



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 20 stycznia 2016 r.

Pozycja 42

POSTANOWIENIE

z dnia 28 lipca 2015 r.

Sygn. akt Ts 207/14

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej A.C. w sprawie zgodności:

- 1) art. 2 ust. 2, art. 12 ust. 3 i 4, art. 37 ust. 1, art. 38 pkt 5 lit. a oraz pkt 7 i art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 219, poz. 1708, ze zm.);
- 2) § 11 ust. 3, 4, 8 i 9 oraz § 12 ust. 1-4 Regulaminu wyborów do organów izb lekarskich, na stanowiska w tych organach i trybu odwoływania członków tych organów i osób zajmujących stanowiska w tych organach oraz wyborów komisji wyborczych (załącznik do uchwały nr 12 X Krajowego Zjazdu Lekarzy z dnia 29 stycznia 2010 r.) z:
art. 2, art. 17 ust. 1, art. 20, art. 21 ust. 1, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 60, art. 64 ust. 1-3, art. 65 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 29 lipca 2014 r., sporządzonej przez pełnomocnika, A.C. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność z Konstytucją przepisów zawartych w dwóch aktach normatywnych, tj. w ustawie z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 219, poz. 1708, ze zm.; dalej: u.i.l.) oraz w załączniku do uchwały nr 12 X Krajowego Zjazdu Lekarzy z dnia 29 stycznia 2010 r. – Regulamin wyborów do organów izb lekarskich, na stanowiska w tych organach i trybu odwoływania członków tych organów i osób zajmujących stanowiska w tych organach oraz wyborów komisji wyborczych (dalej: regulamin). Podstawa i przedmiot skargi zostały przez skarżącego określone w taki sposób, że zarzut niezgodności z art. 20, art. 21 ust. 1, art. 22, art. 60, art. 64 ust. 1-3 i art. 65 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji skierował on przeciwko unormowaniom:

- 1) art. 12 ust. 3 i 4 oraz art. 40 ust. 2 u.i.l.;
- 2) § 11 ust. 9 w zw. z § 11 ust. 3, 4 i 8 oraz § 12 ust. 1-4 regulaminu w zw. z art. 38 pkt 5 lit. a, art. 12 ust. 3 i 4 oraz art. 40 ust. 2 u.i.l.;

3) art. 12 ust. 3 i 4, art. 37 ust. 1, art. 38 pkt 7 i art. 40 ust. 2 u.i.l.;

4) § 11 ust. 9 w zw. z § 11 ust. 3, 4 i 8 oraz § 12 ust. 1-4 regulaminu w zw. z art. 38 pkt 5 lit. a, art. 12 ust. 3 i 4, art. 37 ust. 1, art. 38 pkt 7 i art. 40 ust. 2;

5) art. 12 ust. 3 i 4, art. 37 ust. 1, art. 38 pkt 7 i art. 40 ust. 2 u.i.l., w zakresie, w jakim „nie określają w wyborach: delegatów na Krajowy Zjazd Lekarzy, członków Naczelnej Rady Lekarskiej i osób zajmujących stanowiska w Naczelnej Radzie Lekarskiej, jawnych, przejrzystych i precyzyjnych kryteriów wyboru lekarzy dentystów, ani takich procedur wstępnej weryfikacji kandydatów spośród lekarzy dentystów (w szczególności: obowiązku przeprowadzenia konsultacji w środowisku lekarzy dentystów, opiniowania kandydatur przez reprezentatywne gremium złożone z lekarzy dentystów – członków Naczelnej Rady Lekarskiej czy konieczności osiągnięcia konsensusu w gronie lekarzy dentystów odnośnie do zgłaszanych kandydatur)”;

6) § 11 ust. 9 w zw. z § 11 ust. 3, 4 i 8 oraz § 12 ust. 1-4 regulaminu w zw. z art. 38 pkt 5 lit. a oraz art. 12 ust. 3 i 4, art. 37 ust. 1, art. 38 pkt 7 i art. 40 ust. 2 u.i.l., w takim samym zakresie, jak opisany w pkt 5;

7) art. 38 pkt 5 lit. a w zw. z art. 2 ust. 2 u.i.l. w zakresie, w jakim „nie określają wytycznych dotyczących treści regulaminu, w szczególności odnośnie do zapewnienia właściwej reprezentacji lekarzy dentystów i właściwego sprawowania pieczy nad wykonywaniem zawodu lekarza dentysty.

