



PK VIII TK 228.2020

K 26/20

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Krajowej Rady Fizjoterapeutów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 137 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. 2019 r., poz. 1373, 1394, 1590 i 1078) – z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) § 2 ust. 1, 2, 3 i 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 27 sierpnia 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz. U., poz. 1628) – z art. 32 i art. 2 Konstytucji;
- 3) § 2 ust. 1, 2 pkt 4 i 5, ust. 3 oraz ust. 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 4 stycznia 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz. U., poz. 34 i 1629), w brzmieniu nadanym rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz. U., poz. 1629) – z art. 32 i art. 2 Konstytucji

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

przedstawiam następujące stanowisko:

– postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), z powodu niedopuszczalności orzekania.

UZASADNIENIE

Krajowa Rada Fizjoterapeutów (dalej: Wnioskodawca lub KRF) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie, że:

„1) art. 137 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. 2019 poz. 1373, 1394, 1590 i 1078) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP;

2) § 2 ust. 1, 2, 3 i 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 27 sierpnia 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz. U. poz. 1628) jest niezgodny z art. 32 i art. 2 Konstytucji RP;

3) § 2 ust. 1, 2 pkt 4 i 5, ust. 3 oraz ust. 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 4 stycznia 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz. U. poz. 34 i 1629), w brzmieniu nadanym rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń

opieki zdrowotnej (Dz. U. poz. 1629) jest niezgodny z art. 32 i art. 2 Konstytucji RP”.

Zaskarżony w punkcie 1. *petitum* wniosku art. 137 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1285 ze zm.; dalej: u.ś.o.z.) stanowi: „Minister właściwy do spraw zdrowia określi, w drodze rozporządzenia, ogólne warunki umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, kierując się interesem świadczeniobiorców oraz koniecznością zapewnienia właściwego wykonania umów.”.

Zaskarżone w punkcie 2. *petitum* wniosku przepisy § 2 ust. 1, 2, 3 i 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 27 sierpnia 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz. U., poz. 1628; dalej: rozporządzenie zmieniające z dnia 27 sierpnia 2019 r.) stanowiły:

„§ 2.

1. W terminie 14 dni od dnia wejścia w życie niniejszego rozporządzenia świadczeniodawca posiadający umowę o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej przekaze do dyrektora właściwego oddziału wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia, za pośrednictwem serwisów internetowych, o których mowa w § 10 załącznika do rozporządzenia zmienianego w § 1, informację, według stanu na dzień 1 sierpnia 2019 r., o liczbie pielęgniarek i położnych, wykonujących u tego świadczeniodawcy zawód w rozumieniu art. 19 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 576, 577, 1490 i 1590) oraz w formie indywidualnej praktyki pielęgniarki lub położnej wyłącznie w zakładzie leczniczym podmiotu leczniczego albo indywidualnej specjalistycznej praktyki pielęgniarki lub położnej wyłącznie w zakładzie leczniczym podmiotu leczniczego i realizujących świadczenia opieki zdrowotnej, w przeliczeniu na liczbę etatów albo

równoważników etatów, realizujących te świadczenia oraz w podziale na formę wykonywania zawodu, o której mowa w art. 19 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej.

2. Informację określoną w ust. 1 świadczeniodawca, z wyłączeniem świadczeniodawcy posiadającego umowę o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju podstawowa opieka zdrowotna, w zakresie świadczeń, dla których jednostką rozliczeniową jest kapitacyjna stawka roczna, sporządza w 2019 r., także według stanu na dzień 1 października 2019 r., i przekazuje do dnia 14 października 2019 r.

3. Informację określoną w ust. 1 świadczeniodawca sporządza w 2020 r. według stanu na dzień 1 stycznia 2020 r. i przekazuje do dnia 14 stycznia 2020 r.

4. Dyrektor właściwego oddziału wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia jest obowiązany, na podstawie danych przekazanych zgodnie z ust. 1-3, w terminie 14 dni od dnia ich otrzymania, do przedstawienia świadczeniodawcy zmiany umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, obejmującej:

1) wysokość dodatkowych środków na świadczenia opieki zdrowotnej udzielane przez pielęgniarki i położne w okresie od dnia 1 września 2019 r. do dnia 31 marca 2020 r., w sposób gwarantujący wypłatę kwot, o których mowa w § 4 ust. 5 pkt 3, ust. 6 pkt 3 i § 4a rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 14 października 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz. U. poz. 1628 oraz z 2018 r. poz. 1681);”.

