

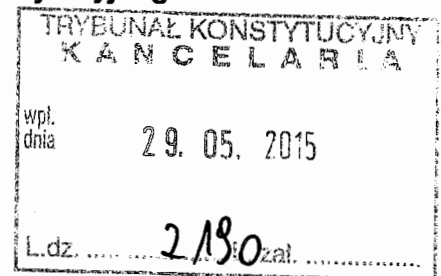


Minister Zdrowia

Warszawa, 2015-05-28

PR-WL.073.1.2015/MC,ABM(2)

Pan
Andrzej Rzepliński
Prezes
Trybunału Konstytucyjnego



W odpowiedzi na pismo z dnia 30 marca 2015 r., znak: Sygn. akt U 1/15, przy którym został przekazany wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 25 marca 2015 r. do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z:

- 1) art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 581) oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 68 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji RP § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie kierowania na leczenie uzdrowiskowe albo rehabilitację uzdrowiskową (Dz. U. Nr 142, poz. 835),
- 2) art. 78 zdanie drugie Konstytucji RP § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie kierowania na leczenie uzdrowiskowe albo rehabilitację uzdrowiskową

- uprzejmie przedstawiam poniższe stanowisko.

Funkcjonowanie lecznictwa uzdrowiskowego reguluje ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 651, z późn. zm.). Zgodnie z art. 2 pkt 1 tej ustawy przez lecznictwo uzdrowiskowe rozumie się zorganizowaną działalność polegającą na udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej, prowadzoną w uzdrowisku przez zakłady lecznictwa uzdrowiskowego przy wykorzystaniu warunków naturalnych, takich jak właściwości naturalnych surowców leczniczych, właściwości



lecniczych klimatu, w tym talassoterapii i subterraneoterapii oraz właściwości leczniczych mikroklimatu, a także towarzyszących temu zabiegów fizykalnych. Lecznictwo uzdrowiskowe jest integralną częścią systemu ochrony zdrowia i prowadzi się je w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego zlokalizowanych w uzdrowiskach. Natomiast zakładami lecznictwa uzdrowiskowego są szpitale uzdrowiskowe, sanatoria uzdrowiskowe, szpitale uzdrowiskowe dla dzieci i sanatoria uzdrowiskowe dla dzieci, przychodnie uzdrowiskowe, zakłady przyrodolecznicze, szpitale i sanatoria w urządzonych podziemnych wyrobiskach górniczych (art. 6 ww. ustawy).

Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie kierowania na leczenie uzdrowiskowe albo rehabilitację uzdrowiskową, lekarz ubezpieczenia zdrowotnego wystawia skierowanie na leczenie uzdrowiskowe albo rehabilitację uzdrowiskową, biorąc pod uwagę wskazania i przeciwwskazania do leczenia uzdrowiskowego albo rehabilitacji uzdrowiskowej określone w przepisach wydanych na podstawie art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, w przypadku dorosłych – zalecaną częstotliwość korzystania z leczenia uzdrowiskowego albo rehabilitacji uzdrowiskowej, nie częściej niż raz na 18 miesięcy.

Przy kwalifikowaniu pacjenta do zakładu lecznictwa uzdrowiskowego lekarz ocenia: stan zdrowia pacjenta, możliwość leczenia uzdrowiskowego przy wykorzystaniu właściwości naturalnych surowców leczniczych, przebieg choroby będącej wskazaniem do leczenia uzdrowiskowego lub rehabilitacji uzdrowiskowej, w ramach kierunków leczniczych uzdrowisk, efekty przebytego w przeszłości leczenia uzdrowiskowego lub rehabilitacji uzdrowiskowej, jeżeli pacjent korzystał z tej formy leczenia lub rehabilitacji, zdolność pacjenta do samoobsługi i samodzielnego poruszania się lub zdolność pacjenta do samoobsługi i samodzielnego przemieszczania się na wózku inwalidzkim.

W przypadku dorosłych, lekarz ubezpieczenia zdrowotnego, wystawiający skierowanie na leczenie uzdrowiskowe albo rehabilitację uzdrowiskową, bierze pod uwagę zalecaną częstotliwość korzystania z leczenia uzdrowiskowego albo rehabilitacji uzdrowiskowej, nie częściej niż raz na 18 miesięcy.

Lekarz ubezpieczenia zdrowotnego przesyła skierowanie do oddziału wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia bądź skierowanie może być przesłane przez świadczeniobiorcę wskazanego w skierowaniu.

