



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 27 lipca 2016 r.

Pozycja 464

POSTANOWIENIE

z dnia 20 lipca 2016 r.

Sygn. akt Tw 4/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący i sprawozdawca
Piotr Tuleja
Andrzej Wróbel,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych o zbadanie zgodności:

rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 lutego 2012 r. w sprawie sposobu przeprowadzania konkursu na niektóre stanowiska kierownicze w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą (Dz. U. poz. 182) w związku z art. 49 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 618, ze zm.) z art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi.

UZASADNIENIE

W dniu 2 marca 2016 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych (dalej: Rada) o zbadanie zgodności rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 lutego 2012 r. w sprawie sposobu przeprowadzania konkursu na niektóre stanowiska kierownicze w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą (Dz.U.182; dalej: rozporządzenie) w związku z art. 49 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U.2015.618, ze zm.; dalej: ustawa o działalności leczniczej) z art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.2016.263; dalej: ustawa o TK) wniosek przedstawiony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3–5 Konstytucji, podlega wstępnemu rozpoznaniu. Na tym etapie postępowania Trybunał Konstytucyjny na posiedzeniu niejawnym (art. 81 ust. 1 ustawy o TK) w składzie trzech sędziów (art. 44 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o TK) bada, czy wniosek spełnia wymagania przewidziane w ustawie o TK (art. 60-62 ustawy o TK), czy nie jest oczywiście bezzasadny (art. 77 ust. 3 pkt 3 ustawy o TK), a w szczególności, czy zaskarżony akt norma-

tywny dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy (art. 191 ust. 1 pkt 3-5 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji). Ponadto, wstępne rozpoznanie zapobiega nadaniu biegu wnioskowi w sytuacji, gdy postępowanie wszczęte przed Trybunałem Konstytucyjnym podlegałoby umorzeniu z powodu zbędności lub niedopuszczalności wydania orzeczenia (art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o TK), a także, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia (art. 77 ust. 3 pkt 5 ustawy o TK). Tym samym wstępne rozpoznanie wniosku umożliwia – już w początkowej fazie postępowania – wyeliminowanie spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygania.

2. Wniosek Rady odnosi się do dwóch aktów prawnych.

2.1. Przedmiotem kontroli w rozpatrywanej sprawie jest art. 49 ustawy o działalności leczniczej.

2.2. Zgodnie z tym przepisem ustawy:

„1. W podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą przeprowadza się konkurs na stanowisko: 1) kierownika; 2) zastępcy kierownika, w przypadku gdy kierownik nie jest lekarzem; 3) ordynatora; 4) naczelniej pielęgniarki lub przełożonej pielęgniarek; 5) pielęgniarki oddziałowej.

2. Konkurs na stanowisko kierownika oraz zastępcy kierownika ogłasza podmiot tworzący, a na pozostałe stanowiska – kierownik.

3. Jeżeli do konkursu nie zgłosiło się co najmniej dwóch kandydatów lub w wyniku konkursu nie wybrano kandydata albo z kandydatem wybranym w postępowaniu konkursowym nie nawiązano stosunku pracy albo nie zawarto umowy cywilnoprawnej, odpowiednio podmiot tworzący lub kierownik ogłasza nowy konkurs w okresie 30 dni od dnia zakończenia postępowania w poprzednim konkursie.

4. Jeżeli w wyniku postępowania w dwóch kolejnych konkursach kandydat nie został wybrany z przyczyn określonych w ust. 3, odpowiednio podmiot tworzący albo kierownik nawiązuje stosunek pracy albo zawiera umowę cywilnoprawną z osobą przez siebie wskazaną po zasięgnięciu opinii komisji konkursowej.

5. Z kandydatem wybranym w drodze konkursu lub wskazanym w trybie ust. 4 na stanowisko określone w ust. 1 pkt 2-5 kierownik nawiązuje stosunek pracy na podstawie umowy o pracę.

6. Z kandydatem na stanowisko określone w ust. 1, wybranym w drodze konkursu lub wskazanym w trybie ust. 4, nawiązuje się stosunek pracy albo zawiera umowę cywilnoprawną na 6 lat. Okres ten może być przedłużony do 8 lat, jeżeli do osiągnięcia wieku emerytalnego pracownikowi brakuje nie więcej niż 2 lata.

7. W przypadku gdy zgodnie z regulaminem organizacyjnym oddziałem kieruje lekarz niebędący ordynatorem, na stanowisko lekarza kierującego oddziałem konkursu nie przeprowadza się.

8. Minister właściwy do spraw zdrowia określi, w drodze rozporządzenia: 1) sposób przeprowadzania konkursu, o którym mowa w ust. 1, 2) skład oraz tryb i warunki powoływania i odwoływania komisji konkursowej, 3) ramowy regulamin przeprowadzania konkursu, o którym mowa w ust. 1 kierując się potrzebą zapewnienia przejrzystości procedury konkursowej”.

2.3. Zdaniem Rady minister przekroczył zakres delegacji ustawowej, gdyż „samowolnie i bezpodstawnie stworzył i przypisał sobie nową wytyczną”.

2.4. Trybunał stwierdza, że tak sformułowany zarzut jest oczywiście bezzasadny, gdyż dostrzeżone przez wnioskodawcę rzekome przekroczenie przez Ministra Zdrowia zakresu upoważnienia ustawowego z art. 49 ustawy o działalności leczniczej powinno zostać powiązane z właściwymi przepisami rozporządzenia, nie zaś z rozporządzeniem (jako aktem w całości). Jeśli bowiem, jak twierdzi Rada, minister unormował aktem wykonawczym materię nieobjętą upoważnieniem ustawy, to za niezgodne z ustawą zasadniczą należałoby uznać konkretnie wskazane przepisy rozporządzenia, których ustanowienie wykracza poza zakres ustawowego umocowania (art. 92 ust. 1 Konstytucji).

2.5. Okoliczności powyższe są podstawą odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu (art. 77 ust. 3 pkt 3 ustawy o TK).

3. Rada zaskarżyła także w całości akt wykonawczy do ustawy o działalności leczniczej.

3.1. Rozporządzenie obejmuje 18 jednostek redakcyjnych oraz załącznik, jego treścią jest uregulowanie sposobu przeprowadzania konkursu na niektóre stanowiska kierownicze w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą.

3.2. Rada zarzuca rozporządzeniodawcy, że w zakwestionowanym akcie wykonawczym „wyłączono udział przedstawiciela samorządu pielęgniarskiego w postępowaniu dotyczącym stanowiska kierownika leczniczego” oraz, że „zmieniono i rozszerzono skład komisji konkursowej w postępowaniach dotyczących obsady stanowisk pielęgniarki naczelnej lub przełożonej pielęgniarek, a także w przypadku konkursu na pielęgniarkę oddziałową. Rozszerzenie polegało na wprowadzeniu od trzech do sześciu przedstawicieli kierownika podmiotu leczniczego (...)”, co skutkowało tym, że uzyskał on „instytucjonalnie gwarantowaną większość w składzie każdej z komisji”.

3.3. Takie działanie rozporządzeniodawcy, zdaniem Rady, narusza art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

3.4. W odniesieniu do zagadnienia sposobu przeprowadzania konkursu na wskazane stanowiska kierownicze w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą Trybunał podkreśla, że Rada może czynić przedmiotem kontroli przepisy dotyczące konkursów, jeśli dodatkowo wykaże, iż stawiane wobec tych przepisów zarzuty niezgodności z Konstytucją dotyczą spraw objętych jej zakresem działania.

3.5. Tymczasem Trybunał ustalił, że powołane przez wnioskodawcę wzorce kontroli, tj. zasada praworządności (art. 7 Konstytucji) oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji, wyznaczają zasady wydawania aktów wykonawczych do ustawy, mają charakter ustrojowy. O ile więc Rada może kwestionować przepisy rozporządzenia dotyczące konkursu na stanowiska kierownicze w podmiocie leczniczym, o tyle stawianie pod adresem tych przepisów zarzutów niezgodności z art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji – w kontekście przestrzegania zasad konstytucyjnych odnoszących się do rozdzielenia materii ustawowej i rozporządzeniowej – w oczywisty sposób nie należy do spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy.

3.6. Trybunał uznaje tym samym, że Rada, występując z wnioskiem w niniejszej sprawie, wykracza poza zakres swojej kompetencji do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 191 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

3.7. Okoliczność powyższa stanowi podstawę odmowy nadania dalszego biegu wnioskowi (art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o TK).

4. Wnioskodawca kwestionuje rozporządzenie również dlatego, że w jego ocenie „właściwa realizacja prawa socjalnych (...) wymaga kompetentnej kadry, służącej państwu, społeczeństwu i obywatelowi”. Niewłaściwe ukształtowanie postępowań konkursowych, zdaniem Rady, znacznie osłabia prawa obywateli do służby zdrowia.

4.1. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że organizacje zawodowe jako zrzeszenia przedstawicieli określonego zawodu (np. zaufania publicznego) mogą domagać się kontroli wyłącznie tych aktów normatywnych, które dotyczą spraw objętych zakresem działania tychże organizacji (art. 191 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji), tj. spraw odnoszących się do wykonywania określonej profesji przez członków organizacji w kontekście przysługujących im uprawnień i ciążących na nich obowiązków (zob. postanowienie TK z 20 grudnia 2005 r., sprawa Tw 12/05, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 179 oraz powołane tam orzeczenia). To zatem konieczność obrony celów ściśle zawodowych stanowi *ratio* przyznania ogólnokrajowym władzom tychże organizacji legitymacji ograniczonej rzeczowo, pozostawiając podmiotom legitymowanym generalnie (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji) inicjowanie kontroli norm, uzasadnione ochroną interesu ogólnospołecznego (ogólnonarodowego).

4.2. Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał w swoim orzecznictwie, przyznanie uprawnień do inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm trzem różnym podmiotom, ale w obrębie jednego przepisu ustawy zasadniczej (art. 191 ust. 1 pkt 4) oznacza, że intencją ustrojodawcy było zwrócenie uwagi na szczególnie rodzaj interesów związanych z działalnością podmiotów legitymowanych. Są to – odpowiednio – interesy pracodawców w związku z zatrudnianiem pracowników, interesy pracownicze oraz interesy związane z wykonywaniem zawodu (por. postanowienia z: 17 marca 2003 r., sprawa Tw 63/02, OTK ZU nr 1/B/2003, poz. 11; 25 lutego 2003 r., sprawa Tw 77/02, OTK ZU nr 3/B/2003, poz. 163; 19 marca 2003 r., sprawa Tw 73/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 80; 21 maja 2003 r., sprawa Tw 6/03, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 85; 28 stycznia 2004 r., sprawa Tw 74/02, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 2; 30 marca 2004 r., sprawa Tw 10/03, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 6 oraz 14 kwietnia 2004 r., sprawa Tw 22/03, OTK ZU nr 2/B/2004, poz. 105).

4.3. Oceniając wniosek z punktu widzenia przedstawionych wymogów formalnych warunkujących jego merytoryczne rozpoznanie, Trybunał stwierdza, że wnioskodawca występuje w interesie ogólnospołecznym, tj. w trosce o pacjentów, nie zaś w interesie członków organizacji zawodowej – pielęgniarek i położnych.

4.4. Trybunał uznaje tym samym, że Rada, występując z wnioskiem w niniejszej sprawie, wykracza poza zakres swojej kompetencji do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 191 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

4.5. Okoliczność powyższa stanowi podstawę odmowy nadania dalszego biegu wnioskowi (art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o TK).

W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił jak na wstępie.