W odniesieniu do unormowań wymienionych w pkt 7 skarżący poszerzył wzorzec ich kontroli także o art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący wystąpił ze skargą konstytucyjną w kontekście następującej sprawy. Skarżący wniósł protest wyborczy w związku z wyborami na stanowisko wiceprezesa Naczelnej Rady Lekarskiej (dalej: NRL) i członka prezydium NRL, przeprowadzonymi na posiedzeniu NRL działającej jako zgromadzenie wyborcze. Protest skarżącego został oddalony przez Naczelny Sąd Lekarski (dalej: NSL) postanowieniem z kwietnia 2014 r. W uzasadnieniu tego orzeczenia NSL stwierdził, że skarżący wniósł protest wyborczy, formułując w nim zarzut naruszenia zasad wynikających z art. 2 ust. 2 u.i.l. Naruszenie to polegać miało na wadliwym zorganizowaniu wyborów lekarza dentysty na stanowisko wiceprezesa NRL i członka Prezydium NRL, co spowodowane było w głównej mierze brakiem należytych konsultacji przedwyborczych ze środowiskiem lekarzy dentystów. Uznając protest za bezzasadny, NSL wskazał, że z treści art. 2 u.i.l. nie wynikają żadne zasady wyłaniania reprezentacji zawodów lekarzy i lekarzy dentystów w organach samorządu. Z woli ustawodawcy określenie tych zasad zostało bowiem powierzone Krajowemu Zjazdowi Lekarzy. NSL podkreślił, że obowiązujące przepisy u.i.l. i regulaminu nie ustanawiają „cenzusu doświadczenia, sprawdzenia wiedzy, czy kompetencji do ubiegania się o funkcje wiceprezesa NRL oraz członka Prezydium NRL”, nie przewidują obowiązku przeprowadzania konsultacji („głosowania kierunkowego”), ani też opiniowania kandydatur przez Komisję Stomatologiczną. W konkluzji NSL stwierdził, że argumentacja skarżącego odnosi się do norm, które powinny obowiązywać w trakcie głosowania. Z tego względu zarzuty sformułowane w proteście skarżącego są raczej postulatami zmiany przepisów wyborczych, nie wskazują natomiast na zaistniałe naruszenia unormowań zawartych w u.i.l. oraz w regulaminie.

W obszernym uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący wyjaśnił, że wszystkie unormowania wskazane jako przedmiot skargi należy potraktować jako podstawę prawną postanowienia wydanego przez NSL. W szczególności taką podstawą były – powołane wprost w treści orzeczenia NSL – art. 2 i art. 38 pkt 5 lit. a u.i.l. To właśnie na podstawie drugiego z wymienionych przepisów u.i.l. został uchwalony regulamin zakwestionowany przez skarżącego. Zdaniem skarżącego również pozostałe zaskarżone przepisy u.i.l. i regulaminu należy uznać za podstawę do dekodowania normy prawnej, w oparciu o którą NSL wydał