Skierowanie na leczenie uzdrowiskowe albo rehabilitację uzdrowiskową wymaga potwierdzenia przez oddział wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia właściwy ze względu na miejsce zamieszkania świadczeniobiorcy, a jeżeli nie można ustalić miejsca jego zamieszkania – oddział wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia właściwy dla siedziby świadczeniodawcy, który wystawił skierowanie.

Zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie kierowania na leczenie uzdrowiskowe albo rehabilitację uzdrowiskową, skierowanie powinno być rozpatrzone w ciągu 30 dni od dnia jego wpłynięcia do oddziału wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia. Termin ten może zostać przedłużony z przyczyn proceduralnych o 14 dni.

Skierowanie, którego oddział wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia nie potwierdził w przypadku, gdy lekarz specjalista nie zaaprobował celowości skierowania, jest zwracane lekarzowi, który je wystawił, wraz z podaniem przyczyny odmowy potwierdzenia skierowania.

Oddział wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia zawiadamia świadczeniobiorcę o niepotwierdzeniu skierowania wraz z podaniem przyczyny odmowy potwierdzenia skierowania, nie później niż 30 dni od dnia otrzymania skierowania.

Na niepotwierdzenie skierowania przez oddział wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia nie przysługuje odwołanie, o czym stanowi § 5 ust. 3 ww. rozporządzenia.

Skierowanie, którego oddział wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia nie potwierdził z powodu braku miejsc w odpowiednich zakładach lecznictwa uzdrowiskowego, jest składane do dokumentacji prowadzonej przez ten oddział. Ponadto oddział wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia dokonuje wpisu na listę oczekujących świadczeniodawcę, który nie uzyskał potwierdzenia skierowania z przyczyny powyżej opisanej.

Odnosząc się do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, w zakresie stwierdzenia niezgodności § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie kierowania na leczenie uzdrowiskowe albo rehabilitację uzdrowiskową z art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 68 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji RP, zważyć należy, że ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych – w art. 33 ust. 2 zdanie drugie (w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2015 r.) – wskazuje

również na wypadek odmowy potwierdzenia skierowania na leczenie uzdrowiskowe albo rehabilitację uzdrowiskową. Z treści ust. 2 i 5 art. 33 ww. ustawy wyraźnie wynika, że „tryb potwierdzenia” oznacza w przypadku tego upoważnienia uregulowanie na poziomie rozporządzenia trybu działania Narodowego Funduszu Zdrowia w przypadku podejmowania decyzji w sprawach dotyczących potwierdzenia skierowania na leczenie uzdrowiskowe albo rehabilitację uzdrowiskową – a więc zarówno w przypadku pozytywnego, jak i negatywnego rozstrzygnięcia w tym zakresie. Na względzie należy mieć bowiem fakt, że rozporządzenie jest aktem normatywnym wydawanym w celu wykonania ustawy, tym samym treść upoważnienia ustawowego należy odczytywać nie tylko z literalnej treści art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, ale także z przepisów materialnych zawartych w art. 33 ust. 1-4 tej ustawy.

Nawet gdyby ww. art. 33 ust. 2 nie zawierał zdania drugiego (*Do potwierdzenia oraz odmowy potwierdzenia skierowania, o którym mowa w ust. 1, nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*), to i tak „tryb potwierdzenia” z art. 33 ust. 5 pkt 2 dotyczyłby także odmowy potwierdzenia, gdyż w upoważnieniu ustawowym mowa o „potwierdzaniu” a nie o „potwierdzeniu”. „Tryb potwierdzenia” obejmuje procedurę potwierdzenia, a więc także procedurę w wyniku, której do potwierdzenia dojść nie może (z powodu niezajścia przesłanek). Ponadto gdyby przyjąć argumentację Rzecznika Praw Obywatelskich to w szeregu ustaw, które zakładają wyrażenie przez jakiś podmiot zgody na dokonanie czynności, nie byłaby możliwa odmowa wyrażenia tej zgody, a przecież immanentnym elementem zgody jest jej odmowa.

Nie sposób także zgodzić się z poglądem wyrażonym we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich stanowiącym, że § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie kierowania na leczenie uzdrowiskowe albo rehabilitację uzdrowiskową jest niezgodny m.in. z art. 68 ust 2 zdanie drugie Konstytucji RP, który to przepis wskazuje, że warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa. Zgodnie z przyjętą doktryną, ustawa zajmuje wysoką (tuż po Konstytucji RP) pozycję w systemie źródeł prawa, a więc jest aktem prawnym o charakterze ogólnym, stąd pozostawia często określone kwestie do dodatkowego uregulowania w akcie wykonawczym (W. Skrzydło „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.” Wyd. VII 2013). Na uwadze należy mieć fakt, że ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych wskazuje, w sposób ogólny, komu i na jakiej podstawie przysługują świadczenia z zakresu leczenia uzdrowiskowego albo

