maja 2021 r.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 20 maja 2020 r. (sygn. akt P 9/20), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. W dniu 29 lipca 2020 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania w sprawie o sygn. akt P 9/20 zainicjowanej wniesieniem pytania prawnego przez Sąd Okręgowy w Warszawie – IV Wydział Cywilny (dalej: sąd, sąd pytający, sąd występujący z pytaniem prawnym).

2. Sąd przedłożył Trybunałowi wątpliwości konstytucyjne w przedmiocie zgodności z Konstytucją:

1. 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 (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 295 ze zm.) 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. poz. 960);
2. art. 59 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej w związku z art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw.

Wskazany jako „główny” przedmiot kontroli art. 59 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej (dalej: u.d.l.) stanowi, że: „[p]odmiot 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”.

Powołane w pytaniu przepisy związkowe mają następującą treść. Zgodnie z art. 55 ust.1 pkt 6 u.d.l samodzielnny publiczny zakład opieki zdrowotnej może uzyskiwać środki finansowe na pokrycie straty netto, o której mowa w art. 59 ust. 2 pkt 1.

Art. 61 u.d.l. przewiduje, że: [z]obowiązania i należności samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej po jego likwidacji stają się zobowiązaniami i należnościami Skarbu Państwa albo uczelni medycznej, albo właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Przepis zdania pierwszego stosuje się odpowiednio do mienia”.

Z kolei art. 38 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o działalności leczniczej i niektórych innych ustaw (dalej: u.z.u.d.l.) przewiduje, że: „[o]bowiązek 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 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”.

Natomiast w myśl art. 38 ust. 2 tej ustawy „[p]ierwszy program naprawczy, o którym mowa w art. 59 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, 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”.

Dla ustalenia znaczenia zakwestionowanych przepisów celowe wydaje się przytoczenie również art. 59 u.d.l., zgodnie z którym: [s]amodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej pokrywa we własnym zakresie stratę netto w sposób określony w art. 57 ust. 2 pkt 1”. Z kolei ten ostatni przepis przewiduje, że „[f]undusz zakładu samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej zmniejsza się o stratę netto”.

3. Sąd poddał pod ocenę przywołane przepisy w ściśle określonych zakresach normatywnych. Art. 59 ust. 2, w związku z art. 55 ust. 1 pkt 6 i art. 61 u.d.l. oraz w związku z art. 38 ust. 1 u.z.u.d.l. jest zdaniem sądu pytającego niezgodny z Konstytucją „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 u.d.l.”.

Natomiast art. 59 ust. 2 pkt 1 u.d.l. w związku z art. 38 ust. 2 u.z.u.d.l. jest niezgodny z Konstytucją „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 u.z.u.d.l.” (tj. przed dniem 15 lipca 2016 r.).

II. Stan faktyczny

Przed sądem, który wystąpił z pytaniem prawnym, toczy się postępowanie (sprawa o sygn. akt) z powództwa W (dalej – W) przeciwko U (dalej – U) o 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 w/w straty netto (pytanie prawne, s. 2). Zwrócić trzeba uwagę, że w komparycji postanowienia o przedstawieniu Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego jako pozwany figuruje S

Przedstawiony w uzasadnieniu pytania prawnego stan faktyczny sprawy, na kanwie którego wszczęte zostało postępowanie przed sądem pytającym, jest następujący.

Powód – W jest publiczną uczelnią medyczną, a pozwany – U jest samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej (dalej: s.p.z.o.z.), przy czym jednostka ta powstała w 2019 r. (na podstawie zarządzenia Rektora W nr z dnia maja 2018 r.) z połączenia S (dalej: S), S (dalej: S) oraz S (). W ocenie sądu pytającego oznacza to, że S w wyniku połączenia zmienił swoją nazwę na U oraz jest pozwanym w toczącym się postępowaniu.

W pełni w stosunku do U rolę podmiotu tworzącego w rozumieniu przepisów u.d.l. W odniesieniu – co podkreśla sąd – do S stał się on podmiotem tworzącym *ex lege*, a nie w wyniku podjęcia samodzielnej decyzji w trybie przepisów u.d.l. (pytanie prawne, s. 3).

Jak wskazuje sąd składający pytanie prawne: „na 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”. Skutkiem powyższego był coroczny wzrost zobowiązań pozwanego z kwoty ponad zł w 2012 r. do kwoty zł w 2017 r. (pytanie prawne, s. 4).

