



Warszawa 4 lipca 2007 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz KOCHANOWSKI

RPO-559114-X/07/AR

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Trybunał Konstytucyjny
w Warszawie

Wniosek
Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 226, poz. 1943 ze zm.) w zakresie, w jakim przepis ten zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Lekarskiej i Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego, sposobu odbywania specjalizacji, sposobu i trybu składania egzaminu państwowego z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

Art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Zakres obowiązków, jakie na ustawodawcę nakłada art. 92 ust. 1 Konstytucji RP był już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99, OTK nr 6/1999, poz. 120, z dnia 9 listopada 1999 r., sygn. akt K 28/98, OTK nr 7/1999, poz. 156, z dnia 14 grudnia 1999 r. sygn. akt K 10/99, OTK nr 7/1999, poz. 162, z dnia 13 listopada 2001 r. K 16/01, OTK nr 8/2001 poz. 250, z dnia 6 maja 2003 r., sygn. akt P 21/01, OTK nr 5A/2003, poz. 37, z dnia 20 maja 2003 r., sygn. akt K 56/02, OTK nr 5A/2003, poz. 42). W powołanych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny uwzględniając poglądy doktryny oraz stanowisko Rady Legislacyjnej (por. Przegląd legislacyjny z 1998 r. Nr 3-4) ustalił znaczenie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP stwierdzając, że przede wszystkim przepis ten dopuszcza stanowienie rozporządzeń tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Ponadto upoważnienie musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (musi określać wytyczne dotyczące treści aktu). Upoważnienie ustawowe, w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę „wytycznych” dotyczących treści aktu, jest sprzeczne z Konstytucją RP. Brak owych „wytycznych” stanowi warunek wystarczający dla uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP zostaną spełnione. „Wytyczne” nie mogą przy tym mieć czysto blankietowego charakteru.

W orzeczeniach tych Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, ustanawiając wymóg zawarcia w upoważnieniu ustawowym do wydania rozporządzenia przez organ wykonawczy „wytycznych dotyczących treści aktu” nie definiuje jednak pojęcia wytycznych. Pod rządami Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Rada Legislacyjna zdefiniowała „wytyczne” jako „wskazówki co do treści aktu normatywnego, wskazujące kierunki merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz”. Rada Legislacyjna ustaliła, że wytyczne mogą przybierać różną postać redakcyjną. Wytyczne” te mogą mieć zarówno charakter „negatywny” (tzn. ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć aktu wykonawczego do ustawy mogą wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzy) jak i charakter pozytywny (np. wskazując kryteria, którymi powinien kierować się twórca rozporządzenia normując przekazany mu zakres spraw, wskazując cele, jakie ma spełniać dane unormowanie, czy funkcje, które ma spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu). W każdym razie, ustawa musi zawierać pewne wskazania wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), jakie mają być zawarte w rozporządzeniu, czy też eliminujące pewne treści (kierunki rozwiązań).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że niedopuszczalne jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek. Ustawowe upoważnienie do wydania rozporządzenia nie może mieć charakteru blankietowego i nie może pozostawiać upoważnionemu prawodawcy zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia.

W myśl dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wytyczne co do treści aktu wykonawczego mogą być zawarte nie tylko w przepisie zawierającym delegację, ale także w innych przepisach ustawy, o ile możliwa jest ich rekonstrukcja na podstawie analizy całokształtu uregulowania ustawowego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2003 r., sygn. akt K 49/01, OTK nr 9A/2003, poz. 101). Brak wytycznych co do treści aktu wykonawczego nie

dyskwalifikuje jeszcze przepisu upoważniającego (choć świadczy o jego legislacyjnej ułomności), gdyż problem istnienia wytycznych powinien być rozpatrywany w kontekście normatywnym całej ustawy. Można bowiem założyć, że pomimo braku wytycznych w przepisie upoważniającym, szczegółowy kontekst normatywny ustawy powoduje, że organ wydający rozporządzenie niejako pośrednio, poprzez szczegółowe normy ustawy, może zrekonstruować założenia do odpowiedniego zbudowania treści wytycznych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2002 r. sygn. akt P 1/01, OTK nr 3A/2002, poz. 36).

Powyższych wymogów konstytucyjnych stawianych upoważnieniom ustawowym, zaskarżone przepisy ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty nie spełniają.