rehabilitacji uzdrowiskowej, jednakże nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż wiodącą regulacją w zakresie funkcjonowania leczenia uzdrowiskowego, sposobu i rodzaju udzielanych świadczeń w tym zakresie jest ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych wraz z aktami wykonawczymi. Uwaga Rzecznika Praw Obywatelskich dotycząca wykroczenia poza zakres upoważnienia ustawowego przepisów § 4 ust. 2 przedmiotowego rozporządzenia jest nieuzasadniona. Uregulowanie wyłącznie trybu potwierdzenia skierowania rozumianej jako „formę wykonania czegoś, określony sposób postępowania” nie służy wykonaniu upoważnienia ustawowego. Należy bowiem zauważyć, że chodzi o leczenie uzdrowiskowe albo rehabilitację uzdrowiskową – a w tym przypadku dokonanie „aprobaty” skierowania na to leczenie albo rehabilitację wiąże się z koniecznością podjęcia czynności związanych z „umiejscowieniem” danego pacjenta w zakładzie lecznictwa uzdrowiskowego, określeniem daty rozpoczęcia takiego leczenia, okresu trwania leczenia, co zostało szczegółowo wskazane w omawianym przepisie. Pacjent, po potwierdzeniu skierowania, w sytuacji braku uregulowania kwestii związanych z dalszymi czynnościami oddziału wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia (określenia rodzaju leczenia, wskazania zakładu lecznictwa uzdrowiskowego, daty rozpoczęcia leczenia i okresu), pozostawałby ze skierowaniem, ale faktycznie bez możliwości skorzystania z leczenia uzdrowiskowego albo rehabilitacji uzdrowiskowej. Takie rozumienie zakresu spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym w części określenia „trybu potwierdzenia” jest zgodne z innym słownikowym rozumieniem pojęcia „tryb” – „ustalona kolejność czynności prowadzących do załatwienia sprawy”. A skoro dla pacjenta załatwienie sprawy oznacza skorzystanie z ww. leczenia albo rehabilitacji w konkretnym zakładzie w konkretnym terminie, to § 4 ust. 2 jest zgodny z art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP (w zakresie zgodności z zakresem spraw przekazanych do uregulowania), gdyż „wyposaża” oddziały wojewódzkie Narodowego Funduszu Zdrowia w kompetencje związane z określeniem warunków mających na celu zapewnienie dostępności pacjentów do konkretnych świadczeń, co nierozdzielnie wiąże się również z realizacją konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia (art. 68 Konstytucji RP). Takie rozwiązanie czyni także zadość wytycznej do wydania omawianego rozporządzenia, gdyż uwzględnia konieczność weryfikacji **celowości** skierowania na leczenie uzdrowiskowe albo rehabilitację uzdrowiskową. Oznacza to, że kwestionowany § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie kierowania na leczenie uzdrowiskowe albo rehabilitację uzdrowiskową jest

zgodny, wbrew twierdzeniom Rzecznika Praw Obywatelskich, z art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP w zakresie zgodności z wytycznymi do wydania omawianego rozporządzenia.

Również nie sposób uznać za zasadny wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie kierowania na leczenie uzdrowiskowe albo rehabilitację uzdrowiskową z art. 78 zdanie drugie i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, bowiem na poziomie ustawy (czego wymaga zdanie 2 w ww. art. 78 Konstytucji RP) uregulowano zasadę, zgodnie z którą do procedury potwierdzenia oraz odmowy potwierdzenia skierowania nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Odnosząc się do brzmienia całego przepisu art. 78 Konstytucji RP, który wskazuje, że każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, a wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa (co zostało uzasadnione powyżej), nie sposób przytoczyć podjętej przez skład 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie uchwały z dnia 16 grudnia 2013 r. (II GPS 2/13), zgodnie z którą zarówno potwierdzenie, jak i odmowa skierowania do sanatorium podlegają zaskarżeniu. Droga sądowa przysługuje też, gdy skierowania nie potwierdzono z braku miejsc. Kontroli sądu administracyjnego podlega zarówno potwierdzenie skierowania na leczenie uzdrowiskowe, odmowa takiego potwierdzenia, jak i niepotwierdzenie go ze względu na brak miejsc. W każdym przypadku inna jest jednak podstawa zaskarżenia. Weryfikacja skierowania może prowadzić do 3 odrębnych rozwiązań:

