



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Irena Lipowicz

Warszawa, 25. III. 2015.

V.7011.47.2014.GH

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Warszawa

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	27. 03. 2015
L.dz. ....	L. zał. ....

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648)

wnoszę o

- 1) stwierdzenie niezgodności § 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) z art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. *o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.) oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 68 ust. 2 zdanie drugie *Konstytucji RP*;

- 2) stwierdzenie niezgodności § 5 ust. 3 powołanego w punkcie 1 rozporządzenia z art. 78 zdanie drugie *Konstytucji RP* i art. 31 ust. 3 *Konstytucji RP*.

## U z a s a d n i e n i e

### I

Stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy 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) lecznictwo uzdrowiskowe jest integralną częścią systemu ochrony zdrowia. W myśl art. 15 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o *świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm., dalej *ustawa o świadczeniach*) świadczeniobiorcy mają, na zasadach określonych w ustawie, prawo do świadczeń opieki zdrowotnej, których celem jest zachowanie zdrowia, zapobieganie chorobom i urazom, wczesne wykrywanie chorób, leczenie, pielęgnacja oraz zapobieganie niepełnosprawności i jej ograniczanie. Stosownie do pkt 8 ust. 2 tegoż artykułu świadczeniobiorcy przysługują świadczenia gwarantowane z zakresu lecznictwa uzdrowiskowego. Zgodnie z art. 33 ust. 1 *ustawy o świadczeniach* leczenie uzdrowiskowe albo rehabilitacja uzdrowiskowa przysługuje świadczeniobiorcy na podstawie wystawionego przez lekarza ubezpieczenia zdrowotnego skierowania. Na podstawie ust. 2 tego artykułu, wystawione przez lekarza ubezpieczenia zdrowotnego skierowanie na leczenie uzdrowiskowe albo rehabilitację uzdrowiskową wymaga potwierdzenia przez oddział wojewódzki funduszu właściwy ze względu na miejsce zamieszkania świadczeniobiorcy, a jeżeli nie można ustalić miejsca jego zamieszkania -

oddział wojewódzki funduszu właściwy dla siedziby świadczeniodawcy, który wystawił skierowanie.

W ustępie 5 art. 33 *ustawy o świadczeniach* ustawodawca upoważnił ministra właściwego do spraw zdrowia, po zasięgnięciu opinii Prezesa Funduszu oraz Naczelnej Rady Lekarskiej, z uwzględnieniem konieczności weryfikacji celowości skierowania na leczenie uzdrowiskowe albo rehabilitację uzdrowiskową, do określenia w drodze rozporządzenia:

- 1) sposobu wystawiania skierowania na leczenie uzdrowiskowe albo rehabilitację uzdrowiskową przez lekarza ubezpieczenia zdrowotnego,
- 2) trybu potwierdzania skierowania na leczenie uzdrowiskowe albo rehabilitację uzdrowiskową oraz wzór tego skierowania.

Realizując powyższe upoważnienie Minister Zdrowia w dniu 7 lipca 2011 r. wydał rozporządzenie *w sprawie kierowania na leczenie uzdrowiskowe* (Dz. U. Nr 142, poz. 835, dalej *rozporządzenie*).

Zgodnie z § 4 ust. 1 *rozporządzenia* oddział wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ) potwierdza skierowanie, jeżeli lekarz specjalista zaaprobował celowość skierowania oraz w odpowiednich zakładach lecznictwa uzdrowiskowego albo rehabilitacji uzdrowiskowej są wolne miejsca, przewidziane w umowach z tymi zakładami.

Stosownie do § 4 ust. 2 *rozporządzenia* potwierdzając skierowanie, oddział wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia określa:

- 1) rodzaj leczenia uzdrowiskowego albo rehabilitacji uzdrowiskowej oraz ich tryb;
- 2) odpowiedni zakład lecznictwa uzdrowiskowego albo rehabilitacji uzdrowiskowej;

- 3) datę rozpoczęcia leczenia albo rehabilitacji uzdrowiskowej; w przypadku leczenia uzdrowiskowego w warunkach stacjonarnych – czas trwania;
- 4) okres leczenia, w przypadku leczenia uzdrowiskowego w warunkach ambulatoryjnych albo rehabilitacji uzdrowiskowej.