rozstrzygnięcie dotyczące protestu wyborczego skarżącego. W dalszej części uzasadnienia skarżący przytoczył liczne argumenty (także historyczne) na uzasadnienie celowości respektowania przez prawodawcę autonomii zawodu lekarza dentysty. Następnie podkreślił normatywny walor postanowień regulaminu, który to akt spełnia – w jego ocenie – wszystkie kryteria stawiane „aktom normatywnym” podlegającym kontroli Trybunału. Zaakcentował również swoją legitymację do wystąpienia ze skargą konstytucyjną, wynikającą ze statusu członka NRL i uczestnika (w aspekcie czynnego i biernego prawa wyborczego) wyborów na stanowiska w Prezydium NRL. W kolejnym punkcie uzasadnienia skarżący poddał ocenie rozwiązania u.i.l. i regulaminu dotyczące proporcjonalnego (parytetowego) mechanizmu wyłaniania reprezentantów lekarzy i lekarzy dentystów w organach ich wspólnego samorządu zawodowego. Zdaniem skarżącego mechanizm ten nie gwarantuje jednak lekarzom dentystom należytej reprezentacji w centralnych organach samorządu, a w konsekwencji jest niezgodny z art. 17 ust. 1 i innymi przepisami Konstytucji statuującymi podmiotowe prawa skarżącego. W tym kontekście skarżący przywołał wolność działalności gospodarczej (art. 22), wolność wykonywania zawodu (art. 65) oraz prawo własności (art. 64). W dalszej części uzasadnienia skarżący wskazał również na art. 60 Konstytucji i statuowane w tym przepisie prawo dostępu do służby publicznej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie przepis (ustawy lub innego aktu normatywnego), na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej wydał w sprawie skarżącego ostateczne orzeczenie naruszające konstytucyjne wolności lub prawa. Zgodnie z zapowiedzią ustrojodawcy wyrażoną w powołanym wyżej przepisie zasady korzystania ze skargi jako środka ochrony wolności i praw precyzuje ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). W myśl art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK obowiązkiem skarżącego jest wyjaśnienie sposobu, w jaki zakwestionowane w skardze unormowania naruszyły przysługujące mu konstytucyjne wolności lub prawa. Przepisy, które skarżący uczynił przedmiotem zaskarżenia, muszą bowiem pozostawać w ścisłym związku z konstytucyjnie gwarantowanymi prawami podmiotowymi skarżącego wskazanymi w skardze jako jej podstawa. Wykazanie powyższej zależności sprowadza się przy tym do uprawdopodobnienia zarzutu, że to w merytorycznej treści zaskarżonych przepisów tkwi przyczyna niedozwolonej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw skarżącego.

Kwestia prawidłowego określenia przez skarżącego przedmiotu i podstawy skargi konstytucyjnej nabiera szczególnego znaczenia w związku z dwiema okolicznościami. Po pierwsze, w postępowaniu prowadzonym przed Trybunałem zastosowanie ma zasada skargowości, zgodnie z którą Trybunał, orzekając, jest związany granicami skargi konstytucyjnej (art. 66 ustawy o TK). Konsekwencją tej zasady jest niemożność korygowania (uzupełnienia) zarówno przedmiotu, jak i podstawy kontroli przez działający z własnej inicjatywy sąd konstytucyjny. Po drugie, poprawne – względem okoliczności sprawy, w związku z którą została wniesiona skarga konstytucyjna – określenie zaskarżonych unormowań odgrywa znaczącą rolę w kontekście następstw ewentualnego merytorycznego orzeczenia Trybunału o ich niekonstytucyjności. Negatywne (stwierdzające niekonstytucyjność) orzeczenie Trybunału prowadzić może bowiem do derogacji konkretnych przepisów (dekodowanych z nich norm prawnych), będących źródłem zaistniałego naruszenia konstytucyjnych wolności i praw. Zakres oddziaływania skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest zatem wyznaczony bezpośrednio przez wskazanie przez skarżącego przedmiotu zaskarżenia.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w sprawach skarg konstytucyjnych dostarcza wielu przykładów świadczących o dopuszczalności zróżnicowania sposobu, w jaki skarżący określa jej przedmiot. I tak, oprócz bezpośredniego wskazania przepisu, z którym skarżący wiąże zarzut naruszenia przysługujących mu konstytucyjnych praw podmiotowych, napotkać można również ujęcie bardziej złożone, polegające na tzw. interpretacyjnym lub zakresowym określeniu przedmiotu skargi. Z pierwszym sposobem mamy do czynienia w sytuacji, w której przedmiotem zaskarżenia skarżący czyni nie tyle konkretny przepis, rozumiany jako jednostka redakcyjna tekstu prawnego, ile wyinterpretowaną z niego (wadliwą – w ocenie skarżącego) normę prawną, względem której skarżący domaga się stwierdzenia jej niekonstytucyjności. Drugi sposób – metoda zakresowa (tzw. skarga na pominięcie prawodawcze) polega zaś na zakwestionowaniu normy prawnej w zakresie, w jakim nie ma ona zastosowania do określonej kategorii stanów faktycznych (adresatów).

Przyjmując co do zasady dopuszczalność skarg ujętych interpretacyjnie, a także skarg na pominięcia prawodawcze, Trybunał wielokrotnie zwracał jednak uwagę na konieczność oddzielenia powyższych przypadków od sytuacji zaniechania legislacyjnego, a więc zarzutu wskazującego na brak określonych unormowań, które – zdaniem skarżącego – powinny występować w obowiązującym stanie prawnym. Tylko w przypadku skargi skierowanej przeciwko przepisom, z których – przy zastosowaniu odpowiednich dyrektyw wykładni – jest możliwe dekodowanie wadliwej (niepełnej) normy prawnej, Trybunał jest właściwy do merytorycznego jej rozpatrzenia i do orzekania o niej. Trybunał nie ma natomiast takiej kompetencji w przypadku, gdy przedmiotem swoich zarzutów skarżący czyni wykazaną lukę w obowiązującym stanie prawnym (zob. np. postanowienie TK z 10 marca 2011 r., Ts 136/10, OTK ZU nr 3/B/2012, poz. 274). Wówczas bowiem Trybunał Konstytucyjny – działając na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o TK – jest upoważniony jedynie do skorzystania z tzw. funkcji sygnalizacyjnej, polegającej na przedstawieniu właściwym organom stanowiącym prawo uwag o stwierdzonej luce w prawie, której usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego w Rzeczypospolitej Polskiej.

Niezależnie od powyższego trzeba podkreślić, że przedmiotem skargi może być wyłącznie takie unormowanie, które było podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie, w związku z którą wniesiono skargę. Powyższe zastrzeżenie wynika wprost z konstrukcji skargi przyjętej przez ustrojodawcę w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Trzeba ponadto zauważyć, że nie każdy przepis, który łączy się merytorycznie z kwestią rozstrzyganą w sprawie skarżącego, może być uznany za podstawę wydanego orzeczenia, w rozumieniu powołanego wyżej przepisu ustawy zasadniczej. W szczególności dotyczy to tych unormowań, które determinują wprowadzenie elementów stanu faktycznego sprawy, jednakże nie są bezpośrednią podstawą rozstrzygnięcia podejmowanego przez sąd lub organ administracji publicznej, naruszającego jego konstytucyjne wolności lub prawa.

Szczegółowa analiza zakwestionowanych w skardze przepisów u.i.l. i regulaminu wskazuje na to, że skarżący posłużył się dwoma – spośród wymienionych wyżej – sposobami określenia przedmiotu swojej skargi. Zarzut niekonstytucyjności skarżący odniósł do tych przepisów bądź bezpośrednio (pkt 1-4 przedmiotu skargi), bądź też w sposób „zakresowy” (pkt 5-7). Niezależnie jednak od powyższego zróżnicowania podobne są argumenty mające przemawiać – zdaniem skarżącego – na rzecz niezgodności tych przepisów z Konstytucją. Opierają się one na wyjściowej tezie o konieczności stworzenia podstaw prawnych do funkcjonowania odrębnej – od korporacji lekarzy – struktury samorządu zawodowego lekarzy dentyków.