Z kolei kwestionowane w punkcie 3. *petitum* wniosku przepisy § 2 ust. 1, 2 pkt 4 i 5, ust. 3 oraz ust. 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 4 stycznia 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz. U., poz. 34 ze zm.; dalej: rozporządzenie zmieniające z dnia 4 stycznia 2019 r.) we wskazanym przez Wnioskodawcę brzmieniu nadanym rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany rozporządzenia zmieniającego

rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz. U., poz. 1629) stanowiły:

„§ 2.

1. Świadczeniodawca realizujący umowę o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju leczenie szpitalne lub ratownictwo medyczne przekazuje do dyrektora właściwego oddziału wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia, zwanego dalej <Funduszem>, za pośrednictwem serwisów internetowych, o których mowa w § 10 załącznika do rozporządzenia zmienianego w § 1, informację o liczbie:

1) ratowników medycznych udzielających świadczeń opieki zdrowotnej w ramach umów w rodzaju leczenie szpitalne,

2) ratowników medycznych oraz dyspozytorów medycznych udzielających świadczeń opieki zdrowotnej w ramach umów w rodzaju ratownictwo medyczne, z wyłączeniem dyspozytorów medycznych będących pielęgniarkami systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne,

3) ratowników medycznych oraz pielęgniarek systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne wykonujących zawód w zespole ratownictwa medycznego u podwykonawcy

- w przeliczeniu na liczbę etatów albo równoważników etatów.

2. Informacje, o których mowa w ust. 1, świadczeniodawca przekazuje według stanu na dzień:

(...)

4) 1 października 2019 r. - w terminie do dnia 14 października 2019 r.;

5) 1 stycznia 2020 r. - w terminie do dnia 14 stycznia 2020 r .

3. Podwykonawca, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, przekazuje do świadczeniodawcy informacje o liczbie ratowników medycznych oraz pielęgniarek systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne wykonujących zawód w zespole ratownictwa medycznego u tego podwykonawcy, w terminie pozwalającym na dochowanie terminów określonych w ust. 2.

4. Dyrektor właściwego oddziału wojewódzkiego Funduszu jest obowiązany, na podstawie danych przekazanych zgodnie z ust. 1-3, w terminie 14 dni od dnia ich otrzymania, do przedstawienia świadczeniodawcy zmiany umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, obejmującej:

1) wysokość dodatkowych środków na świadczenia opieki zdrowotnej udzielane przez osoby, o których mowa w ust. 1, w okresie od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 31 marca 2020 r. w kwocie stanowiącej iloczyn liczby etatów albo równoważników etatów i kwoty określonej w § 3;”.

W ramach wstępnej kontroli wniosku legitymacja Wnioskodawcy do zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie została zakwestionowana.

Pozytywny wynik wstępnej kontroli wniosku nie przesądza jednak o późniejszym merytorycznym badaniu zarzutów objętych wnioskiem.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą, Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania zobligowany jest do kontroli, czy nie zachodzi negatywna przesłanka procesowa wyłączająca dopuszczalność merytorycznej oceny zgłoszonych zarzutów, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 5 grudnia 2001 r., sygn. K. 31/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 269; 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64; 27 lipca 2016 r., sygn. U 5/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 70; 11 października 2017 r., sygn. K 14/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 69 oraz 15 lipca 2020 r., sygn. U 5/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 38). „Obowiązek ten dotyczy też wniosków, które podlegają wstępnemu rozpoznaniu stosownie do art. 61 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (...). Nadanie na etapie wstępnego rozpoznania dalszego biegu wnioskowi jednego z podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, nie przesądza w efekcie o merytorycznym rozpoznaniu takiego wniosku” (postanowienie Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2019 r., sygn. K 2/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 63; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Na mocy art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych mogą wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach, o których mowa w art. 188 ustawy zasadniczej. Akt normatywny, kwestionowany we wniosku pochodzącym od ogólnokrajowych władz organizacji pracodawców, musi przy tym dotyczyć spraw objętych zakresem działania tych organizacji (art. 191 ust. 2 Konstytucji).