Sąd składający pytanie prawne podkreśla, że powyższe okoliczności nie są sporne między stronami postępowania. Sąd zwraca uwagę, że: „[p]oza sporem pozostają bowiem kwestie: wzajemnych stosunków stron (podmiot tworzący – s.p.z.o.z.), 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” (pytanie prawne, s. 3). Co do tej ostatniej kwestii, to sąd podaje bliżej, że: „[p]owód, jako przyczyny narastającego zadłużenia pozwanego wskazuje na: wadliwy system finansowania opieki zdrowotnej w kraju, w tym regulacje prawne, które generują dodatkowe niepotrzebne koszty po stronie pozwanego; zaniżenie kontraktów przez Narodowy Fundusz Zdrowia oraz brak refundacji tzw. «nadwykonań», pomimo nałożenia na pozwanego obowiązku udzielenia pomocy wszystkim pacjentom, których życie i zdrowie jest zagrożone (niezależnie od limitów wynikających z zawartych umów lub wysokości ustalonego wynagrodzenia ryczałtowego)” (pytanie prawne, s. 4-5).

III. Zarzuty sądu

Sąd występujący z pytaniem prawnym zarzuca wskazanym jako przedmiot kontroli przepisom (normom) niezgodność z art. 2 i art. 68 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji polega zdaniem sądu pytającego na naruszeniu zasady ochrony zaufania do państwa i prawa, zasad poprawnej legislacji oraz zasady niedziałania prawa wstecz.

Uzasadniając postawione zarzuty, sąd pytający wskazuje w pierwszej kolejności na pewne konsekwencje zakwestionowanej regulacji ustawowej. Prowadzi ona do sytuacji, w której publiczna uczelnia medyczna została zobowiązana – w przypadku braku możliwości pokrycia we własnym zakresie przez s.p.z.o.z., dla którego jest organem tworzącym, straty netto – do sfinansowania niedoboru

z własnego budżetu (poprzez pokrycie straty, bądź na skutek przejęcia zobowiązań w drodze likwidacji). Z literalnego brzmienia aktualnej wersji art. 59 ust. 2 u.d.l. wynikałoby przy tym w ocenie sądu, że podmiot tworzący ma pewien zakres swobody przy podejmowaniu jednej z powyższych decyzji. Powołując się na twierdzenia strony powodowej, sąd stwierdza jednak, że w rzeczywistości alternatywa ta jest w gruncie rzeczy „pozorna, antyspołeczna i sprzeczna z konstytucyjnie ukształtowanym systemem rządzącym odpowiedzialnością, w tym finansową, podmiotów odpowiedzialnych za realizację zadań publicznych” (pytanie prawne, s. 7).

Ponadto sąd pytający po przeprowadzeniu analizy przepisów dotyczących finansowania szkół wyższych dochodzi do wniosku, że nie ma prawnych możliwości pokrycia straty s.p.z.o.z. w sytuacji, gdy uzyskiwane przez uczelnię medyczną przychody pochodzą z subwencji (dotacji) z budżetu państwa oraz środków pozyskanych samodzielnie, w ramach wyodrębnionej działalności. Publiczna uczelnia medyczna i tak musi bowiem przeznaczać je na realizację swoich celów statutowych, do których nie zalicza się kosztów wykonywania świadczeń zdrowotnych.

W ocenie sądu pytającego zakwestionowana regulacja oznacza również, że właściwe organy władzy publicznej zostały „odciążone” z zobowiązania finansowania służby zdrowia, a jednocześnie za jej pomocą dokonano „przerzucenia” tego obowiązku na podmioty, które choć sprawują nadzór nad działalnością s.p.z.o.z. i mają wobec nich uprawnienia właścicielskie, to nie mają prawnych, ani faktycznych możliwości finansowania strat, wynikających z niedoszacowania systemu świadczeń opieki zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych.

Sąd zwraca w szczególności uwagę, że przekazaniu uczelni medycznej do realizacji finansowania wykonywania zadań publicznych w zakresie ochrony zdrowia nie towarzyszy wyposażenie jej w odpowiednie do zakresu tego zadania środki finansowe, przez co art. 59 ust. 2 u.d.l. narusza art. 2 i art. 68 ust. 1 i 2 Konstytucji. W ocenie sądu: „[j]eżeli 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” (pytanie prawne, s. 12).

