



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 20 stycznia 2016 r.

Pozycja 43

POSTANOWIENIE z dnia 12 stycznia 2016 r. Sygn. akt Ts 207/14

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres – przewodniczący
Stanisław Biernat – sprawozdawca
Andrzej Wróbel,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lipca 2015 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej A.C.,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnić zażalenia.

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 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 określony 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 kontroli także o art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżonym postanowieniem z 28 lipca 2015 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał stwierdził, że zarzuty przedstawione w skardze sprowadzają się do wykazania luk w obowiązujących przepisach. Polegają one na braku unormowań realizujących oczekiwania skarżącego dotyczące wykreowania przez prawodawcę odrębnej – autonomicznej wobec funkcjonującej już struktury samorządowej lekarzy – korporacji zawodowej lekarzy dentystów. Ponadto zarzuty skarżącego wskazują również na braki w obowiązującej regulacji ustawowej, której przedmiotem jest tryb wyłaniania spośród lekarzy dentystów reprezentantów do organów samorządu lekarskiego. Trybunał stwierdził również, że analizowana skarga obarczona jest wadą polegającą na braku związku między zakwestionowanymi przepisami u.i.l. i regulaminu, wydanym w sprawie orzeczeniem a konstytucyjnym wzorcem kontroli tych przepisów. W szczególności mankament taki wykazują liczne zaskarżone przepisy nadające kształt organizacyjny całej strukturze samorządu zawodowego lekarzy i lekarzy dentystów. W ocenie Trybunału nie były one też podstawą prawną orzeczenia dotyczącego protestu wyborczego wniesionego przez skarżącego. Trybunał stwierdził także, że skarżący, kierując zarzuty przeciwko przepisom u.i.l. i regulaminu, nie wskazał prawidłowego wzorca ich kontroli. Powołane w skardze przepisy Konstytucji nie wyrażają bowiem takich konkretnych wolności lub praw, które doznały ograniczenia w sprawie, w związku z którą wniesiona została skarga.

W zażaleniu na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego skarżący podniósł, że wydane ono zostało z naruszeniem art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Naruszenie tego przepisu upatruje skarżący przede wszystkim w błędnym przyjęciu, że skarga skierowana została przeciwko zaniechaniu, nie zaś – jak twierdzi skarżący – pominięciu prawodawczemu. W związku z tym za nieuprawnione uznał skarżący przyjęcie przez Trybunał, że formułuje on postulat wykreowania przez prawodawcę odrębnej – względem korporacji lekarzy – struktury samorządu zawodowego lekarzy dentystów. Skarżący podkreślił, że znana mu jest dystynkcja między przypadkami zaniechania i pominięcia prawodawczego, a w związku z tym ponownie stwierdził, że kwestionowana regulacja u.i.l. oraz regulaminu wykazują mankamenty, które powinny zostać przypisane do tej drugiej kategorii. Do mankamentów tych zaliczył zaś „brak określenia przez przepisy jawnych, przejrzystych i precyzyjnych kryteriów wyboru lekarzy dentystów w szczególności na stanowiska w Naczelnej Radzie Lekarskiej, brak takich procedur przy wstępnej weryfikacji kandydatów spośród lekarzy dentystów, jak również brak uregulowania przez przepisy wytycznych dotyczących treści Regulaminu”. Skarżący zwrócił również uwagę na określony w art. 22 ust. 2 u.i.l. mechanizm przyznający prawo wybierania delegatów na okręgowy zjazd lekarzy wyłącznie lekarzom, zaś czynne prawo wyborcze w wyborach delegatów z grona lekarzy dentystów wyłącznie dentystom. W tym kontekście skarżący zwrócił uwagę na

poniechanie przez prawodawcę podobnego zastrzeżenia w przepisach normujących wybory do organów wyższych szczebli korporacji lekarzy i lekarzy dentystów, w tym także do NRL. W zażaleniu podważone zostało następnie stanowisko Trybunału wskazujące na nieprawidłowe określenie przedmiotu skargi. W szczególności skarżący podkreślił, że w jego ocenie art. 2 oraz art. 38 pkt 5 lit. a u.i.l. bez wątpienia były podstawą prawną postanowienia NSL o oddaleniu jego protestu wyborczego. Skarżący nie zgodził się również w zażaleniu z zaniegowaniem w zaskarżonym postanowieniu podstawy wniesionej skargi. W tym kontekście zarzucił Trybunałowi, że nie uzasadnił bliżej zdyskwalifikowania art. 20, art. 21, art. 22, art. 64 oraz art. 65 Konstytucji jako adekwatnego wzorca kontroli zaskarżonych przepisów. Natomiast w odniesieniu do art. 60 Konstytucji i wyrażonego w nim prawa dostępu do służby publicznej poddał w wątpliwość argumenty przedstawione w zaskarżonym postanowieniu Trybunału. Skarżący stwierdził w związku z tym, że bezpodstawne było przypisanie mu intencji sprowadzenia treści tego prawa do bezwzględnej (niezależnej także od wyniku wyborów) gwarancji pełnienia funkcji w organach korporacji zawodowej. Na potwierdzenie konieczności szerokiej interpretacji zakresu prawa podmiotowego statuowanego w art. 60 Konstytucji skarżący przywołał wyrok z 29 listopada 2007 r. (SK 43/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 130), w którym za niezgodną z tym przepisem uznał Trybunał regulację ustawową pozbawioną bliższego określenia kryteriów oceny kandydata na sędziego. Nawiązując do zasadniczych motywów tego rozstrzygnięcia, skarżący stwierdził, że również w jego sprawie zapewnienie prawidłowej realizacji prawa dostępu do służby publicznej także wymaga „określenia na szczeblu ustawowym jawnych, przejrzystych i precyzyjnych kryteriów (wiedzy, doświadczenia, umiejętności i predyspozycji), w oparciu o które taki dostęp ma być zagwarantowany”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 138 w zw. z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) z dniem 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa o TK. Jednak zgodnie z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy w postępowaniu przed Trybunałem w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe, tzn. przepisy ustawy o TK. Rozpatrywane zażalenie dotyczy postanowienia o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, która została wniesiona przed 30 sierpnia 2015 r., dlatego do jej wstępnej kontroli, a zatem i do rozpoznania złożonego zażalenia, zastosowanie mają nadal przepisy ustawy o TK.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wniesione zażalenie nie zawiera argumentów, które podważyłyby prawidłowość postanowienia o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Na wstępie stwierdzić trzeba, że podstawą odmowy nadania dalszego biegu analizowanej skardze były jej wady związane z trzema przesłankami dopuszczalności korzystania z tego środka ochrony. Po pierwsze, błędne określenie przez skarżącego przedmiotu zaskarżenia w postaci przepisów u.i.l. i rozporządzenia. Po drugie, nieprawidłowe i nieadekwatne względem tego przedmiotu określenie podstawy skargi, tj. konstytucyjnych wolności i prawa mających służyć za wzorzec kontroli zaskarżonych unormowań. Po trzecie wreszcie, wadliwe uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów u.i.l. i regulaminu, przenoszące ciężar rozważań na płaszczyznę postulatów *de lege ferenda*, których realizacja doprowadzić miałyby do wypełnienia luk w obowiązujących unormowaniach, nie zaś – mieszczącego się w zakresie kognicji Trybunału – wykazania wadliwości obowiązujących regulacji prawnych.

Zarzuty zażalenia skarżącego nawiązują wprawdzie do wszystkich powołanych wyżej przesłanek odmowy, w różnym jednak zakresie merytorycznie odnoszą się do argumentów przywołanych w uzasadnieniu postanowienia Trybunału.

W odniesieniu do problemu przedmiotu skargi Trybunał podtrzymuje tezę wyrażoną w zaskarżonym postanowieniu o braku niezbędnego związku zachodzącego między większością zakwestionowanych przepisów u.i.l. i regulaminu, a wydanym w sprawie skarżącego orzeczeniem mającym prowadzić do naruszenia przysługujących mu wolności i praw. W zażaleniu skarżący podważa powyższą kwalifikację w kontekście art. 2 i art. 38 pkt 5 lit. a u.i.l., które to jednak przepisy nie były w tym kontekście objęte negatywną oceną Trybunału. Z treści zaskarżonego postanowienia wynika jednoznacznie, że mankament polegający na braku takiego związku podniesiony został w kontekście art. 12 ust. 3 u.i.l., a także § 11 ust. 3, 4 i 8 oraz § 12 ust. 1 i 3 regulaminu. Zdaniem Trybunału podzielić natomiast należy też tezę tego postanowienia, zgodnie z którą nie wszystkie przepisy kształtujące strukturę organizacyjną korporacji lekarzy i lekarzy dentystów, w tym również określające zasady wyłaniania innych aniżeli NRL organów, mogą być uznane za podstawę prawną postanowienia NSL o oddaleniu protestu wyborczego skarżącego. Wskazywany przez skarżącego argument o potrzebie szerokiego traktowania przesłanki „podstawy prawnej”, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji uwzględniać bowiem musi, że właściwym przedmiotem skargi pozostają tylko te przepisy, które kształtują treść wydanego w sprawie orzeczenia, prowadząc do naruszenia przywołanych jako podstawa skargi wolności i praw. Uzupełniająco wyjaśnić można, że chodzi tu wyłącznie o takie unormowania, których ewentualna derogacja (wskutek negatywnego wyroku Trybunału) doprowadziłaby w istocie do przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją w sprawie, w związku z którą skarga została wniesiona. W przypadku wskazanych w zaskarżonym postanowieniu Trybunału przepisów tego rodzaju zależność nie występuje.