„Definicję podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji RP, tj. związków zawodowych, organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, należy ustalać przede wszystkim przez odwołanie się do przepisów konstytucyjnych, które posługują się tymi samymi nazwami” (A. Mączyński, J. Podkowiak, [w] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan i L. Bosek, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2016., s. 1241). Trybunał Konstytucyjny, interpretując pojęcie organizacji zawodowej, o której mowa w art. 191 ust. 4 pkt 1 Konstytucji, wskazywał, że „organizacja zawodowa jest wyrazem współdziałania jednostek w ramach wolności zrzeszania się. Nie każde jednak zrzeszenie jednostek może być uznane za organizację zawodową. Cechą wyróżniającą tego typu organizację jest to, że skupia ona ludzi wykonujących dany zawód rozumiany jako stałe wykonywanie jakiejś pracy w celach zarobkowych, związane z koniecznością posiadania odpowiedniego wykształcenia i stosownych kwalifikacji” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 września 2015 r., sygn. Tw 9/15, OTK ZU nr 5/B/2015, poz. 428; *vide* też – powołane tam orzecznictwo). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano też, że organizacja zawodowa w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji „winna spełniać określone kryteria, a mianowicie: kryterium podmiotowe (zrzeszać osoby fizyczne), kryterium przedmiotowe (członkowie danej organizacji winni stale i w celach zarobkowych wykonywać jedno lub kilka

wyodrębnionych zajęć, które mogą być uznane za zawód) oraz kryterium funkcjonalne (podstawowym celem i funkcją takiej organizacji winno być reprezentowanie interesów całego środowiska, całej grupy zawodowej)” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 maja 2000 r., sygn. U. 5/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 114; *vide* również – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 października 2006 r., sygn. Tw 53/05, OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 162; 16 maja 2007 r., sygn. Tw 9/07, OTK ZU nr 4/B/2007, poz. 152; 6 lutego 2014 r., sygn. Tw 4/13, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 484 i 24 lutego 2016 r., sygn. Tw 34/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 136).

Ogólnokrajowe organy lub władze organizacji wskazanych w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji posiadają jedynie ograniczoną legitymację procesową w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Mogą kwestionować tylko takie akty normatywne, które dotyczą spraw objętych zakresem działania danego podmiotu. „Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału pojęcie <spraw objętych zakresem działania>, użyte w art. 191 ust. 2 Konstytucji, powinno być wykładane w sposób ścisły, a interpretacja rozszerzająca jest niedopuszczalna. Należy uznać, że ustawodawca określił w art. 191 Konstytucji listę podmiotów upoważnionych do występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego w taki sposób, by wykluczyć możliwość nadużywania tego środka do realizacji indywidualnych celów (...). Dlatego wnioskodawca jest zobowiązany wykazać, że zaskarżony przepis dotyczy bezpośrednio realizacji zadań wynikających z Konstytucji lub ustaw, a w przypadku podmiotów prywatnych – również statutów” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 stycznia 2016 r., sygn. Tw 21/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 57; *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny – odnosząc się do ograniczenia legitymacji wnioskowej przewidzianego w art. 191 ust. 2 Konstytucji – „wielokrotnie podkreślał w swym orzecznictwie, że zarówno przedmiot kontroli, jak i powołane wzorce kontroli muszą mieścić się w konstytucyjnie i ustawowo określonym

katalogu spraw należących do zakresu działania podmiotu posiadającego legitymację szczególną” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2007 r., sygn. K 42/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 49; *vide* również – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 września 2007 r., sygn. Tw 26/07, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 195 i z dnia 13 grudnia 2011 r., sygn. Tw 4/11, OTK ZU nr 11/B/2014, poz. 650 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. K 20/08, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 129; *vide* także – powołane tam orzecznictwo). Jak bowiem wskazywał Trybunał Konstytucyjny, „termin <sprawa> ma – na gruncie art. 191 ust. 2 ustawy zasadniczej – znaczenie autonomiczne. Wykładnia tego pojęcia jest immanentnie związana z charakterem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Badaniu Trybunału podlega zawsze zgodność aktu normatywnego (lub jego części) z aktem o wyższej mocy prawnej (jego normą lub normami). Zestawienie przedmiotu z wzorcem kontroli, do którego ma on być odniesiony, stawia skarżony przepis w pewnym kontekście, będącym jedynie wycinkiem możliwych zastosowań tego przepisu. Skonfrontowanie kwestionowanej normy z normą wyższego rzędu umożliwia ocenę jego hierarchicznej zgodności. Pojęcie <sprawa> należy właśnie utożsamiać z problemem zgodności aktu normatywnego (lub jego części) z normą aktu o wyższej mocy prawnej niż akt kontrolowany. Sam skarżony przepis może być bowiem przedmiotem wielu <spraw>, które wyznacza powołany wzorzec kontroli. Aby zatem rozstrzygnąć, czy w danej <sprawie> podmiotowi legitymowanemu szczegółowo przysługuje prawo wnioskowania do Trybunału Konstytucyjnego, trzeba dokonać dwóch zabiegów. Po pierwsze, na podstawie norm konstytucyjnych określić zakres działania podmiotu, na gruncie art. 191 ust. 2 Konstytucji, po drugie zaś zbadać, czy kwestionowana przezeń <sprawa> – tzn. zagadnienie zgodności przedmiotu wniosku z powołanymi wzorcami kontroli – jest objęta uprzednio wyznaczonym jego zakresem działania. Może się bowiem zdarzyć, że w świetle art. 191 ust. 2 Konstytucji podmiot tak określa zakres

zaskarżenia (przedmiot i wzorce), że wyznaczona w nim <sprawa> mieści się w zakresie działania tego podmiotu, choć równoczesne powołanie drugiego wzorca kontroli tego samego przepisu oznacza, że tak określony zakres zaskarżenia wyznacza <sprawę>, która nie mieści się w jego zakresie działania. W konsekwencji należy podkreślić, że również ocena, czy wskazane wzorce kontroli cechuje adekwatność (materialna i kompetencyjna), rozstrzyga o zdolności wnioskowej podmiotów legitymowanych szczegółowo do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2008 r., sygn. Tw 29/07, OTK ZU nr 3/B/2008, poz. 86).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślano też, „że o tym, z pozycji którego z podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 inicjator postępowania występuje o hierarchiczną kontrolę zgodności norm, świadczą postawione zarzuty. Wzorce kontroli stanowią normatywny wyraz praw, które ustrojodawca gwarantuje określonym kategoriom podmiotów. Stąd powołane przez wnioskodawcę przepisy Konstytucji muszą odpowiadać uprawnieniom, do obrony których organizacja pracodawców [lub organizacja zawodowa albo związek zawodowy – dop. wł.] jest powołana z samej natury rzeczy” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lutego 2014 r., sygn. Tw 8/12, OTK ZU nr 1/B/2014, poz. 2).

W związku z tym Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, iż „do uznania, że przedmiot zaskarżenia dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji, niezbędne jest: po pierwsze, zakwestionowanie przepisu (lub normy), którego adresatem jest wnioskodawca lub podmioty, na rzecz których wnioskodawca prowadzi działalność, i który w sposób prawnokształtujący określa sytuację prawną wnioskodawcy lub tych podmiotów; po drugie, wskazanie zadań realizowanych przez wnioskodawcę, mających swe źródło w regulacji konstytucyjnej, ustawowej lub statutowej; po trzecie, wykazanie związku między

kwestionowanymi przepisami a postanowieniami aktów prawnych określających te zadania oraz po czwarte, przywołanie adresowanych do wnioskodawcy lub podmiotów, na rzecz których działa, konstytucyjnych wzorców kontroli” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. Tw 2/14, OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 525).

W odniesieniu do zakresu działania organizacji zawodowych w rozumieniu art. 191 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „zdolność wnioskowa ogólnokrajowych władz organizacji zawodowych jest ograniczona rzeczowo i dotyczy wyłącznie aktów normatywnych odnoszących się do uprawnień i obowiązków członków tej organizacji z perspektywy wykonywania przez nich profesji” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2012 r., sygn. Tw 26/11, OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 469). W orzecznictwie konstytucyjnym wielokrotnie podkreślano, że „organizacje zawodowe jako zrzeszenia przedstawicieli określonego zawodu (np. zaufania publicznego) mogą domagać się kontroli wyłącznie tych aktów normatywnych, które dotyczą spraw objętych zakresem działania tychże organizacji (art. 191 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji), tj. spraw odnoszących się do wykonywania określonej profesji przez członków organizacji w kontekście przysługujących im uprawnień i ciążących na nich obowiązków (...). To zatem konieczność obrony celów ściśle zawodowych stanowi *ratio* przyznania ogólnokrajowym władzom tychże organizacji legitymacji ograniczonej rzeczowo, pozostawiając podmiotom legitymowanym generalnie (...) inicjowanie kontroli norm, uzasadnione ochroną interesu ogólnospołecznego (ogólnonarodowego)” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2016 r., sygn. Tw 4/16, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 464; *vide* również postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 5 marca 2008 r., sygn. Tw 29/07, OTK ZU nr 3/B/2008, poz. 85; 24 kwietnia 2013 r., sygn. Tw 14/12, OTK ZU nr 4/B/2014, poz. 250 oraz 29 maja 2013 r., sygn. Tw 63/12, OTK ZU nr 2/B/2014, poz. 93).