Już w tym miejscu Trybunał stwierdza, że tego rodzaju zarzut stawiany kwestionowanym przepisom ma wyłącznie charakter postulatu prawodawczego, którego adresatem nie jest sąd konstytucyjny, lecz ustawodawca. Postulat ten, zważywszy na zakres zmian wymaganych do jego realizacji, przyjmuje przy tym postać propozycji *de lege*

fundamentali ferenda. Tak bowiem ocenić należy oczekiwanie skarżącego dotyczące stworzenia organizacyjnych i kompetencyjnych podstaw prawnych do funkcjonowania odrębnej korporacji zawodowej. W zakresie kompetencji kontrolnych Trybunału nie mieści się jednak merytoryczna analiza, a zwłaszcza realizacja tego typu inspiracji prawodawczych. Taki sposób wyjaśnienia wadliwości (niekonstytucyjności) obowiązujących regulacji nie spełnia tym bardziej wymogu określonego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

W ocenie Trybunału powyższa wada uzasadnienia zarzutów skargi dotyczy wszystkich zakwestionowanych w niej przepisów u.i.l. i regulaminu. Realizacja postulatów wykreowania przez prawodawcę odrębnej struktury samorządu zawodowego lekarzy i lekarzy dentystów może bowiem nastąpić wyłącznie przez ustanowienie nowych przepisów, które dałyby normatywną podstawę dla tego rodzaju instytucji. Wprawdzie efektem takiego działania prawotwórczego byłaby zapewne również modyfikacja treści, bądź nawet derogacja, odpowiednich przepisów u.i.l. i regulaminu, niemniej jednak nie można przyjąć, że tak sformułowany zarzut spełnia wymóg wyjaśnienia niekonstytucyjności przepisów podlegających kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną.

Zdaniem Trybunału analizowana skarga nie spełnia także wymogu wykazania niezbędnego związku między treścią kwestionowanych w niej przepisów, orzeczeniem wydanym w sprawie, w kontekście której skarga została wniesiona, oraz konstytucyjnymi wolnościami lub prawami wskazanymi jako podstawa skargi (wzorzec kontroli). Wykazanie takiego związku jest zaś niezbędnym warunkiem dopuszczalności kwestionowania przepisów za pomocą skargi konstytucyjnej.

W pierwszym rzędzie należy stwierdzić, że zasadnicze zastrzeżenia budzi teza skarżącego o oparciu postanowienia NSL na wszystkich zakwestionowanych w skardze przepisach u.i.l. i regulaminu. Przypomnieć należy, że orzeczenie to wydane zostało w procedurze kontroli ważności wyborów na stanowiska wiceprezesa NRL i członka Prezydium NRL, w związku z protestem wyborczym wniesionym przez skarżącego. W ocenie Trybunału nie można jednak przyjąć, że podstawą prawną orzeczenia oddalającego ten protest są przepisy „konstrukcyjne” dotyczące określenia kształtu organizacyjnego całej struktury, w skład której wchodzi organy wybierane przez członków korporacji zawodowej lekarzy i lekarzy dentystów. Należy ponadto zauważyć, że część przepisów zakwestionowanych przez skarżącego nie pozostaje w ogóle w związku treściowym z orzeczeniem wydanym w sprawie skarżącego. W szczególności związku takiego nie wykazują unormowania u.i.l. i regulaminu dotyczące wyłaniania innych – aniżeli organy wybierane na posiedzeniu NRL – ciał przedstawicielskich samorządu lekarzy i lekarzy dentystów. Zastrzeżenie to dotyczy więc chociażby art. 12 ust. 3 u.i.l., czy też § 11 ust. 3, 4 i 8 oraz § 12 ust. 1 i 3 regulaminu.

Ponadto Trybunał zwraca uwagę, że istota zarzutów skarżącego sformułowanych w proteście wyborczym, a w konsekwencji również w treści analizowanej skargi, sprowadza się do wykazania braku odpowiednich unormowań, które zapewniłyby właściwy mechanizm selekcji kandydatów do organów kreowanych w wyborach. W szczególności skarżący wytknął brak podstaw prawnych do stworzenia procedury wstępnej weryfikacji kandydatów spośród lekarzy dentystów, w skład której to procedury wchodziłyby m.in. „obowiązkowa konsultacja w środowisku lekarzy dentystów” czy „opiniowanie kandydatur przez reprezentatywne gremium złożone z lekarzy dentystów. Wprawdzie skarżący powyższy zarzut ujął w sposób pozornie „zakresowy”, niemniej należy ponownie stwierdzić, że z jego treści wynika w istocie jedynie próba wykazania braku regulacji, która spełniałaby oczekiwania skarżącego odnośnie do przebiegu procedur wyborczych przeprowadzanych w ramach struktury samorządu zawodowego. Tak ujęty przedmiot zaskarżenia, sprowadzający się w istocie do próby wykazania niekonstytucyjności zaniechania prawodawczego, nie mieści się jednak w zakresie kontrolnych kompetencji Trybunału.

Zasadnicze zastrzeżenia Trybunału wzbudza również sposób określenia przez skarżącego podstawy skargi, a więc konstytucyjnych wolności lub praw, z którymi w sprzeczności miałyby pozostawać zarówno zaskarżone przepisy u.i.l. i regulaminu, jak i wydane na ich podstawie ostateczne orzeczenie NSL. Trybunał nie podziela przekonania skarżącego, jakoby – w kontekście sprawy, w związku z którą wniósł on skargę – adekwatnym wzorcem kontroli mogły być unormowania art. 21 ust. 1, art. 22, czy też art. 64 ust. 1-3 Konstytucji. W szczególności nie sposób przyjąć, że orzeczenie oddalające protest wyborczy skarżącego wykazuje bezpośrednie (negatywne) oddziaływanie na sferę jego podmiotowych praw związanych z wolnością działalności gospodarczej czy też prawem własności i innymi prawami majątkowymi. W ocenie Trybunału skarżący nie przedstawił również racjonalnych argumentów przemawiających na rzecz tezy o niedozwolonym ograniczeniu w ten sposób przysługującej mu wolności wyboru i wykonywania zawodu.

W ocenie Trybunału argumentacja skargi nie spełnia też wymagania określonego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK w odniesieniu do art. 60 Konstytucji i statuowanego w nim obywatelskiego prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. W przypadku analizowanej skargi prawo to skarżący wydaje się utożsamiać z wymogiem zapewnienia mu, jako osobie zrzeszonej w korporacji zawodowej, możliwości pełnienia funkcji w wybieralnych organach tej struktury. W ocenie Trybunału pozbawione podstaw jest jednak uzasadnienie przez skarżącego sposobu naruszenia tak rozumianego prawa. Przede wszystkim należy podkreślić, że gwarancja konstytucyjna nie dotyczy sytuacji, w której pełnienie danej funkcji publicznej uzależnione jest w pierwszej kolejności od pozytywnej dla aspirującego decyzji wyborczej. Innymi słowy, okoliczność nieobjęcia przez kandydata funkcji w organie przedstawicielskim korporacji zawodowej z uwagi na negatywny werdykt wyborczy nie może być jeszcze utożsamiana z niedozwolonym ograniczeniem prawa określonego w art. 60 Konstytucji. Ponadto, zakwestionowanie przez skarżącego podstaw prawnych, na jakich przeprowadzone zostały wybory na stanowiska wiceprezesa NRL i członka Prezydium NRL, jest wadliwe z dwóch powodów. Po pierwsze, dokonana przez skarżącego krytyczna analiza obowiązujących unormowań u.i.l. i regulaminu nie uwzględnia treści tych przepisów, które jednoznacznie nakierowane są właśnie na zapewnienie „proporcjonalnej” („parytetowej”) reprezentacji w organach korporacji lekarzy także przedstawicieli grupy zawodowej, do której należy skarżący (zob. art. 12 ust. 4, art. 40 ust. 2 u.i.l., § 11 ust. 9 w zw. z ust. 8 oraz § 12 ust. 2 i 4 regulaminu). Kwestionując konstytucyjność tych przepisów, skarżący powinien bowiem szczegółowo wykazać, że przyjęty *de lege lata* mechanizm w istocie prowadzi do niemożności korzystania z prawa wyrażonego w art. 60 Konstytucji, i to niezależnie od wyniku wyborczego uzyskanego przez danego kandydata. Trybunał ponownie podkreśla jednak, że podstawą zarzutu niekonstytucyjności przywołanych wyżej przepisów nie może być argument o konieczności stworzenia odrębnej korporacji zawodowej lekarzy dentystów. Jak to już Trybunał wyjaśnił, tego rodzaju postulat normatywny skarżącego nie jest przydatny do oceny zgodności z Konstytucją obowiązujących przepisów u.i.l. oraz regulaminu.

Wadliwe wykonanie obowiązku wskazania sposobu naruszenia konkretnych konstytucyjnych praw podmiotowych przysługujących skarżącemu uniemożliwiło też uwzględnienie jako podstawy skargi ogólnych zasad ustrojowych przywołanych przez skarżącego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zasady demokratycznego państwa prawnego, proporcjonalności ograniczania konstytucyjnych wolności i praw, czy też równości wobec prawa (art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 Konstytucji) nie mogą – co do zasady – stanowić samodzielnego wzorca kontroli unormowań kwestionowanych za pomocą skargi konstytucyjnej. Jest to możliwe dopiero wówczas, gdy dojdzie do skorelowania ich treści z konkretnymi wolnościami lub prawami znajdującymi podstawę w odrębnych przepisach Konstytucji, w zakresie których zasady te doznały niedozwolonego ograniczenia (zob. np. postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002,

poz. 60). Ze względów wyżej omówionych Trybunał stwierdził, że uzasadnienie skargi nie zawiera niezbędnego doprecyzowania powołanych przez skarżącego zasad.

Z podobnych powodów za właściwą podstawę kontroli przepisów zakwestionowanych w skardze nie może służyć także art. 17 Konstytucji i wyrażona w nim zasada decentralizacji władzy publicznej w formie samorządów zawodowych. Trybunał nie znajduje podstaw do dekodowania z niej indywidualnego prawa podmiotowego jednostki, którego treścią byłoby roszczenie kierowane do ustawodawcy o wykreowanie odrębnej formy samorządu zrzeszającego osoby wykonujące dany rodzaj zawodu. Powołana wyżej norma ustawy zasadniczej może znaleźć zastosowanie jako upoważnienie, a jednocześnie rodzaj „wskazówki” dla prawodawcy, który rozważałby podjęcie działań prawotwórczych realizujących postulat zgłoszony przez skarżącego. Nie może jednak być wzorcem do kontroli przepisów zakwestionowanych w analizowanej skardze konstytucyjnej.

Za nieprawidłowe – z punktu widzenia konstrukcji podstawy skargi – uznał również Trybunał odwołanie się skarżącego do treści art. 92 ust. 1 Konstytucji. Abstrahując od okoliczności braku podstaw do wywodzenia z treści tego przepisu (wyrażającego warunki stanowienia aktów podustawowych) konkretnego prawa lub wolności, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, stwierdzić należy, że skarżący formułuje zarzut jego naruszenia po części błędnie, po części zaś nieadekwatnie do zaskarżonego art. 38 ust. 5 lit. a u.i.l. Wadliwość argumentacji skarżącego wynika z pominięcia innych przepisów tej ustawy, z której możliwe jest dekodowanie „wytycznych” dla podmiotu upoważnionego do stanowienia regulaminu (np. analizowane już pod tym kątem unormowania art. 12 ust. 3 i 4 u.i.l.). Nieadekwatność argumentacji skarżącego polega natomiast na przedstawieniu zarzutu dotyczącego braku wytycznych w zakresie „właściwego sprawowania pieczy nad wykonywaniem zawodu lekarza dentysty”, która to kwestia nie mieści się w zakresie upoważnienia określonego przez ustawodawcę w treści art. 38 pkt 5 lit. a u.i.l.

Biorąc wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o TK – orzekł jak na wstępie.