Sąd pytający na uzasadnienie zarzutu sprzeczności zakwestionowanej regulacji z art. 68 ust. 2 Konstytucji powołuje się również na to, że analogiczne

zagadnienie dotyczące obowiązków jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów tworzących s.p.z.o.z. było przedmiotem wyroku TK z 20 listopada 2019 r. (sygn. akt K 4/17). W orzeczeniu tym Trybunał stwierdził, że zobowiązanie jednostki samorządu terytorialnego, będącej organem tworzącym s.p.z.o.z., do pokrycia straty netto, która jest ekonomicznym skutkiem stosowania przepisów powszechnie obowiązujących wywołujących obligatoryjne skutki finansowe w zakresie kosztu świadczeń opieki zdrowotnej - bez zapewnienia adekwatnego finansowania - jest niezgodne z art. 167 ust. 4 w związku z art. 166 ust. 2 Konstytucji. Naruszenie art. 68 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wiąże się natomiast – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – przede wszystkim z wynikającym z art. 59 ust. 2 pkt 2 u.d.l. obowiązkiem likwidacji s.p.z.o.z. w razie niespłacenia jego długów.

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz, to w uzasadnieniu pytania prawnego stwierdzono, że z dniem wejścia w życie u.z.u.d.l., tj. z dniem 15 lipca 2016 r., podmiot tworzący zobowiązany jest pokrywać stratę netto wynikającą ze sprawozdania finansowego za 2017 r., chyba że zlikwiduje s.p.z.o.z. Natomiast strata finansowa wynikająca ze sprawozdania finansowego za rok 2017 może wynikać jeszcze z lat ubiegłych. Literalne brzmienie art. 59 ust. 2 u.d.l. oraz art. 38 ust. 1 ustawy nowelizującej prowadzi więc do potencjalnego obowiązku pokrywania strat za lata przypadające przed dniem wejścia w życie ww. nowelizacji.

IV. Analiza formalna

1. Przystąpienie do analizy konstytucyjności kwestionowanych unormowań wymaga uprzedniego przeprowadzenia rozważań o charakterze formalnoprawnym, których celem jest ustalenie, czy merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał pytania prawnego jest dopuszczalne, a jeśli tak, to w jakim zakresie.

Dopuszczalność skutecznego zainicjowania postępowania przed Trybunałem warunkowana jest dopełnieniem przez sąd warunków formalnych wynikających z art. 193 Konstytucji, jak też – rozwijających jej postanowienia – przepisów 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: uTK).

Analiza formalnoprawna powinna prowadzić do ustalenia, czy w danej sprawie nie zachodzą ujemne przesłanki wydania przez Trybunał wyroku. Przede wszystkim oceny wymaga, czy procedowanie w danej sprawie przez Trybunał nie

jest niedopuszczalne ani zbędne. Wystąpienie co najmniej jednej z ujemnych przesłanek skutkować powinno umorzeniem postępowania. Dlatego należy przeanalizować czy pytanie prawne Sądu Okręgowego w Warszawie spełnia kluczowe warunki dopuszczalności rozpoznania przez Trybunał, a zatem przesłankę: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną. Niespełnienie co najmniej jednej z nich sprawiłoby, że dalsze procedowanie przez Trybunał byłoby niedopuszczalne.

2. Przesłanka podmiotowa wymaga, aby pytanie prawne zostało wniesione przez sąd w rozumieniu art. 175 Konstytucji, czyli sprawujący wymiar sprawiedliwości państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej (wyrok TK z 7 czerwca 2004 r., sygn. akt P 4/03). W analizowanej sprawie przesłanka podmiotowa została spełniona, ponieważ z pytaniem prawnym wystąpił sąd powszechny, a mianowicie Sąd Okręgowy w Warszawie.

3. Druga z wymienionych wcześniej przesłanek polega na tym, że przedmiotem pytania prawnego sąd winien uczynić akt normatywny (lub konkretny przepis czy normę prawną), domagając się dokonania przez Trybunał oceny jego zgodności z normami mającymi wyższą rangę w hierarchicznym systemie prawa. Przedmiotem pytania prawnego powinny być przepisy prawa materialnego, na podstawie których możliwa jest ocena stanów faktycznych, jak i przepisy prawa proceduralnego, określające tryb danego postępowania. Nie ma również przeszkód, aby sąd uczynił przedmiotem kontroli przepisy kompetencyjne czy ustrojowe. Sąd nie może jednak pytać ani o wykładnię przepisów, ani o kwestie związane ze stosowaniem prawa. Przedmiotem sprawy może być wyłącznie taki przepis, który powinien być zastosowany przez sąd w toczącym się postępowaniu i w oparciu o który sąd jest zobowiązany wydać stosowne orzeczenie, a więc przepis, który będzie stanowił podstawę rozstrzygnięcia (zob. postanowienie TK z 19 października 2011 r., sygn. akt P 42/10).

