



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 22 kwietnia 2015 r.

Irena Lipowicz

V.7010.47.2015.AA

**Pan**

**BARTOSZ ARŁUKOWICZ**

**Minister Zdrowia**

Szanowny Panie Ministrze,

**Jednym z elementów zapewnienia właściwego poziomu świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych jest odpowiadające rzeczywistym potrzebom zatrudnienie w podmiotach leczniczych personelu pielęgniarskiego i położnych.** Z informacji napływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że nie zawsze obsada pielęgniarska i położnych w podmiotach leczniczych zapewnia właściwą jakość opieki zdrowotnej. Ponadto, z danych Naczelnej Izby Pielęgniarek i Położnych wynika, że wciąż utrzymuje się tendencja polegająca na wzroście przeciętnego wieku pielęgniarek i położnych. Według tych danych, średnia wieku dla pielęgniarek wynosiła w 2008 r. 44,19 lat, zaś dla położnych 43,23 lata. Natomiast w 2013 r. średnia ta wynosiła dla pielęgniarek już 48,69 lat, zaś dla położnych 47,69 lat. Dane te w sposób oczywisty wskazują, że osoby młode nie chcą wykonywać tych zawodów, przede wszystkim ze względów finansowych.

Powyższa tendencja oznacza jednak, że **zapewnienie odpowiedniej liczby personelu pielęgniarskiego i położnych w podmiotach leczniczych jest problemem strukturalnym. Zjawisko to ma również swój wymiar prawny,** to bowiem na władzy publicznej spoczywa obowiązek zapewnienia prawa do ochrony zdrowia i równego dostępu do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych (art. 68 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Dlatego też zwracam się o wskazanie czy i za pomocą jakich środków, kierowany przez Pana Ministra resort zamierza rozwiązać ten problem.

**W kontekście równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych należy też postrzegać zagadnienie minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek i położnych. Zapewnienie minimalnego poziomu zatrudnienia pielęgniarek i położnych w podmiocie leczniczym stanowi bowiem z punktu widzenia pacjenta formalną gwarancję standardu opieki pielęgniarskiej i położniczej.** Zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 217 ze zm.), podmiot leczniczy niebędący przedsiębiorcą stosuje minimalne normy zatrudnienia pielęgniarek i położnych. Minimalne normy ustala kierownik tego podmiotu po zasięgnięciu opinii kierujących jednostkami lub komórkami organizacyjnymi określonymi w regulaminie organizacyjnym oraz przedstawicieli organów samorządu pielęgniarek i związków zawodowych pielęgniarek i położnych działających na terenie tego podmiotu.

Z art. 50 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej wynika, że minimalne normy zatrudnienia pielęgniarek i położnych są ustalane wyłącznie przez podmioty niebędące przedsiębiorcami, a więc przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej oraz jednostki budżetowe (art. 2 ust. 1 pkt 4 tej ustawy). Na pozostałe podmioty lecznicze ustawa nie nakłada takiego obowiązku.

Warunki realizacji świadczeń zdrowotnych w ramach ubezpieczenia zdrowotnego określa ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.). Ustawa ta, w art. 31d, upoważnia Ministra Zdrowia do określenia, w drodze rozporządzeń, w poszczególnych zakresach, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1-8 i 10-13 (m.in. w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej, ambulatoryjnej opieki specjalistycznej, leczenia szpitalnego, opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień, świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych w ramach opieki długoterminowej, opieki paliatywnej i hospicyjnej), wykazów świadczeń gwarantowanych wraz z określeniem m.in. warunków realizacji danego świadczenia gwarantowanego, w tym dotyczących personelu medycznego. Postanowienia dotyczące liczby i kwalifikacji personelu niezbędnego dla zapewnienia opieki w trybie hospitalizacji i hospitalizacji planowej zawiera, wydane na podstawie tego upoważnienia, rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1520 ze zm.). Rozporządzenie to stanowi, że zapewnienie opieki pielęgniarskiej lub położnych w zakresie nieuregulowanym w tym rozporządzeniu, następuje z uwzględnieniem minimalnej liczby pielęgniarek lub położnych ustalonej na podstawie przepisów o działalności leczniczej (§ 5). Zważyć wypada, że tylko to rozporządzenie wydane na podstawie art. 31d ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej odwołuje się do minimalnej liczby pielęgniarek lub położnych ustalonej na podstawie przepisów o działalności leczniczej.

