



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 1 czerwca 2023 r.

Pozycja 204

POSTANOWIENIE

z dnia 17 listopada 2022 r.

Sygn. akt Ts 245/21

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Zielonacki,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej M.K. o zbadanie zgodności:

art. 4 ust. 4, art. 11 oraz art. 143 ust. 1-4 ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty (Dz. U. z 2019 r. poz. 952) z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 27 września 2021 r. (data nadania) M.K. (dalej: skarżący), reprezentowany przez pełnomocnika z wyboru, wystąpił z żądaniem przytoczonym w komparycji niniejszego postanowienia, na tle następującego stanu faktycznego:

Krajowa Rada Fizjoterapeutów (dalej: KRF), uchwałą z 4 października 2018 r. (Nr [...]), po rozpatrzeniu wniosku skarżącego z 11 czerwca 2018 r. i analizie załączonych dokumentów, odmówiła skarżącemu stwierdzenia prawa wykonywania zawodu fizjoterapeuty. W uzasadnieniu KRF wskazała, że żaden z dokumentów załączonych przez skarżącego do wniosku nie spełnia warunków określonych w art. 13 ust. 1 pkt 5 i ust. 3 ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty (Dz. U. z 2018 r. poz. 505, ze zm.; dalej: u.z.f.). Podkreśliła, że stwierdzenie prawa wykonywania zawodu fizjoterapeuty jest możliwe tylko w przypadku posiadania kwalifikacji określonych przez ustawodawcę w art. 13 ust. 3 u.z.f. Uznała, że dyplomy przedstawione przez skarżącego nie mieszczą się w kategorii dyplomów, o których mowa w art. 13 ust. 3 pkt 2 i 3 u.z.f. W związku z powyższym stwierdziła, że skarżący nie spełnia wymogów określonych w ustawie o zawodzie fizjoterapeuty.

Skarżący wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. skargę na uchwałę KRF z 4 października 2018 r.

Wyrokiem z 19 czerwca 2019 r. (sygn. akt [...]) Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. oddalił skargę. W uzasadnieniu wyroku wskazał, że „z uwagi na posiadane przez skarżącego wykształcenie, znaczenie prawne w sprawie (w zakresie kwalifikacji) miał wyłącznie

przepis art. 13 ust. 3 pkt 3 u.z.f., zgodnie z którym dyplomem potwierdzającym posiadanie kwalifikacji jest dyplom wydany osobie, która rozpoczęła po dniu 31 grudnia 1997 r. studia wyższe na kierunku fizjoterapia zgodnie ze standardami kształcenia określonymi w odrębnych przepisach i uzyskała tytuł licencjata lub magistra na tym kierunku” (k. 18-18v akt o sygn. Ts 245/21). W ocenie Sądu „żaden z dokumentów załączonych do skargi nie wskazuje na posiadanie przez skarżącego kwalifikacji wymaganych w art. 13 ust. 3 u.z.f. (...) wykształcenie zdobyte przez skarżącego nie uprawnia go do uzyskania tytułu fizjoterapeuty. Dlatego też, Sąd nie stwierdził, aby w sprawie doszło do naruszenia art. 21 ust. 3 u.z.f., ani ww. art. 13 ust. 1 i ust. 3 tej ustawy poprzez wadliwe ich zastosowanie” (k. 19 akt o sygn. Ts 245/21).

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 8 czerwca 2021 r. (sygn. akt [...]) oddalił skargę kasacyjną skarżącego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. Za niezasadne uznał podniesione przez skarżącego zarzuty naruszenia: art. 21 ust. 3, art. 13 ust. 1 pkt 5 oraz art. 13 ust. 3 pkt 3 u.z.f. Stwierdził, że nie znalazł również uzasadnienia zarzutu naruszenia § 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie szczegółowego wykazu czynności zawodowych fizjoterapeuty (Dz. U. z 2018 r. poz. 1319) oraz art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.) w związku z art. 2 Konstytucji. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że „[n]ie ulega wątpliwości, że skarżący kasacyjnie nie przedstawił Radzie dyplomu potwierdzającego ukończenie Akademii Wychowania Fizycznego i uzyskanie tytułu magistra oraz dowodu potwierdzającego ukończenie specjalizacji I lub II stopnia w dziedzinie rehabilitacji ruchowej. Brak jest tym samym podstaw do przyjęcia, że art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy o zawodzie fizjoterapeuty został niewłaściwie zastosowany w sprawie dotyczącej skarżącego kasacyjnie. Nie znajduje uzasadnienia zarzut naruszenia art. 13 ust. 3 pkt 3 ustawy o zawodzie fizjoterapeuty. (...) Ww. przepis jest przepisem obowiązującym i jego treść została przez Sąd I instancji prawidłowo określona. (...) Nie budzi wątpliwości jak należy rozumieć zawarte w tym przepisie pojęcia «dyplom», «studia wyższe», «kierunek fizjoterapia zgodnie ze standardami kształcenia określonymi w odrębnych przepisach», «tytuł licencjata lub magistra»” (k. 27-27v akt o sygn. Ts 245/21).

2. W skardze konstytucyjnej skarżący wniósł o stwierdzenie, że art. 4 ust. 4, art. 11 oraz art. 143 ust. 1-4 u.z.f. są niezgodne z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W uzasadnieniu wskazał, że „[w] dniu 25 września 2015 roku została uchwalona ustawa o zawodzie fizjoterapeuty, która w sposób sprzeczny z założeniami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej swoją treścią rażąco ograniczyła i uniemożliwiła wykonywanie usług w zakresie fizjoterapii osobom, które nie posiadają enumeratywnie wskazanego w przedmiotowej ustawie wykształcenia, pomimo posiadania długoletniego doświadczenia w tym zawodzie” (k. 2v akt o sygn. Ts 245/21). „[U]stawodawca konstruuje ustawę o zawodzie fizjoterapeuty w sposób arbitralny ograniczył skarżącemu, jak i pozostałym osobom będącym w podobnej sytuacji, możliwość kontynuowania zatrudnienia i świadczenia usług w zakresie fizjoterapii. Ustawa ta zawiera wiele niekonsekwentnych zapisów, które godzą w wolności Konstytucyjne zainteresowanego, w tym w zakresie praw nabytych określonych w art. 2 Konstytucji” (k. 3v akt o sygn. Ts 245/21). „[U]stawodawca narzucając na osoby świadczące usługi z zakresu rehabilitacji konieczność posiadania stosownego i enumeratywnie wskazanego w ustawie wykształcenia, zamknął skarżącemu drogę do wykonywania zawodu, pomimo posiadania wszelkich kompetencji i długości wymaganego – także tą ustawą, doświadczenia w wykonywaniu [u] zawodu” (k. 4v akt o sygn. Ts 245/21). W uzasadnieniu zarzutu naruszenia art. 65 ust. 1 Konstytucji (wolność pracy) stwierdził, że „wskazane w *petitum* artykuły ustawy o zawodzie fizjoterapeuty, które w ocenie skarżącego są niezgodne z Konstytucją, w sposób rażący godzą także w konstytucyjną zasadę wolności pracy. (...)

Respektując pozytywny aspekt wolności pracy, państwo powinno zaniechać nakładania na podmioty prawa takich ograniczeń, które uniemożliwiają wykonywanie wybranego zawodu czy zatrudnienia, a także ustanawiania zakazów zmiany zawodu czy zatrudnienia” (k. 5 akt o sygn. Ts 245/21). Podkreślił, że „[o]graniczenia wolności pracy muszą być usprawiedliwione celem ochrony jednego z chronionych dóbr, które wymienia art. 31 ust. 3. Kryteria ustalone w art. 31 ust. 3 muszą mieć znaczenie co najmniej swoistej dyrektywy interpretowanej dla określenia treści wyjątków dopuszczalnych na podstawie art. 65 ust. 1 [K]onstytucji” (k. 5v akt o sygn. Ts 245/21). „[Z]asada proporcjonalności nie została ujęta w zakresie, w jakim ustawodawca nie przewidział możliwości dopuszczenia do wykonywania zawodu osób z wieloletnim doświadczeniem w zawodzie fizjoterapeuty, a którzy z powodu braku takiej regulacji nie byli nigdy zobligowani do jego uzyskania, aby w sposób zgodny ze sztuką i aktualną wiedzą i praktyką zawód ten wykonywać” (k. 7v akt o sygn. Ts 245/21). „[U]stawodawca w sposób rażący i niekonsekwentny dokonał ingerencji w wolność podjęcia pracy przez obywatela, pozbawiając jednocześnie dużą grupę ludzi możliwości wykonywania swojej pracy i tym samym zmuszając do podjęcia odmiennego zatrudnienia lub rozpoczęcia stosownych studiów, podczas których nie mają oni możliwości świadczenia pracy zgodnie z posiadanym doświadczeniem” (k. 6v akt o sygn. Ts 245/21). W ocenie skarżącego „ustawa o zawodzie fizjoterapeuty, a przede wszystkim jej poszczególne zapisy naruszają szereg przepisów konstytucyjnych. Szczególnie rażąco zostały naruszone wolności człowieka gwarantowane przez Konstytucję RP w zakresie praw nabytych, a także wolności pracy” (k. 8 akt o sygn. Ts 245/21).

3. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2021 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącego 8 listopada 2021 r.) skarżący został wezwany do usunięcia braku formalnego skargi konstytucyjnej przez doręczenie prawidłowego pełnomocnictwa szczególnego uprawniającego do sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej oraz reprezentowania skarżącego przed Trybunałem Konstytucyjnym w odniesieniu do sprawy, w związku z którą złożona została skarga konstytucyjna.

Skarżący pismem z 15 listopada 2021 r. (data nadania) wykonał powyższe zarządzenie.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Trybunał Konstytucyjny dokonuje oceny spełnienia przesłanek wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z przepisów u.o.t.p.TK, określających warunki korzystania ze skargi konstytucyjnej. Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, gdy nie spełnia ona określonych przez prawo wymogów.

2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

W świetle powołanego przepisu Konstytucji przedmiotem rozpoznania Trybunału Konstytucyjnego w trybie skargi konstytucyjnej może być tylko przepis, który uprzednio został zastosowany w sprawie jako podstawa prawna ostatecznego orzeczenia wydanego przez sąd lub organ administracji publicznej. Jest to wymóg bezwzględny i w tym trybie postępowania przed Trybunałem prawodawca nie przewiduje możliwości poddania kontroli jakiego-

kolwiek unormowania, które nie byłoby podstawą prawną orzeczenia, wydanego w sprawie skarżącego (zob. postanowienia TK z: 10 listopada 2014 r., sygn. Ts 242/14, OTK ZU nr 1/B/2015, poz. 99, 2 października 2019 r., sygn. Ts 8/18, OTK ZU B/2020, poz. 44). Doprecyzowanie art. 79 ust. 1 Konstytucji następuje w art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK, który zobowiązuje wnoszącego skargę konstytucyjną do określenia kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji i w stosunku do którego domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją.

Ze wskazanego powyżej unormowania instytucji skargi konstytucyjnej wynika dla skarżącego obowiązek wykazania, że na skutek zastosowania zakwestionowanego w skardze przepisu doszło do wydania ostatecznego rozstrzygnięcia, naruszającego jego konstytucyjne prawa lub wolności (zob. postanowienie TK z 1 grudnia 2020 r., sygn. Ts 8/20, OTK ZU B/2021, poz. 1).

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że ten podstawowy warunek dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie został w niniejszej sprawie spełniony.

W rozpoznawanej skardze konstytucyjnej skarżący zakwestionował art. 4 ust. 4, art. 11 oraz art. 143 ust. 1-4 ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty (Dz. U. z 2019 r. poz. 952; dalej: u.z.f.). Trybunał stwierdza, że przepisy u.z.f. stanowiące przedmiot zaskarżenia w niniejszej skardze nie zostały powołane w uchwale Krajowej Rady Fizjoterapeutów z 4 października 2018 r. (Nr 304/I KRF), którą odmówiono skarżącemu stwierdzenia prawa wykonywania zawodu fizjoterapeuty. W skardze wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. na uchwałę Krajowej Rady Fizjoterapeutów z 4 października 2018 r. skarżący nie zarzucił zaskarżonej uchwale naruszenia kwestionowanych przepisów u.z.f. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W., rozpoznając sprawę ze skargi skarżącego na uchwałę Krajowej Rady Fizjoterapeutów, w uzasadnieniu wyroku z 19 czerwca 2019 r. (sygn. akt [...]) nie odnosił się do art. 4 ust. 4, art. 11 oraz art. 143 ust. 1-4 u.z.f. Rozpatrując skargę kasacyjną wniesioną przez skarżącego od powołanego powyżej wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W., Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 8 czerwca 2021 r. (sygn. akt [...]) również nie odnosił się do art. 4 ust. 4, art. 11 oraz art. 143 ust. 1-4 u.z.f. Żadne z rozstrzygnięć wydanych w sprawie skarżącego nie zostało zatem oparte na zakwestionowanych w *petitum* skargi konstytucyjnej przepisach u.z.f.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny uznaje, że rozpoznawana skarga konstytucyjna nie spełnia warunku określonego w art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK.

Okoliczność ta stanowi samodzielną przesłankę odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

3. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący przedstawił zarzuty, które odnoszą się nie do treści zakwestionowanych przepisów u.z.f., lecz do niewprowadzenia w ustawie o zawodzie fizjoterapeuty przepisów przejściowych. Analiza skargi prowadzi do wniosku, że przedmiotem skargi konstytucyjnej skarżący uczynił zarzut zaniechania prawodawczego. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że w kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego nie leży orzekanie o zaniechaniu prawodawczym, w ramach jego określonej konstytucyjnie kognicji mieszczą się bowiem jedynie istniejące akty normatywne (zob. postanowienie TK z 3 grudnia 2019 r., sygn. SK 19/18, OTK ZU A/2019, poz. 69). Zaniechanie prawodawcze pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, który jako tzw. ustawodawca negatywny jest powołany do orzekania o konstytucyjności bądź niekonstytucyjności obowiązujących aktów normatywnych. Trybunał nie jest władny dopisywać odpowiednich rozwiązań do obowiązujących aktów normatywnych (zob. postanowienie TK z 17 kwietnia 2015 r., sygn. Ts 15/15, OTK ZU nr 2/B/2015, poz. 196).

W tym stanie rzeczy – na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p.TK – postanowiono, jak w sentencji.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p.TK skarżącemu przysługuje prawo do wniesienia zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w terminie 7 dni od dnia jego doręczenia.