Natomiast z przepisów § 5 ust. 1 i 2 *rozporządzenia* wynika, że skierowanie, którego oddział wojewódzki NFZ nie potwierdził w przypadku, gdy lekarz specjalista nie zaaprobował celowości skierowania, jest zwracane lekarzowi, który je wystawił, wraz z podaniem przyczyny odmowy potwierdzenia skierowania, z równoczesnym zawiadomieniem świadczeniobiorcy o niepotwierdzeniu skierowania wraz z podaniem przyczyny odmowy *potwierdzenia* skierowania, które powinno nastąpić, nie później niż 30 dni od dnia otrzymania skierowania. Jednocześnie, jak stanowi ust. 3 § 5 *rozporządzenia*, na omawiane niepotwierdzenie skierowania nie przysługuje odwołanie. W myśl zaś przepisu § 6 *rozporządzenia*, skierowanie, którego oddział wojewódzki NFZ nie potwierdził z powodu braku miejsc w odpowiednich zakładach lecznictwa uzdrowiskowego – o czym świadczeniodawca powinien być powiadomiony, nie później niż 30 dni od otrzymania skierowania – jest składane do dokumentacji prowadzonej przez ten oddział, i podlega potwierdzeniu na warunkach określonych w § 8 ust. 4. Jak wynika z § 8 *rozporządzenia*, oddział wojewódzki NFZ prowadzi listę świadczeniobiorców, którzy nie uzyskali potwierdzenia skierowania z przyczyny braku miejsc – co skutkuje również obowiązkiem poinformowania pisemnie świadczeniobiorcy o kolejności na tej liście – i potwierdza skierowanie wystawione świadczeniobiorcy, który znajduje się na tej liście, w pierwszej kolejności, jeżeli są miejsca w odpowiednich zakładach lecznictwa uzdrowiskowego, przewidziane w umowach z tymi zakładami.

W uchwale z dnia 16 grudnia 2013 r. (sygn. akt II GPS 2/13) podjętej na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że potwierdzenie skierowania na leczenie uzdrowiskowe wydane na podstawie art. 33 ust. 2 *ustawy o świadczeniach* jest czynnością, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 *ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.). Odmowa potwierdzenia skierowania na leczenie uzdrowiskowe nie jest natomiast czynnością przewidzianą w art. 3 § 2 pkt 4 *Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. W tym ostatnim zakresie Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu uchwały przyjął, że odmowa skierowania na leczenie uzdrowiskowe jest decyzją administracyjną.

Powyższa uchwała ma istotne znaczenie, w istocie przesądza ona bowiem o tym, że potwierdzenie skierowania i odmowa potwierdzenia skierowania nie są czynnościami faktycznymi, lecz aktami z zakresu administracji publicznej konkretyzującymi prawa podmiotowe jednostki ( w tym przypadku konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia).

## II

W świetle przepisów *ustawy o świadczeniach* (art. 33 ust. 2 i 5) potwierdzenie skierowania na leczenie uzdrowiskowe obejmuje weryfikację celowości takiego skierowania. Przepisy *ustawy o świadczeniach* nie formułują natomiast innych elementów treściowych potwierdzenia skierowania na leczenie uzdrowiskowe. Takie elementy zostały umieszczone w § 4 ust. 2 *rozporządzenia*. Oddział wojewódzki NFZ nie tylko bowiem – jak chce tego ustawodawca - potwierdza skierowanie biorąc pod uwagę celowość skierowania, lecz także ustala warunki korzystania z leczenia uzdrowiskowego, skoro określa miejsce i czas tego leczenia. Rozważenia zatem wymaga przede wszystkim to, czy przepisy § 4 ust. 2

*rozporządzenia* mieszczą się w granicach upoważnienia zawartego w art. 33 ust. 5 *ustawy o świadczeniach*.

Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, iż upoważnienie do wydania rozporządzenia można analizować pod względem:

- 1) podmiotowym (czyli, jaki organ został upoważniony do wydania rozporządzenia);
- 2) przedmiotowym (czyli, jaki zakres spraw został przekazany do uregulowania);
- 3) treściowym (czyli, jakimi wytycznymi dotyczące treści aktu powinien kierować się organ).

Oznacza to, że ustawodawca zobligowany jest tak zbudować ustawowe upoważnienie, by na jego podstawie możliwa była odpowiedź na trzy pytania:

- 1) „kto” (ma prawo wydania aktu),
- 2) „co” (w tym akcie ma zostać uregulowane),
- 3) „jak” (mają być uregulowane dane kwestie) - por. wyroki TK: z 9 lutego 1999 r., sygn. U 4/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 4; z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120; z 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36; z 14 lutego 2006 r., sygn. P 22/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 16; z 11 lutego 2010 r., K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11 i in., z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156, z 14 grudnia 1999 r., sygn. K 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 162, z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142, z 17 października 2000 r., sygn. K 16/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 253; z 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36.

Z treści art. 33 ust. 5 *ustawy o świadczeniach* wynika, że ustawodawca upoważnił ministra właściwego do spraw zdrowia (kto) do uregulowania sposobu wystawiania

skierowania, trybu jego potwierdzania oraz jego wzoru (co) z uwzględnieniem konieczności weryfikacji celowości skierowania (jak).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przepis § 4 ust. 2 *rozporządzenia*, wykracza poza jego zakres przedmiotowy.

W szczególności treść § 4 ust. 2 *rozporządzenia* nie mieści się w ramach upoważnienia do uregulowania sposobu wystawiania skierowania oraz jego wzoru. Dotyczy ona bowiem kwestii związanych z potwierdzaniem, a nie wystawianiem skierowania. Rozważenia wymaga zatem, czy powyższa regulacja znajduje umocowanie w zakresie znaczeniowym pojęcia „tryb potwierdzania skierowania”. Znaczenie słowa „tryb” przekłada się na procedurę, określony sposób postępowania, formę wykonywania czegoś, coś co umożliwia osiągnięcie celu ([www.sjp.pwn.pl](http://www.sjp.pwn.pl)). Zgodnie z definicją zawartą w *Słowniku wyrazów obcych* (wyd. Europa pod redakcją naukową prof. Ireny Kamińskiej-Szmaj) wyraz „tryb” – oznacza określony sposób postępowania, załatwiania pewnych spraw, z zachowaniem ustalonej kolejności poczynań; metodę postępowania. W *Słowniku Współczesnego Języka Polskiego* pod red. Bogusława Dunaja (Warszawa 1996 r., s. 1152) pojęcie to definiuje się jako „określony sposób postępowania, załatwiania pewnych spraw, z zachowaniem ustalonej kolejności poczynań; porządek, metoda postępowania, sposób, procedura, system, zwyczaj”. Również analiza ustaleń teoretycznych podejmowanych na gruncie nauki prawa i postępowania administracyjnego dowodzi, że ich autorzy operują terminami „tryb” i „postępowanie” zamiennie, traktując je jako synonimy, bądź też przyjmują w sposób wyraźny albo milcząco założenie występowania bezpośrednich związków treściowych pomiędzy nimi. B. Majchrzak wskazuje, że „tryb” to inaczej sposób dochodzenia praw i urzeczywistniania obowiązków wynikających z norm

materialnoprawnych wymagających konkretyzacji (W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, red. Z. Cieślak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2010, s. 2). Z kolei K. Jandy-Jendrośka i J. Jendrośka, przypisując najszersze znaczenie pojęciu „procedura administracyjna”, jako jego elementy wyodrębnili tryb załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych przed organami administracyjnymi w formie zewnętrznego aktu administracyjnego oraz tryb załatwiania spraw administracyjnych przed sądami (K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* (w:) *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław 1978, s. 131). W podobny sposób pojęcie „tryb” rozumiane jest również w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07, OTK-A 2010/3/20; wyrok z 26 marca 2013 r., sygn. K 11/12, OTK-A 2013/3/28).

