

Sygn. akt Tw 19/15

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia *24 maja* 2016 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat – przewodniczący

Julia Przyłębska – sprawozdawca

Piotr Pszczółkowski

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 grudnia 2015 r. o odmowie nadania dalszego biegu wnioskowi Rady Miasta Krakowa,

postanawia:

nie uwzględnić zażalenia.

UZASADNIENIE:

1. W dniu 17 sierpnia 2015 r. wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Rady Miasta Krakowa (dalej: wnioskodawca lub Rada Miasta) o zbadanie zgodności po pierwsze, art. 60 w zw. z art. 59 ust. 3 i 4 oraz art. 216 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U.2015.618, ze zm.; dalej: udl) w zakresie, w jakim pozwala na likwidację samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej bez żadnych ograniczeń, z art. 68 ust. 1–4 i art. 16 ust. 2 Konstytucji; po drugie, art. 59 ust. 2 udl w zw. z art. 238 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U.2013.885, ze zm.; dalej: ufp) z art. 2 Konstytucji; po trzecie, art. 59 ust. 4 w zw. z art. 7, art. 61, art. 204 i art. 216 udl w zakresie, w jakim uniemożliwia samorządowi terytorialnemu zapewnienie mieszkańcom równego dostępu do opieki zdrowotnej za pośrednictwem samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, z art. 68 ust. 2, art. 16 ust. 2 i art. 163 w zw. z art. 2 oraz art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji; po czwarte, art. 220 pkt 1 w zw. z art. 7, art. 60 ust. 3 pkt 2 i art. 204 ust. 2 udl z art. 2 Konstytucji.

2. Postanowieniem z 28 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi w zakresie badania zgodności: art. 59 ust. 2 udl w zw. z art. 238 ufp z art. 2 Konstytucji; art. 7, art. 61, art. 204 udl z art. 68 ust. 2, art. 16 ust. 2 i art. 163 w zw. z art. 2 oraz art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji; art. 220 pkt 1 w zw. z art. 7, art. 60 ust. 3 pkt 2 i art. 204 ust. 2 udl z art. 2 Konstytucji.

2.1. Trybunał stwierdził, że zarzut postawiony wobec art. 59 ust. 2 udl w zw. z art. 238 ufp jest ogólnikowy i zawiera lakoniczne uzasadnienie. Wnioskodawca nie skonfrontował treści zakwestionowanych przepisów ze wskazanym wzorcem kontroli konstytucyjności.

2.2. Ponadto, Trybunał zaznaczył, że Rada Miasta nie powiązała treści zaskarżonych art. 7, art. 61 i art. 204 (w tym art. 204 ust. 2 zdanie pierwsze) udl

z postawionym zarzutem niezgodności z Konstytucją. Do tych przepisów odwołała się tylko po to, aby wzmocnić argumentację niekonstytucyjności art. 59 ust. 4 udl.

2.3. W odniesieniu do art. 220 pkt 1 w zw. z art. 7, art. 60 ust. 3 pkt 2 i art. 204 ust. 2 udl Trybunał stwierdził, że aby w ustawie o działalności leczniczej kwestionować pominięcie uregulowania statusu prawnego samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej, wnioskodawca powinien wiązać swój zarzut z przepisem przewidującym dalsze funkcjonowanie tych zakładów, nie zaś z art. 220 pkt 1 udl. Niezależnie od powyższego Trybunał podkreślił, że wnioskodawca ograniczył się jedynie do wyrażenia przekonania o niezgodności tego przepisu z Konstytucją, wskazując bardzo ogólnikowo istniejące – jego zdaniem – w tej kwestii wątpliwości. Ponadto, jak zauważył Trybunał, w literaturze prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej są osobami prawnymi, gdyż żaden przepis ich tej osobowości nie pozbawił.

3. W zażaleniu z 13 stycznia 2016 r. Rada Miasta wniosła o zmianę zakwestionowanego postanowienia i nadanie wnioskowi dalszego biegu również w zakresie zbadania zgodności art. 59 ust. 2 udl w zw. z art. 238 ufp z art. 2 Konstytucji oraz art. 220 pkt 1 w zw. art. 7 udl z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 138 w zw. z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) z dniem 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.102.643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Zgodnie z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie w postępowaniu przed Trybunałem w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania stosuje się

przepisy dotychczasowe, tzn. przepisy ustawy o TK z 1997 r. Rozpatrywany wniosek został wniesiony przed dniem wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r., dlatego do jego wstępnej kontroli zastosowanie mają przepisy ustawy o TK z 1997 r.

2. Zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy o TK z 1997 r. wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 3 lit. b w zw. z art. 36 ust. 6 i 7 ustawy o TK z 1997 r.). Trybunał bada w szczególności, czy wydając zaskarżone postanowienie, prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznawania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego postanowienia.