Analizowane pytanie prawne dotyczy norm prawnych zrekonstruowanych z treści art. 59 ust. 2 u.d.l. i niektórych przepisów związkowych. Tak postawione pytanie prawne, a więc dotyczące treści prawa, a nie jego stosowania, może być przedmiotem dokonywanej przez Trybunał kontroli konstytucyjności.

Sąd uczynił przedmiotem kontroli przepisy prawa powszechnie obowiązującego i domaga się ich zbadania z konkretnymi wzorcami konstytucyjnymi, które są dopuszczalne w ramach pytania prawnego, tj. art. 68 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji.

Zdaniem Sejmu przepisy stanowiące przedmiot kontroli należy uznać za obowiązujące w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i spełniające kryteria testu normatywności. Nie zostały one uchylone i są częścią porządku prawnego. Pytanie prawne spełnia zatem przesłankę przedmiotową.

4. Przesłanka funkcjonalna zakłada istnienie zależności między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed pytającym sądem polegającej na tym, że od odpowiedzi na pytanie prawne musi zależeć rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem pytającym. W doktrynie wskazuje się, że przesłanka funkcjonalna „odnosi się wyłącznie do pytania prawnego, rzutując na celowość jego przedstawienia. Ze względu na wskazany wymóg niedopuszczalne jest przedstawianie pytań prawnych, zanim sąd pytający ustali w postępowaniu, czy stan faktyczny sprawy rozpoznawanej przez sąd wypełnia hipotezę zakwestionowanego przepisu.” (L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych*, Warszawa 2014, s. 165).

Występujący z pytaniem prawnym sąd powinien wyjaśnić, w jakim zakresie odpowiedź Trybunału na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione (art. 52 ust. 2 pkt 5 uTK). Wyjaśnienie zakresu, w którym odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, powinno obejmować szereg elementów podkreślających znaczenie wyroku Trybunału dla sprawy zawisłej przed sądem, przy czym wymóg ten należy rozumieć jako uzasadnienie dopuszczalności pytania prawnego i nie jest on tożsamy z wymogiem uzasadnienia zarzutu niezgodności z Konstytucją (lub powołania dowodów na jego poparcie). Na sądzie spoczywa obowiązek stosownego do charakteru sprawy odrębnego wykazania, w jaki sposób rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy uległoby zmianie, gdyby określony przepis utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia Trybunału o jego niekonstytucyjności (wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04).

Jednym z aspektów przesłanki funkcjonalnej jest konieczność wykazania przez sąd występujący z pytaniem prawnym, że zastrzeżenia zgłoszone wobec kwestionowanego przepisu są obiektywnie uzasadnione oraz na tyle istotne, iż zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia w ramach procedury przewidzianej w art. 193 Konstytucji. Jeżeli sąd orzekający poweźmie wątpliwości natury konstytucyjnej co do przepisu, który ma być podstawą rozstrzygnięcia, powinien w pierwszej kolejności dążyć do ich usunięcia w drodze znanych nauce prawa reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w szczególności – jeżeli jest to możliwe – w drodze wykładni zgodnej z Konstytucją. Pytanie prawne jest niedopuszczalne, jeżeli wątpliwości sądu w kwestii konstytucyjności norm prawnych mogą być usunięte w drodze wykładni albo gdy w danej sprawie można zastosować inne, niebudzące wątpliwości przepisy prawne lub akt normatywny (zob. m.in. postanowienie TK z 14 listopada 2017 r., sygn. akt P 13/17). Inaczej mówiąc, oceniając relewantność pytania prawnego, należy mieć na uwadze, czy rozstrzygnięcie wątpliwości konstytucyjnych jest możliwe do usunięcia przez sam sąd pytający w drodze reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w tym przede wszystkim wykładni zgodnej z Konstytucją (zob. postanowienie TK z 27 marca 2009 r., sygn. akt P 10/09).