W niniejszej sprawie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego wystąpiła Krajowa Rada Fizjoterapeutów, a więc ogólnokrajowa władza organizacji zawodowej, jaką jest Krajowa Izba Fizjoterapeutów, na podstawie uchwały nr 419/I/KRF z dnia 24 września 2019 r., którą dołączono do wniosku. Uchwała ta określa przedmiot i wzorce kontroli, które są tożsame z zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku. Nie nasuwa więc wątpliwości spełnienie przesłanki podmiotowej.

Powyższe ustalenie nie przesądza jednak o dopuszczalności merytorycznego rozpoznania wniosku.

Uzasadniając swoją legitymację, Wnioskodawca stwierdził, że art. 137 ust. 2 u.ś.o.z. oraz wydane na podstawie tego przepisu akty wykonawcze, określające warunki zawierania umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, „mają bezpośredni wpływ na wykonywanie zawodu fizjoterapeuty u świadczeniodawcy, który zawarł z Narodowym Funduszem Zdrowia umowę o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej” (s. 6 wniosku).

Zdaniem Wnioskodawcy, „[k]westionowane normy prawne wynikające z zaskarżonych przepisów dotyczą szczegółowych zasad udzielania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych lub współfinansowanych ze środków publicznych, tj. świadczeń gwarantowanych. Świadczenia opieki zdrowotnej w systemie ochrony zdrowia udzielane są przez podmioty wykonujące działalność leczniczą, w szczególności podmioty lecznicze, zatrudniające w celu realizacji działalności leczniczej osoby wykonujące zawód medyczny, w tym m.in. fizjoterapeutów. Stąd zasady udzielania świadczeń opieki zdrowotnej, ich finansowanie oraz ogólne warunki zawierania umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, które świadczone są w systemie ochrony zdrowia także przez fizjoterapeutów, znajdują się w zakresie ustawowej właściwości samorządu zawodowego fizjoterapeutów” (*ibidem*, s. 6-7).

Następnie, powołując się na art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 553 ze zm.; dalej: u.z.f.) stanowiący o reprezentowaniu przez samorząd zawodowy fizjoterapeutów osób wykonujących zawód fizjoterapeuty oraz sprawowaniu pieczy nad należywym wykonywaniem tego zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, Wnioskodawca wskazał, że „ochrona warunków wykonywania zawodu fizjoterapeuty, jak i warunków pracy i płacy, leży w szczególnym zainteresowaniu samorządu fizjoterapeutów reprezentowanego przez Krajową Radę Fizjoterapeutów. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż przedmiotowy wniosek dotyczy materii, która w sposób oczywisty należy do spraw objętych zakresem działania samorządu zawodowego skupiającego fizjoterapeutów, a więc jeden z zawodów medycznych (obok m. in. lekarzy, pielęgniarek i położnych, ratowników medycznych, diagnostów laboratoryjnych, farmaceutów). Spełniony zatem jest warunek zawarty w art. 191 ust. 2 Konstytucji RP” (*ibidem*, s. 7-8).

Powyższego poglądu Wnioskodawcy nie można podzielić.

Kwestionowane we wniosku przepisy, których treść przytoczono wcześniej w uzasadnieniu niniejszego stanowiska, zawierają upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zdrowia do wydania rozporządzenia określającego ogólne warunki umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (art. 137 ust. 2 u.ś.o.z.) oraz nakładają określone obowiązki informacyjne na świadczeniodawców, podwykonawców i dyrektorów właściwych oddziałów wojewódzkich Narodowego Funduszu Zdrowia (dalej: Fundusz lub NFZ).

Przepisy te adresowane są do ministra właściwego do spraw zdrowia (art. 137 ust. 2 u.ś.o.z.), świadczeniodawców (§ 2 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia zmieniającego z dnia 27 sierpnia 2019 r. oraz § 2 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 i 5 rozporządzenia zmieniającego z dnia 4 stycznia 2019 r.), podwykonawców (§ 2 ust. 3 rozporządzenia zmieniającego z dnia 4 stycznia 2019 r.) i dyrektorów właściwych oddziałów wojewódzkich NFZ (§ 2 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia

zmieniającego z dnia 27 sierpnia 2019 r. oraz § 2 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia zmieniającego z dnia 4 stycznia 2019 r.). Adresatami tych przepisów nie są natomiast ani Krajowa Izba Fizjoterapeutów, ani fizjoterapeuci jako osoby wykonujące określony zawód medyczny.

Przedmiotem kwestionowanych regulacji nie są jakiegokolwiek obowiązki lub uprawnienia zawodowe fizjoterapeutów.

Zaskarżone akty normatywne dotyczą warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Natomiast wykonywanie zawodu fizjoterapeuty, zgodnie z art. 4 ust. 2 u.z.f., polega na udzielaniu świadczeń zdrowotnych. Ponadto, na podstawie art. 4 ust. 3 u.z.f., za wykonywanie zawodu fizjoterapeuty uważa się również działania enumeratywnie wymienione w punktach 1-5 tego przepisu, między innymi takie jak nauczanie zawodu fizjoterapeuty oraz wykonywanie pracy na rzecz doskonalenia zawodowego fizjoterapeutów (art. 4 ust. 3 pkt 1 u.z.f.). Zawieranie umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych nie stanowi udzielania świadczeń zdrowotnych, nie jest bowiem działaniem służącym profilaktyce, zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia albo innym działaniem medycznym wynikającym z procesu leczenia lub przepisów odrębnych regulujących zasady ich udzielania (art. 5 pkt 40 u.ś.o.z.), i nie zostało też wymienione wśród działań niestanowiących udzielania świadczeń zdrowotnych uważanych za wykonywanie zawodu fizjoterapeuty na podstawie art. 4 ust. 3 pkt 1-5 u.ś.o.z. Nie ulega zatem wątpliwości, że zawieranie umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych nie stanowi wykonywania zawodu fizjoterapeuty. Nawet bowiem w tych przypadkach, gdy fizjoterapeuta wykonuje działalność leczniczą w ramach praktyki zawodowej, w formie jednoosobowej działalności gospodarczej jako indywidualna praktyka fizjoterapeutyczna, indywidualna praktyka fizjoterapeutyczna wyłącznie w miejscu wezwania, indywidualna praktyka fizjoterapeutyczna wyłącznie w zakładzie leczniczym na

podstawie umowy z podmiotem leczniczym prowadzącym ten zakład (art. 5 ust. 3 lit. a ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 711 ze zm.; dalej: u.d.l.) i z tej racji, jako osoba fizyczna, która uzyskała fachowe uprawnienia do udzielania świadczeń zdrowotnych oraz udziela ich w ramach wykonywanej działalności gospodarczej, jest jednocześnie świadczeniodawcą w rozumieniu art. 5 pkt 41 lit. b u.ś.o.z., zawieranie umów o udzielanie świadczeń zdrowotnych nie jest wykonywaniem zawodu fizjoterapeuty, lecz czynnością z zakresu organizowania działalności leczniczej prowadzonej w formie jednoosobowej działalności gospodarczej (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 18 grudnia 2012 r., sygn. Tw 26/11, *op. cit.*; 24 kwietnia 2013 r., sygn. Tw 14/12, *op. cit.* i 25 czerwca 2014 r., sygn. K 22/13, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 65 dotyczące tej kwestii w odniesieniu do zawodu lekarza).

Przepisy rozporządzeń zmieniających z dnia 27 sierpnia 2019 r. i 4 stycznia 2019 r., wskazane w punktach 2. i 3. *petitum* wniosku, stanowią elementy mechanizmu otrzymywania przez świadczeniodawców dodatkowych środków finansowych z NFZ na świadczenia opieki zdrowotnej udzielane przez pielęgniarki, położne, ratowników medycznych i dyspozytorów medycznych oraz podziału tych środków w sposób zapewniający wzrost średniego miesięcznego wynagrodzenia wskazanych grup zawodowych. Wnioskodawca zaskarżył te regulacje w zakresie dotyczącym oddziaływania na wysokość wynagrodzeń wymienionych grup zawodowych, kwestionując pominięcie osób wykonujących u świadczeniodawców inne zawody medyczne, w szczególności fizjoterapeutów (*vide* – s. 23-24 wniosku). W razie ewentualnego uwzględnienia zarzutów Wnioskodawcy i uzupełnienia zaskarżonych przepisów rozporządzeń zmieniających z dnia 27 sierpnia 2019 r. oraz 4 stycznia 2019 r. o fizjoterapeutów kwestionowane regulacje mogłyby zatem wpływać na sytuację ekonomiczną fizjoterapeutów wykonujących zawód u świadczeniodawców, którzy zawarli umowy z NFZ. Tego rodzaju oddziaływanie na sytuację ekonomiczną

fizjoterapeutów, chociaż niewątpliwie istotne dla osób wykonujących ten zawód, nie wystarcza jednak do uznania zaskarżonych przepisów za dotyczące zakresu działania organizacji zawodowej zrzeszającej fizjoterapeutów. Jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny, „[o]chrona interesów gospodarczych oraz ochrona interesów zawodowych dokonuje się bowiem na dwóch różnych płaszczyznach, choć nie jest wykluczone, by płaszczyzny te miały jakieś punkty styczności” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 stycznia 2008 r., sygn. Tw 39/07, OTK ZU nr 2/B/2008, poz. 48; *vide* również – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 stycznia 2011 r., sygn. Tw 26/10, OTK ZU nr 1/B/2011, poz. 5 i 25 czerwca 2014 r., sygn. K 22/13, *op. cit.*).

