Co z pokrywaniem straty szpitala po wyroku TK?

Kategoria: Aktualności
Opublikowano: czwartek, 19, marzec 2020 13:40
Bernadeta Skóbel
Odsłony: 825

Czy po ogłoszeniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2019 r. sygn. K 4/17 podmiot tworzący jest zobowiązany do pokrycia ujemnego wyniku finansowego powiatowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej na podstawie art. 59 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej?

Odpowiedź:

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że wspomniany wyrok Trybunału Konstytucyjnego ma charakter zakresowy. Trybunał Konstytucyjny wskazał bowiem, że art. 59 ust. 2 w związku z art. 55 ust. 1 pkt 6 i art. 61 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 2190 i 2219 oraz z 2019 r. poz. 492, 730 i 959) oraz w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 960) w zakresie, w jakim zobowiązuje jednostkę samorządu terytorialnego, będącą podmiotem tworzącym samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, do pokrycia straty netto stanowiącej ekonomiczny skutek wprowadzania przepisów powszechnie obowiązujących, które wywołują obligatoryjne skutki finansowe dla działania samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, jest niezgodny z art. 167 ust. 4 w związku z art. 166 ust. 2, art. 68 ust. 2 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

Zatem niekonstytucyjność wskazanego przepisu dotyczy starty netto stanowiącej ekonomiczny skutek wprowadzania przepisów powszechnie obowiązujących, które wywołują obligatoryjne skutki finansowe dla działania samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Podmiot tworzący, jeżeli w ogóle rozważa niezastosowanie się do normy prawnej wskazanej w art. 59 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej, winien przeanalizować na ile ujemny wynik finansowy (po uwzględnieniu amortyzacji) był wynikiem wprowadzonych zmian legislacyjnych o charakterze powszechnie obowiązującym (np. zmiany zasad wynagradzania osób zatrudnionych w podmiotach leczniczych, wzrost wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, wprowadzenie systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej i w związku z tym zmiana zasad finansowania świadczeń przez Narodowy Funduszu Zdrowia), a na ile spowodowany innymi czynnikami np. będących wynikiem działań albo zaniechań po stronie kierownika spzoz lub samego podmiotu tworzącego, a nie pozostających w związku ze zmianami legislacyjnymi.

W punkcie II wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał, że przepis wymieniony w części I, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą po upływie 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał zastosował tzw. klauzulę odraczającą. Na tle tej części orzeczenia pojawiają się największe wątpliwości, dotyczące tego czy podmiot tworzący ma obowiązek zastosować się do przepisu, który utracił domniemanie jego konstytucyjności. W tym zakresie pomocne może być samo uzasadnienie wyroku. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że uwzględniając społeczne skutki wyroku oraz skomplikowanie materii, która winna zostać zawarta w nowej regulacji, Trybunał postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu o maksymalny dopuszczalny okres, tj. o 18 miesięcy od dnia publikacji wyroku w Dzienniku Ustaw. Z powyższego wynika, że celem Trybunału Konstytucyjnego było danie ustawodawcy dodatkowego czasu na uporządkowanie zasad finansowania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, na co wskazuje zwrócenie uwagi na „skomplikowany charakter materii".

W kontekście regulacji art. 59 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej należy wskazać, że podmiot tworzący ma wybór co do zachowania się, może bowiem w terminie:

Phoca PDF

1) 9 miesięcy od upływu terminu do zatwierdzenia sprawozdania finansowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej pokryć stratę netto za rok obrotowy tego zakładu w kwocie, jaka nie może być pokryta zgodnie z ust. 1, jednak nie wyższej niż suma straty netto i kosztów amortyzacji albo

2) 12 miesięcy od upływu terminu określonego w pkt 1 wydać rozporządzenie, zarządzenie albo podjąć uchwałę o likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej

- jeżeli strata netto za rok obrotowy nie może być pokryta w sposób określony w ust. 1 oraz po dodaniu kosztów amortyzacji ma wartość ujemną.