3. W zażaleniu wnioskodawca podnosi, że na etapie wstępnej kontroli Trybunał może odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi tylko wtedy, gdy wniosek jest oczywiście bezzasadny lub jego braki nie zostały uzupełnione w terminie. W ocenie wnioskodawcy Trybunał nie może odmówić nadania wnioskowi dalszego biegu z powołaniem się na art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r., ponieważ przepis ten stanowi podstawę umarzania postępowania już po przekazaniu sprawy do merytorycznego rozpoznania. Zdaniem Rady Miasta w zakwestionowanym postanowieniu Trybunał bezpodstawnie podjął próbę merytorycznego rozpoznania sprawy.

3.1. Trybunał podkreśla, że wniosek musi odpowiadać podstawowym wymaganiom pisma procesowego inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, do których należy sformułowanie zarzutu i jego uzasadnienie z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK z 1997 r.). Istotę zarzutu stanowi wykazanie zindywidualizowanej relacji między zakwestionowanym przepisem a podanym wzorcem kontroli

konstytucyjnej, mające uzasadniać, że przepis ten jest niezgodny z wzorcem (Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 r.*, Warszawa 1999, s. 113-114). Skoro bowiem kontrola hierarchicznej zgodności norm opiera się na domniemaniu ich konstytucyjności, to podmiot wszczynający postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zobligowany przedstawić argumenty pozwalające uchylić to domniemanie i które to argumenty Trybunał może poddać ocenie merytorycznej. Wniosek, w którym wnioskodawca ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją bądź wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości, nie może podlegać rozpoznaniu przez Trybunał.

3.2. Wstępne rozpoznanie służy wyeliminowaniu – już w początkowej fazie postępowania – spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia. Jeśli na tym etapie Trybunał stwierdzi, że w razie przekazania sprawy do merytorycznego rozpoznania zachodziłaby jedna z negatywnych przesłanek wydania merytorycznego rozstrzygnięcia (art. 39 ustawy o TK z 1997 r.), to odmawia nadania dalszego biegu wnioskowi. Z uwagi na powyższe wydanie postanowienia o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu możliwe jest nie tylko w przypadku, gdy braki formalne wniosku nie zostały usunięte we wskazanym terminie lub w razie oczywistej bezzasadności wniosku (zob. postanowienie TK z 28 stycznia 2004 r., Tw 74/02, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 2).

4. W ocenie Rady Miasta zarzut postawiony wobec art. 59 ust. 2 udl w zw. z art. 238 ufp został szczegółowo uzasadniony we wniosku. Sprowadza się on, jak zaznacza wnioskodawca: „do wykazania, że możliwość zapobieżenia obligatoryjnej likwidacji szpitala (samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej) poprzez pokrycie jego rocznej straty jest iluzoryczna i fasadowa”. Redakcja art. 59 ust. 2 udl nie pozwala – zdaniem Rady Miasta – na pokrycie ujemnego wyniku finansowego, a trudna sytuacja materialno-finansowa

jednostki samorządu terytorialnego i ustawa o finansach publicznych „wymuszają” na tych jednostkach pewne zachowania.

4.1. Trybunał przypomina, że wnioskodawca kwestionował brak możliwości zaplanowania w projekcie budżetu miasta wydatków na pokrycie ujemnego wyniku finansowego, ponieważ na dzień sporządzenia projektu budżetu fakt wystąpienia ujemnego wyniku finansowego i jego ewentualna wielkość nie są znane. Zgodnie bowiem z art. 238 ust. 1 ufp zarząd jednostki samorządu terytorialnego sporządza i przedkłada projekt uchwały budżetowej do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, a ujemny wynik finansowy jest znany dopiero w ciągu roku budżetowego. Sama Rada Miasta przyznała jednak, że pokrycie ujemnego wyniku finansowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej mogłoby się odbyć w drodze zmiany budżetu w trakcie jego realizacji. Niemożność dokonania tej zmiany ma – jak podał wnioskodawca – wynikać z braku środków finansowych.

4.2. Z powyższego wynika, że jedyny podany przez Radę Miasta argument, który ma uzasadniać naruszenie zasady przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji), to brak środków finansowych na pokrycie ujemnego wyniku finansowego. Trybunał prawidłowo ustalił, że okoliczność ta (tj. kłopoty finansowe konkretnej gminy) jest elementem stanu faktycznego i nie ma związku z naruszeniem zasady przyzwoitej legislacji. Wnioskodawca nie skonfrontował zatem – wbrew ciążącemu na nim obowiązкови – treści zakwestionowanych przepisów z wzorcem kontroli konstytucyjnej.

Tym samym postawione w zażaleniu zarzuty nie zasługują na uwzględnienie.