Przesłanka funkcjonalna wymaga tego, aby wyeliminowanie z porządku prawnego kwestionowanego przez sąd przepisu wywarło wpływ na konstrukcję podstawy rozstrzygnięcia sprawy, w związku z którą przedstawiono pytanie prawne (M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 137 i 149; L. Bosek, M. Wild, *op. cit.*, s. 165-166; wyrok TK z 7 października 2008 r., sygn. akt P 30/07 oraz postanowienia TK: z 27 marca 2009 r., sygn. akt P 10/09; 28 kwietnia 2015 r., sygn. akt P 58/13; 16 października 2018 r. sygn. akt P 8/18). Zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy sprowadza się do ścisłej korelacji treści zadanego przez sąd pytania prawnego z rozstrzyganą przez ten sąd sprawą i wykluczone jest zadawanie przez sądy pytań „przy okazji” rozstrzyganej sprawy. Sąd powinien wykazać zatem istotne wątpliwości co do konstytucyjności danej regulacji, a także wykazać, że kwestionowany przepis ma w danej sprawie rzeczywiste zastosowanie. Okoliczność tę determinuje charakter pytania prawnego jako środka konkretnej kontroli konstytucyjności prawa. Niedopuszczalne jest pytanie prawne odnoszące się do przepisów niemających zastosowania w danej sprawie, ponieważ nie może się ono

przekształcić w środek inicjujący abstrakcyjną kontrolę konstytucyjności prawa (postanowienie TK z 2 kwietnia 2019 r., sygn. akt P 5/18).

Trybunał Konstytucyjny jest przy tym zobowiązany do oceny czy sąd prawidłowo wykazał spełnienie przesłanki funkcjonalnej. W konsekwencji, w razie niespełnienia bądź niewykazania spełnienia tej przesłanki, postępowanie podlega umorzeniu. Ponadto, sąd może inicjować postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym na podstawie art. 193 Konstytucji jedynie wówczas, kiedy nie ma innej możliwości rozstrzygnięcia rozpatrywanej sprawy bez zastosowania normy uznawanej za niekonstytucyjną (postanowienie TK z 15 grudnia 2020 r., sygn. akt P 77/15).

5. Na podstawie powyższych ustaleń ocenić należy, czy w sprawie spełniona została przesłanka funkcjonalna dopuszczalności pytania prawnego.

W pierwszej kolejności przypomnieć należy, że przedmiotem postępowania toczącego się przed sądem składającym 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 w/w straty netto. Przy tak określonym zakresie postępowania sądowego, nie można przyjąć, że art. 59 ust. 2 pkt 2 u.d.l. stanowić może przedmiot kontroli Trybunału, ponieważ przepis ten dotyczy obowiązku wydania rozporządzenia, zarządzenia albo podjęcia uchwały o likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Rozstrzygnięcie przez sąd o istnieniu (względnie nieistnieniu) tak określonego obowiązku stanowiłoby naruszenie art. 321 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego – dalej: k.p.c.) jako wyrokowanie co do przedmiotu, który nie był objęty żądaniem (żądaniem pozwu).

Zwrócić przy tym należy uwagę, że powołany w *petitum* punktu drugiego pytania prawnego art. 38 ust. 2 przytoczony został zapewne omyłkowo. Przepis ten dotyczy bowiem pierwszego programu naprawczego, o którym mowa w art. 59 ust. 4 u.d.l. (w wersji znowelizowanej w 2016 r.), a więc zagadnienia w oczywisty sposób wykraczającego poza przedmiot toczącego się przed sądem pytającym postępowania.

Niezależnie od tego stwierdzić należy, że z art. 38 ust. 1 u.z.u.d.l. jednoznacznie wynika, że obowiązek, o którym mowa w znowelizowanym art. 59

ust. 1 pkt 2 u.d.l., nie ma zastosowania w związku ze stratą netto wynikającą ze sprawozdania finansowego za rok 2016 r. (a tej kwestii dotyczy żądanie powoda, w sprawie toczącej się przed sądem), bo stosuje się po raz pierwszy w związku ze stratą netto wynikającą ze sprawozdania finansowego za rok 2017.

Podsumowując, określenie przez sąd przedmiotu postępowania powoduje, że rozstrzygnięcie sprawy nie zależy od stwierdzenia zgodności z Konstytucją art. 59 ust. 2 pkt 2 u.d.l., (jak również art. 38 ust. 2 u.z.u.d.l.), a więc w tym zakresie postępowanie przed TK powinno zostać **umorzone** ze względu na brak przesłanki funkcjonalnej.

6. Za najważniejsze, jeśli chodzi o zagadnienie spełnienia przesłanki funkcjonalnej, uznać jednak należy pięć innych okoliczności.