W związku z powyższym należy uznać, że skoro kwestionowane przepisy nie są adresowane do Krajowej Izby Fizjoterapeutów ani jej członków oraz nie kształtują sytuacji prawnej fizjoterapeutów w kontekście wykonywanego zawodu, to zaskarżenie tych regulacji wykracza poza granice przyznanej ogólnokrajowym władzom organizacji zawodowych ograniczonej rzeczowo zdolności inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym i nie może być uznane za sprawę należącą do zakresu działania Wnioskodawcy w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji.

Ponadto należy też stwierdzić, że podniesione we wniosku zarzuty nie zostały sformułowane w kontekście ochrony interesów fizjoterapeutów dotyczących wykonywania zawodu.

Zdaniem Wnioskodawcy, art. 137 ust. 2 u.ś.o.z. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, gdyż nie zawiera „wytycznych dla szczegółowego uregulowania w akcie wykonawczym dotyczącym ogólnych warunków umów w zakresie sposobu finansowania świadczeń opieki zdrowotnej, upoważnienie zawarte w tym przepisie ma charakter blankietowy i pozwala organowi wykonawczemu na nieograniczoną swobodę. Jest to równoznaczne z oceną, że art. 137 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Minister właściwy do spraw zdrowia z tej swobody

skorzystał wydając rozporządzenia, które zagwarantowały wzrost wynagrodzeń dla określonych, niektórych grup zawodowych” (s. 15 wniosku).

Tak określony zakres zaskarżenia wykracza poza granice przyznanej ogólnokrajowym władzom organizacji pracodawców ograniczonej rzeczowo zdolności inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym i nie może być uznany za sprawę należącą do zakresu działania Wnioskodawcy w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji.

Powołany jako wzorzec kontroli regulacji kwestionowanej w punkcie 1. *petitum* wniosku art. 92 ust. 1 Konstytucji określa zasady wydawania rozporządzeń. Przepis ten zawiera z jednej strony dyrektywy adresowane do ustawodawcy, który udziela upoważnień do wydawania rozporządzeń, a z drugiej strony dyrektywy adresowane do organu wydającego rozporządzenie na podstawie upoważnienia ustawowego (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 31 sierpnia 2006 r., sygn. P 6/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 95; 22 lutego 2010 r., sygn. P 16/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 12 czy 9 marca 2011 r., sygn. P 15/10, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 9). Wskazanie jako samodzielnego wzorca kontroli przepisu określającego zasady prawidłowego stanowienia prawa oraz powołana na poparcie tego zarzutu argumentacja, ograniczona do kwestii konstytucyjnych zasad dotyczących budowy ustawowego upoważnienia do wydania rozporządzenia, wskazuje, że Wnioskodawca występuje w interesie ogólnospołecznym, a nie w obronie określonych uprawnień realizowanych przez jego członków w ramach wykonywanych przez nich profesji (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 stycznia 2013 r., sygn. Tw 35/12, OTK ZU nr 4/B/2013, poz. 291). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wskazywano, że art. 92 ust. 1 Konstytucji, wyznaczający zasady wydawania aktów wykonawczych do ustawy, ma charakter ustrojowy i jest immanentnie związany z ochroną interesu ogólnospołecznego (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 18 grudnia 2012 r., sygn. Tw 26/11, *op. cit.*; 17 stycznia 2011 r., sygn. Tw 26/10, *op. cit.*; 26 lipca

2013 r., sygn. Tw 35/12, OTK ZU nr 4/B/2013, poz. 292 i 20 lipca 2016 r., sygn. Tw 4/16, *op. cit.*).

Z kolei przepisy rozporządzeń zmieniających z dnia 27 sierpnia 2019 r. oraz 4 stycznia 2019 r., zaskarżone w punktach 2. i 3. *petitum* wniosku są – w ocenie Wnioskodawcy – niezgodne z art. 32 Konstytucji oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej wynikającą z art. 2 ustawy zasadniczej, gdyż „ustawodawca kwestię wzrostu wynagrodzeń osób wykonujących zawód medyczny uregulował wybiórczo i fragmentarycznie, ograniczając się wyłącznie do wybranych arbitralnie przez siebie trzech grup zawodowych wykonujących zawód medyczny: pielęgniarek i położnych oraz ratowników medycznych, zaś pozostałe grupy zawodowe, w tym fizjoterapeutów, pozostawił poza zakresem stosowania wprowadzonych norm prawnych” (s. 23-24 wniosku).

Tak sformułowane zarzuty oraz powołana na ich poparcie argumentacja, koncentrująca się na nieuzasadnionej – w przekonaniu Wnioskodawcy – „dysproporcji pomiędzy warunkami pracy i płacy poszczególnych grup zawodów medycznych” (*ibidem*, s. 29), wskazuje, że Wnioskodawca, zarzucając naruszenie zasad wynikających z art. 32 i art. 2 Konstytucji, kwestionuje zróżnicowanie podmiotów w sferze praw ekonomicznych wynikających z ich pracowniczego statusu w konstytucyjnym znaczeniu, a nie w sferze prawa i wolności wykonywania zawodu.

Zgodnie z art. 4 ust. 6 u.z.f., fizjoterapeuta może wykonywać zawód: 1) na podstawie umowy o pracę; 2) w ramach stosunku służbowego; 3) na podstawie umowy cywilnoprawnej; 4) w ramach wolontariatu; 5) w ramach praktyk zawodowych wymienionych w art. 5 ust. 2 pkt 3 u.d.l. Wykonując zawód u świadczeniodawcy, fizjoterapeuta, tak samo jak osoby wykonujące inne zawody medyczne, wykonuje pracę zarobkową na rzecz innego podmiotu, a zatem bez względu na charakter stosunku prawnego, w ramach którego praca ta jest wykonywana, wykonujący taką pracę fizjoterapeuta ma konstytucyjny status pracownika (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r.,

sygn. K 1/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 80, zawierający wyjaśnienie konstytucyjnego pojęcia pracownika jako podmiotu wolności zrzeszania się w związkach zawodowych; *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

Do zakresu działania samorządu zawodowego fizjoterapeutów jako organizacji zawodowej nie należy ochrona tych interesów fizjoterapeutów, które są bezpośrednio związane z ich statusem pracowniczym. Legitymacja do występowania o kontrolę aktów normatywnych, które bezpośrednio kształtują uprawnienia lub obowiązki pracownika względem pracodawcy w kontekście łączącego ich stosunku pracy, przysługuje jedynie ogólnokrajowym organom związków zawodowych.

Przewidziane w powołanych przez Wnioskodawcę przepisach art. 3 ust. 1 i 62 ust. 1 pkt 2 u.z.f. ogólnie określone prawo samorządu zawodowego do reprezentowania fizjoterapeutów (*vide* – s. 3 i 4 wniosku) nie może być utożsamiane z prawem inicjowania kontroli konstytucyjności w obronie dowolnego interesu osób wykonujących zawód fizjoterapeuty. Jak bowiem podkreślał Trybunał Konstytucyjny, „wnioskodawca nie może korzystać z mechanizmu ustanowionego w art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji w sposób, który prowadziłby do zatarcia granicy między zakresami zdolności wnioskowej, po pierwsze, ogólnokrajowych władz organizacji zawodowych, po drugie, ogólnokrajowych organów związków zawodowych, po trzecie, podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Taka wykładnia wymienionych przepisów ustawy zasadniczej doprowadziłaby do rozszerzenia ograniczonej rzeczowo zdolności wnioskowej organizacji zawodowych na bliżej nieokreśloną kategorię aktów normatywnych, i w konsekwencji równałaby się z uznaniem przesłanki wynikającej z art. 191 ust. 2 Konstytucji za prawnie nieznaczące kryterium oceny legitymacji procesowej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 lipca 2014 r., sygn. Tw 14/12, OTK ZU nr 4/B/2014, poz. 251; *vide* również – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego

z dnia: 19 kwietnia 2013 r., sygn. Tw 13/12, OTK ZU nr 5/B/2014, poz. 365 oraz 24 kwietnia 2013 r., sygn. Tw 14/12, OTK ZU nr 4/B/2014, poz. 250).

Zatem również z tego powodu należy uznać, że określony we wniosku zakres zaskarżenia nie mieści się w granicach konstytucyjnych uprawnień przysługujących Krajowej Radzie Fizjoterapeutów w sferze inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Kieruch
Zastępca Prokuratora Generalnego