5. Rada Miasta podnosi, że zaskarżyła art. 220 pkt 1 w zw. z art. 7 udl. Ten ostatni przepis przewiduje dalsze prowadzenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej przez jednostki samorządu terytorialnego. Wnioskodawca uznaje za niezrozumiałe stwierdzenie Trybunału, zgodnie z którym z uwagi na tożsamość materii uregulowanej w ustawie o zakładach

opieki zdrowotnych i ustawie o działalności leczniczej konieczna była utrata mocy przez tę pierwszą. Ponadto, wnioskodawca za niejasne uznaje stwierdzenie Trybunału, zgodnie z którym dalsze obowiązywanie art. 35b ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U.2007.14.89, ze zm.; dalej: uzoz), dotyczącego powstania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, nie znajduje uzasadnienia w sytuacji, w której te zakłady na gruncie nowej ustawy nie mogą już powstać. Wnioskodawca podkreśla, że wskazał na art. 35b ust. 3 i art. 35b ust. 3 zdanie 2, a nie na cały art. 35b uzoz, a ponadto w innym kontekście niż zasugerował to Trybunał. Zdaniem wnioskodawcy „dzięki posiadaniu osobowości prawnej szpitale publiczne prowadzone przez jednostkę samorządu terytorialnego mogą samodzielnie występować w obrocie prawnym, stanowią odrębny od podmiotu je tworzącego podmiot praw i obowiązków, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność nawiązując stosunki z innymi podmiotami”. Zaznacza, że podmiotowość prawna dalej istniejących samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej jest dla niego istotna ze względów finansowych – udziela bowiem tym zakładom pożyczek i poręczenia kredytów. Wskazuje również na odmienny pogląd w literaturze od tego, na który powołał się Trybunał w zakwestionowanym postanowieniu.

5.1. Trybunał przypomina, że Rada Miasta zarzuciła ustawie o działalności leczniczej „brak postanowienia dotyczącego nabycia lub posiadania przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej osobowości prawnej”. W takiej sytuacji Rada Miasta powinna wiązać swój zarzut z przepisem szczególnym, odnoszącym się do dalszego funkcjonowania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i ich statusu. Przepisem takim nie jest art. 220 pkt 1 udl, zgodnie z którym ustawa o zakładach opieki zdrowotnej utraciła moc, ani wskazany w zażaleniu art. 7 udl, który tylko określił podmioty, mogące prowadzić istniejące w momencie wejścia w życie udl samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Przepisem odnoszącym

się do dalszego funkcjonowania tych zakładów jest przede wszystkim art. 204 ust. 2 udl, w myśl którego publiczne zakłady opieki zdrowotnej działające na podstawie dotychczasowych przepisów stają się z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy podmiotami leczniczymi niebędącymi przedsiębiorcami. Jak jednak wynika z zażalenia, to nie ten przepis Rada Miasta uczyniła przedmiotem stawianego zarzutu.

5.2. Niezależnie jednak od powyższego Trybunał zwraca uwagę na to, że wnioskodawca powołał się na wątpliwości występujące w praktyce co do tego, czy samodzielne zakłady opieki zdrowotnej utraciły osobowość prawną. Do kompetencji Trybunału nie należy jednak usuwanie rozbieżności w orzecznictwie. Postawionego we wniosku zarzutu nie uzasadnia przywołany przez Radę Miasta pogląd Sądu Apelacyjnego w Krakowie o przysługiwaniu samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej statusu jednostek, do których odpowiednio stosuje się przepisy o osobach prawnych. Taki status umożliwia bowiem tym podmiotom uczestniczenie w obrocie prawnym. Znajduje to potwierdzenie w słowach przywołanego przez wnioskodawcę M. Dercza: „samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej jest podmiotem leczniczym posiadającym – mimo że nie jest pewna jego osobowość prawna, to nawet jako ułomna osoba prawna – zdolność do czynności prawnych, zdolność deliktową, zdolność sądową i procesową. Ma on prawo do zarządzania wyodrębnionym majątkiem ruchomym i nieruchomym” (M. Dercz, komentarz do art. 4 udl, teza 3 [w:] M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz.*, Lex 2014).

W związku z tym Trybunał prawidłowo ustalił w zakwestionowanym postanowieniu, że wnioskodawca – poza ogólnikowymi stwierdzeniami – nie przedstawił argumentacji na poparcie tezy, jakoby uznanie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej nie za osoby prawne, lecz za jednostki organizacyjne, do których stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych, zagrażało pozycji prawno-finansowej wnioskodawcy.

Wobec powyższego postawione w zażaleniu zarzuty nie zasługują na uwzględnienie.

6. Trybunał podkreśla, że odmowa nadania dalszego biegu wnioskowi dotyczyła tylko części z zakwestionowanych przez wnioskodawcę norm prawnych. W pozostałym zakresie – tj. w zakresie zbadania zgodności z Konstytucją art. 60 w zw. z art. 59 ust. 3 i 4 oraz art. 216 udl z art. 68 ust. 1–4 i art. 16 ust. 2 Konstytucji, a także art. 59 ust. 4 w zw. z art. 216 udl z art. 68 ust. 2, art. 16 ust. 2 i art. 163 w zw. z art. 2 oraz art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji – wniosek zostanie przekazany do merytorycznego rozpoznania.

W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił jak w sentencji.

Mirosław Grądat

Julia Przysiębska

Piotr Pawłowski