Po pierwsze, z treści pytania prawnego nie wynika jednoznacznie, że w sprawie toczącej się przed sądem pytającym spełnione zostały przesłanki zastosowania art. 59 ust. 2 pkt 1 u.d.l. Przepis ten zakłada, że podmiot tworzący jest obowiązany pokryć stratę netto s.p.z.o.z. jedynie wówczas, gdy spełnione są jednocześnie dwa warunki:

1) strata netto za rok obrotowy nie może być pokryta w sposób określony w art. 59 ust. 1,

2) po dodaniu kosztów amortyzacji strata netto ma wartość ujemną.

W literaturze stwierdza się na tej podstawie, że „co do zasady SPZOZ pokrywa stratę we własnym zakresie – w całości albo w możliwej części (służy do tego fundusz zakładu s.p.z.o.z.), a dopiero wówczas, gdy nie jest to możliwe, zastosowanie znajduje norma z art. 59 ust. 2 pkt 1 lub pkt 2 u.d.l.” (M. Dercz, [w:] T. Rek, M. Dercz, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2019, teza 6 do art. 59).

Sąd pytający nie wskazuje jednoznacznie, że za rok 2016 r. (a przypomnieć należy, że tylko tego roku dotyczy postępowanie) strata taka wystąpiła, nie podaje też jej konkretnej wysokości. Nie ma też żadnych danych pozwalających ustalić, że po dodaniu kosztów amortyzacji strata netto miała wartość ujemną.

Sąd składający pytanie prawne powołuje się na twierdzenia powoda, zgodnie z którymi na przestrzeni lat 2012-2017 koszty działalności operacyjnej pozwanego (a więc koszty ponoszone w związku podstawową działalnością jednostki – świadczeniem opieki zdrowotnej) w znaczny sposób przekraczały wysokość

przychodów netto ze sprzedaży. Brak jednak jakiegokolwiek informacji nie tylko odnośnie do ustalenia, ile wyniosły one w 2016 r., ale przede wszystkim wyjaśnienia, dlaczego strata netto za ten rok nie może być pokryta w całości lub w części w sposób określony w art. 57 ust. 2 pkt 1 u.d.l. Ponadto wydaje się, że ustalenia w tym zakresie winny być bezwzględnie oparte o dane z odpowiedniego sprawozdania finansowego, sporządzonego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 217) i zatwierdzonego przez właściwy organ.

A zatem w świetle stwierdzeń zawartych w uzasadnieniu pytania prawnego należałoby je ocenić jako przedwczesne, złożone przed jednoznacznym ustaleniem, że stan faktyczny sprawy rozpoznawanej przez sąd rzeczywiście wypełnia hipotezę zakwestionowanego przepisu. Należy w tym miejscu podnieść, że „TK zanim przystąpi do merytorycznej oceny zarzutów, jest władny m. in do zbadać czy sąd dokonał czynności umożliwiających określenie przedmiotu rozstrzyganej sprawy tak, aby można było ustalić jego podstawę normatywną; jest to szczególnie istotne, gdy ustalenie podstawy prawnej wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego” i „czy sąd prawidłowo zakwalifikował poczynione ustalenia z punktu widzenia hipotezy zaskarżonej normy prawnej” (M. Jackowski, *Następstwa wyroków Trybunału Konstytucyjnego w procesie sądowego stosowania prawa*, Warszawa 2016, s. 123). Uzasadnianie pytania prawnego wskazywałoby, że sąd pytający tych wymogów nie spełnił.

Po drugie, sąd pytający całkowicie pomija problem związany z ustanowieniem w art. 59 ust. 2 pkt 1 u.d.l. terminu 9 miesięcy od upływu terminu do zatwierdzenia sprawozdania finansowego s.p.z.o.z. przez podmiot tworzący na pokrycie straty netto za rok obrotowy. W pytaniu nie ma nie tylko danych dotyczących ustalenia początku biegu tego terminu, ale przede wszystkim skutków jego upływu. Jest to okoliczność istotna, ponieważ nie można wykluczyć, że termin ten ma charakter prekluzyjny i po jego bezskutecznym upływie obowiązki podmiotu tworzącego s.p.z.o.z. przybierają inną postać, określoną obecnie w art. 59 ust. 2 pkt 2 u.d.l. (a w stanie prawnym obowiązującym do 14 lipca 2016 r. w art. 59 ust. 4 u.d.l.). W tym zakresie sąd nie przeprowadza żadnej interpretacji zakwestionowanej regulacji.

