

Decyzja
Prezydium KK

nr 143/15

ws. opinii o projekcie rozporządzenia Ministra Zdrowia ws. połączenia Regionalnego Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Raciborzu z Regionalnym Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Katowicach

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” mając na uwadze lokalny charakter oddziaływania projektowanego rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie połączenia Regionalnego Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Raciborzu z Regionalnym Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Katowicach, podziela i przedstawia opinię Zarządu Regionu Śląsko- Dąbrowskiego NSZZ „Solidarność” o następującej treści.

Zarząd Regionu Śląsko- Dąbrowskiego NSZZ „Solidarność” negatywnie ocenia projekt rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie połączenia Regionalnego Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Raciborzu z Regionalnym Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Katowicach nie tylko z formalno-prawnego punktu widzenia, ale również i przede wszystkim zasadność i celowość jego wydania.

Podstawę prawną wydania rozporządzenia stanowi art. 66 ustawy o działalności leczniczej z dnia 15 kwietnia 2011 r. Przepis ten określa, w jaki sposób i na podstawie jakiego aktu dokonać można połączenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (dalej zwanych SPZOZ-ami). Ustęp 3 tego artykułu określa minimalne wymogi, jakie spełniać winien akt o połączeniu - w tym wypadku, zgodnie z art. 66 ust. 2 pkt. 1 wspomnianej ustawy - akt o połączeniu stanowić będzie rozporządzenie. Wniosek dotyczący tego, że ustawa reguluje tylko minimalne warunki jakie spełniać musi akt o połączeniu, wynika wprost z brzmienia art. 66 ust. 3, w którym użyto słowa „w szczególności”. Gdyby owo sformułowanie nie zostało zawarte w treści przepisu, katalog elementów treściowych stawianych aktowi o połączeniu miałby charakter zamknięty i wyczerpujący, bez możliwości rozszerzenia takiego aktu o elementy dodatkowe.

W sytuacji natomiast, gdy w wyniku tego rodzaju konstrukcji przepisu użyte zostało sformułowanie „w szczególności”, przyjęć należy stanowczo, że akt o połączeniu (rozporządzenie) może regulować kwestie związane z połączeniem SPZOZ-ów bardziej szczegółowo i szerzej aniżeli wynika z brzmienia ustawy - dopuszcza to bowiem sam ustawodawca. Jednocześnie w art. 66 ust. 6 wspomnianej ustawy, połączenie, o którym mowa w ust. 1, następuje bez przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego podmiotu

przejmowanego. Przepis ten może być interpretowany jednakże dwojako - albo jako zakaz likwidacji podmiotu przejmowanego albo stricte jako ułatwienie formalnego przeprowadzenia połączenia się SPZOZ-ów, nie wykluczające jednak możliwości faktycznego ograniczenia lub nawet zaprzestania działalności (w perspektywie czasu) podmiotu przejętego. Powstaje więc konieczność gruntownej analizy podstaw i następstw wydania aktu o połączeniu (rozporządzenia).

Wymogi legislacyjne, jakie stawia się projektom aktów prawnych wydawanych w ramach swoich kompetencji przez organy administracji rządowej - ministra, określone zostały w uchwale nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. „Regulamin pracy Rady Ministrów”. Stosownie do § 20 ust. 1 te same uchwały do opracowania, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wnoszenia do rozpatrzenia projektu dokumentu rządowego jest uprawniony między innymi członek Rady Ministrów, stosownie do zakresu swojej właściwości, zwany także „organem wnioskującym”. Przed dokumentem rządowym lub aktem normatywnym zgodnie z § 19 ust. 1 pkt. 3 rozumieć należy między innymi projekt rozporządzenia ministra. Podstawy uzasadniające przygotowanie projektu dokumentu urzędowego w sprawie określa § 24 wspomnianej uchwały, z którego wynika, że organ wnioskujący podejmuje prace nad projektem dokumentu rządowego, jeżeli opracowanie danego dokumentu wynika w szczególności z:

1. obowiązujących przepisów;
2. konieczności wdrożenia lub wykonania prawa Unii Europejskiej;
3. przyjętych strategii lub programów;
4. dokonanych analiz i ocen stanu prawnego lub sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym uwzględniających konsultacje zagadnień z danej dziedziny życia społeczno-gospodarczego.

Przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu dokumentu rządowego, o którym mowa w § 19 ust. 1, zwanego dalej „projektem aktu normatywnego” oraz projektu założeń projektu ustawy organ wnioskujący dokonuje oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych ich wydania. Zgodnie z § 27 uchwały wraz z projektem aktu normatywnego organ wnioskujący opracowuje uzasadnienie projektu. Uzasadnienie projektu aktu normatywnego powinno:

1. wyjaśniać potrzebę i cel wydania aktu;
2. przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana;
3. wykazywać różnicę między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (przewidywane skutki prawne wejścia aktu w życie);

4. zawierać:

- a. oświadczenie organu wnioskującego co do zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej,
- b. ocenę organu wnioskującego, czy projekt aktu podlega notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu.

Odnosząc powyższe rozważania teoretyczne na grunt przesłanego projektu rozporządzenia oraz jego uzasadnienia stwierdzić trzeba, iż samo rozporządzenie zawiera jedynie podstawowe tj. minimalnie wymagane, stosownie do art. 66 ustawy o działalności leczniczej, unormowania dotyczące połączenia wskazanych w nim SPZOZ-ów i nie reguluje w sposób szczegółowy istotnych dla dalszego funkcjonowania RCKiK w Raciborzu kwestii, zwłaszcza w zakresie mienia podmiotu przejmowanego (ogranicza się jedynie do wskazania, że mienie to stanie się własnością RCKiK w Katowicach) i zagadnień personalnych (tutaj też zawiera jedynie odesłanie do art. 23¹ KP i mówi o przejściu pracowników RCKiK w Raciborzu do RCKiK w Katowicach). Ustawa zaś dopuszcza uregulowanie tychże kwestii w sposób bardziej szczegółowy, wprost stanowiąc, iż akt o połączeniu zawiera postanowienia „w szczególności” o przejściu mienia podmiotu przejmowanego (ustawa więc odsyła do aktu o połączeniu, jako dokumentu uszczegółwiającego te kwestie). Przedstawione zaś uzasadnienie projektu, w ocenie Zarządu Regionu Śląsko- Dąbrowskiego, nie odpowiada wymogom stawianym w wyżej powołanych przepisach Regulaminu pracy Rady Ministrów i z racji jego braków nie pozwala na akceptację projektu rozporządzenia.

Całokształt uzasadnienia ogranicza się do bardzo ogólnikowych sformułowań sprowadzających się do następujących wniosków:

- RCKiK w Raciborzu posiada zadłużenie i jest w złej sytuacji finansowej
- zasięg działania RCKiK w Raciborzu jest niewielki;
- RCKiK w Raciborzu posiada nadmiar krwi, którą niekiedy trzeba było zniszczyć;

Z kolei RCKiK w Katowicach:

- jest jednostką dużą
- znajduje się w dobrej sytuacji materialnej
- jest w stanie przejąć RCKiK w Raciborzu i uczynić z niego sprawnie działający oddział terenowy.

Z przesłanek tych projektodawca wywodzi dalece ogólną konkluzję, iż połączenie poprawi dystrybucję krwi, wpłynie na racjonalizację kosztów funkcjonowania publicznej służby krwi, i doprowadzi do skuteczniejszego i bardziej efektywnego zarządzania aktywami i personelem.

Powyższe wnioski, wbrew wymogom określonym w § 27 Regulaminu pracy Rady Ministrów, są tak dalece ogólne, że w zasadzie opatrzyć można by nimi każdy postulowany do wejścia w życie projekt aktu normatywnego i tym samym nie pozwalają ocenić jakie skutki socjalne i pracownicze będzie mieć połączenie.

Połączenie jako takie wywierać będzie skutki tak dla osób korzystających z RCKiK w Raciborzu, ale przede wszystkim na jego pracowników. Gruntowej analizie poddać trzeba więc celowość dokonania połączenia obu podmiotów. W ocenie Zarządu Regionu Śląsko - Dąbrowskiego NSZZ „Solidarność”, przy takim brzmieniu uzasadnienia projektu rozporządzenia, brak jest jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, że połączenie obu podmiotów nie wpłynie negatywnie na sytuację pracowników, zwłaszcza, że w kilku miejscach uzasadnienia akcentuje się konieczność podjęcia radykalnych działań naprawczych i efektywnego zarządzania personelem.

Z uzasadnienia projektu ani dołączonej do niego Oceny Skutków Regulacji (OSR) nie wynika na podstawie jakich konkretnie danych, analiz, opinii czy też badań przyjęto konieczność połączenia obu SPZOZów i w oparciu o jakie przesłanki przyjmuje się, że połączenie to doprowadzi do pozytywnych następstw, o których mowa w uzasadnieniu. Połączenie dwóch istotnych dla województwa śląskiego regionalnych centrów służby krwi (wbrew temu co wskazano w uzasadnieniu RCKiK w Raciborzu obsługuje bardzo znaczący region w województwie, w tym miasta powyżej 100 000 mieszkańców) wymaga przeprowadzenia gruntowych analiz, ocen, kontroli i konsultacji. RCKiK w Raciborzu jest podmiotem posiadającym znaczące aktywa majątkowe, w tym nowy, warty miliony złotych budynek, w którym mieści się siedziba tej jednostki. Proces analiz i konsultacji powinien poprzedzać samo opracowanie projektu aktu o połączeniu. W uzasadnieniu projektu brak jest odniesienia, na jakich konkretnie wartościach i danych (w tym kwotowych i procentowych), oparł się Minister Zdrowia przystępując do opracowania projektu rozporządzenia. Pod uwagę wziąć trzeba uregulowania art. 51 i nast. ustawy o działalności leczniczej, który określa zasady gospodarki finansami SPZOZ-u, w tym zasady pokrywania ujemnego wyniku finansowego i możliwości pozyskiwania środków na jego pokrycie, w tym ze strony podmiotu tworzącego.

Uznając, że RCKiK w Raciborzu znajduje się w złej sytuacji finansowej i że połączenie to jedyna droga do jej poprawy, nie podaje się żadnych konkretnych danych. Pomija się także, z niewiadomych względów, iż zasadniczą przyczyną powstania zadłużenia jest przede wszystkim realizowana przez RCKiK w Raciborzu inwestycja w nowy budynek, która to inwestycja realizowana była za wiedzą i każdorazową zgodą Ministerstwa Zdrowia

w zakresie planowania finansowego i zwiększających się kosztów inwestycji. Pomija się także, że zadłużenie RCKiK w Raciborzu w porównaniu z sytuacją finansową innych SPZOZ-ów na terenie Polski i województwa nie jest aż tak wysokie. Istnieją podmioty z zadłużeniem sięgającym setek milionów złotych, które nie są restrukturyzowane, a dostają rządowe środki na poprawę finansową. W uzasadnieniu projektu rozporządzenia nie podaje się nawet przybliżonych danych dotyczących zadłużenia RCKiK w Raciborzu i ocena jego sytuacji ekonomicznej ogranicza się do ogólników. Akcentuje się konieczność dokonania zmian o charakterze naprawczym, także bez bardziej szczegółowego wskazania jakie będą wynikać z tego skutki (ocena skutków jest jednym z wymogów stawianych uzasadnieniu projektu dokumentu rządowego). Jeśli Minister wysuwa tak dalece idące wnioski o pozytywnym oddziaływaniu zmian na sytuację RCKiK w Raciborzu to znaczy, że wnioski takie poparte musiały być na jakichś konkretnych podstawach i danych - niestety nie poddano ich w uzasadnieniu, a zatem nie można zapoznać się odpowiednio z powodami przyjęcia wyłącznie pozytywnych następstw połączenia. Uzasadniając połączenie przy użyciu argumentu o nadwyżkach krwi w RCKiK w Raciborzu i jej niedoborach w RCKiK w Katowicach, nie bierze się pod uwagę sygnałów jakie Ministerstwo Zdrowia już otrzymywało, a mianowicie, że RCKiK w Katowicach posiadając niedobory krwi praktycznie nie zwracało się do RCKiK w Raciborzu o jej udostępnienie, a zwracało się o to przykładowo do RCKiK w Raciborzu centrum małopolskie. Pod wątpliwość zatem poddać należy założenie, że połączenie tych konkretnych podmiotów poprawi dystrybucję krwi. W uzasadnieniu projektu nie jest w ogóle poddana analizie specyfika regionu. Katowice i Racibórz to miasta oddalone od siebie blisko o 80 km. Jeśli w ramach postulowanego planu naprawczego dojdzie do likwidacji pewnych pracowni w RCKiK w Raciborzu, określone czynności lub badania wykonać będzie można wyłącznie w Katowicach, co skutkować będzie poniesieniem w efekcie większych kosztów i przedłużeniem się czasu wykonywania badań. Nie wiadomo skąd Minister wywodzi, że odsetek zniszczeń krwi w RCKiK w Raciborzu jest duży - w ocenie tego centrum nie przekracza on średniej krajowej, a mógłby być jeszcze niższy, gdyby prawidłowo odbywała się współpraca ze strony RCKiK w Katowicach. Nie określono w rozporządzeniu ani w jego uzasadnieniu co planowane jest w perspektywie czasowej z majątkiem RCKiK w Raciborzu, brak jest jakichkolwiek gwarancji czy też chociażby ram pozwalających ustalić jak majątek ten będzie zagospodarowany, czy zostanie utrzymany czy też dokonane zostaną nim po połączeniu pewne rozporządzenia. Jeśli połączenie ma mieć efekt pozytywny, to z pewnością została opracowana analiza założenia działań o charakterze naprawczym po połączeniu (bez niej przecież nie można wywodzić

racjonalnych wniosków o skutkach połączenia – brak jest jednakże odniesienia się do tego w uzasadnieniu projektu).

Nie jest także brany pod uwagę aspekt społeczny i lokalny przy ocenie konieczności i skutków połączenia obu jednostek, gdzie plany ich połączenia spotykają się radykalnym sprzeciwem tak pacjentów, organów samorządowych jak i dawców - nie ulega wątpliwości, że organy administracji rządowej powinny ten aspekt brać pod uwagę na równi z aspektem ekonomicznym (choć także i ten, co wynika z uzasadnienia, nie został dokładnie przeanalizowany).

Wreszcie - co najistotniejsze - uzasadnienie wskazuje, że wydanie rozporządzenia i połączenie podmiotów nie wypłynie na rynek pracy, a pracownicy RCKiK w Raciborzu w trybie art. 23¹ KP staną się pracownikami RCKiK w Katowicach. Jest to sformułowanie oczywiście mające wprost odzwierciedlenie w treści ustawy o działalności leczniczej, ale samo rozporządzenie ani jego uzasadnienie nie reguluje w jakikolwiek sposób tego jakie będą następstwa połączenia dla pracowników w dalszej perspektywie czasowej. Wiadomym jest, że samo przejście zakładu pracy na nowego pracodawcę nie może być powodem rozwiązania stosunków pracy z pracownikami (art. 23¹§ 6 KP). Jednakże po połączeniu, zmiany organizacyjne z powodów ekonomicznych wynikających z takiego przejścia zakładu pracy, mogą w ocenie pracodawcy uzasadniać redukcję etatów. Tutaj szczególny niepokój budzić musi silnie akcentowany w uzasadnieniu projektu rozporządzenia postulat radykalnych działań naprawczych i optymalizacji zarządzania personelem. W powiązaniu z brakiem jakichkolwiek dalszych postanowień co do planowanej organizacji RCKiK w Raciborzu po połączeniu, jego struktury organizacyjnej i personalnej, brakiem jakiegokolwiek planu lub założeń w tej kwestii (gdyby takowy istniał, projekt rozporządzenia lub jego uzasadnienie odnosiłby się do niego) sytuacja pracowników RCKiK w Raciborzu jest wysoce niepewna i zachodzi duże prawdopodobieństwo, że kierując się postulatem „optymalizacji zarządzania” po połączeniu dojdzie do licznych zwolnień pracowniczych, co wywoła nie tylko szkodliwe skutki dla samych pracowników, ale także i pacjentów, którzy od lat korzystają ze specjalistycznej wiedzy doświadczonych pracowników RCKiK w Raciborzu. Po ich zwolnieniu większość pacjentów zmuszona będzie dojeżdżać do Katowic. Zarząd Regionu Śląsko-Dąbrowskiego NSZZ „Solidarność” wyraźnie wskazuje na konieczność dogłębnej analizy i przedstawienia jej efektów **przed wydaniem rozporządzenia** w zakresie sytuacji pracowników RCKiK w Raciborzu po połączeniu. Za celowe uznajemy wprowadzenie gwarancji zatrudnienia po połączeniu, tak aby wskazany w rozporządzeniu status pracowników miał rzeczywiście realne znaczenie i nie odnosił się wyłącznie do chwili

połączenia. Pracownicy boją się marginalizacji i zwolnień - co zrozumiałe z racji tego, że ich dotychczasowy zakład pracy stanie się jednostką podległą innej jednostce i to jej oddziałowi terenowemu.

Zdumienie budzi i niepokój strony związkowej ekspresowe tempo wprowadzenia w życie projektowanego rozporządzenia, w szczególności rezygnacja z okresu vacatio legis, co budzi poważne zastrzeżenia co do zgodności projektowanego aktu normatywnego w Konstytucję. Przy tak istotnych brakach informacyjnych i braku wszechstronnej analizy problemu wydanie tego aktu normatywnego nie tylko może nie spełnić oczekiwań ujętych w uzasadnieniu, co wręcz prowadzić może do skutków szkodliwych

Zarząd Regionu Śląsko-Dąbrowskiego NSZZ „Solidarność” wskazuje na konieczność bezpośrednich spotkań strony rządowej ze stroną związkową tak na szczeblu wojewódzkim jak i centralnym. Należy wysłuchać stanowiska strony pracowniczej i środowisk lokalnych, aby móc podjąć racjonalną decyzję i na jej podstawie wydać akt normatywny, który przyniesie postulowane w nim efekty. W chwili obecnej prace legislacyjne prowadzone są pośpiesznie i bez odpowiednich konsultacji. Uprzedzamy, że uchwalenie rozporządzenia bez wcześniejszego dokładnego omówienia podstaw i następstw jego wydania wywoła z pewnością duże wzburzenie społeczne, a organy władzy publicznej powołane są by służyć obywatelom.


Gdańsk, 11 sierpnia 2015 r.

Prezydium KK

NSZZ „Solidarność”

SEKRETARZ

KK NSZZ „Solidarność”


Ewa Zydorek