

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 18 grudnia 2024 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Zielonacki – przewodniczący

Bartłomiej Sochański – sprawozdawca

Wojciech Sych

Bogdan Świączkowski

Michał Warciński,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 grudnia 2024 r., wniosku Naczelnej Rady Lekarskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 14c ust. 4 i 5 ustawy z 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (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. z 2016 r. poz. 2020),
 - 2) art. 16rc ust. 6 i 7 ustawy z 5 grudnia 1996 r. powołanej w punkcie 1 w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 16 lit. b ustawy z 21 października 2016 r. powołanej w punkcie 1
- z art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

postanawia:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.



Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Dyrektor Biura Służby Prawnej Trybunału

Bartosz Skwara

Dyrektor Biura Służby Prawnej
Trybunału Konstytucyjnego

Bartosz Skwara
dr Bartosz Skwara

UZASADNIENIE

I

1. Naczelna Rada Lekarska (dalej: NRL) 23 marca 2017 r. zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów dotyczących zasad udostępniania pytań z Lekarskiego Egzaminu Końcowego (dalej: LEK), Lekarsko-Dentystycznego Egzaminu Końcowego (dalej: LDEK) i Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego (dalej: PES).

W szczególności NRL zakwestionowała zgodność następujących przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. z 2015 r., poz. 464, ze zm.; dalej: u.z.l.), które zmieniono ustawą 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.), tj.:

1. Art. 14a ust. 10a u.z.l., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 11 lit. b ustawy zmieniającej z 2016 r.
2. Art. 14a ust. 10b u.z.l., 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 u.z.l., 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 u.z.l., 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 u.z.l., 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.

Wskazała, że jako jednostka samorządu zawodowego działająca w oparciu o art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, ma prawo inicjować kontrolę konstytucyjną w sprawach związanych z wykonywaniem zawodu lekarza. Zdaniem NRL, zaskarżone przepisy

dotyczą istotnego obszaru jej działalności, ponieważ regulują przeprowadzanie egzaminów LEK, LDEK i PES, które są warunkiem uzyskania prawa wykonywania zawodu lekarza lub lekarza dentystry oraz zdobycia tytułu specjalisty w określonych dziedzinach medycyny. Przepisy te mają wpływ zarówno na dostęp do zawodu lekarza, jak i na możliwości podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

NRL zakwestionowała konstytucyjność regulacji przewidujących, że pytania egzaminacyjne mogą być udostępniane dopiero po upływie pięciu lat od przeprowadzenia egzaminu, i to jedynie na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. W praktyce oznacza to, że dostęp do tych pytań jest ograniczony do wglądu w siedzibie Centrum Egzaminów Medycznych (dalej: CEM), bez możliwości ich kopiowania, wnoszenia poza siedzibę CEM czy reprodukcji. W opinii NRL takie ograniczenia są nadmierne i nieuzasadnione, stanowiąc naruszenie konstytucyjnego prawa do informacji publicznej zagwarantowanego w art. 61 Konstytucji. Jak wskazano, ograniczenia te muszą być zgodne z zasadami proporcjonalności wynikającymi z art. 31 ust. 3 Konstytucji, co w tym przypadku nie zostało spełnione.

NRL podkreśliła, że argument, jakoby ujawnienie pytań egzaminacyjnych miało prowadzić do wyczerpania puli pytań, jest nietrafny. Jak wskazała, „zakres wiedzy wymaganej na tych egzaminach obejmuje niemal cały program studiów medycznych, co zapewnia wystarczający zasób materiału”. Dodatkowo, w przypadku PES, istotnym zabezpieczeniem przed powtarzalnością pytań jest struktura egzaminu, który składa się z części testowej i ustnej. NRL odrzuciła również twierdzenie, że ujawnienie pytań skłoni zdających do ograniczenia nauki do rozwiązywania testów. Jak stwierdziła: „Istnieje powszechny dostęp do pytań z szeregu niezwykle ważnych egzaminów przeprowadzanych pod auspicjami państwa. (...) w czasie każdego egzaminu liczy się zarówno zdobyta wiedza, jak i umiejętność radzenia sobie z określonym sposobem i techniką zadawania pytań”. Zdaniem NRL, przyjęty system kształcenia specjalizacyjnego, oparty na zdobywaniu wiedzy teoretycznej i praktycznej, zapobiega sytuacji, w której zdający ograniczyliby się wyłącznie do nauki testów.

NRL odparła także twierdzenie, że społeczna kontrola pytań egzaminacyjnych jest zbędna, gdyż są one opracowywane przez ekspertów. Podkreśliła, że ujawnienie testów z poprzednich lat umożliwiłoby weryfikację, czy wymagany zakres wiedzy odpowiada materiałom dostępnym w podręcznikach akademickich. Dodała również, że jawność pytań mogłaby pomóc zdającym lepiej przygotować się do egzaminu, ukierunkowując ich naukę na kluczowe zagadnienia.

Zdaniem NRL, dostęp do pytań egzaminacyjnych wyłącznie po pięciu latach od przeprowadzenia egzaminu uniemożliwia rzeczywisty społeczny nadzór nad wykonywaniem zadań władzy publicznej. Jak wskazała: „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. (...) jest to stwarzanie jedynie pozoru zapewnienia kontroli”.

2. Sędzia Trybunału, zarządzeniem z 15 maja 2018 r., wezwał NRL do uzupełnienia braków formalnych wniosku, m.in. o dostarczenie dodatkowych dokumentów oraz potwierdzenie, czy po uchyleniu części przepisów NRL podtrzymuje swoje żądanie. NRL pismem z 24 maja 2018 r. podtrzymała wniosek, wskazując, że uchylone przepisy były podstawą decyzji o odmowie dostępu do informacji publicznej.

3. Postanowieniem z 8 listopada 2018 r. Trybunał, po wstępnym rozpoznaniu wniosku, odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi w całości. Na to postanowienie NRL złożyła zażalenie, które postanowieniem z 2 kwietnia 2019 r. zostało uwzględnione. Trybunał nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg w zakresie badania zgodności art. 14c ust. 4 i 5 oraz art. 16rc ust. 6 i 7 u.z.l. z art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) zgłosił udział w postępowaniu i przedstawił swoje stanowisko pismem z 16 maja 2019 r., a następnie uzupełnił je pismem z 28 czerwca 2019 r., w pełni popierając argumentację NRL. Podkreślił, że pytania egzaminacyjne są informacją publiczną o kluczowym znaczeniu dla sprawowania społecznej kontroli nad realizacją zadania publicznego, jakim jest organizacja egzaminów LEK, LDEK i PES.

Rzecznik zwrócił uwagę, że ograniczenia w dostępie do pytań egzaminacyjnych są analogiczne do tych, które Trybunał Konstytucyjny uznał za niekonstytucyjne w wyroku o sygn. K 8/15. Wskazał, że pięcioletni okres ograniczenia dostępu do pytań czyni prawo do informacji publicznej iluzorycznym, uniemożliwiając społeczną kontrolę i edukacyjne wykorzystanie tych pytań.

5. Prokurator Generalny przedstawił swoje stanowisko pismem z 18 listopada 2019 r., wskazując, że zaskarżone przepisy są proporcjonalne i konieczne dla ochrony porządku publicznego oraz rzetelności egzaminów. Podkreślił, że ograniczenie dostępu do pytań na pięć lat jest tymczasowe, a jego celem jest zapobieganie sytuacjom, w których

wcześniejsze ujawnienie pytań mogłoby prowadzić do obniżenia jakości przygotowania zdających.

6. Marszałek Sejmu wniósł stanowisko Sejmu pismem z 12 grudnia 2019 r. Wskazał, że pytania egzaminacyjne stanowią informację publiczną i że pięcioletnie ograniczenie ich dostępności jest nadmierne oraz nieproporcjonalne. Zaznaczył, że dynamiczny rozwój nauk medycznych wyklucza ryzyko szybkiego wyczerpania zasobów pytań, a jawność tych materiałów nie zagraża rzetelności egzaminów, co jest standardem w innych państwowych egzaminach. Marszałek podkreślił, że regulacje te osłabiają społeczną kontrolę i nie spełniają konstytucyjnego testu proporcjonalności.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przesłanka podmiotowa.

1.1. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Konstytucji, z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych w zakresie, w jakim „akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania”. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału wynika, że przepisy określające zasady wykonywania wolnych zawodów mogą być poddane kontroli Trybunału inicjowanej wnioskiem władz ogólnokrajowej organizacji zawodowej. W odniesieniu do lekarzy ogólnokrajową organizacją zawodową w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji jest Naczelna Izba Lekarska (zob. wyrok TK z 7 października 2015 r., sygn. K 12/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 143). Działa ona na podstawie ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. z 2021 r. poz. 1342; dalej: ustawa o izbach lekarskich) i posiada osobowość prawną. Jej organem jest Naczelna Rada Lekarska (dalej: NRL). Spełniona jest więc przesłanka podmiotowa.

1.2. Wnioskodawczynie uzasadniła przy tym swoją legitymację do wystąpienia z wnioskiem o zbadanie przez Trybunał hierarchicznej zgodności zakwestionowanych norm. Wystąpienie do Trybunału zostało poprzedzone podjęciem 13 stycznia 2017 r. uchwały przez Naczelną Radę Lekarską (nr 3/17/VII). Kompetencje NRL zostały określone w art. 39 ustawy o izbach lekarskich. Należą do nich m.in.: sprawowanie pieczy

nad należyтым i sumiennym wykonywaniem zawodu lekarza przez członków samorządu lekarzy oraz upowszechnianie zasad etyki lekarskiej i dbałość o ich przestrzeganie. Rzetelne wykonywanie zawodu lekarza zależy w znacznej mierze od posiadanych kwalifikacji, których sprawdzenie odbywa się poprzez zdawanie egzaminów takich jak Lekarski Egzamin Końcowy (dalej: LEK), Lekarsko Dentystyczny Egzamin Końcowy (dalej: LDEK) czy Państwowy Egzamin Specjalizacyjny (dalej: PES). W ocenie wnioskodawcy zaskarżone przepisy ograniczają zarówno możliwości przygotowania się do tych egzaminów, jak i sprawowania nadzoru nad treścią pytań oraz metodami oceny wiedzy – zarówno przez zdających jak i społeczeństwo – i umiejętności niezbędnych do wykonywania zawodu lekarza lub pełnienia funkcji specjalisty. Zakres tych kwestii mieści się zatem w obszarze działania NRL.

Trybunał stwierdził, że spełniony został wymóg formalny wskazany w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji.

2. Przedmiot kontroli.

2.1. NRL zakwestionowała przepisy ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. z 2024 r. poz. 1287, ze zm.: dalej: u.z.l.). Miały one następujące brzmienie:

- a) „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 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” (art. 14c ust. 4 u.z.l.);
- b) „Udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764) podlegają wyłącznie pytania testowe wraz z poprawnymi odpowiedziami wykorzystane na potrzeby LEK albo LDEK, po upływie 5 lat od dnia przeprowadzenia tego egzaminu” (art. 14c ust. 5 u.z.l.);
- c) „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 wynoszenie poza siedzibę CEM udostępnianych

testów i pytań testowych oraz ich reprodukowanie, kopiowanie jakkolwiek techniką lub przepisywanie. W przypadku naruszenia tego zakazu udostępnianie zostaje przerwane. Przebieg udostępniania może być monitorowany za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk” (art. 16rc ust. 6 u.z.l.);

d) „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” (art. 16rc ust. 7 u.z.l.).

Przepisy te zostały wprowadzone na mocy ustawy z dnia 21 października 2016 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2020).

2.2. Wyrok Trybunału z 7 czerwca 2016 r., sygn. K 8/15 (OTK ZU A/2016, poz. 27) w sprawie K 8/15 wyeliminował przepisy całkowicie uniemożliwiające dostęp do pytań z LEK, LDEK i PES na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902, ze zm.; dalej: u.d.i.p.), uznając je za niezgodne z zasadą jawności wynikającą z art. 61 Konstytucji. W niniejszym postępowaniu NRL kwestionuje nie całkowity brak dostępu, lecz wprowadzone ograniczenia – czasowe (pięć lat od daty egzaminu), podmiotowe (dostęp tylko dla określonych osób) i proceduralne (udostępnianie jedynie w siedzibie CEM bez możliwości kopiowania).

3. Zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą z 16 lipca 2020 r. do ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty.

3.1. Ustawą z dnia 16 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1291 ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca) wprowadzono m.in. zmiany do art. 14c ust. 4 i 5 u.z.l., nadając mu następujące brzmienie:

„4. Testy na każdy nowy termin LEK i LDEK składają się z 30% nowych pytań i 70% pytań wybranych z bazy pytań LEK i LDEK. Nowe pytania i testy są opracowywane, przetwarzane, dystrybuowane i przechowywane w sposób uniemożliwiający dostęp do nich osobom innym niż uczestniczące w ich opracowaniu, przetwarzaniu, dystrybuowaniu i przechowywaniu lub przeprowadzaniu LEK i LDEK, lub sprawującym nadzór nad ich przeprowadzeniem.

5. Pytania testowe wraz z poprawnymi odpowiedziami po ich wykorzystaniu są publikowane w terminie 7 dni od dnia przeprowadzenia egzaminu na stronie internetowej CEM oraz gromadzone w bazie pytań LEK i LDEK”.

Z kolei na mocy art. 1 pkt 40 lit. b ustawy nowelizującej wprowadzono zmiany do art. 16rc ust. 6 u.z.l., nadając mu nową treść: „6. Pytania testowe wraz z poprawnymi odpowiedziami po ich wykorzystaniu w danej sesji egzaminacyjnej są publikowane w terminie 7 dni od dnia przeprowadzenia egzaminu na stronie internetowej CEM”. Jednocześnie art. 16rc ust. 7 u.z.l. został uchylony w całości.

3.2. Ustawa nowelizująca została ogłoszona w Dzienniku Ustaw 24 lipca 2020 r. Zgodnie z art. 28 ustawa weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkami wskazanymi w art. 1 oraz art. 3 i art. 4.

4. Przesłanka umorzenia postępowania.

Przepisy stanowiące przedmiot kontroli w rozpoznawanej sprawie zostały uchylone (art. 16rc ust. 7), albo całkowicie zmienione (art. 14c ust. 4 i 5; art. 16rc ust. 6). Ustawa nowelizująca nie przewiduje stosowania uchylonych przepisów w odniesieniu do żadnych sytuacji faktycznych, co oznacza całkowitą zmianę stanu prawnego w zakresie poddanym ocenie. W związku z tą zmianą Trybunał Konstytucyjny uznaje, że zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania, o których mowa w art. 59 ust. 1 pkt 4 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). Zgodnie z tym przepisem Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, gdy kwestionowany akt normatywny utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia.

Uwzględniając powyższe okoliczności, Trybunał postanowił jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Dyrektor Biura Służby Prawnej Trybunału
Bartosz Skwara

Dyrektor Biura Służby Prawnej
Trybunału Konstytucyjnego

dr Bartosz Skwara