Po trzecie, sąd składający pytanie prawne, wskazując jednoznacznie, że postępowanie dotyczy pokrycia straty netto za rok 2016 i opisując następnie

przekształcenia po stronie pozwanej, pomija kwestię ewentualnego wpływu tych przekształceń na rozstrzygnięcie sprawy. Tymczasem w literaturze prawa medycznego wyrażono pogląd, w myśl którego: „[p]rzepisy ustawy o działalności leczniczej nie rozstrzygają wprost, jak podmiot tworzący ma się zachować (jakie ma obowiązki) w kwestii dotyczącej straty netto SPZOZ-u w sytuacji, gdy dokonał np. połączenia SPZOZ-ów, z których jeden albo wszystkie, na podstawie późniejszego sprawozdania finansowego, wykazują taką stratę. Jednak w oparciu o wykładnię literalną art. 59 ust. 2 pkt 1 stwierdzić można, 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”. (M. Dercz, *op. cit.*, t. 9 do art. 59). Sąd nie podaje, czy (a jeśli tak to, kiedy) PSDSK, który – jak należy założyć – pierwotnie był stroną pozwaną, został wykreślony z obu tych rejestrów, a przede wszystkim nie wyjaśnia, czy utrata przez PSDSK statusu s.p.z.o.z. nie oznacza, że obowiązek pokrycia jego straty za 2016 r. nie stał się bezprzedmiotowy.

Po czwarte, przytoczyć tu należy pogląd wyrażony w literaturze prawa medycznego, zgodnie z którym: „[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 ust. 1 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, *op. cit.*, t.19 do art. 59). Ze sformułowań tych wynika, że wątpliwości budzą ponadto kolejne dwie istotne okoliczności. W pierwszej kolejności zwrócić trzeba uwagę, że – choć sąd pytający na to nie wskazuje – za podstawę wystąpienia przez W z powództwem uznać należy za 189 k.p.c., zgodnie z którym powód może żądać ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia

stosunku prawnego lub prawa, gdy ma w tym interes prawny. Powstaje pytanie, czy w sprawie występuje przesłanka interesu prawnego w sytuacji, gdy nie jest jasne, czy pozwany ma prawo do wystąpienia z roszczeniem o pokrycie straty netto przez podmiot tworzący na drogę sądową. Dodatkowo zauważyć należy, że sąd składający pytanie prawne nie podał, jakie jest stanowisko pozwanego co do zasadności roszczenia. Kwestia ta nie jest zupełnie bez znaczenia dla oceny istnienia interesu prawnego.

Naturalnie stwierdzenia powyższe nie oznaczają, że przytoczone wcześniej poglądy doktrynalne zasługują na akceptację, jednak brak odniesienia się w pytaniu prawnym do wskazanych w nich zagadnień ma istotne znaczenie w kontekście ustalenia, czy rzeczywiście od stwierdzenia niezgodności z Konstytucją art. 59 ust. 2 pkt 1 u.d.l. zależy sposób rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem składającym pytanie prawne. W literaturze stwierdza się, że w ramach „wstępnego” (tzn. dokonywanej przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zarzutów) badania pytania prawnego Trybunał uprawniony jest do zajmowania się również problemem „czy sąd dokonał prawidłowej wykładni przepisów, z których wyprowadza zaskarżoną normę prawną” (M. Jackowski, *op. cit.*, s. 123). Można więc stwierdzić, że tym bardziej ocenie podlega to, czy sąd w ogóle dokonał takiej wykładni w zakresie istotnym dla zastosowania w sprawie określonych uregulowań. Przyjęcie w drodze interpretacji, że pokrycie przez podmiot tworzący straty netto winno być traktowane w kategorii „prawa fakultatywnego” i s.p.z.o.z. nie ma wobec podmiotu tworzącego roszczenia o jej pokrycie, którego można byłoby dochodzić na drodze sądowej w oczywisty sposób oddziaływałoby na treść orzeczenia w sprawie, będącej podstawą wystąpienia przez Sąd Okręgowy w Warszawie z pytaniem prawnym.