Tym samym, należy przyjąć, iż ustawodawca posługując się w art. 33 ust. 5 *ustawy o świadczeniach* pojęciem „tryb” upoważnił ministra właściwego do spraw zdrowia do uregulowania w drodze rozporządzenia ogółu czynności składających się na procedurę potwierdzenia przez oddział wojewódzki NFZ skierowania na leczenie uzdrowskowe bądź rehabilitację uzdrowskową. W rozporządzeniu powinny się znaleźć zatem normy o charakterze proceduralnym.

Treść § 4 ust. 2 *rozporządzenia* wykracza poza tak określone przez ustawodawcę granice. Jak już bowiem wskazano reguluje ona w sposób szczegółowy warunki korzystania z leczenia uzdrowskowego. Leczenie to objęte jest gwarancjami wynikającymi z art. 68 ust. 2 *Konstytucji RP*. Stanowi on, że obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa. Oznacza



to, że ustawa choćby na poziomie ogólnym musi też formułować warunki leczenia uzdrowiskowego, a w konsekwencji bez wyraźnego umocowania ustawowego warunki te nie mogą być regulowane samoistnie na poziomie rozporządzenia.

W ślad za orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK z 2002 r., Nr 3/A, poz. 36; wyrok z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK z 2007 r., Nr 1/A, poz. 3, wyrok z 30 kwietnia 2009 r., sygn. U 2/08, OTK z 2009 r., Nr 4/A, poz. 56) wskazać trzeba, że rozporządzenie jest aktem normatywnym wydawanym w celu wykonania ustawy i na podstawie udzielonych w niej upoważnień. Dlatego też rozporządzenie musi być wydane na podstawie wyraźnego (a więc nieopartego jedynie na domniemaniu ani wykładni celowościowej), szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu. Musi ono ponadto być wydane w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia, w celu wykonania ustawy.

W wyroku z 31 maja 2010 r. (sygn. U 4/09, OTK z 2010 r., Nr 4/A, poz. 36) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „(...) brak stanowiska ustawodawcy w danej sprawie, przejawiający się w braku lub choćby tylko nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie kompetencji normodawczej w danym zakresie. Oznacza to, że rozporządzenie – jako wydane na podstawie ściśle określonego upoważnienia ustawowego – nie może dowolnie modyfikować ani uzupełniać upoważnienia. Odstępstwa od treści upoważnienia nie mogą być usprawiedliwione względami praktycznymi ani potrzebami związanymi z rozstrzygnięciem konkretnych problemów prawnych. Rozporządzenie nie jest bowiem aktem normatywnym samoistnym, lecz jego zadaniem jest wykonywanie ustawy, nie zaś modyfikowanie, uzupełnienie czy powtarzanie jej postanowień.”.

Przenosząc powołane poglądy Trybunału Konstytucyjnego dotyczące relacji pomiędzy ustawą a rozporządzeniem na grunt niniejszej sprawy stwierdzić trzeba, że § 4 ust. 2 *rozporządzenia* jest niezgodny z art. 33 ust. 5 *ustawy o świadczeniach*, albowiem wykracza poza zakres znaczeniowy pojęcia „tryb potwierdzania skierowania”. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich ustawodawca nie upoważnił prawodawcy delegowanego do uregulowania w *rozporządzeniu* szczegółowych warunków leczenia uzdrowiskowego. A skoro Minister Zdrowia uregulował w *rozporządzeniu* sprawy pominięte w ustawie, to *rozporządzenie* w tym zakresie przestało mieć charakter wykonawczy względem ustawy upoważniającej, a stało się aktem samoistnym.

W konsekwencji kwestionowany przepis *rozporządzenia* jest także niezgodny z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze *Konstytucji RP*. Stanowi on, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w *Konstytucji*, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Rozporządzenie musi służyć wykonaniu ustawy, nie może natomiast służyć uzupełnieniu ustawy o treści w niej nieprzewidziane. Nie może też regulować materii, która nie została objęta treścią upoważnienia ustawowego. Tymczasem w zakresie objętym wnioskiem regulacja *rozporządzenia* nie służy konkretyzacji norm ustawowych, lecz samodzielnie, ustanawia materię wykraczającą poza zakres upoważnienia.

Należy również podkreślić, że materia regulowana w interesującym zakresie na poziomie rozporządzenia pozostaje w ścisłym związku z konstytucyjnym prawem do ochrony zdrowia. Jak już bowiem zostało wskazane, zgodnie z art. 68 ust. 1 *Konstytucji* każdy ma prawo do ochrony zdrowia. Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej,

władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa (ust. 2).

Konstytucyjny wymóg (art. 68 ust. 2 zdanie drugie *Konstytucji RP*) określenia w ustawie warunków udzielania świadczeń zdrowotnych, w tym świadczeń z zakresu lecznictwa uzdrowiskowego nie oznacza oczywiście, że te warunki nie mogą zostać uszczegółowione na poziomie rozporządzenia. Taka możliwość – w ocenie Rzecznika – istnieje, jednak organ wydający rozporządzenie może to uczynić wyłącznie na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w ustawie. W zakresie objętym wnioskiem brak jest zaś takiego upoważnienia. Warunki udzielania świadczeń zdrowotnych obejmujących leczenie uzdrowiskowe zostały więc ustalone przez organ wydający rozporządzenie samoistnie bez jakichkolwiek wskazówek zawartych w tym zakresie w ustawie, co pozostaje w kolizji z art. 68 ust. 2 zdanie drugie *Konstytucji RP*.

### III

W świetle powoływanej uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 2013 r. (sygn. akt II GPS 2/13) odmowa potwierdzenia skierowania na leczenie uzdrowiskowe nie jest czynnością faktyczną, lecz konkretyzuje ona prawa jednostki, a więc nosi wszelkie cechy decyzji administracyjnej. W tym kontekście wskazać trzeba, że art. 78 *Konstytucji RP* wprowadza zasadę, zgodnie z którą każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Natomiast wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania powinna określać ustawa.

W literaturze przedmiotu nie budzi wątpliwości, iż treścią art. 78 *Konstytucji RP* jest ustanowienie prawa stron każdego postępowania do uruchamiania procedury weryfikującej prawidłowość wszelkich rozstrzygnięć wydawanych przez organ działający w charakterze

pierwszej instancji (L. Garlicki, uwagi do art. 78, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007, s. 1). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że art. 78 *Konstytucji RP* wyraża publiczne prawo podmiotowe, które stanowi bardzo istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej (wyroki z: 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143; 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32 oraz z 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29). Wyłączenie konstytucyjnego prawa do zaskarżenia ma miejsce, gdy prawodawca ukształtuje oznaczone orzeczenia lub decyzje jako niezaskarżalne (wyroki z: 17 lutego 2004 r., sygn. SK 39/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 7; 18 kwietnia 2005 r., sygn. SK 6/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 36; 18 października 2004 r., sygn. P 8/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 92).

Jak wynika z treści art. 78 *Konstytucji RP* zasada nim ustanowiona nie ma charakteru absolutnego, jednakże wszelkie od niej wyjątki są dopuszczalne tylko wtedy, jeśli zostały wprowadzone przepisem rangi ustawowej (L. Garlicki, *j. w.*, s. 9-11). Wymóg ten pozostaje w pełnej koherencji z treścią art. 31 ust. 3 *Konstytucji RP*, który *expressis verbis* wskazuje, iż wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Interpretacja ta, w pełni uzasadniona koniecznością integralnego stosowania całości postanowień Konstytucji, powoduje - *ipso iure* - niedopuszczalność ustanawiania, bez konkretnego upoważnienia konstytucyjnego, innych niż ustawowe unormowań, następstwem zastosowania których mogłaby stać się ingerencja ograniczająca zakres korzystania z wolności konstytucyjnie

gwarantowanych jednostce. Pogląd ten należy uznać za ugruntowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 18 lutego 2004 r., P 21/02, OTK 2004, z. 2, poz. 9; wyrok z 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00, OTK ZU 2001, z. 3, poz. 50; wyrok z 5 grudnia 2007 r., K 36/06, OTK-A 2007, z. 11, poz. 154). Zasada wyłączności ustawy nie wyklucza przekazywania określonych spraw do unormowania w drodze rozporządzeń, ale dotyczyć to winno spraw szczegółowych, nie mających zasadniczego znaczenia z punktu widzenia realizacji konstytucyjnie zagwarantowanych wolności i praw oraz powinno nastąpić w granicach upoważnień ustawowych odpowiadających wymaganiom art. 92 *Konstytucji* (wyrok z 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3).

Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjnego w wyroku z 13 marca 2013 r. (sygn. K 25/10, OTK-A 2013/3/27) sformułowanie „nie przysługuje odwołanie” oznacza, że postępowanie ma charakter jednoinstancyjny. Należy zatem stwierdzić, że ust. 3 § 5 *rozporządzenia* wbrew jednoznacznej dyspozycji art. 78 zdanie drugie i art. 31 ust. 3 *Konstytucji RP* wprowadza pozaustawowy wyjątek od konstytucyjnego prawa obywatela do zaskarżenia decyzji o odmowie potwierdzenia skierowania na leczenie uzdrowiskowe.

Jednocześnie w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich art. 1 pkt 26 ustawy z dnia 22 lipca 2014 r. *o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1138), na mocy którego do art. 33 ust. 2 *ustawy o świadczeniach* dodano zdanie drugie o treści „Do potwierdzenia oraz odmowy potwierdzania skierowania, o którym mowa w ust. 1, nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego”, nie może być interpretowany jako wyłączający konstytucyjne prawo strony do zaskarżenia decyzji wydanej w pierwszej instancji. Zdanie drugie znowelizowanego art. 33 ust. 2 *ustawy o świadczeniach* należy rozumieć jako *lex*

*specialis* w stosunku do przepisu art. 1 pkt 1 k.p.a. Wyłączenie stosowania przepisów k.p.a. w przypadku wydawania decyzji o odmowie potwierdzenia skierowania z powodu braku celowości leczenia stawia jednak ustawodawcę przed koniecznością odrębnego uregulowania tej procedury i to w sposób odpowiadający konstytucyjnym standardom demokratycznego państwa prawnego. Każdy akt administracyjny musi mieć bowiem prawem określoną formę i być wydany przy zachowaniu odpowiedniej procedury (por. B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013 r., s. 463). Odpowiednia procedura, o której mowa wyżej, to zaś takie postępowanie, które spełnia prawne wymagania sprawiedliwości i rzetelności. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika ogólny wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej. W szczególności regulacje prawne tych postępowań muszą zapewnić wszechstronne i staranne zbadanie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, gwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do wysłuchania, tj. prawo przedstawiania i obrony swoich racji, a jednocześnie umożliwić rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie. Ponadto istotnym elementem sprawiedliwości proceduralnej jest obowiązek uzasadniania swoich rozstrzygnięć przez organy władzy publicznej oraz prawo do zaskarżania przez strony i uczestników postępowania rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji, zagwarantowane w art. 78 *Konstytucji* (por. wyrok TK z 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU-A 2006, nr 6, poz. 66, wyrok NSA z 19 października 1993 r., V SA 250/93, ONSA 1994 r., nr 2, poz. 84,

Z. Kmiecik, *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (Założenia teoretyczne i założenia praktyki)*, PiP 1994 r., z. 10).

Wynikające z art. 78 *Konstytucji RP* prawo do zaskarżania decyzji nabiera szczególnego znaczenia z perspektywy art. 68 ust. 2 *Konstytucji RP*. Stanowi ono bowiem proceduralną gwarancję realizacji równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, w tym przypadku równego dostępu do świadczeń z zakresu leczenia uzdrowiskowego.

Z przedstawionych wyżej powodów, wnoszę jak na wstępie niniejszego wniosku.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Zuzanna Jędrzejak', is centered on the page.