1. Takie skierowanie może zostać potwierdzone. W opisywanym przypadku sędziowie uznali, że podstawą zaskarżenia do sądu jest art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Przepis ten dopuszcza drogę sądową dla innych niż decyzje i postanowienia aktów lub czynności administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.
2. Weryfikacja przez wojewódzki oddział Narodowego Funduszu Zdrowia może skończyć się odmową potwierdzenia skierowania ze względu na jego bezcelowość. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego takie rozstrzygnięcie nosi cechy decyzji administracyjnej m.in. ze względu na jego autorytarny charakter i jako takie również podlega kontroli sądu administracyjnego.
3. Ostatnią możliwością jest niepotwierdzenie skierowania ze względu na brak miejsc. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny, to rozstrzygnięcie nie

niweczy ostatecznie możliwości skorzystania z leczenia sanatoryjnego, jedynie oddala je w czasie.

Ww. uchwała została podjęta przed zmianą art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Z dniem 1 stycznia 2015 r. do tego przepisu nowelizacją z dnia 22 lipca 2014 r. dodano zdanie drugie w brzmieniu: *Do potwierdzenia oraz odmowy potwierdzania skierowania, o którym mowa w ust. 1, nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, a więc uległe zmieni stan prawny, do którego odnosiła się uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego. Biorąc to pod uwagę argumenty Rzecznika Praw Obywatelskich straciły na aktualności.

Wyłączenie stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego do potwierdzenia oraz odmowy potwierdzania skierowania na leczenie uzdrowiskowe albo rehabilitację uzdrowiskową wynika z tego, iż nie jest celowym stosowanie instrumentarium procesowego przewidzianego w tych przepisach, w sytuacji gdy przepisy odrębne w sposób jednoznaczny, precyzyjny określają sposób postępowania w danej sprawie. Należy bowiem podkreślić, iż przepis art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych zawiera upoważnienie ustawowe dla Ministra Zdrowia do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu wystawiania skierowania na leczenie uzdrowiskowe albo rehabilitację uzdrowiskową przez lekarza ubezpieczenia zdrowotnego, tryb potwierdzania oraz wzór tego skierowania. To upoważnienie ustawowe zostało zrealizowane przez Ministra Zdrowia, poprzez wydanie rozporządzenia z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie kierowania na leczenie uzdrowiskowe albo rehabilitację uzdrowiskową. Należy podkreślić, iż zgodnie z § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia, oddział wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia potwierdza skierowanie, jeżeli lekarz specjalista aprobował celowość skierowania, a także gdy w odpowiednich zakładach lecznictwa uzdrowiskowego albo rehabilitacji uzdrowiskowej są wolne miejsca, przewidziane w umowach z tymi zakładami.

Reasumując, **o zasadności potwierdzania skierowania decyduje jego medyczna celowość, o której rozstrzyga lekarz specjalista, mając na względzie aspekty zdrowotne, stan zdrowia pacjenta, aktualny jego obraz kliniczny, i wskazania w tym zakresie.** Wyłączenie stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego jest uzasadnione zatem nie tylko szczególnym, odrębnie uregulowanym trybem, lecz również rodzajem rozstrzygnięcia, jakim jest potwierdzenie lub odmowa potwierdzenia

takiego skierowania przez Narodowy Fundusz Zdrowia. **Odmowa potwierdzenia skierowania** nie następuje bowiem z przyczyn abstrakcyjnych, nie opiera się na tzw. uznaniu administracyjnym, lecz **jest oparta wyłącznie na kryteriach medycznych, które stosuje lekarz specjalista aprobujący, lub nie aprobujący celowości skierowania.**

Należy podkreślić, iż z samej ww. uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 2013 r. (sygn. akt II GPS 2/13) wynika, iż z zasady *demokratycznego państwa prawnego wywieść należy, że w sytuacji gdy ustawodawca lub prawodawca nie wypowiedział się w jednoznaczny sposób odnośnie do formy działania organu administracji publicznej, a skutek tego działania ma znaczenie dla realizacji praw jednostki, to należy przyjmować, iż załatwienie sprawy następuje w formie decyzji administracyjnej.* Skoro w wyniku nowelizacji z dnia 22 lipca 2014 r. ustawodawca jednoznacznie tę kwestię uregulował, wyłączając stosowanie do potwierdzenia i odmowy potwierdzenia przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, to zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich tym bardziej nie mają uzasadnienia.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie Ministra Zdrowia, zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy § 4 ust. 2 oraz § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie kierowania na leczenie uzdrowiskowe albo rehabilitację uzdrowiskową są zgodne we wskazanych we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich przepisami Konstytucji RP.

Bartosz Artukowicz