W związku z powyższym, proszę Pana Ministra o wskazanie przyczyn, z powodu których podmioty lecznicze będące przedsiębiorcami a równocześnie realizujące świadczenia zdrowotne finansowane ze środków publicznych, nie zostały objęte ustawowym obowiązkiem ustalenia minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek i położnych.

Proszę również o wskazanie, czy i w jakim zakresie podejmowane są czynności kontrolne mające na celu zbadanie, czy ustalane przez kierowników podmiotów leczniczych na podstawie art. 50 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej minimalne normy zatrudnienia odpowiadają kryteriom obowiązującego prawa, a ponadto czy normy te są przestrzegane. Jeśli takie czynności kontrolne były podejmowane, proszę Pana Ministra o przekazanie syntetycznych wyników tych kontroli.

W zakresie ustalania minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek i położnych **zwrócić też chcę uwagę Pana Ministra na treść upoważnienia do wydania rozporządzenia zawartego w art. 50 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej.** Zgodnie z tą treścią, minister właściwy do spraw zdrowia, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych oraz reprezentatywnych związków zawodowych, określi w drodze rozporządzenia, sposób ustalania minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek w podmiotach określonych w ust. 1, mając na celu zapewnienie właściwej jakości i dostępności świadczeń zdrowotnych. **Wątpliwości natury konstytucyjnej budzą wytyczne zawarte w tym upoważnieniu w postaci „zapewnienia właściwej jakości i dostępności świadczeń zdrowotnych”.** W mojej ocenie, wytyczne te mają charakter całkowicie pozorny. Organ wydający rozporządzenie w świetle tych wytycznych powinien bowiem uwzględnić takie wartości jak „właściwa jakość świadczeń zdrowotnych” i „właściwa dostępność świadczeń zdrowotnych”. Tymczasem są to wartości, którymi organ wydający rozporządzenie w zakresie ochrony zdrowia musi się kierować niezależnie od tego, czy zostały one wymienione w treści upoważnienia. Wynikają one z norm rangi konstytucyjnej (art. 68 ust. 2 Konstytucji RP) czy też norm rangi ustawy (np. art. 8 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta – Dz. U. z 2012 r. poz. 159, przyznający pacjentowi prawo do świadczeń zdrowotnych udzielanych z należytą starannością, art. 148 cytowanej wyżej ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, stanowiący, że porównanie ofert w toku postępowania w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej obejmuje m.in. dostępność i jakość udzielanych świadczeń). W istocie więc wytyczne te nie stanowią żadnej nowości normatywnej i są jedynie powtórzeniem tych elementów treściowych, które organ wydający rozporządzenie i tak musiałby brać pod uwagę ze względu na hierarchię źródeł prawa. Stawia to pod znakiem zapytania konstrukcję upoważnienia zawartego w art. 50 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej w zakresie, w jakim zawiera ono wytyczne do wydania rozporządzenia. Wytyczne te są bowiem – jak

już wskazałam – powtórzeniem wartości, które zostały już sformułowane przez prawodawcę co najmniej na poziomie ustawy. Poza tym sama istota regulacji dotyczącej minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek i położnych polega na tym, że normy te mają gwarantować właściwą jakość i dostępność świadczeń zdrowotnych. Wytyczne zawarte w upoważnieniu powinny więc skupić się raczej na technicznych aspektach umożliwiających realizację tych wartości, a nie na ich powtarzaniu. Stąd też wytyczne zawarte w art. 50 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej budzą wątpliwości z punktu widzenia art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 i art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648) **zwracam się do Pana Ministra o przedstawienie żądanych wyjaśnień oraz proszę o odniesienie się do sformułowanych przeze mnie ocen dotyczących treści upoważnienia zawartego w art. 50 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej.**

Z poważaniem,

Podpis na oryginale