Dodatkowo, jeśli uznać, że obowiązek podmiotu tworzącego s.p.z.o.z. „pozostaje w sferze zadań publicznych” wątpliwość budzi, czy sprawa, na kanwie której złożono pytanie prawne, ma charakter sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 k.p.c. Nie można naturalnie nie uwzględnić, że również sprawy, które nie mieszczą się w kodeksowej definicji sprawy cywilnej są na podstawie art. 177 w zw. z art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji rozpoznawane przez sąd powszechny w postępowaniu cywilnym (postanowienie SN z 19 grudnia 2003 r., sygn. akt III CK 319/03). Istotny jest jednak przede wszystkim brak odniesienia się do tego zagadnienia w uzasadnieniu pytania prawnego.

Po piąte, w sprawie pojawia się problem intertemporalny, ponieważ – jak podkreślono w treści pytania prawnego - w dniu 15 lipca 2016 r. weszła w życie u.z.u.d.l., która nadała nowe brzmienie art. 59 u.d.l. (art. 1 pkt 32 u.z.u.d.l.). Z treści pytania prawnego wynika, że sąd składający pytanie prawne stoi na stanowisku, że w rozpatrywanej sprawie podstawą rozstrzygnięcia powinien być art. 59 ust. 2 u.d.l. w brzmieniu obowiązującym od 15 lipca 2016 r. Kwestia jest jednak bardziej złożona z uwagi na treść art. 38 ust. 1 u.z.u.d.l., zgodnie z którym (na co już wskazano) obowiązek wydania rozporządzenia, zarządzenia, albo podjęcia uchwały o likwidacji s.p.z.o.z., o którym mowa w art. 59 ust. 2 pkt 2 u.d.l., (w znowelizowanym brzmieniu), 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).

Stan prawny w zakresie skutków straty netto s.p.z.o.z. za rok 2016 jest więc częściowo jasny. Wspomniana wcześniej strata nie może stanowić podstawy formułowania obowiązku podmiotu tworzącego dokonania likwidacji określonego s.p.z.o.z. Wątpliwość budzi jednak to, w jaki sposób regulacja intertemporalna oddziałuje na charakter obowiązku, o którym mówi art. 59 ust. 2 pkt 1 u.d.l. Nie wnikając w szczegóły, stwierdzić można byłoby istotnie, że w przypadku straty netto s.p.z.o.z. za rok 2016 r. podmiot tworzący ma bezwzględny obowiązek pokryć tę stratę, o ile nie występują przesłanki negatywne (tj. strata nie może zostać „wyrównana” ze środków własnych s.p.z.o.z. oraz przy uwzględnieniu kosztów amortyzacji).

Jednak nie jest wykluczona również inna interpretacja, która opiera się na zakończeniu art. 59 ust. 2 pkt 1 u.d.l. spójnikiem „albo” i użyciem w art. 38 ust. 1 u.z.u.d.l. sformułowania „stosuje się”. Na tej podstawie nie jest wykluczony wniosek, że w odniesieniu do roku 2016 r. organ tworzący s.p.z.o.z. miał szczególny zakres obowiązków. Mógł bowiem dokonać „wyrównania” straty netto konkretnego s.p.z.o.z., ale jeśli tego nie zrobił, to tylko nie aktualizowała się „zamienna” wobec tej powinności konieczność likwidacji s.p.z.o.z. Inaczej mówiąc, kwestia interpretacji art. 38 ust. 1 u.z.u.d.l. wydaje się istotna również dla ustalenia sposobu stosowania art. 59 ust. 2 pkt 1 u.d.l. w odniesieniu do roku 2016 r. Sejm nie jest uprawniony do rozstrzygnięcia, która z zarysowanych powyżej koncepcji interpretacyjnych jest

prawidłowa, podkreślenia wymaga natomiast to, że sąd pytający w ogóle nie podejmuje tej problematyki. Tymczasem wydaje się ona istotna dla sposobu rozstrzygnięcia sprawy.

7. Podsumowując, stwierdzić należy, że sąd pytający w sposób wysoce niepełny przedstawił wyjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. Z treści pytania nie wynika jednoznacznie, że stan faktyczny sprawy wypełnia hipotezę zakwestionowanego przepisu. Sąd nie przedstawił też interpretacji art. 59 ust. 2 pkt 1 w zakresie ustalenia czy wątpliwości sądu w kwestii konstytucyjności norm prawnych, które miałyby zastosowanie do rozstrzygnięcia sprawy, nie mogą być usunięte w drodze wykładni. Brak także odpowiedniej interpretacji przepisów intertemporalnych (tj. art. 38 ust. 1 u.z.u.d.l.).

8. W związku z powyższym w ocenie Sejmu postępowanie w sprawie należy **umorzyć** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek