

Warszawa, 19 września 2002 rok

Opinia prawna dotycząca
wniosku Rady Powiatu Zambrowskiego skierowanego do Trybunału
Konstytucyjnego (sygn. akt K.31/02)

Stosownie do zlecenia z dnia 3 lipca 2002 roku, uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Rady Powiatu Zambrowskiego z dnia 16 maja 2002 roku o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją artykułu 60 ustęp 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 roku o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 91, poz.408 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”.

Zdaniem wnioskodawcy wymieniony wyżej przepis jest niezgodny z artykułem 167, ust. 1 Konstytucji RP w zakresie w jakim nie gwarantując jednostkom samorządu terytorialnego jakiegokolwiek udziału w środkach publicznych na finansowanie funkcjonowania placówek służby zdrowia, nakłada na te jednostki obowiązek przejęcia zobowiązań likwidowanych na ich terenie zakładów opieki zdrowotnej, w sytuacji zaprzestania działalności przez te placówki na skutek całkowitej utraty płynności finansowej.

W uzasadnieniu wniosku Wnioskodawca wywodzi, że całokształt źródeł dochodów przewidzianych przez prawo dla powiatów nie zapewnia tym jednostkom udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających zadań.

W szczególności, nałożony mocą zaskarżonego przepisu na powiat zambrowski obowiązek przejęcia zobowiązań, położonego na jego terytorium szpitala, jest nie możliwy do zrealizowania, a to dlatego, że koszty związane z jego realizacją znacznie przekraczają środki jakimi powiat dysponuje.

Jako, że zgodnie z powołanym we wniosku artykułem 167 Konstytucji: *jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań*” czego, zdaniem Wnioskodawcy nie uczyniono nakładając na powiat zaskarżonym przepisem obowiązek przejmowania zobowiązań szpitala, - zatem przepis, który ten obowiązek nakłada, zdaniem Wnioskodawcy, nie jest zgodny z wskazanym wyżej artykułem Konstytucji.

Aby ustosunkować się do meritum wniosku należy uporządkować jego tezy przedłożone w uzasadnieniu.

1) Wnioskodawca wywodzi, że kasa chorych jest organem finansującym zakłady opieki zdrowotnej a zatem winna zabezpieczyć środki finansowe w takiej wysokości aby jednostka, która zakontraktowała określoną ilość procedur – mogła je zrealizować. Nie jest to rozumowanie prawidłowe. Kasa chorych jest zobowiązana wobec zakładu opieki zdrowotnej, z którym podpisała stosowną umowę jedynie do zapłacenia temu zakładowi należności za wykonane świadczenia po uzgodnionej w kontrakcie cenie. To spzoz winien skalkulować swe ceny, kwotowane w ofercie w taki sposób, aby pokryły one jego potrzeby. To spzoz składając swoją ofertę podejmuje decyzję, że jest w stanie zrealizować jej przedmiot w zamian za wynegocjowane wynagrodzenie. Na status finansowy spzoz-u kasa chorych ma zatem wpływ jedynie w taki sposób aby terminowo i w pełnej wysokości przekazywać na jego konto środki, wypracowane przez ten zakład na podstawie zawartej z kasą umowy.

2) Oceniając zasadność zarzutu Wnioskodawcy należy przede wszystkim stwierdzić, że powołana wyżej ustawa o zakładach opieki zdrowotnej daje podmiotom wymienionym w artykule 8, a więc także jednostkom samorządu terytorialnego, obszerne instrumentarium umożliwiające im bieżący nadzór nad prawidłowością gospodarowania mieniem i gospodarką finansową samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (art. 67 ustawy o zoz-ach).

Służy temu np. uprawnienie organu jednostki samorządu terytorialnego do nawiązywania oraz rozwiązywania z kierownikiem spzoz-u stosunku pracy w wypadku negatywnej oceny jego działalności. Na kierowniku spzoz-u spoczywa bowiem odpowiedzialność za zarządzanie kierowanym przez niego zakładem (art. 44 ustawy).

Elementem nadzoru jest udział przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego lub osoby przez niego wyznaczonej w składzie rady społecznej zakładu. Radzie tej przysługują dość szerokie uprawnienia w zakresie nadzoru nad działalnością zakładu. Zwracam uwagę na obowiązujące w tym przedmiocie rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej:

- z 18 listopada 1999 roku, w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru nad samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 94, poz. 1097) oraz

- z 19 kwietnia 2002 roku w sprawie szczegółowych warunków przekazywania samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej środków publicznych, sposobu rozliczania tych środków oraz sprawowania kontroli nad prawidłowością ich wykorzystania (Dz. U. Nr 69, poz. 642).

Ustawa przewiduje również możliwość zmiany formy gospodarki finansowej funkcjonującego zakładu a nawet do jego likwidacji – w sytuacji gdy zakład nie jest w stanie pokryć ujemnego wyniku finansowego. Zgodnie z art. 35 c ustawy jednostka samorządu terytorialnego może zdecydować, by zakład, który nie może funkcjonować jako zakład samodzielny - przekształcony został w jednostkę budżetową lub zakład budżetowy. (art. 35c ustawy).

Jak wynika z uzasadnienia wniosku – Wnioskodawca stosował ustawowe środki nadzoru jednak bez pozytywnego rezultatu. Zdaniem Wnioskodawcy jedynym zatem rozwiązaniem przedstawionej kwestii jest uznanie niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu .

Z poglądem Wnioskodawcy nie sposób jest się zgodzić.

Zaskarżony przepis w brzmieniu zmienionym przez art. 77 pkt 9 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U.98.Nr 106, poz. 668 z późn. zm.) ma mieć zastosowanie w sytuacji gdy z określonych przyczyn likwidacji spoz-u nie można było uniknąć. Likwidacja tego podmiotu nie może jednak powodować szkody podmiotów trzecich – będących jego wierzycielami a powstałe długi zakładu musi ktoś zapłacić. W takiej sytuacji, którą można określić jako ekstremalną, ustawodawca nakłada na jednostkę samorządu terytorialnego, w tym wypadku na powiat zambrowski obowiązek, o którym mowa w zaskarżonym przepisie. Przesłanką tego obowiązku są ustawowe uprawnienia samorządu terytorialnego do sprawowania nadzoru nad gospodarką finansową szpitala bądź innego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Ustawodawca stał na stanowisku, że zobowiązana ustawą jednostka samorządu terytorialnego, decydująca się na posiadanie na swym terenie szpitala, musi w taki sposób nadzorować jego gospodarkę finansową, dysponując wspomnianym wyżej instrumentarium, aby być w stanie ów szpital utrzymać.

W literaturze przyjęto pogląd, że konstytucyjny termin „odpowiedni udział” to taki, który odpowiada kosztom starannej i należytej realizacji zadań. W wypadkach

wątpliwych, na przykład takich z jakim mamy do czynienia we wniosku - zakres tej odpowiedzialności może być ustalany przez sąd.¹

Trzeba zwrócić uwagę na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 1998 rok, K. 22/98. W orzeczeniu tym Trybunał zauważył, że *art. 167 ust. 1 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek zachowania proporcji między wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zakresem przypadających im zadań. **Ocena jednak zachowania tej proporcji musi uwzględniać całokształt dochodów jednostek samorządu danego szczebla. Akt normatywny mógłby zostać uznany za sprzeczny z art. 167 ust. 1 Konstytucji tylko wtedy, gdyby ogólny poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego, jaki wynika z obowiązującego ustawodawstwa, uniemożliwił efektywną realizację zadań powierzonych tym jednostkom.** Precyzując treść obowiązku ciążącego na ustawodawcy, Trybunał uznał, że *należy również zwrócić uwagę na ograniczoność zasobu środków finansowych, którymi dysponują władze publiczne. Ogólny poziom dochodów publicznych może nie wystarczać na efektywną realizację wszystkich zadań nałożonych na władze publiczne przez Konstytucję i ustawy. Wymieniony przepis Konstytucji **nie może być rozumiany jako podstawa do wyprowadzenia nakazu zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego określonego poziomu dochodów, w oderwaniu od sytuacji finansowej całego państwa.***²*

Trudna sytuacja finansowa niektórych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej nie uzasadnia jednak twierdzenia Wnioskodawcy jakoby artykuł 60 ust. 6 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej pozostawał w kolizji z artykułem 167 Konstytucji. Zwracam uwagę, że spoz-y były już oddłużane, co nie miało znaczącego wpływu na funkcjonowanie systemu .

Sporządził: Maciej Kosiński

¹ Vide: „komentarz do Konstytucji RP” pod red. J. Bocia, str. 262, Wrocław 1998

² Vide: „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w Orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego” str. 695 i nast.

Wyd „Zakamycze” Kraków r. 2000