Należy przy tym wskazać, że w doktrynie wskazuje się na brak sankcji dla podmiotu tworzącego za niedostosowanie się do wskazanej normy prawnej. Jak podnosi M. Dercz „w ustawie o działalności leczniczej ani w żadnej innej ustawie dotyczącej działalności j.s.t. (ani innych podmiotów tworzących) lub podmiotów leczniczych nie zostały wprost określone przepisy zawierające sankcje natury finansowej, cywilnej, karnej, administracyjnej, dyscypliny finansów publicznych – za niepokrycie przez podmiot tworzący straty netto. Brak jest w ustawie o działalności leczniczej przepisu określającego jakiekolwiek postacie sankcji dla podmiotu tworzącego za niepokrycie straty netto. Można zatem zgodzić się z tezą, że: „Sytuacja taka może powodować, iż po roku 2013 podmioty tworzące, wbrew obowiązkowi wynikającemu z omawianego przepisu, nie będą likwidowały ani przekształcały zadłużonych SPZOZ-ów. Takiemu działaniu może sprzyjać fakt, iż ustawodawca nie wprowadził konkretnej sankcji za niewykonywanie obowiązków określonych w art. 59" (F. Grzegorczyk (red.), Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz, Warszawa 2013, komentarz do art. 54 u.d.l.)." *(1)*

Co prawda w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym mamy przepisy o charakterze dyscyplinującym organy powiatu, niemniej jednak we wskazanym przypadku nie byłoby przesłanek do ich zastosowania. Aby móc zastosować art. 83 ustawy o samorządzie powiatowym (rozwiązanie organów powiatu) naruszenie Konstytucji lub ustaw przez organy powiatu musiałoby mieć charakter powtarzający się. Ponadto trudno byłoby uznać za naruszenie Konstytucji i ustaw niezastosowanie się przez organy powiatu do normy prawnej, która już nie korzysta z domniemania konstytucyjności. Nie byłoby również podstaw do zawieszenia organów powiatu na podstawie art. 84 ustawy o samorządzie powiatowym. Aby zastosować ten przepis musiałaby wystąpić przesłanka „nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy powiatu". W tym miejscu należy nadmienić, że w sytuacji, gdy wyrok TK nie polega na „prostym" stwierdzeniu niezgodności przepisu prawa z Konstytucją, lecz ma np. charakter zakresowy, dla prawidłowej interpretacji sentencji takiego wyroku konieczne może okazać się sięgnięcie do jego uzasadnienia *(2)*. W uzasadnieniu wyroku K 4/17 Trybunał Konstytucyjny wprost wskazał, że cyt. „ustawodawca nie przyznał samorządowi terytorialnemu żadnych kompetencji ani w zakresie ustalania kręgu uprawnionych do świadczeń, ani koszyka świadczeń gwarantowanych (ich jakości), ani określenia wysokości składki zdrowotnej, wreszcie – egzekwowania i zarządzania tą składką. Konsekwentnie, ustawodawca w żadnym z przepisów nie nałożył na j.s.t. obowiązku finansowania świadczeń opieki zdrowotnej.". Jeżeli zatem ustawodawca nie nałożył na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku finansowania świadczeń opieki zdrowotnej, to organy nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego nie mają podstaw prawnych do zastosowania wspomnianego przepisu.

Niezależnie od tego czy za niezastosowanie się do art. 59 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej podmiot tworzący nie ponosi sankcji, warto nadmienić, że ocena skutków prawnych wyroków Trybunału

Phoca PDF

Konstytucyjnego, w którym odroczono termin utraty mocy obowiązującej aktu prawnego nie jest jednoznaczna. W wyroku NSA z 3 grudnia 2014 r. sygn. II OSK 2311/14 wskazano, że „problematyka wpływu odroczenia mocy obowiązującej norm prawnych uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z ustawą zasadniczą na rozpoznawaną sprawę wywołała duże rozbieżności tak w orzecznictwie samego Trybunału, jak i Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, ale również w doktrynie. Na tym tle zarówno w literaturze przedmiotu, jak i judykaturze wykształciły się dwa zasadniczo przeciwne stanowiska. Pierwsze z nich, historycznie najstarsze, zakłada dalsze obowiązywanie normy prawnej do czasu upływu terminu wyznaczonego przez Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku i konieczność jej stosowania tak przez organy administracyjne jak i sądy. Sprowadza się ono zasadniczo do literalnego odczytania treści art. 190 ust. 3 Konstytucji RP i braku rozróżnienia pojęć obowiązywania danego przepisu oraz obowiązku jego stosowania. Drugie z kolei stanowisko, wykształcone głównie w orzecznictwie, podejmuje próbę odczytania instytucji odroczenia skutków wyroku Trybunału w świetle konieczności maksymalnego zagwarantowania przestrzegania Konstytucji, praw jednostki, autonomii orzeczniczej sądów i wreszcie ekonomii procesowej.” *(3)*

Teoretycznie, w przypadku niepokrycia straty netto a później niepodjęcia w wyznaczonym przez art. 59 ust. 2 pkt 2 ustawy o działalności leczniczej uchwały o likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, podmiot który byłby w stanie wykazać interes prawny w podjęciu takiej uchwały teoretycznie mógłby wystąpić ze skargą na bezczynność w trybie art. 88 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Zatem to w jaki sposób sądy podchodzą do klauzuli odraczającej jest tak istotne. W uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2014 r. I KZP 30/13 wyrażono pogląd, że w wyjątkowych sytuacjach sąd, rozstrzygając w konkretnej sprawie, może dojść do wniosku, że wyważenie wartości konstytucyjnych, które uzasadniało decyzję Trybunału Konstytucyjnego o odroczeniu skutku derogacyjnego w odniesieniu do niekonstytucyjnej normy, prowadzić będzie do odmiennej oceny skutków ewentualnego niestosowania lub zastosowania niekonstytucyjnej normy prawnej, w szczególności z uwagi na uwzględnienie innych jeszcze zasad i norm konstytucyjnych, które nie były brane pod uwagę przez Trybunał Konstytucyjny. Uzasadniać to będzie pominięcie w podstawie rozstrzygnięcia normy ustawowej uznanej za niezgodną z Konstytucją, mimo braku utraty przez tę normę mocy obowiązującej. *(4)*

W uzasadnieniu wyroku WSA w Lublinie z 7 marca 2019 r. sygn. II SA/Lu 46/19 wskazano, że cyt. „Sąd orzekający w rozpoznawanej sprawie uznaje za trafny ten nurt w orzecznictwie, w którym wskazuje się, że akt normatywny zakwestionowany (w całości lub w części) na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, niezależnie od odroczenia utraty jego mocy obowiązującej, traci cechę domniemania konstytucyjności. Wzruszenie tego domniemania następuje już z momentem ogłoszenia wyroku Trybunału na sali rozpraw. Z tą też chwilą nie ma już żadnych wątpliwości, że taki akt nie spełnia standardów konstytucyjnych. Ponadto na skutek orzeczenia o niekonstytucyjności aktu normatywnego następuje zmiana stanu prawnego. (…) Sądy, dokonując wyboru odpowiedniego środka procesowego, zobowiązane są brać pod uwagę przedmiot regulacji objętej niekonstytucyjnym przepisem, przyczyny naruszenia i znaczenie wartości konstytucyjnych naruszonych takim przepisem, powody, dla których Trybunał odroczył termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu, a także okoliczności rozpoznawanej przez sąd sprawy i konsekwencje stosowania lub odmowy zastosowania konstytucyjnego przepisu.” *(5)*

Odnosząc się do argumentacji zawartej w przywołanych orzeczeniach należy przypomnieć, że alternatywą dla niepokrycia ujemnego wyniku finansowego spzoz-u jest jego likwidacja. Tymczasem w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 4/17 wskazano, że obawa naruszenia art.

Phoca PDF

68 ust. 2 Konstytucji wiąże się przede wszystkim z wynikającym z art. 59 ust. 2 pkt 2 ustawy o działalności leczniczej obowiązkiem likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w razie niespłacenia jego długów. W świetle art. 68 ust. 2 Konstytucji trudno zaakceptować regulację, która jako wystarczającą przesłankę likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej traktuje jego zadłużenie. Automatyczne zastosowanie klauzuli odraczającej sprowadzałoby się tymczasem do akceptacji stanu, w którym brak możliwości pokrycia straty netto przez podmiot tworzący, rodziłby konieczność podjęcia uchwały o likwidacji spzoz-u, niezależnie od tego że mogłoby to skutkować ograniczeniem konstytucyjnego prawa równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Byłoby to rażąco sprzeczne z ustaleniami Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonymi w uzasadnieniu wskazanego wyroku.

Sporządziła r.pr. Bernadeta Skóbel, Kierownik Działu Monitoringu Prawnego i Ekspertyz w Biurze Związku Powiatów Polskich

(1) Dercz Maciej. Art. 59. W: Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz, wyd. III. Wolters Kluwer Polska, 2019
(2) M. Wiącek, S. Żółtek Rozdział I. Skutki wyroków TK o niekonstytucyjności przepisów prawa karnego materialnego s. 21, w „Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa" pod red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego Tom XLVIII Warszawa 2013 r.
(3) LEX nr 1772460
(4) LEX nr 1441237
(5) http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6D6ADF08CF

Phoca PDF