Ograniczając zatem rozważania wyłącznie do tych elementów przedmiotu zaskarżenia, które spełniają zależność wymaganą w art. 79 ust. 1 Konstytucji, stwierdzić należy, że Trybunał prawidłowo uznał, iż sformułowane wobec nich zastrzeżenia i sugestie wykazują walor wyłącznie postulatywny, związany z dążeniem do uzupełnienia obowiązującej regulacji o normy prawne, przyjmujące treść sugerowaną przez skarżącego. W tym kontekście drugorzędного znaczenia nabiera to, czy realizacja postulatów sformułowanych w skardze miałyby przybrać postać norm kreujących odrębną – wobec już funkcjonującej – strukturę samorządu lekarzy dentystów, czy też miałyby polegać na uzupełnieniu przepisów obowiązującej u.i.l., w kierunku wskazanym przez skarżącego. Trybunał podziela stanowisko wyrażone w zaskarżonym postanowieniu, zgodnie z którym treść argumentacji przedstawionej w skardze wykracza poza ramy mieszczące się w pojęciu „pominięcia prawodawczego”. Zarówno „głębokość”, jak i „szerokość” postulowanych w skardze zmian stanu prawnego nie pozwalają na przyjęcie, że chodzi w nich jedynie o uzupełnienie zakresu zastosowania obowiązujących norm prawnych. W istocie skarżący oczekuje ustanowienia nowych instytucji prawnych, związanych z zasadami i procedurą wyłaniania składu organów korporacji zawodowej lekarzy dentystów. Wbrew twierdzeniom zażalenia instytucje te nie byłyby jedynie uzupełnieniem wadliwie określonego (w ocenie skarżącego) zakresu ich zastosowania obowiązujących unormowań, ale wykreowaniem zupełnie nowych norm prawnych niemających zakotwiczenia w obowiązujących przepisach u.i.l. i regulaminu. W konkluzji stwierdzić więc należy, że tego rodzaju wyjaśnienie sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności i praw przez zakwestionowane przepisy u.i.l. i regulaminu nie mieści się w sferze kompetencji kontrolnych realizowanych przez Trybunał w postępowaniu inicjowanym skargą.

Trybunał nie podziela również zastrzeżeń zażalenia dotyczących wadliwego – jak stwierdzono w zaskarżonym postanowieniu – określenie przez skarżącego podstawy (wzorca

kontroli) skargi. W odniesieniu do praw wywodzonych z art. 20, art. 21, art. 22, art. 64 oraz art. 65 Konstytucji za wystarczającą uznać bowiem należało ich merytoryczną nieadekwatność wobec problemu postawionego przez skarżącego. Trudno znaleźć bowiem bezpośredni związek treściowy między sferą uprawnień majątkowych, czy też związanych z wolnością wyboru i wykonywania zawodu a kwestią zasad i trybu wyłaniania organów samorządu zawodowego, do którego z mocy prawa należy skarżący. Za nieuprawnioną uznać więc należy tezę zażalenia o pozostawieniu przez Trybunał zarzutów naruszenia tych właśnie przepisów Konstytucji poza zakresem wstępnej kontroli skargi. W odniesieniu natomiast do powołanego w skardze art. 60 Konstytucji, Trybunał pragnie wyjaśnić, że skarżący mylnie zinterpretował stosowną część uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia poświęconą ocenie sposobu wyjaśnienia w skardze zarzutu naruszenia prawa statuowanego w tym przepisie. Intencją Trybunału było przede wszystkim podkreślenie bezzasadności stanowiska, zgodnie z którym korzystanie z prawa dostępu do służby publicznej miałoby sprowadzać się do roszczenia o zapewnienie członkostwa w organach samorządowych niezależnie od wyniku wyborczego kandydata. Innymi słowy, wbrew sugestii wyrażonej w zażaleniu, nie oznaczało to przyjęcia przez Trybunał takiego rozumienia prawa określonego w art. 60 Konstytucji, które utożsamiałoby naruszenie jego treści wyłącznie z przypadkami uniemożliwienia objęcia stanowiska, pomimo korzystnego dla kandydata wyniku wyborów. W zaskarżonym postanowieniu Trybunał podkreślił natomiast, że wyjaśnienie sposobu naruszenia prawa podmiotowego określonego w art. 60 Konstytucji, nie może sprowadzać się do takiego podważenia zasad kreowania składu organów korporacji zawodowej, które wykazuje występujące w nich braków, przy jednoczesnym pominięciu rozwiązań wychodzących naprzeciw oczekiwaniom wyrażanym przez skarżącego (zob. s. 11 uzasadnienia).

Trybunał ponownie stwierdza również, że wskazane w zażaleniu wady regulacji u.i.l. i regulaminu dotyczące niewskazania kryteriów gwarantujących należyte kwalifikacje kandydatów do organów samorządu lekarzy i lekarzy dentyków, uznane być muszą za formę postulatów prawotwórczych skarżącego. Ich realizacja prowadzić musi do istotnego zmodyfikowania statusu prawnego członków korporacji zawodowej, przede wszystkim dotyczącego biernego prawa wyborczego w wyborach do jej organów. W ocenie Trybunału, w zaskarżonym postanowieniu zasadnie przyjęto w związku z tym, że zgłoszone przez skarżącego zastrzeżenia w istocie zmierzają do wykreowania nowych norm prawnych, nie zaś jedynie modyfikacji (uzupełnienia) zakresu zastosowania regulacji będących przedmiotem skargi.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, należy stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny zasadnie odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.