Art. 16 ust 2 u stawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty zobowiązuje ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Lekarskiej i Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego, wykazu specjalności lekarskich i lekarsko-dentystycznych, ramowych programów specjalizacji, sposobu odbywania specjalizacji, sposobu i trybu składania egzaminu państwowego, warunków, jakim powinny odpowiadać jednostki organizacyjne prowadzące specjalizacje, oraz warunków i trybu uznawania równoważności tytułu specjalisty uzyskanego za granicą. Przepis ten nie zawiera jednakże żadnych wytycznych i wskazówek, chociażby co do kierunków szczegółowego uregulowania tych kwestii. Wytycznych takich nie zawierają również inne przepisy ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty. Wprawdzie art. 16 ust. 1 ustawy wskazuje podmiot (lekarz i lekarz dentysta)uprawniony do uzyskania tytułu specjalisty w określonej dziedzinie medycyny oraz uzależnia uzyskanie tego tytułu od odbycia określonego programem specjalizacji przeszkolenia i złożenia egzaminu państwowego, ale także nie zawiera żadnych

wskazań, które mogły by być uznane za wytyczne w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Upoważnienie pozostawiło organowi wykonawczemu absolutną swobodę w uregulowaniu przedmiotowej materii. W rezultacie, w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 6 sierpnia 2001 r. w sprawie specjalizacji lekarzy i lekarzy dentyków (Dz. U. nr 83, poz. 905 ze zm.), w niczym nieskrępowany sposób określono jako sposoby odbywania specjalizacji m.in. rodzaje umów jakie mogą być zawierane przez lekarza z jednostką organizującą specjalizację. Nadto stworzono instytucję „rezydentury”, oraz państwowego egzaminu specjalizacyjnego i szczegółowo określono m.in. procedury kwalifikacyjne do odbywania określonej specjalizacji.

W świetle powyższego należy uznać, że wobec braku w art. 16 ust. 2 oraz w całej ustawie o zawodach lekarza i lekarza dentyki wytycznych dla szczegółowego uregulowania w akcie wykonawczym kwestii „sposobu odbywania specjalizacji”, upoważnienie zawarte w tym przepisie ma w omawianym zakresie charakter blankietowy. Jest to równoznaczne z oceną, że art. 16 ust. 2 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentyki we wskazanym zakresie jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Wskazać ponadto należy, że choć sama ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentyki została uchwalona w dniu 5 grudnia 1996 r., a więc przed wejściem w życie Konstytucji RP, to jednak zaskarżony we wniosku przepis, zawierający upoważnienie do wydania aktów wykonawczych, nie został zmieniony i dostosowany do warunków przewidzianych w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. nie przewiduje uchylecia, wydanych przed jej wejściem w życie, przepisów ustaw zawierających upoważnienia do wydania rozporządzenia, pozbawionych wytycznych ani nie określa terminu ich dostosowania do art. 92 ust. 1. Trybunał Konstytucyjny wskazywał w swoich orzeczeniach, że uzupełnienie takiego upoważnienia ustawowego o wytyczne powinno nastąpić przy okazji nowelizacji danej ustawy, czy to w części dotyczącej

upoważnienia, czy w związku z nowelizacją dotyczącą jakiegokolwiek innej normy ustawy (por. powołane wyżej wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2002 r. oraz z dnia 6 maja 2003 r.). Od chwili wejścia w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. ustawa o zawodzie lekarz i lekarza dentysty była kilkakrotnie nowelizowana, jednak dotąd nie dokonano zmiany zaskarżonych upoważnień ustawowych w omawianym zakresie, co więcej zaskarżony przepis art. 16 ust. 2a ustawy został wprowadzony nowelizacją z dnia 30 czerwca 2006 r.

Zaskarżone przepisy odnoszą się do doniosłej w swej istocie materii, dotyczącej wykonywania zawodów lekarza i lekarza dentysty. Utrata mocy tych przepisów z datą ogłoszenia ewentualnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego ich niezgodność z wzorcem konstytucyjnym, przynieść by mogła liczne niepożądane skutki. Z tego względu celowe byłoby rozważenie opóźnienia utraty mocy zaskarżonych przepisów na okres dwunastu miesięcy.

Mając na względzie przedstawione argumenty, wnoszę jak na wstępie.

/-/ Janusz Kochanowski