



**PK VIII TK 35.2019**

**(K 13/19)**



## **TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku z wnioskiem Naczelnej Rady Lekarskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 14c ust. 4 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 464 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 21 października 2016 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 2020);
  - 2) art. 14c ust. 5 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. powołanej w punkcie 1., w brzmieniu nadanym przez art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 21 października 2016 r. powołanej w punkcie 1.;
  - 3) art. 16rc ust. 6 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. powołanej w punkcie 1., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 16 lit. b ustawy z dnia 21 października 2016 r. powołanej w punkcie 1.;
  - 4) art. 16rc ust. 7 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. powołanej w punkcie 1., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 16 lit. b ustawy z dnia 21 października 2016 r. powołanej w punkcie 1.
- z art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) art. 14c ust. 4 zdanie 1. ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 537 ze zm.), w brzmieniu ustalonym przez art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 21 października 2016 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 2020), w zakresie, w jakim stanowi, że testy i pytania testowe z Lekarskiego Egzaminu Końcowego i Lekarsko-Dentystycznego Egzaminu Końcowego, po ich wykorzystaniu w Lekarskim Egzaminie Końcowym lub Lekarsko-Dentystycznym Egzaminie Końcowym, mogą być udostępnione wyłącznie osobie przystępującej do tego egzaminu, oraz zdanie 3.;
- 2) art. 14c ust. 5 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. powołanej w punkcie 1., w brzmieniu ustalonym przez art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 21 października 2016 r. powołanej w punkcie 1.;
- 3) art. 16rc ust. 6 zdanie 1. ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. powołanej w punkcie 1., dodany przez art. 1 pkt 16 lit. b ustawy z dnia 21 października 2016 r. powołanej w punkcie 1., w zakresie, w jakim stanowi, że testy i pytania testowe oraz zadania i pytania egzaminu ustnego z Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego, po ich wykorzystaniu w Państwowym Egzaminie Specjalizacyjnym, mogą być udostępnione wyłącznie osobie przystępującej do tego egzaminu, oraz zdanie 3.;
- 4) art. 16rc ust. 7 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. powołanej w punkcie 1., dodany przez art. 1 pkt 16 lit. b ustawy z dnia 21 października 2016 r. powołanej w punkcie 1.

– są zgodne z art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

### UZASADNIENIE

Naczelna Rada Lekarska (dalej: Wnioskodawca lub NRL) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności:

1) art. 14a ust. 10a ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 464 ze zm.) [aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 537 ze zm.; dalej: ustawa o lekarzach lub u.z.l.], w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 11 lit. b ustawy z dnia 21 października 2016 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 2020; dalej: ustawa zmieniająca z 2016 r.);

2) art. 14a ust 10b ustawy o lekarzach, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 11 lit. b ustawy zmieniającej z 2016 r.;

3) art. 14c ust. 4 u.z.l., w brzmieniu nadanym przez art. 8 pkt 3 ustawy zmieniającej z 2016 r.;

4) art. 14c ust. 5 ustawy o lekarzach, w brzmieniu nadanym przez art. 8 pkt 3 ustawy zmieniającej z 2016 r.;

5) art. 16r ust. 11b u.z.l., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 15 lit. a ustawy zmieniającej z 2016 r.;

6) art. 16r ust. 11c ustawy o lekarzach, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 15 lit. a ustawy zmieniającej z 2016 r.;

7) art. 16rc ust. 6 u.z.l., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 16 lit. b ustawy zmieniającej z 2016 r.;

8) art. 16rc ust. 7 ustawy o lekarzach, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 16 lit. b ustawy zmieniającej z 2016 r.

– z art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

NRL wskazała, że – jako mająca osobowość prawną jednostka organizacyjna samorządu zawodowego lekarzy – jest ogólnokrajową władzą organizacji zawodowej w rozumieniu art. 191 ust. 4 Konstytucji, w związku z czym może inicjować kontrolę konstytucyjną. NRL stwierdziła też, że zaskarżone przepisy dotyczą jej zakresu działania, gdyż określają tryb przeprowadzenia egzaminów pozwalających ubiegać się o prawo wykonywania zawodu lekarza lub lekarza dentystry oraz nadanie tytułu specjalisty w określonej dziedzinie medycyny, a więc wyznaczają zasady dostępu do zawodu lekarza i podnoszenia kwalifikacji w ramach wykonywanego zawodu.

Zdaniem Wnioskodawcy, kwestionowane przepisy – stanowiąc, że dopiero po upływie 5 lat od dnia przeprowadzenia egzaminu pytania wraz z poprawnymi odpowiedziami, wykorzystane na potrzeby Lekarskiego Egzaminu Końcowego (dalej: LEK), Lekarsko-Dentystycznego Egzaminu Końcowego (dalej: LDEK) i Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego (dalej: PES), podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1330 ze zm.; dalej: ustawa o dostępie do informacji publicznej lub u.d.i.p.) oraz że testy i pytania testowe LEK, LDEK i PES oraz zadania i pytania egzaminu ustnego PES mogą być udostępniane wyłącznie osobie przystępującej do tego egzaminu w drodze ich okazania w siedzibie Centrum Egzaminów Medycznych (dalej: CEM), bez możliwości ich wynoszenia poza siedzibę CEM, reprodukowania, kopiowania jakąkolwiek inną techniką lub przepisywania – wprowadzają ograniczenia czasowe, podmiotowe oraz co do formy udostępnienia pytań z egzaminów LEK, LDEK i PES.

Wnioskodawca, powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 czerwca 2016 r., sygn. K 8/15 (OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 27) oraz orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych, stwierdził, że testy, które zostały wykorzystane w ramach

przeprowadzonych egzaminów LEK, LDEK i PES, stanowią informację publiczną.

W związku z tym, w ocenie Wnioskodawcy, „wszelkie przepisy prawne, które ograniczają czy wyłączają dostęp do tych pytań prowadzą do ograniczenia konstytucyjnego prawa wyrażonego w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji. Ograniczenia dostępu do informacji publicznej muszą więc być zgodne z art. 61 ust. 3 Konstytucji oraz z wywodzoną z art. 31 ust. 3 zasadą proporcjonalności” (s. 19 wniosku).

Zdaniem Wnioskodawcy, „[z]a ograniczeniem dostępu do testów z LEK, LDEK i PES, które już się odbyły nie przemawia żadna z przesłanek wymienionych w art. 61 ust. 3 Konstytucji, bowiem publiczny, jawny dostęp do testów nie narusza wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych, nie zagraża porządkowi publicznemu, bezpieczeństwu lub ważnemu interesowi gospodarczemu państwa. (...) Brak zatem konkurencyjnego dobra, które uzasadniałoby ograniczenie obywatelskiego prawa dostępu do informacji” (s. 30 wniosku).

Odwołując się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 8/15, Wnioskodawca podkreślił, że nie uzasadniają ograniczenia konstytucyjnego prawa do informacji, podnoszone w toku procesu legislacyjnego, okoliczności, że w przypadku ujawnienia pytań egzaminacyjnych wyczerpią się zasoby wiedzy, z których można formułować nowe pytania, albo że udostępnienie wykorzystanych testów negatywnie wpłynie na poziom kształcenia lekarzy lub lekarzy dentyków, gdyż osoby przystępujące do egzaminu będą się uczyć tylko testów. Według Wnioskodawcy, „znajomość pytań z egzaminów, które już się odbyły nie jest zagrożeniem dla poziomu nauczania w zawodach medycznych, a wręcz przeciwnie – jest korzystnym elementem procesu nauczania. Samo zapoznanie się z pytaniami z lat ubiegłych zwykle skłania osobę przygotowującą się do egzaminu do sięgnięcia do źródeł wiedzy, książek, podręczników, co jest pożądaną formą pogłębiania wiedzy medycznej” (s. 31 wniosku). Zdaniem

Wnioskodawcy, „[p]odstawy do wyłączenia dostępu do pytań egzaminacyjnych LEK, LDEK i PES nie może (...) stanowić argument o zbyt małej możliwej puli pytań. Powołanie się na tę przesłankę jest szczególnie niezasadne w przypadku egzaminu LEK i LDEK, które obejmują swoim zakresem praktycznie całą wiedzę ze studiów medycznych. Nie do obrony jest w tej sytuacji twierdzenie, że zakres tego egzaminu jest zbyt wąski i że w przeciągu kilku lat niemożliwe stanie się opracowanie nowych pytań. Argument ten nie może przesądzać również o ograniczeniu dostępu do pytań z PES w sytuacji, gdy ustawodawca przesądził w ustawie o zawodach lekarza i lekarza dentystry, że PES składa się nie tylko z części pisemnej, ale także z ustnej” (s. 34 wniosku).

NRL podniosła też, że „że publiczny dostęp każdego (a nie tylko wąskiej grupy osób) do testów tuż po zakończeniu egzaminu LEK, LDEK i PES (a nie dopiero po 5 latach) służy sprawowaniu społecznej kontroli nad tym jak weryfikowana jest wiedza kandydatów przystępujących do LEK, LDEK i PES. A właśnie ta możliwość sprawowania społecznej kontroli działania instytucji publicznych legła u podstaw wprowadzenia konstytucyjnego prawa do informacji publicznej. Zaskarżone przepisy, które w praktyce na okres 5 lat blokują społeczną kontrolę nad wykonywaniem obowiązków przez Centrum Egzaminów Medycznych, nie znajdują uzasadnienia w demokratycznym państwie prawnym. (...) przyznanie prawa dostępu do tych pytań dopiero po 5 latach od daty egzaminu nie daje szans na rzeczywisty społeczny nadzór nad wykonywaniem zadań należących do władzy publicznej. Ocena prawidłowości pytań i skali wymagań postawionych przed zdającymi dopiero po 5 latach od daty egzaminu nie spełnia kryteriów pozwalających uznać to za rzeczywistą kontrolę społeczną, jest to stwarzanie jedynie pozoru zapewnienia kontroli.” (s. 34-35 wniosku).

Wnioskodawca stwierdził ponadto, że „istnieje powszechny dostęp do pytań z szeregu ważnych egzaminów przeprowadzanych pod auspicjami państwa” (s. 36 wniosku), w tym do pytań maturalnych i pytań z egzaminów na aplikacje prawnicze, i że „jawność pytań egzaminacyjnych w niektórych innych

krajach unijnych nie jest poczytywana jako zagrożenie dla jakości kształcenia w zawodach medycznych” (*ibidem*).

Sędzia Trybunału Konstytucyjnego, zarządzeniem z dnia 15 maja 2018 r., sygn. Tw 5/17, wezwał NRL do uzupełnienia braków formalnych wniosku przez: wyjaśnienie, czy, w związku z uchycieniem art. 14a ust. 10a i ust. 10b, art. 16r ust. 11b i ust. 11c u.z.l., podtrzymuje dotychczasowe brzmienie wniosku, oraz dostarczenie: odpisu i czterech kopii Uchwały NRL nr NRL/01.17/05 z 13 stycznia 2017 r. w sprawie skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego (załącznik nr 14 do Protokołu) i aktualnego wpisu NRL do Krajowego Rejestru Sądowego wraz z czterema kopiami.

Nawiązując do tego zarządzenia, Wnioskodawca, w piśmie z dnia 24 maja 2018 r., odniósł się do kwestii braków formalnych wniosku, stwierdzając między innymi, że podtrzymuje dotychczasowe brzmienie wniosku i wnosi o zbadanie zgodności z Konstytucją wszystkich przepisów wskazanych we wniosku, gdyż przepisy, które zostały uchylone, mogły być podstawą decyzji o odmowie dostępu do informacji publicznej.

Trybunał Konstytucyjny, po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku NRL, postanowieniem o sygn. Tw 5/17 z dnia 8 listopada 2018 r., odmówił nadania dalszego biegu temu wnioskowi.

Postanowienie to zaskarżyła NRL.

Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z dnia 2 kwietnia 2019 r., sygn. Tw 5/17, uwzględnił zażalenie Wnioskodawcy w zakresie badania zgodności art.14c ust. 4 i ust. 5 oraz art. 16rc ust. 6 i ust. 7 ustawy o lekarzach z art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz umorzył postępowanie w pozostałym zakresie.

W związku z powyższym dalsza część uzasadnienia niniejszego stanowiska uwzględnia treść wniosku wyłącznie w zakresie, w jakim nadany mu został dalszy bieg.

Pismem z dnia 16 maja 2019 r. udział w postępowaniu dotyczącym wniosku NRL zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, RPO), który przedstawił stanowisko, że:

- 1) art. 14c ust. 4 i ust. 5 u.z.l. jest niezgodny z art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 16rc ust. 6 i ust. 7 u.z.l. jest niezgodny z art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadniając powyższe stanowisko, w piśmie z 28 czerwca 2019 r., Rzecznik stwierdził, że pytania wykorzystane w toku egzaminów lekarskich stanowią informację publiczną, a ich treść „ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia społecznej kontroli nad wykonywaniem zadania publicznego, jakim jest przeprowadzanie tych egzaminów. Formułowanie tych pytań stanowi bowiem istotę realizacji tego zadania” (s. 5 pisma RPO z 28 czerwca 2019 r.).

W ocenie Rzecznika, kwestionowane przepisy ustanawiają analogiczne ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej, jak przepisy uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjne w wyroku K 8/15 (*op. cit.*). Regulacje te wyłączają bowiem możliwość udostępnienia pytań egzaminacyjnych z przeprowadzonych LEK, LDEK i PES na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. „Zmianie uległ jedynie zakres czasowy tego ograniczenia (5 lat). Przed upływem tego okresu nie sposób mówić o możliwości skorzystania z dostępu do informacji publicznej nawet w ograniczonym zakresie. Art. 14c ust. 4 i art. 16rc ust. 6 uLek wprowadzają, nie tylko ograniczenie podmiotowe dostępu do treści pytań (wyłącznie osobie przystępującej do tego egzaminu), ale również w istotny sposób limitują formy tego dostępu, tak że nie jest możliwe zrealizowanie celów wyznaczonych przez konstytucyjną regulację prawa dostępu do informacji publicznej. Formy udostępnienia przewidziane we wskazanych przepisach uLek umożliwiają jedynie zapoznanie się z pytaniami. Nie umożliwiają natomiast dalszego wykorzystywania tak uzyskanej informacji, np. do celów edukacyjnych. Wyłączenie przez okres 5 lat dostępu do informacji



publicznej, jaką stanowią wskazane pytania egzaminacyjne, w praktyce powoduje, że możliwość skorzystania z prawa dostępu do informacji publicznej ma charakter iluzoryczny. Po upływie tego okresu nie jest bowiem możliwe skuteczne realizowanie celu dostępu do informacji, jakim jest sprawowanie kontroli społecznej nad właściwym wykonywaniem obowiązków powierzonych przez CEM” (s. 9 pisma RPO z 28 czerwca 2019 r.).

RPO stwierdził też, że „w pełni podziela pogląd Wnioskodawcy wyrażony również przez Trybunał Konstytucyjny we wskazanym wyroku w sprawie o sygn. akt K 8/15, iż nie sposób wykazać konstytucyjnych przesłanek, które mogłyby uzasadniać ograniczenie dostępu do informacji publicznej jaką stanowią pytania egzaminacyjne z przeprowadzonych już LEK, LDEK i PES. Nawet przyjmując pogląd, zgodnie z którym przy ocenie dopuszczalności takiego ograniczenia należy brać pod uwagę zarówno przesłanki wymienione w art. 61 ust. 3, jak i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, nie da się wykazać wartości, która uzasadniałaby takie ograniczenie. Trudno zatem analizować spełnienie przez to ograniczenie wymogów zasady proporcjonalności. Jeżeli nawet cel, jakim jest rzetelność przeprowadzenia egzaminów medycznych, można by zakotwiczyć w wartościach wskazanych w art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, to uniemożliwienie dostępu do pytań nie wydaje się celowe dla realizacji tego celu, a tym bardziej nie jest konieczne” (s. 12 pisma RPO z 28 czerwca 2019 r.).

Zdaniem Rzecznika, „całkowite wyłączenie dostępu do informacji publicznej we wskazanym zakresie przez okres 5 lat powoduje wyłączenie spod kontroli społecznej podstawowego przedmiotu działalności organu publicznego, jakim jest CEM. Ponadto forma udostępnienia pytań przewidziana w art. 14c ust 4 i art. 16rc ust. 6 uLek w istotny sposób ogranicza prawo osób, które uczestniczyły w egzaminach medycznych do informacji wytworzonych przez podmiot publiczny i w bezpośredni sposób dotyczących ich sytuacji życiowej. Przepisy te uniemożliwiają również wykorzystanie tych informacji publicznych w uzasadnionych celach np. w celach edukacyjnych. W ocenie Rzecznika

wskazane przepisy naruszają więc istotę prawa do informacji publicznej. Wyłączają bowiem bez uzasadnionej konstytucyjnie przyczyny pewien obszar działalności organów władzy publicznej z zakresu prawa dostępu do informacji publicznej, a tym samym czynią niemożliwym realizowanie podstawowych funkcji tego konstytucyjnego prawa” (*ibidem*).

Przedstawienie merytorycznego stanowiska dotyczącego wniosku NRL wymaga uprzedniego odniesienia się do kwestii formalnych, związanych z dopuszczalnością jego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

W ramach wstępnej kontroli wniosku legitymacja Wnioskodawcy do zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie została zakwestionowana.

Pozytywny wynik wstępnej kontroli wniosku nie przesądza jednak o późniejszym merytorycznym badaniu wszystkich zarzutów objętych wnioskiem.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą, Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania zobligowany jest do kontroli, czy nie zachodzi negatywna przesłanka procesowa wyłączająca dopuszczalność merytorycznej oceny zgłoszonych zarzutów, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 15/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 169; z dnia 5 grudnia 2001 r., sygn. K. 31/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 269; z dnia 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; z dnia 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64; z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168 oraz z dnia 27 lipca 2016 r., sygn. U 5/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 70.).

Na mocy art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, ogólnokrajowe władze organizacji zawodowych mogą wystąpić z wnioskiem do Trybunału

Konstytucyjnego w sprawach, o których mowa w art. 188 ustawy zasadniczej. Akt normatywny, kwestionowany we wniosku pochodzącym od ogólnokrajowych władz organizacji zawodowych, musi przy tym dotyczyć spraw objętych zakresem działania tych organizacji (art. 191 ust. 2 Konstytucji).

„Definicję podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji RP, tj. związków zawodowych, organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, należy ustalać przede wszystkim przez odwołanie się do przepisów konstytucyjnych, które posługują się tymi samymi nazwami” (A. Mączyński, J. Podkowik, [w] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan i L. Bosek, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2016., s. 1241). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że „organizacja zawodowa” w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji „powinna spełniać łącznie trzy kryteria: kryterium podmiotowe, kryterium przedmiotowe oraz kryterium funkcjonalne (...). <Organizacja zawodowa> jest szczególną formą realizacji wolności zrzeszania się jednostek. Nie każde jednak zrzeszenie jednostek można uznać za organizację zawodową. Musi ono bowiem, zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego poglądem, spełniać dodatkowe przesłanki. W zakresie kryterium podmiotowego organizacja zawodowa winna skupiać osoby fizyczne wykonujące dany zawód, rozumiany jako stałe wykonywanie jakiejś pracy w celach zarobkowych, związane z koniecznością posiadania odpowiedniego wykształcenia i stosownych kwalifikacji. W zakresie kryterium przedmiotowego prawo inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, nie ma charakteru ogólnego. Jest ono wyjątkowym uprawnieniem przyznanym w związku ze szczególnym charakterem zadań powierzonych poszczególnym podmiotom przez obowiązujące regulacje konstytucyjne i ustawowe” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 maja 2007 r., sygn. Tw 9/07, OTK ZU nr 4/B/2007, poz. 152; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego wystąpiła Naczelna Rada Lekarska, która jest organem Naczelnej Izby Lekarskiej. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 965) Naczelna Izba Lekarska jest jednostką organizacyjną samorządu zawodowego lekarzy i lekarzy dentystów i jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego uznawana za ogólnokrajową organizację zawodową w rozumieniu art. 191 ust. 4 Konstytucji (*vide* – wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego – wyrok z dnia 7 października 2015 r., sygn. K 12/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 143). Nie nasuwa więc wątpliwości spełnienie przesłanki podmiotowej.

Analiza wniosku oraz powołanej wcześniej ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (w szczególności art. 2 ust. 2, zgodnie z którym samorząd zawodowy lekarzy i lekarzy dentystów reprezentuje osoby wykonujące zawody lekarza i lekarza dentystry, sprawuje pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony) wskazuje, że zaskarżone przepisy określają warunki i zasady udostępniania testów oraz zadań i pytań testowych z Lekarskiego Egzaminu Końcowego, Lekarsko-Dentystycznego Egzaminu Końcowego i Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego, a zatem dotyczą spraw objętych zakresem działania ogólnokrajowej organizacji zawodowej lekarzy i lekarzy dentystów.

Powyższe ustalenie nie przesądza jednak o dopuszczalności merytorycznego rozpoznania wniosku w całym zakresie, w jakim został mu nadany bieg.

Wniosek inicjujący hierarchiczną kontrolę norm musi spełniać – poza ogólnymi wymaganiami dotyczącymi pism procesowych – również szereg innych warunków formalnych właściwych dla natury postępowania przed Trybunałem.

Stosownie do art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.; dalej: ustawa otpTK), uzasadnienie wniosku złożonego przez podmiot,

o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, musi zawierać precyzyjne oznaczenie przedmiotu zaskarżenia wraz z wykładnią, wskazanie adekwatnych wzorców kontroli wraz z wykładnią, określenie problemu konstytucyjnego oraz zarzutu niekonstytucyjności, a ponadto przedstawienie argumentów lub dowodów uzasadniających trafność zarzutu.

„Zgodnie z zasadą związania Trybunału granicami zaskarżenia (...), sposób oznaczenia przez wnioskodawcę przedmiotu zaskarżenia i wzorców oraz treść zarzutów wyznaczają ramy orzekania Trybunału w konkretnej sprawie” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 12).

W niniejszej sprawie jako przedmiot kontroli, w punktach 3., 4., 7. i 8. *petitum* wniosku, NRL wskazała art. 14c ust. 4 i ust. 5 oraz art. 16rc ust. 6 i ust. 7 u.z.l. Przepisy te stanowią:

„Art. 14c.

(...)

4. Testy i pytania testowe LEK i LDEK mogą być udostępnione wyłącznie osobie przystępującej do tego egzaminu, na jej wniosek, po ich wykorzystaniu w LEK lub LDEK. Dyrektor CEM udostępnia testy i pytania testowe w drodze ich okazania w siedzibie CEM. Zakazane jest wynoszenie poza siedzibę CEM udostępnianych testów i pytań testowych oraz ich reprodukowanie, kopiowanie jakąkolwiek techniką lub przepisywanie. W przypadku naruszenia tego zakazu udostępnianie zostaje przerwane. Przebieg udostępniania może być monitorowany za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk.

5. Udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej podlegają wyłącznie pytania testowe wraz z poprawnymi odpowiedziami wykorzystane na potrzeby LEK albo LDEK, po upływie 5 lat od dnia przeprowadzenia tego egzaminu.”;

„Art. 16rc.

(...)

6. Testy i pytania testowe oraz zadania i pytania egzaminu ustnego PES mogą być udostępnione wyłącznie osobie przystępującej do tego egzaminu, na jej wniosek, po ich wykorzystaniu w PES. Dyrektor CEM udostępnia testy i pytania testowe w drodze ich okazania w siedzibie CEM. Zakazane jest wnoszenie poza siedzibę CEM udostępnianych testów i pytań testowych oraz ich reprodukcja, kopiowanie jakąkolwiek techniką lub przepisywanie. W przypadku naruszenia tego zakazu udostępnianie zostaje przerwane. Przebieg udostępniania może być monitorowany za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk.

7. Udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej podlegają wyłącznie pytania testowe wraz z poprawnymi odpowiedziami wykorzystane na potrzeby PES, po upływie 5 lat od dnia przeprowadzenia tego egzaminu.”.

Z analizy wniosku wynika jednak, że Wnioskodawca nie kwestionuje całej złożonej treści normatywnej art. 14c ust. 4 i art. 16rc ust. 6 u.z.l. Każdy z tych przepisów składa się z pięciu zdań. W uzasadnieniu wniosku nie zostały sformułowane żadne zastrzeżenia wobec regulacji zawartych w zdaniach: 2., 4. i 5. art. 14c ust. 4 i art. 16rc ust. 6 u.z.l. Podniesione w uzasadnieniu wniosku wątpliwości konstytucyjne dotyczą jedynie zdania 1. art. 14c ust. 4 u.z.l. i zdania 1. art. 16rc ust. 6 u.z.l. w części, w jakiej stanowią, że testy i pytania testowe LEK i LDEK oraz testy i pytania testowe oraz zadania i pytania egzaminu ustnego PES mogą być udostępnione wyłącznie osobie przystępującej do tego egzaminu, a także zdania 3. art. 14c ust. 4 u.z.l. i zdania 3. art. 16rc ust. 6 u.z.l., które zakazują wnoszenia poza siedzibę CEM, reprodukcji, kopiowania jakąkolwiek techniką lub przepisywania udostępnianych testów i pytań testowych.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że, zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której podstawowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie, rekonstrukcji zarzutu sformułowanego we wniosku należy dokonywać zarówno na podstawie jego *petitum*, jak i uzasadnienia, które

stanowi integralną część wniosku (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2018 r., sygn. K 6/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 1; *vide* również – powołane tam orzecznictwo). Wobec tego „decydujące znaczenie należy przypisać nie tyle żądaniu wskazanemu w *petitum* wniosku, ile całej jego treści z uwzględnieniem argumentacji zawartej w uzasadnieniu pisma (...). Na wniosek składa się bowiem cała wyrażająca go treść, a w *petitum* następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego, wyrok z dnia 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 23).

W związku z powyższym, w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*, należy uznać, że przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie winny być:

- art. 14c ust. 4 zdanie 1. u.z.l. w zakresie, w jakim stanowi, że testy i pytania testowe LEK i LDEK, po ich wykorzystaniu w LEK lub LDEK, mogą być udostępnione wyłącznie osobie przystępującej do tego egzaminu, oraz zdanie 3.;
- art. 14c ust. 5 u.z.l.;
- art. 16rc ust. 6 zdanie 1. u.z.l. w zakresie, w jakim stanowi, że testy i pytania testowe oraz zadania i pytania egzaminu ustnego PES, po ich wykorzystaniu w PES, mogą być udostępnione wyłącznie osobie przystępującej do tego egzaminu, oraz zdanie 3.;
- art. 16rc ust. 7 u.z.l.

Tylko bowiem tak zrekonstruowany, co do przedmiotu zaskarżenia, wniosek spełnia wymogi pozwalające na merytoryczne rozpoznanie go przez Trybunał Konstytucyjny.

Zaskarżone regulacje (których treść przytoczono wcześniej w uzasadnieniu niniejszego stanowiska), określające zasady udostępniania testów i pytań testowych LEK i LDEK, po ich wykorzystaniu w LEK lub LDEK, oraz testów

i pytań testowych oraz zadań i pytań egzaminu ustnego PES, po ich wykorzystaniu w PES, należy rozpatrywać w ich normatywnym kontekście, który stanowią pozostałe przepisy ustawy o lekarzach, w szczególności zawarte w rozdziałach 2a. i 3. tej ustawy.

Złożenie z wynikiem pozytywnym LEK albo LDEK jest jednym z warunków uzyskania prawa wykonywania zawodu lekarza albo prawa wykonywania zawodu lekarza dentystry (art. 5 ust. 4 u.z.l.). Z kolei złożenie PES stanowi jedną z przesłanek uzyskania tytułu specjalisty w określonej dziedzinie medycyny (art. 16 ust. 1 pkt 2 u.z.l.).

LEK i LDEK organizuje i przeprowadza Centrum Egzaminów Medycznych, które jest państwową jednostką budżetową podległą ministrowi właściwemu do spraw zdrowia (art. 14a ust. 1 u.z.l.). CEM organizuje też PES dwa razy do roku w miejscach ustalonych przez dyrektora CEM (art. 16rc ust. 1 u.z.l.).

LEK i LDEK są składane w formie pisemnych testów, odrębnych dla zawodu lekarza i zawodu lekarza dentystry, opracowanych na każdy termin egzaminu przez ekspertów w zakresie zagadnień objętych LEK i LDEK (art. 14c ust. 1 ustawy o lekarzach). LEK i LDEK polega na rozwiązaniu odpowiedniego testu składającego się z 200 pytań zawierających 5 odpowiedzi, z których tylko jedna jest prawidłowa (art. 14d ust. 2 zd. 1 u.z.l.).

PES dla każdej specjalności jest składany w formie egzaminu testowego i egzaminu ustnego, w kolejności tych egzaminów ustalonej przez dyrektora CEM, obejmujących zakres odbytego szkolenia specjalizacyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem procedur diagnostycznych i leczniczych, z wyłączeniem wykonywania inwazyjnych zabiegów i procedur medycznych (art. 16rc ust. 2 u.z.l.). W uzasadnionych przypadkach minister właściwy do spraw zdrowia może, na wniosek dyrektora CEM, wyrazić zgodę na odstąpienie od przeprowadzenia egzaminu testowego PES dla wszystkich lekarzy dopuszczonych do PES w danej dziedzinie w określonej sesji egzaminacyjnej,



z zachowaniem egzaminu ustnego, albo zdecydować o przeprowadzeniu PES jeden raz w roku – z zachowaniem wszystkich jego części, w jednej z sesji egzaminacyjnych (art. 16rc ust. 3 u.z.l.). Testy i pytania testowe opracowuje i ustala CEM w porozumieniu z konsultantem krajowym właściwym dla danej dziedziny medycyny, a w przypadku braku takiego konsultanta – w dziedzinie pokrewnej lub jego przedstawicielem odrębnie dla każdej dziedziny medycyny oraz na każdą sesję egzaminacyjną (art. 16rc ust. 4 ustawy o lekarzach).

Stosownie do art. 14c ust. 3 u.z.l., testy i pytania testowe LEK i LDEK są opracowywane, przetwarzane, dystrybuowane i przechowywane w sposób uniemożliwiający dostęp do nich osobom innym niż uczestniczące w ich opracowywaniu, przetwarzaniu, dystrybuowaniu i przechowywaniu, przeprowadzającym LEK lub LDEK lub sprawującym nadzór nad ich przeprowadzeniem. Na mocy art. 16rc ust. 5 u.z.l. również testy, pytania i zadania egzaminacyjne PES są opracowywane, przetwarzane, dystrybuowane i przechowywane w sposób uniemożliwiający dostęp do nich przez osoby inne niż uczestniczące w ich opracowywaniu, przetwarzaniu, dystrybuowaniu i przechowywaniu, przeprowadzające PES lub sprawujące nadzór nad ich prowadzeniem.

W związku z powyższym, zawarte w art. 14c ust. 5 i art. 16rc ust. 7 ustawy o lekarzach zastrzeżenie, że testy, pytania i zadania wykorzystane na potrzeby LEK, LDEK i PES podlegają udostępnieniu w trybie określonym w u.d.i.p. po upływie 5 lat od dnia przeprowadzenia egzaminu, powoduje, że we wskazanym w tych przepisach okresie 5 lat od przeprowadzenia danego egzaminu wyłączony jest – co do zasady – dostęp do testów, pytań i zadań z odbytych egzaminów innych osób, niż wymienione w art. 14c ust. 3 i art. 16rc ust. 5 u.z.l.

Przepisy art. 14c ust. 5 i art. 16rc ust. 7 ustawy o lekarzach należy interpretować z uwzględnieniem art. 14c ust. 4 zd. 1. i zd. 3. oraz art. 16rc ust. 6 zd. 1. i zd. 3. u.z.l. Stanowiąc, że po wykorzystaniu w LEK, LDEK lub PES testy, pytania i zadania mogą być udostępnione osobie przystępującej do tego egzaminu,

przy czym osoba, której udostępniono te materiały, nie może ich ani wynieść poza siedzibę CEM, ani reprodukować, ani kopiować jakąkolwiek inną techniką, ani nawet przepisać, ustawodawca wprowadził szczególne zasady dostępu do testów, pytań i zadań z egzaminów, które już się odbyły.

Z zaskarżonych przepisów ustawy o lekarzach, we wskazanym wcześniej zakresie, wynika więc, że w okresie 5 lat od dnia przeprowadzenia LEK, LDEK i PES dostęp do testów, pytań lub zadań wykorzystanych na potrzeby danego egzaminu mają, poza osobami bezpośrednio zaangażowanymi w jego przygotowanie i przeprowadzenie, jedynie osoby przystępujące do tego egzaminu, w warunkach wyłączających wyniesienie poza siedzibę CEM, reprodukowanie, kopiowanie jakąkolwiek inną techniką lub przepisywanie.

Po upływie 5 lat od dnia przeprowadzenia LEK, LDEK i PES dostęp do testów, pytań lub zadań wykorzystanych na potrzeby danego egzaminu możliwy jest na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej, a więc przez każdego (art. 2 ust. 1 u.d.i.p.), m.in. na wniosek (art. 10 ust. 1 u.d.i.p.) czy też w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych lub przez zainstalowane w tych miejscach urządzenia umożliwiające zapoznanie się z tą informacją (art. 11 pkt 1 i pkt 2 u.d.i.p.), w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem (art. 14 ust. 1 u.d.i.p.), z możliwością kopiowania informacji publicznej albo jej wydruku lub przesłania informacji publicznej albo przeniesienia jej na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik informacji (art. 12 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 u.d.i.p.).

Mając na względzie przedstawione relacje pomiędzy treścią normatywną zaskarżonych przepisów, a także fakt, że jako wzorce kontroli każdej z kwestionowanych regulacji Wnioskodawca wskazał art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz powołał te same argumenty na poparcie wszystkich podniesionych zarzutów, uzasadnione będzie poddanie ich łącznej analizie.

Jako podstawowy wzorzec kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie należy uznać przywołany przez Wnioskodawcę art. 61 ust. 3 Konstytucji, który stanowi: „Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.”.

Prawo, o którym mowa w ust. 1 i 2 art. 61 ustawy zasadniczej, to prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne. Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji, „[o]bywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. Stosownie do art. 61 ust. 2 ustawy zasadniczej, „[p]rawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”. Z kolei art. 61 ust. 4 Konstytucji stanowi: „Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.”.

Art. 61 Konstytucji był wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który podkreślał, że „[p]owszechny i szeroki dostęp do informacji publicznej stanowi niezbędną przesłankę istnienia społeczeństwa obywatelskiego, a co za tym idzie – urzeczywistnienia demokratycznych zasad funkcjonowania władzy publicznej w polskim państwie prawnym. Dostęp do informacji publicznej jest bowiem, z jednej strony, warunkiem świadomego uczestnictwa obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć władczych (...), a z drugiej, umożliwia efektywną kontrolę obywatelską działań podejmowanych

przez organy władzy publicznej” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 października 2009 r., sygn. K 26/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 135 oraz powołana tam literatura; *vide* również – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 7 czerwca 2016 r., sygn. K 8/15, *op. cit.* oraz z dnia 18 grudnia 2018 r., sygn. SK 27/14, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 5).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się pogląd, że korelatem obywatelskiego prawa do informacji publicznej „jest spoczywający w pierwszym rzędzie na organach władzy publicznej obowiązek udzielania obywatelom określonych informacji o działalności instytucji. Obowiązek ten polega zatem nie tyle na dostępności określonych informacji dla odbiorcy, ale przynajmniej co do zasady oznacza konieczność aktywnego działania ze strony organu udzielającego informacji, które polega na dostarczeniu osobie zainteresowanej na jej żądanie pewnego zakresu informacji. Informacja powinna być związana z działalnością publiczną” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 30; *vide* też – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2018 r., sygn. SK 27/14, *op. cit.*).

W wydanym w pełnym składzie Trybunału wyroku z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. P 25/12, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne i osoby pełniące funkcje publiczne lub odnosząca się do władz publicznych, a także wytworzona lub odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Informacją publiczną jest zatem treść dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź go dotyczących. Z tego szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają jednak treści zawarte w dokumentach wewnętrznych, rozumiane jako informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki), które zostały utrwalone w formie

tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. W ich przypadku można bowiem mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej” (OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 122).

„Obywatelskie prawo do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że nie istnieje formuła zagwarantowania obywatelom dostępu do informacji <za wszelką cenę> (...). Art. 61 ust. 3 Konstytucji dopuszcza ograniczenie tego prawa, ale jednocześnie wyznacza granice dopuszczalnego ograniczenia. Może ono nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach: ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. To znaczy, że ustawodawca, który ogranicza w wydawanych ustawach dostępność informacji publicznej, musi respektować konieczność ważenia zasady (dostęp do informacji publicznej) i wartości wskazanych w art. 61 ust. 3 Konstytucji jako dopuszczalnych kryteriów ograniczenia zasady dostępności (jawności) informacji publicznej. Przepisy muszą być zatem tak ukształtowane, aby ten dostęp był zapewniony, a wszelkie ograniczenia ustawowe muszą być interpretowane ściśle. Wątpliwości w tym zakresie powinny być rozstrzygane na rzecz prawa dostępu do informacji publicznej (...). Pierwszym i podstawowym warunkiem formalnym dopuszczalności ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej jest ustawowa podstawa wszelkich ograniczeń. Przesłanki materialne wymagają natomiast wykazania konieczności ograniczeń prawa do informacji publicznej dla realizacji określonych wartości, dla których dokonuje się limitacji. Jedną ze szczególnych okoliczności uzasadniających ograniczenie prawa do informacji publicznej jest przesłanka ochrony wolności i praw innych osób (i podmiotów gospodarczych). Przede wszystkim chodzi o ochronę konstytucyjnie gwarantowanego prawa do prywatności i autonomii informacyjnej (art. 47

i art. 51 Konstytucji), czego wyrazem na gruncie ustawowym jest ochrona danych osobowych. A zatem wzgląd na ochronę prywatności (w wypadku podmiotów gospodarczych odpowiednikiem będzie tajemnica przedsiębiorstwa) czyni dopuszczalnym ograniczenie prawa do informacji publicznej. Ograniczenia ze względu na ochronę porządku publicznego lub bezpieczeństwa państwa są trudne do oceny ze względu na nieostrość tych pojęć. W przybliżeniu chodzi tu o stan braku zagrożeń, umożliwiający państwu bezpieczną egzystencję i demokratyczny rozwój w odniesieniu zarówno do jego sytuacji zewnętrznej, jak i wewnętrznej. Zagrożenia tego bezpieczeństwa muszą osiągnąć taki rozmiar, że będą dotyczyły podstaw bytu państwa, integralności jego terytorium, losu jego mieszkańców lub istoty systemu rządów. Są to także zagrożenia ustroju demokratycznego i funkcjonowania wolności i praw człowieka i obywatela. Natomiast zagrożenia o mniejszej wadze należy traktować jako odnoszące się do porządku publicznego” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2018 r., sygn. SK 27/14, *op. cit.*; *vide* także – powołana tam literatura).

Kolejnym, powołanym przez Wnioskodawcę jako związkowy do art. 61 ust. 3 Konstytucji, wzorcem kontroli jest art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wzorzec kontroli, zawarty w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, określa przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń wolności i praw jednostki. W aspekcie formalnym wymaga on, by ograniczenia te były ustanawiane tylko w ustawie, w aspekcie materialnym dopuszcza natomiast ustanawianie ograniczeń tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla zachowania wymienionych

w tym przepisie wartości (*vide* - wyrok z dnia 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39).

Analizując, określony w art. 31 ust. 3 Konstytucji, wymóg istnienia w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności, Trybunał Konstytucyjny stwierdzał, że przesłanka ta mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzonych ograniczeń. Nie ulega wątpliwości, iż spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym konkretnym przypadku ograniczenia prawa lub wolności, w szczególności przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczenia. Niezależnie jednak od tego, Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, iż ocena spełnienia poszczególnych kryteriów, składających się na zasadę zakazu nadmiernej (nieproporcjonalnej) ingerencji, wymaga pewnego zrelatywizowania, stosownie do charakteru poszczególnych praw i wolności jednostki. Surowsze standardy oceny przykładać należy do praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych i socjalnych (*vide* – orzeczenie z dnia 17 października 1995 r., sygn. K. 10/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 30 oraz wyroki z dnia: 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85; 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 23).

Rozpatrując – wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji – zasadę proporcjonalności ograniczania wolności i praw w kontekście – określonych w art. 61 ust. 3 ustawy zasadniczej – przesłanek ograniczenia prawa do informacji publicznej, Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „art. 31 ust. 3 Konstytucji jest modyfikowany przez art. 61 ust. 3 Konstytucji jedynie w zakresie, w którym regulowane są w sposób odrębny przesłanki ingerencji, natomiast w pełni pozostaje aktualne zastosowanie pozostałych elementów niewyrażonych w art. 61 ust. 3 Konstytucji. W szczególności chodzi tu o warunek, aby ograniczenie było

konieczne w demokratycznym państwie prawnym, a także o proporcjonalność ograniczeń oraz o zakaz naruszania istoty prawa (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 kwietnia 2015 r., sygn. K 14/13, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 45; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

W powołanym wcześniej wyroku w sprawie o sygn. K 8/15 Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że „art. 61 ust. 3 Konstytucji dezaktualizuje dopuszczalne w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji cele ograniczeń, przez modyfikację zawartego tam wyliczenia wartości chronionych. Niedopuszczalne jest więc ograniczenie prawa do informacji, gdy jest to konieczne dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, natomiast jest dopuszczalne – czego nie przewiduje art. 31 ust. 3 Konstytucji – dla ochrony ważnego interesu gospodarczego państwa. Ponadto gdy wśród przesłanek ogólnych (art. 31 ust. 3) wymienia się tylko wzgląd na wolności i prawa innych osób, to przesłanki szczególne (art. 61 ust. 3) obejmują także wolności i prawa podmiotów gospodarczych, podkreślając dodatkowo szeroki zakres podmiotowy beneficjentów ustawowo chronionych wolności i praw (...). Ocena konstytucyjności zakwestionowanych przepisów wymaga zatem ustalenia, czy ograniczenie prawa do informacji uzasadniała konieczność ochrony jednej z wartości wymienionych w art. 61 ust. 3 Konstytucji – wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych, porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego” (*op. cit.*).

Rozważając zasadność podniesionych przez Wnioskodawcę zarzutów naruszenia przez kwestionowane regulacje prawa do informacji publicznej, należy w pierwszej kolejności ustalić charakter prawny testów i pytań testowych wykorzystanych na potrzeby LEK lub LDEK, a także testów i pytań testowych oraz zadań i pytań wykorzystanych na potrzeby PES.

W cytowanym wyżej wyroku w sprawie o sygn. K 8/15 Trybunał Konstytucyjny, po przeprowadzeniu kompleksowej analizy przepisów



dotyczących CEM oraz egzaminów medycznych LEK, LDEK i PES, stwierdził, że „[t]esty PES, LEK i LDEK, jako informacja wytworzona przez organ publiczny, są objęte zakresem prawa do informacji publicznej. Należy je traktować jako dokumenty, o których mowa w art. 61 ust. 2 Konstytucji” (*op. cit.*).

Ustalenie to zachowuje aktualność w niniejszej sprawie. Od czasu wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku o sygn. K 8/15 nie zmienił się bowiem status CEM jako państwowej jednostki budżetowej wykonującej zadanie publiczne związane z organizacją i przeprowadzeniem egzaminów medycznych, z których wynikami przepisy ustawy o lekarzach wiążą określone skutki prawne. Pytania i zadania wykorzystane w toku egzaminów LEK, LDEK i PES stanowią zatem informację o działalności jednostki organizacyjnej w zakresie, w jakim wykonuje ona zadanie władzy publicznej, w rozumieniu art. 61 ust. 1 Konstytucji. Nie ulega też wątpliwości, że zadania testowe i pytania użyte na potrzeby organizowanych przez CEM egzaminów medycznych stanowią dokumenty, do których dostęp przewiduje art. 61 ust. 2 Konstytucji, gdyż zostały wykorzystane przy realizacji zadania o charakterze publicznym.

Należy przy tym zaznaczyć, że również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych prezentowany jest pogląd, iż testy, pytania i zadania wykorzystane na potrzeby egzaminów przewidzianych w ustawie o lekarzach stanowią informację publiczną (*vide* – wyroki NSA: z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. I OSK 678/11, LEX nr 1082797 i 14 marca 2012 r., sygn. I OSK 2443/11 oraz wyroki WSA w Łodzi: z dnia 24 sierpnia 2011 r., sygn. II SAB/Łd 23/11, LEX nr 1694809; 23 listopada 2011 r., sygn. II SA/Łd 1049/11, LEX nr 1153729; 5 maja 2016 r., sygn. II SAB/Łd 31/16, LEGALIS nr 1905123; 15 września 2016 r., sygn. II SAB/Łd 187/16, LEX nr 2154475 i z dnia 13 października 2016 r., sygn. II SAB/Łd 229/16, LEX nr 2154500).

O tym, że testy, pytania i zadania wykorzystane na potrzeby LEK, LDEK i PES stanowią informację publiczną, świadczy także treść art. 14c ust. 5 i art. 16rc ust. 7 u.z.l. Stanowiąc w tych przepisach, że testy, pytania i zadania wykorzystane na potrzeby LEK, LDEK i PES podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w u.d.i.p. po upływie 5 lat od dnia przeprowadzenia danego egzaminu, sam ustawodawca dał bowiem wyraz przekonaniu, że zawarte w tych materiałach treści stanowią informację publiczną.

Na podstawie art. 61 ust. 1 zd. 1. Konstytucji, prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne przysługuje „obywatelowi”, a więc osobie fizycznej mającej obywatelstwo Rzeczypospolitej Polskiej (*vide* – W. Sokolewicz i K. Wojtyczek, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, II, Art. 30-86*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 468).

Nie ulega zatem wątpliwości, że regulacja wynikająca z art. 14c ust. 4 zd. 1. i art. 14c ust. 5 u.z.l., zgodnie z którą w okresie 5 lat od dnia przeprowadzenia LEK i LDEK dostęp do testów i pytań wykorzystanych na potrzeby danego egzaminu mają, poza osobami bezpośrednio zaangażowanymi w jego przygotowanie i przeprowadzenie, jedynie osoby przystępujące do tego egzaminu, ogranicza przewidziany w art. 61 ust. 1 zd. 1. Konstytucji zakres podmiotowy prawa do informacji publicznej.

Taki sam skutek powodują przepisy art. 16rc ust. 6 zd. 1. i art. 16rc ust. 7 u.z.l. przewidujące, że w okresie 5 lat od dnia przeprowadzenia PES dostęp do testów, pytań lub zadań wykorzystanych na potrzeby danego egzaminu mają, poza osobami bezpośrednio zaangażowanymi w jego przygotowanie i przeprowadzenie, jedynie osoby przystępujące do tego egzaminu. Krąg osób, które mogą się zapoznać z materiałami użytymi w toku PES, które już się odbyły, jest bowiem znacznie węższy niż określony w art. 61 ust. 1 zd. 1. Konstytucji krąg uprawnionych do uzyskiwania informacji publicznej.

Przepisy art. 14c ust. 4 zd. 2 i zd. 3. oraz art. 16rc ust. 6 zd. 2 i zd. 3 u.z.l. określają sposób oraz warunki, w jakich odbywa się udostępnianie testów i pytań testowych wykorzystanych na potrzeby LEK. LDEK i PES.

Zgodnie z art. 61 ust. 4 Konstytucji, tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu – ich regulaminy. Stosownie do tego przepisu, ustawodawca zwykły jest więc nie tylko uprawniony, ale i zobowiązany do wydania ustaw dotyczących trybu udzielania informacji, w taki sposób, aby, poprzez uregulowanie kwestii o charakterze proceduralnym i organizacyjno-technicznym, realizacja prawa do informacji, określonego w art. 61 ust. 1, ust. 2 oraz ust. 3 Konstytucji, była wykonalna w praktyce (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 kwietnia 2015 r., sygn. K 14/13, *op. cit.*).

Trybunał Konstytucyjny zwracał przy tym uwagę, że „[c]zym innym jest przy tym samo prawo do informacji publicznej oraz kwestia jego zakresu, czym innym zaś zagadnienie dostępu do dokumentów i korzystania z nich oraz wyznaczenie odpowiednich zasad regulujących te kwestie. Zakres prawa do informacji, wyznaczony jest (...) bezpośrednio przez art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji oraz ustawy zwykłe. Natomiast <tryb udzielania informacji>, o którym jest mowa w art. 61 ust. 4 Konstytucji, to dyrektywy proceduralne, wskazujące sposób urzeczywistniania materialnej treści tego prawa. Poza dyrektywami proceduralnymi uzupełniające, lecz istotne znaczenie mają uregulowania zagadnień organizacyjno-technicznych; bez nich urzeczywistnienie prawa do informacji byłoby utrudnione, a nawet czasami niemożliwe” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r., sygn. K 38/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 59).

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „[r]ealność i efektywność poszanowania zasady powszechnego obywatelskiego dostępu do informacji publicznej zależy w tej sytuacji od prawidłowości wyważenia proporcji między konstytucyjną zasadą dostępności a zakresem ograniczeń

i wyjątków określanych w ustawach zwykłych, procedur i gwarancji zapewniających pozostawienie zasadzie należnego jej miejsca i niewydrążenie jej z treści poprzez kreowane wyjątki. Te ostatnie bowiem mogą działać ograniczająco w rozmaity sposób: nie jest wszak wykluczone dalsze doprecyzowanie (<dookreślenie>) zarówno cech i zakresu podmiotów obowiązanych do udzielenia informacji, jak i samej treści tej informacji i sposobu jej pozyskiwania (...). W tym wypadku jednak, dopuszczalne na poziomie ustawy zwykłej uszczegółowienie zasady wyrażonej w art. 61 ust. 1 Konstytucji, może wpływać ograniczająco na jej zakres; ustawodawca zwykły może stanowić wyjątki, dopuszczone w art. 61 ust. 3 Konstytucji, w granicach tam wskazanych; wreszcie ograniczenia mogą wynikać z wykonania odesłania, o którym mowa w ust. 4 tegoż przepisu, mówiącego o trybie udostępniania informacji publicznej” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 października 2009 r., sygn. K 26/08, *op. cit.*).

Taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie w przypadku art. 14c ust. 4 zd. 3. i art. 16rc ust. 6 zd. 3 ustawy o lekarzach. Przewidziane w tych przepisach zakazy powodują bowiem, że osoba, której zgodnie z art. 14c ust. 4 zd. 2 i art. 16rc ust. 6 zd. 2 u.z.l. „okazano” w siedzibie CEM testy lub pytania testowe, nie ma żadnej możliwości utrwalenia udostępnionej w taki sposób informacji publicznej. Brak możliwości utrwalenia „okazanych” testów, pytań testowych lub zadań może, niekiedy nawet znacząco, utrudniać wykorzystanie uzyskanej informacji, skoro osoba, której udostępniono informację, nie dysponując jej treścią, musi opierać się jedynie na swojej pamięci.

Chociaż art. 14c ust. 4 zd. 3. i art. 16rc ust. 6 zd. 3 ustawy o lekarzach nie ustanawiają materialnych przesłanek dostępu do testów, pytań i zadań z egzaminów lekarskich, które już się odbyły, to określony w tych przepisach tryb udostępniania tych materiałów utrudnia wykorzystanie udostępnionej w takich warunkach informacji publicznej. W związku z tym należy podzielić pogląd Wnioskodawcy i RPO, że przepisy te ograniczają dostęp do informacji publicznej

i że wynikające z nich ograniczenia winny spełniać warunki wynikające z art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że „[u]stawodawca zwykły – który ogranicza w wydawanych ustawach zwykłych dostępność informacji publicznej – musi respektować konieczność ważenia zasady (dostęp do informacji publicznej) i wartości wskazanych w art. 61 ust. 3 Konstytucji, jako dopuszczalnych kryteriów ograniczenia zasady dostępności, z uwzględnieniem mechanizmu proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji)” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 czerwca 2016 r., sygn. K 8/15, *op. cit.*).

W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy zmieniającej z 2016 r. nie podano motywów wprowadzenia regulacji wyłączających udostępnianie testów, pytań i zadań, wykorzystanych na potrzeby LEK, LDEK lub PES, na zasadach określonych w u.d.i.p. przez okres 5 lat od daty przeprowadzenia danego egzaminu ani zakazu kopiowania, a nawet przepisywania udostępnionych w tym okresie osobom przystępującym do egzaminów pytań, testów i zadań z egzaminów, które już się odbyły. Wskazano jedynie, że „w związku z wielokrotnie powtarzanymi przez środowiska młodych lekarzy oraz studentów medycyny postulatami udostępnienia pytań egzaminacyjnych i zadań testowych z Lekarskiego Egzaminu Końcowego i Lekarsko-Dentystycznego Egzaminu Końcowego oraz Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego, które już się odbyły, w projekcie ustawy w art. 1 i art. 7 zakłada się odpowiednie zmiany. Rozwiązania w tym zakresie zostały wcześniej już wprowadzone ustawą z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia oraz niektórych innych ustaw, jednak ze względu na inne sprawy regulowane jednocześnie wprowadzanymi przepisami (system SMK), ich wejście w życie musiało zostać odroczone do dnia 1 maja 2017 r. Zaproponowane w projekcie rozwiązanie wprowadza możliwość udostępnienia pytań i zadań testowych, w zaproponowanym trybie, już po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia

projektowanej ustawy” (s. 10 uzasadnienia projektu, druk sejmowy nr 769, VIII kadencja Sejmu).

Tym niemniej, analiza zaskarżonych przepisów, w kontekście pozostałych regulacji dotyczących egzaminów przewidzianych w ustawie o lekarzach, pozwala stwierdzić, że przewidziane w nich ograniczenie dostępu do testów, pytań i zadań z egzaminów lekarskich, które już się odbyły, stanowi jeden ze środków realizacji podstawowego celu egzaminów lekarskich, jakim jest rzetelna weryfikacja rzeczywistego poziomu wiedzy osób przystępujących do tych egzaminów, a w konsekwencji zapewnienie właściwego przygotowania zawodowego lekarzy i lekarzy dentyków. W toku procesu legislacyjnego w Sejmie i w Senacie podnoszono bowiem, że wąski zakres niektórych dziedzin objętych zakresem egzaminów powoduje, iż może w krótkim czasie dojść do wyczerpania zasobów wiedzy, z których formułowano by nowe pytania. Jeśli pytania byłyby upublicznione, to przygotowanie się do egzaminu mogłoby się sprowadzać do nauczenia się jedynie odpowiedzi na pytania i, w konsekwencji, prowadzić do obniżenia poziomu przygotowania zawodowego lekarzy (*vide – Pełny Zapis Przebiegu Posiedzenia Komisji Zdrowia (Nr 39) z dnia 22 września 2016 r., s. 13, Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych i Zapis Stenograficzny. Posiedzenie Komisji Zdrowia (30.) w dniu 10 listopada 2016 r., Warszawa 2016 r., s. 4 i 9*).

*Ratio legis* zaskarżonych regulacji dotyczy więc bezpośrednio ochrony interesu publicznego, jakim jest ustalenie, czy poziom wiedzy osób przystępujących do tych egzaminów jest wystarczający do wykonywania zawodu lekarza i lekarza dentyki lub uzyskania tytułu zawodowego specjalisty.

W związku z powyższym, uwzględniając *ratio legis* kwestionowanych regulacji, należy uznać, że ograniczenie dostępu do testów, pytań i zadań po ich wykorzystaniu w LEK, LDEK lub PES nastąpiło ze względu na ochronę porządku publicznego.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego porządek publiczny – jako przesłanka ograniczenia wolności i praw jednostki – rozumiany jest jako dyrektywa takiej organizacji życia publicznego, która zapewniać ma minimalny poziom uwzględniania interesu publicznego i że przesłanka porządku publicznego jest zorientowana na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania życia społecznego (*vide* m.in. – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 65 oraz z dnia 21 września 2015 r., sygn. K 28/13, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 120). Trybunał Konstytucyjny podkreślał przy tym, że „[p]resłanka porządku publicznego powinna uzasadniać ograniczenia praw człowieka wyłącznie dla ochrony ważnych interesów jednostki, które nie mieszczą się w przesłance <wolności i praw innych osób>, oraz tych interesów społecznych, które odpowiadają ogólnemu kryterium zapewnienia właściwego funkcjonowania instytucji publicznych w demokratycznym państwie i ochrony tych instytucji przed zachowaniami prowadzącymi do zakłócenia ich działalności. Porządek publiczny w państwie demokratycznym obejmuje w szczególności pewne minimum sprawności funkcjonowania instytucji państwowych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2018 r., sygn. SK 27/14, *op. cit.*).

**Prawidłowe przeprowadzenie państwowych egzaminów lekarskich, w warunkach zapewniających rzetelną weryfikację poziomu wiedzy osób przystępujących do tych egzaminów, należy więc uznać za element porządku publicznego.**

Nie ulega wątpliwości, że pisemny egzamin w formie testów lub odpowiedzi na szczegółowe pytania, w którym osoby przystępujące do takiego egzaminu znałyby wcześniej treść testów lub pytań, nie stanowiłby właściwego sprawdzianu wiedzy zdających w całym wymaganym zakresie, skoro do zdania takiego egzaminu wystarczyłoby ograniczenie nauki i przygotowania się jedynie do odpowiedzi na konkretne, szczegółowe pytania lub nawet pamięciowe opanowanie numerów właściwych odpowiedzi w teście.

Jeżeli zatem, jak wynika z powołanych wcześniej materiałów z procesu legislacyjnego, wąski zakres niektórych dziedzin objętych zakresem LEK, LDEK i PES powoduje, że niektóre pytania się powtarzają na egzaminach przeprowadzanych w różnym czasie, ograniczenie dostępu do testów, pytań i zadań z egzaminów lekarskich, które już się odbyły, należy uznać za rozwiązanie przydatne dla realizacji zakładanego przez ustawodawcę celu związanego z jedną z wartości wymienionych w art. 61 ust. 3 Konstytucji.

O nieprzydatności kwestionowanej regulacji nie może bowiem świadczyć, podniesiona przez Wnioskodawcę, okoliczność, że PES składa się, obok części pisemnej, także z części ustnej, ani jawność pytań z innych egzaminów. Wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji wymóg przydatności nie oznacza bowiem, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie ma być jedynym możliwym lub najlepszym z możliwych.

W orzecznictwie konstytucyjnym wielokrotnie podkreślano, że „parlament posiada, co do zasady, swobodę regulacyjną, której granice wyznaczają normy konstytucyjne, umowy międzynarodowe ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie oraz prawo stanowione przez organizacje międzynarodowe, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową. Ocena celowości wprowadzenia zmian w ustawie należy zawsze do kompetencji parlamentu” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 59). „Stanowienie prawa, a więc także wybór najwłaściwszych wariantów legislacyjnych, jest rolą parlamentu. Trybunał Konstytucyjny jest powołany jedynie do badania, czy parlament nie narusza przy tym norm, zasad i wartości ustanowionych w Konstytucji. Trybunał nie jest natomiast właściwy do oceny słuszności czy celowości działań ustawodawcy, bo pozostaje to w ramach politycznej swobody działań parlamentu, za które ponosi on odpowiedzialność przed elektoratem” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2005 r., sygn. P 5/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 26).



Wynikająca z art. 10 Konstytucji zasada podziału władz wyklucza udział Trybunału Konstytucyjnego w wykonywaniu władzy ustawodawczej. Trybunał Konstytucyjny nie jest zatem organem powołanym do kontrolowania trafności rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę i nie bada użyteczności regulacji, jej pragmatycznej sprawności w realizacji celu, a więc, czy dany problem dałoby się uregulować „lepiej” lub „inaczej” (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2; z dnia 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; z dnia 19 lipca 2007 r., sygn. K 11/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 81; z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. K 23/08, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 62 oraz z dnia 5 grudnia 2013 r., sygn. K 27/13, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 134). Badanie konstytucyjności prawa nie oznacza oceny jakości tworzonego prawa. W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym celowość i trafność rozstrzygnięć prawodawcy – rozumiana normatywnie – podlega ocenie w odniesieniu do norm konstytucyjnych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85). Należy bowiem odróżniać kwestie jakości prawa od kwestii jego niekonstytucyjności. „Trybunał – aby nie pełnić roli trzeciej izby parlamentu – musi zachować się powściągliwie i, dokonując kontroli norm ustawowych, nie tylko kierować się domniemaniem ich konstytucyjności, lecz także wychodzić z założenia, że parlament działa z należyłą starannością, racjonalnie i odpowiedzialnie. Niemniej jednak kontroli Trybunału podlega to, czy prawodawca rzetelnie zgromadził i wykorzystał wiedzę, na jakiej oparł swoje ustalenia. (...) Trybunał zwrócił uwagę, idąc w ślad za wieloma swymi wcześniejszymi orzeczeniami, że nie ma instrumentów, a także merytorycznych kompetencji, by kontrolować celowość i skuteczność decyzji legislacyjnych oraz to, czy w zespole okoliczności, w jakich działa prawodawca, są one optymalne. W orzecznictwie Trybunału wskazywano nawet, że nie każda ustawa zawierająca błędne rozwiązania prawne, niepozwalające na osiągnięcie zamierzonego celu, wychodząca z wadliwych założeń czy ocen ekonomicznych i społecznych jest

*per se* niezgodna z Konstytucją. W ramach swobody ustawodawcy pozostaje nawet podjęcie rozwiązań dysfunkcyjnych, chyba że ich konstrukcja jest tak oczywiście błędna, że można przewidzieć ich całkowitą nieprzydatność do realizacji założonych celów” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 50).

Ograniczenie dostępu do testów i pytań z egzaminów lekarskich, które już się odbyły, jest też środkiem stosunkowo najmniej uciążliwym dla zainteresowanych. W przeciwieństwie do wcześniejszej regulacji, która była przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 8/15, zaskarżone przepisy nie wyłączają bowiem dostępu do testów i pytań wykorzystanych na potrzeby LEK, LDEK lub PES, lecz jedynie czasowo ograniczają ich dostępność.

W związku z tym należy uznać, że kwestionowane przepisy są konieczne dla realizacji celu, jakim jest rzetelna weryfikacja poziomu wiedzy osób przystępujących do LEK, LDEK lub PES w obowiązującym obecnie kształcie.

Dalsza analiza wskazuje, że efekty zaskarżonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do nakładanych przez nią ciężarów, a ustanowione ograniczenia nie naruszają istoty konstytucyjnego prawa do informacji. Na podkreślenie w tym kontekście szczególnie zasługuje fakt, że z treścią testów, pytań testowych i zadań z egzaminów lekarskich mogą się niezwłocznie zapoznawać najbardziej zainteresowani, czyli osoby przystępujące do tych egzaminów, które uzyskują tą drogą, przydatne w przygotowaniu się do egzaminu, informacje dotyczące sposobu formułowania pytań czy stopnia ich szczegółowości, a niemożność utrwalenia okazanych testów, pytań testowych lub zadań nie zachęca do ograniczenia nauki do opanowania jedynie odpowiedzi na pytania.

Tym samym kwestionowane przepisy ustawy o lekarzach spełniają również wymóg proporcjonalności *sensu stricto*.

W tej sytuacji należy stwierdzić, że wynikające z zaskarżonych przepisów ograniczenia dostępu do testów, pytań testowych i zadań z egzaminów lekarskich, które już się odbyły, znajdują uzasadnienie w potrzebie ochrony jednej z wartości wymienionych w art. 61 ust. 3 Konstytucji i nie przekraczają granic określonych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego