

27/A/2016

WYROK

z dnia 7 czerwca 2016 r.

Sygn. akt K 8/15*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres – przewodniczący
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Andrzej Rzepliński
Piotr Tuleja – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293), na posiedzeniu niejawnym w dniu 7 czerwca 2016 r., wniosku Naczelnej Rady Lekarskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 16r ust. 12 zdanie drugie ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. z 2011 r. Nr 277, poz. 1634, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. Nr 113, poz. 658), z art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 14a ust. 11 ustawy z 5 grudnia 1996 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy z 28 kwietnia 2011 r. powołanej w punkcie 1, z art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

1) art. 14a ust. 11 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. z 2015 r. poz. 464, 1633, 1893, 1991 i 2199 oraz z 2016 r. poz. 65), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. Nr 113, poz. 658), w zakresie, w jakim dotyczy testów i pytań testowych z Lekarskiego Egzaminu Końcowego i Lekarско-Dentystycznego Egzaminu Końcowego, które już się odbyły,

2) art. 16r ust. 12 zdanie drugie ustawy z 5 grudnia 1996 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy z 28 kwietnia 2011 r. powołanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim dotyczy zadań testowych z Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego, który już się odbył

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

UZASADNIENIE

* W dniu 7 czerwca 2016 r. Prezes TK zarządził ogłoszenie wyroku w Dzienniku Ustaw.

I

1. Naczelna Rada Lekarska (dalej: NRL, wnioskodawca) 30 stycznia 2015 r., na podstawie uchwały z 5 września 2014 r., nr 25/14/VII, wniosła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 16r ust. 12 zdanie drugie ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. z 2011 r. Nr 277, poz. 1634, ze zm.; dalej: ustawa o lekarzach), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. Nr 113, poz. 658; dalej: ustawa zmieniająca z 2011 r.), oraz art. 14a ust. 11 ustawy o lekarzach, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy zmieniającej z 2011 r., z art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zakwestionowane przepisy wprowadzają zasadę, że lekarze, którzy przystępują do Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego (dalej: PES), Lekarskiego Egzaminu Końcowego (dalej: LEK) lub Lekarsko-Dentystycznego Egzaminu Końcowego (dalej: LDEK), nie mogą zapoznać się z testami i pytaniami, wykorzystanymi w trakcie egzaminów, które już się odbyły.

Wnioskodawca uzasadnił swoją legitymację do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału, wykazując, że zaskarżone przepisy ustawy o lekarzach (regulujące dostęp do zawodu lekarza i dostęp do specjalizacji lekarskich) dotyczą zagadnienia mieszczącego się w sferze zadań Naczelnej Rady Lekarskiej.

1.1. Wnioskodawca podniósł, że zakwestionowane normy, wyłączające udostępnianie – na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782, ze zm.; dalej: u.d.i.p.) – testów i pytań testowych, naruszają prawo do informacji publicznej zagwarantowane w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy ograniczenia przewidzianego w zakwestionowanych przepisach nie da się uzasadnić na gruncie art. 61 ust. 3 Konstytucji, gdyż udostępnienie testów i zadań testowych z egzaminów końcowych, które już się odbyły, nie zagraża żadnej z wartości wymienionej w tym przepisie.

Wnioskodawca wskazał przede wszystkim, że orzeczenia sądów administracyjnych w sposób jednolity i kategoryczny przesądziły o charakterze prawnym pytań egzaminacyjnych, które zostały wykorzystane w ramach przeprowadzonego PES, zaliczając je do kategorii informacji publicznej. Ponadto zaskarżone przepisy, stanowiąc, że pytania egzaminacyjne „nie podlegają udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej”, wprost przyznają tym pytaniom status informacji publicznej, tyle że niepodlegającej udostępnieniu.

1.2. Zdaniem wnioskodawcy za ograniczeniem prawa dostępu do informacji publicznej, wynikającym z zakwestionowanych przepisów, nie przemawia żadna z wartości wymienionych w art. 61 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten rozstrzyga, że ograniczenie prawa do informacji może nastąpić wyłącznie ze względu na ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych, ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. NRL stoi na stanowisku, że żadna z wymienionych wartości nie zostałaby naruszona, gdyby pytania egzaminacyjne były udostępniane jako informacja publiczna. w szczególności wnioskodawca nie podziela poglądu, że publiczny dostęp do pytań i zadań z egzaminu, który został już przeprowadzony i oceniony, godziłby w porządek publiczny, bezpieczeństwo lub ważny interes gospodarczy państwa. Brak zatem konkurencyjnego dobra, które uzasadniałoby ograniczenie obywatelskiego prawa dostępu do informacji.

NRL stwierdziła, że ustawodawca, decydując o wyłączeniu prawa dostępu do testów PES, LEK i LDEK, w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty (druk sejmowy nr 3487/VI kadencja) nie wyjaśnił motywów

takiego uregulowania. Ograniczając prawo do informacji publicznej, nie wskazał na jaką przesłankę art. 61 ust. 3 Konstytucji się powołuje. Ustawodawca zwykły, który ogranicza dostępność informacji publicznej, musi respektować konieczność ważenia prawa dostępu do informacji publicznej i wartości wskazanych w art. 61 ust. 3 Konstytucji. w ocenie wnioskodawcy zakwestionowane regulacje tych standardów nie spełniają.

Wnioskodawca przytoczył także stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich zawarte w piśmie do Ministra Zdrowia z 29 października 2013 r. (RPO-747976-V/13/AA). Zdaniem RPO ograniczenia dostępu do pytań egzaminacyjnych LEK, LDEK i PES nie dadzą się uzasadnić na gruncie Konstytucji ani pogodzić z zawartymi w niej normami.

Problem niezgodnego z Konstytucją ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej był wielokrotnie zgłaszany przez Naczelną Radę Lekarską Ministrowi Zdrowia. Minister Zdrowia wskazywał, że udostępnienie pytań z lat ubiegłych mogłoby negatywnie wpłynąć na poziom kształcenia specjalizacyjnego. Wnioskodawca nie podzielił obaw Ministra Zdrowia. Zwrócił uwagę, że testy egzaminacyjne są opracowywane na każdą sesję egzaminacyjną, a to znaczy, że identyczne pytania nie mogą się powtarzać na kolejnych egzaminach. Egzamin testowy stanowi tylko część egzaminu specjalizacyjnego (PES składa się nie tylko z części pisemnej, ale także ustnej). Znajomość pytań z lat ubiegłych nie zapewnia powodzenia na egzaminie, który ma tak szeroki zakres wymaganej wiedzy.

Zdaniem wnioskodawcy żadna z okoliczności podanych przez Ministra Zdrowia, w świetle art. 61 ust. 3 Konstytucji, nie uzasadnia ograniczenia konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej. Wnioskodawca zauważył przy tym, że wobec istnienia dostępu do pytań z ważnych publicznych egzaminów kończących kształcenie w innych dziedzinach, dalsze utrzymywanie ograniczeń dostępu do pytań z egzaminów medycznych jest niezrozumiałe i niezasadne.

1.3. w podsumowaniu swoich rozważań wnioskodawca stwierdził, że całkowite wyłączenie dostępu do wszystkich testów z PES, LEK, LDEK nie znajduje uzasadnienia w żadnej z przesłanek wymienionych w art. 61 ust. 3 Konstytucji. Gdyby jednak brać pod uwagę którąś z tych przesłanek, to i tak uniemożliwienie dostępu do pytań z PES, LEK i LDEK nie spełnia kryteriów proporcjonalności ograniczenia wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji i orzecznictwie Trybunału.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 7 lipca 2015 r. zajął następujące stanowisko:

1) art. 14a ust. 11 ustawy o lekarzach, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy zmieniającej z 2011 r., w zakresie, w jakim dotyczy testów i pytań testowych z LEK i LDEK, które już się odbyły,

2) art. 16r ust. 12 zdanie drugie ustawy o lekarzach, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej z 2011 r., w zakresie, w jakim dotyczy zadań testowych z PES, który już się odbył,

– są niezgodne z art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.1. Zdaniem Prokuratora Generalnego nie ulega wątpliwości, że zadania testowe i pytania, które zostały użyte w czasie egzaminu, mają charakter informacji publicznej, skoro zostały wykorzystane – jako dokument urzędowy – w związku z realizacją zadań o charakterze publicznym. Nie mają natomiast takiego charakteru pytania i zadania testowe, które nie zostały jeszcze wykorzystane podczas egzaminu.

W ocenie Prokuratora Generalnego publiczny dostęp do pytań i zadań z egzaminów, które już się odbyły, nie zagraża ani porządkowi publicznemu, ani bezpieczeństwu lub ważnemu interesowi gospodarczemu państwa, a wręcz przeciwnie – pozwala na lepsze przygoto-

wanie się do egzaminów w przyszłości, ale także na kontrolę społeczeństwa nad jakością pytań i sposobem egzaminowania.

2.2. Regulacje prawne dotyczące składania egzaminów lekarskich (LEK, LDEK, PES) mają na celu sprawdzenie kwalifikacji zawodowych osób do nich przystępujących. Ustawodawca ma swobodę kształtowania przepisów regulujących warunki zdawania egzaminów. w tym wypadku ustawodawca uznał, że najlepszym sposobem weryfikacji tej wiedzy jest rozwiązanie testu. Jednocześnie uniemożliwił udostępnianie treści testów, które zostały już wykorzystane na egzaminach. Skoro jednak uznał, że udostępnianie pytań i zadań testowych z egzaminów, które już się odbyły, jest niepożądane, gdyż pozwala osobom przystępującym do egzaminów w przyszłości na ich zdawanie tylko w oparciu o znajomość testów (bez właściwego przygotowania na podstawie literatury i wiedzy nabytej podczas studiów i szkolenia specjalizacyjnego), to w takiej sytuacji powinien tak ukształtować przepisy, aby forma przeprowadzanych egzaminów umożliwiała rzetelną ocenę posiadanych kwalifikacji lekarskich. Możliwości sprawdzenia kwalifikacji lekarskich są szerokie i nie ograniczają się wyłącznie do wykorzystania w tym celu testów.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że zgodnie z treścią art. 14a ust. 6 ustawy o lekarzach, testy (na LEK i LDEK) są opracowywane przez ekspertów na każdy termin egzaminu odrębnie. Tak samo w odniesieniu do PES, test opracowywany jest przez Centrum Egzaminów Medycznych w porozumieniu z konsultantem krajowym właściwym dla danej dziedziny medycyny lub jego przedstawicielem odrębnie na każdą sesję egzaminacyjną (art. 16r ust. 11 ustawy o lekarzach). Przepisy ustawy o lekarzach wymuszają zatem na wymienionych podmiotach każdorazowe przygotowywanie nowego testu egzaminacyjnego. Wprowadzenie norm uniemożliwiających udostępnianie testów z egzaminów lekarskich, które się odbyły, blokuje kontrolę społeczną nad właściwym wykonywaniem obowiązków powierzonych Centrum Egzaminów Medycznych, polegających na przygotowywaniu testów.

Prokurator Generalny zwrócił ponadto uwagę, że testy, pytania i zadania testowe nie są objęte żadną tajemnicą, której złamanie groziłoby jakimikolwiek konsekwencjami prawnymi. Hipotetycznie można więc założyć, że jest możliwe, bez narażenia się na odpowiedzialność karną, odtworzenie i dalsze dystrybuowanie treści zadań testowych przez osoby, które przystępowały w przeszłości do egzaminów. w tej sytuacji uprawniony jest pogląd, że zaskarżona regulacja nie jest w stanie doprowadzić do osiągnięcia zamierzonych przez ustawodawcę celów.

Podsumowując, Prokurator Generalny stwierdził, że całkowite wyłączenie dostępu (w trybie u.d.i.p.) do testów wykorzystanych już na LEK, LDEK i PES nie uzasadnia żadna z przesłanek wymienionych w art. 61 ust. 3 Konstytucji, pozwalających na ograniczenie prawa do informacji publicznej. Zakwestionowane normy nie służą osiągnięciu zamierzonego celu (jakim jest rzetelna weryfikacja kwalifikacji lekarskich osób przystępujących do egzaminów), nie spełniają również postulatu adekwatności, a przy tym naruszają istotę gwarantowanego prawa, jakim jest prawo do informacji publicznej. Tym samym są niezgodne z art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Sejm i Rada Ministrów nie zajęli stanowiska w sprawie.

II

Zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK) Trybunał rozpoznaje wniosek, pytanie prawne lub skargę na rozprawie albo na posiedzeniu niejawnym. w myśl art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK wniosek może być rozpoznany przez Trybunał Konstytucyjny na posiedzeniu

niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. O rozpoznaniu wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej na posiedzeniu niejawnym rozstrzyga skład orzekający (art. 93 ust. 2 ustawy o TK).

Trybunał Konstytucyjny uznał, że pisemne stanowiska uczestników postępowania i pozostałe dowody zgromadzone w niniejszej sprawie w pełni pozwalają na wydanie orzeczenia.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przystępując do rozpoznania sprawy, należy przypomnieć, że 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.). Ustawa ta została kilkakrotnie zmieniona, m.in. ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa nowelizująca).

W wyroku z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15 (OTK ZU nr A/2016, poz. 2), Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją ustawy nowelizującej w całości ze względu na naruszenie trybu legislacyjnego, a ponadto m.in. o niezgodności z Konstytucją art. 2 tej ustawy, nakazującego stosowanie jej przepisów do wszystkich spraw, których postępowanie zostało wszczęte przed dniem wejścia w życie tej ustawy.

Stosownie do art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą. Oba te przymioty przysługują orzeczeniom Trybunału od momentu ich wydania, czyli – w wypadku wyroków – od chwili ich ogłoszenia na sali rozpraw. Wówczas w razie orzeczenia o niezgodności z Konstytucją następuje obalenie domniemania konstytucyjności zakwestionowanej regulacji prawnej, co ma wpływ na jej dalsze stosowanie. Utrata mocy obowiązującej przepisów uznanych przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją następuje w dniu ogłoszenia wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw, co właściwy organ jest obowiązany uczynić „niezwłocznie” (art. 190 ust. 2 Konstytucji). Jednak przepisy, wobec których zostało obalone domniemanie konstytucyjności, co następuje – jak już zostało wskazane – z momentem ogłoszenia wyroku na sali rozpraw, nie mogą być dalej stosowane. Pozostawienie niekonstytucyjnego przepisu w systemie prawa i dalsze jego stosowanie jest dopuszczalne jedynie w wypadku wyraźnego orzeczenia Trybunału o określeniu innego terminu utraty mocy obowiązującej na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15).

Z uwagi na obalenie domniemania konstytucyjności ustawy nowelizującej, reguła intertemporalna zawarta w art. 2 tej ustawy oraz zasady postępowania określone w jej przepisach nie mogą być już stosowane do wyznaczenia zasad procedowania przed Trybunałem. Skutkiem wyroku Trybunału z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15, jest powrót do stanu prawnego sprzed nowelizacji. To znaczy, że do sytuacji prawnych, które trwają w chwili ogłoszenia orzeczenia Trybunału, oraz do sytuacji prawnych, które wystąpią w przyszłości, ma zastosowanie ustawa o TK bez uwzględnienia zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą.

Postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte wnioskiem Naczelnej Rady Lekarskiej (dalej: NRL) z 30 stycznia 2015 r., czyli przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. To znaczy, że postępowanie powinno być prowadzone na podstawie przepisów ustawy o TK w brzmieniu sprzed nowelizacji, zaś – w sytuacjach określonych w art. 134 ustawy o TK z 2015 r. – według przepisów ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). w wyroku o sygn. K 47/15 Trybunał orzekł, że art. 44 ust. 1 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej utraci moc obowiązującą z upływem dziewięciu miesięcy od dnia

ogłoszenia wyroku. To znaczy, że przez dziewięć miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku liczebność składów orzekających w postępowaniach wszczętych po wejściu w życie ustawy nowelizującej ustalana będzie na podstawie art. 44 ust. 1 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej. Z kolei liczebność składów orzekających w sprawach wszczętych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej nie ulega zmianie. Wynika to z obalenia domniemania konstytucyjności art. 2 ustawy nowelizującej, który wymagał w każdym wypadku ustalenia składów orzekających zgodnie z ustawą nowelizującą. Ponieważ postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, skład orzekający nie ulega zmianie.

Z uwagi na obalenie domniemania konstytucyjności ustawy nowelizującej w całości, a także poszczególnych jej przepisów, w szczególności art. 2, a także art. 1 pkt 10, art. 1 pkt 12 lit. a i art. 1 pkt 14 postępowanie przed Trybunałem, w tym zagadnienia dotyczące wyznaczania terminów rozpraw i posiedzeń (art. 80 i art. 87 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r.) oraz liczby sędziów wymaganej do orzekania i większości, w jakiej zapadają wyroki w pełnym składzie (art. 44 ust. 3 i art. 99 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r.), normuje ustawa o TK z 2015 r. w brzmieniu sprzed nowelizacji.

2. Przedmiot zaskarżenia i legitymacja wnioskodawcy.

2.1. Wniosek Naczelnej Rady Lekarskiej (dalej: wnioskodawca lub NRL) dotyczy art. 14a ust. 11 i art. 16r ust. 12 zdanie drugie ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. z 2015 r. poz. 464, ze zm.; dalej: ustawa o lekarzach), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. Nr 113, poz. 658; dalej: ustawa zmieniająca z 2011 r.).

Zakwestionowane normy wyłączają udostępnianie, na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058, ze zm.; dalej: u.d.i.p.), testów i pytań testowych z Lekarskiego Egzaminu Końcowego (dalej: LEK) i Lekarsko-Dentystycznego Egzaminu Końcowego (dalej: LDEK) oraz zadań testowych z Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego (dalej: PES).

Zgodnie z art. 14a ust. 11 ustawy o lekarzach, dotyczącym LEK i LDEK: „Testy i pytania testowe nie podlegają udostępnianiu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782)”.

Z kolei, zgodnie z art. 16r ust. 12 ustawy o lekarzach dotyczącym PES: „Testy, pytania i zadania egzaminacyjne są opracowywane, przetwarzane, dystrybuowane i przechowywane w sposób uniemożliwiający dostęp do nich przez osoby inne niż uczestniczące w ich opracowywaniu, przetwarzaniu, dystrybuowaniu, przechowywaniu, przeprowadzające PES lub sprawujące nadzór nad ich prowadzeniem. Zadania testowe nie podlegają udostępnianiu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej”.

Jak wynika z przytoczonych przepisów, w wypadku LEK i LDEK jest mowa o testach i pytaniach testowych (LEK i LDEK są składane w formie pisemnych testów – zob. art. 14a ust. 6 ustawy o lekarzach). w wypadku PES są opracowywane testy, pytania i zadania egzaminacyjne, przy czym, zgodnie z art. 16r ust. 12 zdanie drugie ustawy o lekarzach, udostępnianiu nie podlegają „zadania testowe”. Ta niekonsekwencja terminologiczna może rodzić wątpliwości, czy wszystkie, czy tylko niektóre „elementy” PES nie mogą być udostępniane (PES jest składany w formie egzaminu testowego i egzaminu ustnego – zob. art. 16r ust. 8 ustawy o lekarzach).

W dalszej części uzasadnienia Trybunał, dla określenia zakresu przedmiotowego niepodlegających udostępnieniu (na podstawie art. 14a ust. 11 i art. 16r ust. 12 zdanie drugie ustawy o lekarzach) materiałów egzaminacyjnych, posługuje się terminem „testy”.

2.2. 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 2016 r. poz. 522; dalej: ustawa o izbach lekarskich) i posiada osobowość prawną. Jej organem jest NRL. Spełniona jest więc przesłanka podmiotowa.

Wnioskodawca uzasadnił przy tym swoją legitymację do wystąpienia z wnioskiem o zbadanie przez Trybunał hierarchicznej zgodności zakwestionowanych norm. Wystąpienie do Trybunału zostało poprzedzone podjęciem 5 września 2014 r. uchwały przez Naczelną Radę Lekarską (nr 25/14/VII). Kompetencje NRL zostały określone w art. 39 ustawy o izbach lekarskich. Należą do nich m.in.: sprawowanie pieczy nad należytym i sumiennym wykonywaniem zawodu lekarza przez członków samorządu lekarzy oraz upowszechnianie zasad etyki lekarskiej i dbałość o ich przestrzeganie. Sumienne wykonywanie zawodu lekarza jest w dużym stopniu uzależnione od posiadanych kwalifikacji, których weryfikacja następuje podczas składania egzaminów (LEK, LDEK, PES). Zaskarżone normy – zdaniem wnioskodawcy – ograniczają możliwość przygotowania się do egzaminów, a także możliwość sprawowania kontroli nad jakością pytań i sposobem sprawdzania wiedzy i umiejętności koniecznych do wykonywania zawodu lekarza bądź do pełnienia obowiązków specjalisty. Dotyczą zatem spraw objętych zakresem działania NRL.

Trybunał uznał, że spełniony został warunek formalny określony w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji.

3. Problem konstytucyjny.

3.1. Zarzut wnioskodawcy zasadza się na twierdzeniu, że zakwestionowane przepisy ograniczają, wbrew konstytucyjnym przesłankom, prawo do informacji publicznej. Zdaniem wnioskodawcy, przesłanki ograniczenia dostępu do informacji publicznej wyczerpująco wymienia art. 61 ust. 3 Konstytucji, zaś zasady stosowania „mechanizmu” proporcjonalności określa art. 31 ust. 3 Konstytucji. Gdyby nawet uzasadniać ograniczenie prawa do informacji którąś z przesłanek wymienionych w art. 61 ust. 3 Konstytucji, to i tak uniemożliwienie dostępu do testów PES, LEK i LDEK nie spełnia kryteriów proporcjonalności ograniczenia, wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz w orzecznictwie Trybunału.

Sposób sformułowania zarzutów wobec art. 14a ust. 11 i art. 16r ust. 12 zdanie drugie ustawy o lekarzach wymaga przede wszystkim ustalenia, czy dostęp do testów PES, LEK i LDEK może być traktowany w kategoriach dostępu do informacji publicznej, a jeśli tak, to czy przewidziane w zaskarżonych przepisach ograniczenie usprawiedliwiają przesłanki natury konstytucyjnej – w tym kontekście należy uwzględnić relację pomiędzy art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.2. Zakwestionowane we wniosku regulacje odnoszą się do kwestii udostępniania testów LEK, LDEK i PES. Należy zgodzić się z wnioskodawcą, że ocena charakteru testów i pytań testowych do PES została w istocie przesądzona w orzecznictwie sądów administracyjnych, uznających, że testy te mieszczą się w kategorii „informacji publicznej”.

Naczelny Sąd Administracyjny w swoim orzecznictwie przyjął bardzo szerokie pojęcie informacji publicznej i sprawy publicznej. Stwierdził, że może być ona wyodrębniana na podstawie zarówno kryterium podmiotowego jak i przedmiotowego. Uznał w związku z tym, że informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, w zakresie swych kompetencji. Taki charakter będzie miała również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów (zob. wyrok NSA z 9 lutego 2007 r., sygn. akt I OSK 517/06, Lex nr 348001 i powołane tam orzeczenia; sprawa dotyczyła skargi na odmowę udostępnienia testów, zadań symulacyjnych i kwestionariuszy wykorzystanych w toku postępowań konkursowych na określone stanowiska w Służbie Cywilnej). NSA uznał, nie przesądzając o obowiązku udostępnienia wskazanych informacji, że wykorzystane w postępowaniu kwalifikacyjnym testy i zadania symulacyjne spełniają zarówno przedmiotowe jak i podmiotowe kryteria informacji publicznej. Stanowią bowiem informację o działalności organów publicznych.

Podobne stanowisko zajmują sądy administracyjne w odniesieniu do testów PES.

Zgodnie z art. 16r ust. 7 ustawy o lekarzach, PES organizuje dwa razy do roku Centrum Egzaminów Medycznych (dalej: CEM). Test oraz pytania lub zadania egzaminu ustnego opracowuje i ustala CEM w porozumieniu z konsultantem krajowym właściwym dla danej dziedziny medycyny lub jego przedstawicielem odrębnie dla każdej dziedziny medycyny oraz na każdą sesję egzaminacyjną (art. 16r ust. 11 ustawy o lekarzach).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, w wyroku z 20 grudnia 2010 r. (sygn. akt II SAB/Łd 53/10, Lex nr 821197), wskazał, że CEM jest państwową jednostką budżetową podległą ministrowi do spraw zdrowia, której przedmiotem działalności jest realizacja zadań związanych z organizowaniem i przeprowadzaniem egzaminów medycznych. w związku z tym nie budzi wątpliwości, że informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona przez tę jednostkę lub odnosząca się do tej jednostki w zakresie wykonywania przez nią szeroko rozumianych zadań publicznych. Sposób przeprowadzania egzaminów stanowi niewątpliwie wiadomość wytworzoną przez ową jednostkę.

Co więcej, WSA w Łodzi uznał, że informacją publiczną stanowią nie tylko wiadomości pochodzące z dokumentów bezpośrednio zredagowanych i wytworzonych przez organ, ale przymiot taki będą także wiadomości pochodzące z innych dokumentów, których organ używa do zrealizowania powierzonych zadań publicznych, nawet jeśli prawa autorskie do owych dokumentów należą do innego podmiotu. Nie może budzić wątpliwości, że test egzaminacyjny jest dokumentem urzędowym, w którym funkcjonariusz publiczny w ramach swych kompetencji, zawarł utrwalone i podpisane oświadczenie wiedzy, skierowane do podmiotu zdającego egzamin państwowy.

Status prawny pytań testowych z egzaminu specjalizacyjnego (PES), jako podlegających udostępnieniu w trybie dostępu do informacji publicznej, potwierdził wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 lipca 2011 r. (sygn. akt I OSK 678/11, Lex nr 1082797) oddalający skargę kasacyjną na powołany wyżej wyrok WSA w Łodzi z 20 grudnia 2010 r. NSA podzielił stanowisko, że zadania testowe użyte w trakcie PES są dokumentem urzędowym zawierającym w sobie informacje wykorzystywane przez organ, służące realizacji jego zadań, a więc stanowiące informację publiczną. w ocenie NSA, nie można mieć wątpliwości, że Dyrektor CEM jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej, a informacja, której domagał się lekarz wnoszący o udostępnienie pytań, miała charakter informacji publicznej. NSA wyjaśnił, że informacja publiczna dotyczy sfery faktów. Jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. NSA w przywołanym wyroku

z 21 lipca 2011 r. zwrócił przy tym uwagę, że informacją publiczną są objęte zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez organ wytworzonych, jak i te, których używa się przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet gdy nie pochodzą wprost od niego.

Należy zauważyć, że powołane wyroki WSA w Łodzi i NSA zapadły z uwzględnieniem stanu prawnego obowiązującego przed wejściem w życie (1 lipca 2011 r.) ustawy zmieniającej z 2011 r., na podstawie której m.in. zostały dodane do ustawy o lekarzach zakwestionowane w niniejszym postępowaniu przepisy. Zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem sądowoadministracyjnym, przy rozpoznawaniu spraw ze skarg na bezczynność organu (taki był zarzut skargi skierowanej do WSA), sąd orzeka na podstawie stanu faktycznego i prawnego sprawy istniejącego w chwili zamknięcia rozprawy poprzedzającej wydanie orzeczenia (zob. wyrok NSA z 14 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 162/12).

Po zmianie stanu prawnego sądy podtrzymywały stanowisko, że CEM jest państwową jednostką budżetową podległą ministrowi do spraw zdrowia, której przedmiotem działalności jest realizacja zadań związanych z organizowaniem i przeprowadzaniem egzaminów medycznych. w związku z tym nie budzi żadnych wątpliwości, że informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona przez tę jednostkę lub odnosząca się do tej jednostki w zakresie wykonywania przez nią szeroko rozumianych zadań publicznych. Jednocześnie jednak sądy wskazały, że z art. 16r ust. 12 ustawy o lekarzach jednoznacznie wynika, że zadania testowe nie podlegają udostępnianiu na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Biorąc pod uwagę art. 1 ust. 2 u.d.i.p., który przewiduje, że przepisy tej ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, sądy przyjmują, że od 1 lipca 2011 r. „żądane przez skarżącego informacje przestały podlegać udostępnianiu na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej, a skoro tak, to odpadły merytoryczne podstawy do uwzględnienia skargi” (wyrok WSA w Łodzi z 24 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SAB/Łd 23/11, Lex nr 1694809 oraz wydany w związku ze skargą kasacyjną wyrok NSA z 14 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 2443/11, Lex nr 1264727). Sądy, poprzestając na przytoczonej argumentacji, nie rozważały, czy wynikające z zakwestionowanych przepisów ograniczenie prawa do informacji publicznej ma konstytucyjne uzasadnienie.

Stwierdzenie w art. 1 ust. 2 u.d.i.p., że przepisy tej ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw, określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji mieszczących się w kategorii informacji publicznej, oznacza, że ustępują one pierwszeństwa regulacjom odnoszącym się do ochrony informacji. Abstrahując w tym miejscu od krytycznej oceny tego przepisu przez doktrynę, należy podzielić pogląd, że „również w przypadkach, w których dostęp do informacji jest wyłączony na podstawie przepisów szczególnych, nadal mamy do czynienia z informacją publiczną, jeśli spełnione są warunki określone w jej ustawowej definicji. Ograniczenie udostępnienia informacji nie oznacza bowiem, że nie stanowi ona informacji publicznej, ale że została wyłączona z kategorii informacji podlegających ujawnieniu” (M. Kłaczyński, komentarz do art. 1, [w:] M. Kłaczyński, S. Szuster, *Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* (Dz.U.01.112.1198), Lex nr 76474).

Podzielając pogląd, że zadania testowe użyte w trakcie PES są dokumentem urzędowym zawierającym w sobie informacje wykorzystywane przez organ, służące realizacji jego zadań, a więc stanowiące informację publiczną, zaś Dyrektor CEM jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej, Trybunał podzielił także pogląd wnioskodawcy, że powyższe stanowisko należy odnieść także do testów i pytań testowych do LEK i LDEK. Poza tym, jak słusznie zauważają uczestnicy postępowania, także ustawodawca, wyłączając w art. 14a ust. 11 i w art. 16r ust. 12 zdanie drugie ustawy o lekarzach dostęp do testów

„w trybie u.d.i.p.”, przyjął, że dokumenty te mieszczą się w pojęciu informacji publicznej. Nie ma zatem wątpliwości, że zakwestionowane przepisy prowadzą do ograniczenia prawa do informacji gwarantowanego w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji.

4. Prawo do informacji publicznej.

4.1. Orzecznictwo TK.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji, obywatel 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. Art. 61 ust. 2 Konstytucji przewiduje, że prawo 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.

Prawo do informacji w demokratycznym państwie prawnym służy zapewnieniu, aby władza publiczna, we wszystkich postaciach i aspektach, spełniała warunek przejrzystości. Przedmiotem informacji publicznej jest zatem, po pierwsze, cała działalność wszystkich organów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji, zaś po drugie, działalność osób pełniących funkcje publiczne, lecz – ze względu na art. 47 Konstytucji – tylko taka, która wiąże się z pełnionymi przez te osoby funkcjami publicznymi (zob. wyroki TK z 12 maja 2008 r., sygn. SK 43/05, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 57 i 9 kwietnia 2015 r., sygn. K 14/13, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 45).

Wyrażone w art. 61 Konstytucji prawo do informacji zawiera w swej treści uprawnienie do żądania informacji o funkcjonowaniu instytucji publicznych, przede wszystkim zaś instytucji władzy publicznej. Chodzi np. o informacje dotyczące istniejących w ramach danej instytucji procedur i wyznaczanych zadań, procedur ich realizacji, oraz inwestycji czy organizowanych przetargów (zob. wyrok TK z 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 30). Korelatem prawa do informacji, jako konstytucyjnego prawa podmiotowego, 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, ile 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 (zob. wyrok z 15 października 2009 r., sygn. K 26/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 135). Art. 61 ust. 4 Konstytucji nakłada na ustawodawcę zwykłego obowiązek wydania ustaw dotyczących trybu udzielania informacji, w taki sposób, aby przez uregulowanie kwestii o charakterze proceduralnym i organizacyjno-technicznym, realizacja prawa do informacji określonego w art. 61 Konstytucji, była wykonalna w praktyce (zob. wyrok z 16 września 2002 r., sygn. K 38/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 59).

W wyroku z 16 września 2002 r., sygn. K 38/01, Trybunał stwierdził, że analiza art. 61 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji wskazuje, iż zakres określonego w nim prawa do informacji zdeterminowany jest w znacznej mierze przez samą Konstytucję. Przepisy te określają, jakie uprawnienia wiążą się z obowiązywaniem tego prawa oraz wskazują, na jakie podmioty nałożony jest obowiązek podjęcia takich działań, aby to prawo obywatelskie mogło być zrealizowane. „Nie jest jednak tak, iżby ustrojodawca, który tak całościowo uregulował bezpośrednio w samej Konstytucji zakres i granice tego prawa, wyłączył dopuszczalność i potrzebę uzupełniających regulacji ustawowych w tej materii. Mimo bowiem sto-

sunkowo szerokiego unormowania bezpośrednio w Konstytucji prawa obywateli do dostępu do informacji, zarówno jeśli chodzi o zakres podmiotów obowiązanych zapewnić ten dostęp, jak i treść owych informacji, nie można wykluczyć, że i w tym zakresie zachodzi konieczność doprecyzowania – «dookreślenia» zarówno cech i zakresu podmiotów obowiązanych do udzielenia informacji, jak i samej treści tej informacji i sposobu jej pozyskiwania”.

W doktrynie prawnej i orzecznictwie pojęcie informacji publicznej i sprawy publicznej jest rozumiane szeroko. Podlega ono ustaleniu nie tylko na podstawie art. 1 ust. 1 u.d.i.p., lecz także, a nawet przede wszystkim, na podstawie art. 61 Konstytucji. Skoro prawo do informacji publicznej ma charakter konstytucyjny, to ustawy je dookreślające powinny być interpretowane w taki sposób, aby gwarantować obywatelom i innym jednostkom szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki powinny być rozumiane wąsko. Wymienione przepisy są podstawą przyjęcia, że informacją 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 (zob. wyrok z 13 listopada 2013 r., sygn. P 25/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 122).

4.2. Ograniczenie prawa do informacji (relacja art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji).

4.2.1. Zdaniem wnioskodawcy, zagwarantowane w Konstytucji prawo do informacji zostało ograniczone w sposób nieuzasadniony, gdyż zakaz dostępu do testów i zadań testowych nie ma związku z ochroną wartości wskazanych w art. 61 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, 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”.

W wyroku z 15 października 2009 r., sygn. K 26/08, Trybunał potwierdził, że art. 61 ust. 3 Konstytucji wyznacza granice dopuszczalnego ograniczenia tego prawa; prawo dostępu do informacji nie ma więc charakteru bezwzględnego. Ograniczenie 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. Art. 61 ust. 4 Konstytucji stanowi, że tryb udzielania informacji publicznej określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy. To znaczy, że obywatelskie prawo do informacji nie ma charakteru bezwzględnego i że ustawodawca zwykły – 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 (zob. podobnie wyrok TK z 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05). Ograniczenia dostępności informacji publicznej i kryteria ważenia kolidujących ze sobą wartości podlegają ocenie z punktu widzenia mechanizmu proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji, na co zwrócono uwagę w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 17/05).

4.2.2. w wyroku o sygn. K 26/08, Trybunał scharakteryzował relację art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji, zaznaczając, że wzajemny stosunek obu wskazanych norm konstytucyjnych nie rysuje się jednoznacznie. Trybunał przychylił się do stanowiska, prezentowanego już wcześniej w orzecznictwie, że nawet jeśli norma szczegółowa Konstytucji wyznacza samodzielnie przesłanki ingerencji w sferę prawa, tak jak to czyni art. 61 ust. 3 w odniesieniu do prawa do informacji o działalności instytucji publicznych, nie może to oznaczać eliminacji

pozostałych elementów mechanizmu proporcjonalności określonego w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepisy te mają w stosunku do siebie charakter komplementarny.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji jest zatem modyfikowany przez art. 61 ust. 3 Konstytucji jedynie w zakresie, w jakim regulowane są (wężiej) bezpośrednio przesłanki ingerencji, natomiast w pełni pozostaje aktualne zastosowanie pozostałych elementów proporcjonalności niewyrażonych w art. 61 ust. 3 (w szczególności konieczność uwarunkowana standardem demokratycznego państwa oraz zakaz ingerowania w istotę prawa) – (zob. wyroki TK o sygn. K 17/05 i K 14/13).

Akceptując wskazaną w orzecznictwie Trybunału koncepcję wzajemnej relacji omawianych przepisów, należy zgodzić się, 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 (zob. W. Sokolewicz, uwaga 8 do art. 61 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001).

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 państwa.

5. Analiza zarzutu niezgodności.

5.1. *Ratio legis* zakwestionowanej regulacji.

Wnioskodawca, odwołując się do treści art. 61 ust. 3 Konstytucji, stwierdził, że całkowite wyłączenie dostępu do wszystkich testów, pytań i zadań testowych do PES, LEK i LDEK, także do tych, które już się odbyły, nie uzasadnienia żadna z wymienionych w art. 61 ust. 3 Konstytucji przesłanek pozwalających na ograniczenie prawa do informacji.

Ze względu na brak jakiegokolwiek uzasadnienia w projekcie ustawy zmieniającej z 2011 r. decyzji o wyłączeniu dostępu do testów trudno stwierdzić, jakimi motywami kierował się ustawodawca, wprowadzając tę regulację (zob. druk sejmowy nr 3487/VI kadencja). Być może w grę wchodziły argumenty, które w odpowiedzi na wystąpienie NRL o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy uchylecia zakwestionowanych przepisów, przedstawiło Ministerstwo Zdrowia. w konkluzji pisma z 15 marca 2013 r. (pismo załączył wnioskodawca) padł argument, że uchylenie art. 16r ust. 12 ustawy o lekarzach mogłoby doprowadzić do obniżenia standardów jakościowych sprawdzianu wiedzy i umiejętności lekarza podczas PES, a tym samym negatywnie wpłynąć na poziom kompetencji lekarzy uzyskujących najwyższy tytuł zawodowy – tytuł specjalisty.

5.2. Zasadnicze regulacje dotyczące PES, LEK i LDEK.

W świetle przytoczonych argumentów Ministra Zdrowia zasadne jest przedstawienie regulacji dotyczących trybu przeprowadzania PES, LEK i LDEK.

Zasadnicze kwestie dotyczące LEK i LDEK reguluje art. 14a ustawy o lekarzach. Wymienione egzaminy organizuje i przeprowadza CEM, które jest państwową jednostką budżetową podległą ministrowi właściwemu do spraw zdrowia. LEK i LDEK odbywają się dwa

razy do roku, równocześnie w tych samych terminach, zgodnie z regulaminem przeprowadzania LEK i LDEK, o którym mowa w art. 14e ust. 2 ustawy o lekarzach, w miejscach i terminach ustalonych przez dyrektora CEM.

Do LEK może przystąpić: 1) student 6. roku studiów na kierunku lekarskim, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o lekarzach – po przedstawieniu zaświadczenia o stanie studiów i dokumentu potwierdzającego tożsamość, albo 2) lekarz – po przedstawieniu dyplomu lekarza albo zaświadczenia potwierdzającego ukończenie studiów na kierunku lekarskim oraz dokumentu potwierdzającego tożsamość.

Do LDEK może przystąpić: 1) student 5. roku studiów na kierunku lekarsko-dentystycznym, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o lekarzach – po przedstawieniu zaświadczenia o stanie studiów i dokumentu potwierdzającego tożsamość, albo 2) lekarz dentysta – po przedstawieniu dyplomu lekarza dentysty albo zaświadczenia potwierdzającego ukończenie studiów na kierunku lekarsko-dentystycznym oraz dokumentu potwierdzającego tożsamość.

Osoba zamierzająca przystąpić do LEK albo LDEK składa wniosek w tej sprawie do dyrektora CEM. LEK i LDEK są składane w formie pisemnych testów, odrębnych dla zawodu lekarza i zawodu lekarza dentysty, opracowanych na każdy termin egzaminu przez ekspertów w zakresie zagadnień objętych LEK i LDEK. LEK i LDEK polega na rozwiązaniu odpowiedniego testu, składającego się z 200 pytań zawierających pięć odpowiedzi, z których tylko jedna jest prawidłowa. Za każdą prawidłową odpowiedź uzyskuje się 1 punkt. Pytania testowe obejmują problematykę z zakresu dziedzin medycyny, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 14e ustawy o lekarzach, ze szczególnym uwzględnieniem procedur diagnostycznych i leczniczych. Podczas zdawania LEK i LDEK zdający nie może korzystać z żadnych pomocy naukowych i dydaktycznych, a także nie może posiadać urządzeń służących do kopiowania oraz przekazywania i odbioru informacji. Naruszenie tego zakazu stanowi podstawę zdyskwalifikowania osoby zdającej egzamin, co jest równoważne z uzyskaniem przez nią wyniku negatywnego.

Testy i pytania testowe są opracowywane, przetwarzane, dystrybuowane i przechowywane w sposób uniemożliwiający dostęp do nich przez osoby inne niż uczestniczące w ich opracowywaniu, przetwarzaniu, dystrybuowaniu, przechowywaniu, przeprowadzające LEK i LDEK lub sprawujące nadzór nad ich prowadzeniem. Zgodnie z zakwestionowanym art. 14a ust. 11 ustawy o lekarzach, testy i pytania testowe nie podlegają udostępnianiu na zasadach określonych w u.d.i.p.

Druga z zakwestionowanych norm (określona w art. 16r ust. 12 zdanie drugie ustawy o lekarzach) dotyczy zakazu udostępniania w tym samym trybie zadań testowych z PES. Złożenie tego egzaminu jest jednym z warunków uzyskania przez lekarza tytułu specjalisty w określonej dziedzinie medycyny (zob. art. 16 ust. 1 ustawy o lekarzach).

Zgodnie z art. 16r ust. 7 ustawy o lekarzach, CEM organizuje PES dwa razy do roku (PES jest przeprowadzany przez Państwową Komisję Egzaminacyjną – zob. art. 16u ust. 1 ustawy o lekarzach). PES dla każdej specjalności jest składany w formie egzaminu testowego i egzaminu ustnego, obejmujących zakres odbytego szkolenia specjalizacyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem procedur diagnostycznych i leczniczych, z wyłączeniem wykonywania inwazyjnych zabiegów i procedur medycznych (art. 16r ust. 8 ustawy o lekarzach). Test oraz pytania lub zadania egzaminu ustnego opracowuje i ustala CEM w porozumieniu z konsultantem krajowym właściwym dla danej dziedziny medycyny lub jego przedstawicielem odrębnie dla każdej dziedziny medycyny oraz na każdą sesję egzaminacyjną (art. 16r ust. 11 ustawy o lekarzach). Testy, pytania i zadania egzaminacyjne są opracowywane, przetwarzane, dystrybuowane i przechowywane w sposób uniemożliwiający dostęp do nich osób innych niż uczestniczące w ich opracowywaniu, przetwarzaniu, dystrybuowaniu, przechowywaniu, przeprowadzające PES lub sprawujące nadzór nad ich prowadzeniem (art. 16r ust. 12 zdanie

pierwsze ustawy o lekarzach). Wnioskodawca zakwestionował regulację przewidzianą w zdaniu drugim art. 16r ust. 12 ustawy o lekarzach, zabraniającą udostępniania na zasadach określonych w u.d.i.p. „zadań testowych”.

Należy wspomnieć, że na podstawie art. 14e ust. 1 pkt 1 ustawy o lekarzach Minister Zdrowia został upoważniony do określenia w rozporządzeniu (po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Lekarskiej) m.in. wykazu podstawowych dziedzin medycyny oraz zakresu problematyki uwzględnianej przy opracowywaniu pytań testowych LEK i LDEK, mając na uwadze zakres wiedzy i umiejętności, które przystępujący do egzaminu powinien posiadać. w doktrynie podnosi się, że upoważnienie zostało wykonane jedynie częściowo, gdyż rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 lipca 2012 r. w sprawie Lekarskiego Egzaminu Końcowego i Lekarsko-Dentystycznego Egzaminu Końcowego (Dz. U. poz. 903) ogranicza się do wskazania dziedzin medycyny objętych tymi egzaminami, natomiast nie określa zakresu problematyki uwzględnianej przy opracowywaniu pytań testowych LEK i LDEK (zob. § 4 rozporządzenia). Brak określenia w rozporządzeniu zakresu problematyki objętej LEK i LDEK oznacza jego rażącą wadliwość, skutkującą oczywistym utrudnieniem w przygotowaniu się lekarzy do zdawania tych egzaminów, co sygnalizowało Ministrowi Zdrowia Prezydium NRL (zob. W. Preiss, komentarz do art. 14a ustawy o lekarzach, [w:] E. Zielińska red., E. Barcikowska-Szydło, K. Majcher, M. Malczewska, W. Preiss, K. Sakowski, *Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentysty. Komentarz*, Lex nr 164031). Autor nawiązał też do kwestii udostępniania testów, zaznaczając, że takiego zakazu, jaki przewiduje art. 14a ust. 11 ustawy o lekarzach, nie zawierają przepisy innych ustaw, np. w odniesieniu do pytań testowych, które były użyte w poprzednich egzaminach adwokackich, radcowskich czy notarialnych. „Komentowany przepis budzi zasadnicze wątpliwości co do swej zasadności i dlatego z satysfakcją należy odnotować, iż Rzecznik Praw Obywatelskich zwróciła się do Ministra Zdrowia o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do uchylecia tego przepisu”.

Z załączonych do wniosku pism wynika, że wystąpienie RPO nie przyniosło oczekiwanych skutków. w związku z tym NRL podjęła uchwałę w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału.

5.3. Nieuzasadnione ograniczenie prawa do informacji.

5.3.1. Jak wynika z przytoczonych przepisów, CEM jest państwową jednostką budżetową podległą ministrowi właściwemu do spraw zdrowia; CEM organizuje i przeprowadza LEK i LDEK, zaś PES – „tylko” organizuje (egzamin przeprowadza Państwowa Komisja Egzaminacyjna). Szczegółowy zakres zadań i tryb pracy CEM określa regulamin organizacyjny, stanowiący załącznik nr 2 do zarządzenia Ministra Zdrowia z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawie Centrum Egzaminów Medycznych (Dz. Urz. MZ Nr 9, poz. 55, ze zm.). Zgodnie z § 2 załącznika nr 1 do zarządzenia przedmiotem działalności CEM jest realizacja zadań związanych z organizowaniem i przeprowadzaniem egzaminów medycznych oraz innych egzaminów z zakresu kształcenia i doskonalenia zawodowego lekarzy, farmaceutów oraz innych osób wykonujących zawody medyczne. Działalność CEM jest finansowana z budżetu państwa (§ 5 ust. 1 załącznika nr 1 zarządzenia).

LEK i LDEK są składane w formie pisemnych testów, odrębnych dla zawodu lekarza i zawodu lekarza dentysty, opracowanych na każdy termin egzaminu przez ekspertów w zakresie zagadnień objętych LEK i LDEK (art. 14a ust. 6 ustawy o lekarzach). w wypadku PES, test oraz pytania lub zadania egzaminu ustnego opracowuje i ustala CEM w porozumieniu z konsultantem krajowym właściwym dla danej dziedziny medycyny lub jego przedstawicielem odrębnie dla każdej dziedziny medycyny oraz na każdą sesję egzaminacyjną (art. 16r ust. 11 ustawy o lekarzach).

Przedmiotem działalności CEM jest realizacja zadań związanych z organizowaniem i przeprowadzaniem egzaminów medycznych, zaś informacją publiczną jest każda wiado-

mość wytworzona lub odnosząca się do tej jednostki w zakresie wykonywania przez nią szeroko rozumianych zadań publicznych (zob. wyrok WSA w Łodzi z 20 grudnia 2010 r., sygn. akt II SAB/Łd 53/10). Przeprowadzanie egzaminów medycznych jest celem, dla którego powołane zostało CEM. Sposób przeprowadzania owych egzaminów stanowi niewątpliwie wiadomość wytworzoną przez ową jednostkę, a skoro tak, to winny do owej wiadomości znajdować zastosowanie przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Informację publiczną tworzą wszystkie wiadomości wytworzone przez organ, służące realizacji jego zadań publicznych, a dostęp do tych informacji przysługuje każdemu (art. 2 ust. 1 u.d.i.p.). Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego (art. 2 ust. 2 u.d.i.p.).

Powyższe stanowisko podzielił NSA w wyroku z 21 lipca 2011 r. (sygn. akt I OSK 678/11), który podkreślił, że ustawodawca, formułując w art. 61 Konstytucji zasadę „prawa do informacji”, wyznaczył tym samym podstawowe reguły wykładni tego uprawnienia. Jeżeli bowiem stanowi ono prawo konstytucyjne, to ustawy określające tryb dostępu do informacji powinny być interpretowane w taki sposób, aby gwarantować obywatelom i innym osobom i jednostkom szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki winny być rozumiane wąsko. Oznacza to stosowanie w odniesieniu do tych ustaw takich zasad wykładni, które sprzyjają poszerzaniu, a nie zawężaniu obowiązku informacyjnego.

5.3.2. Testy 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. Tymczasem zakwestionowane przepisy ustawy o lekarzach wyłączają z zakresu informacji publicznej dokumenty w postaci testów wytworzonych przez CEM, także tych dotyczących egzaminów, które już się odbyły.

W wyroku z 9 kwietnia 2015 r., sygn. K 14/13, Trybunał stwierdził, że ustawa nie może bez stosownego upoważnienia zawęzać zakresu prawa określonego w Konstytucji. „Niedopuszczalne jest wprowadzanie w ustawie dotyczącej określonego rodzaju działalności władzy publicznej ogólnego wyłączenia całej grupy dokumentów z zakresu informacji publicznej” (w powołanym wyroku Trybunał uznał, że wyłączenie – z wyjątkiem planu audytu oraz sprawozdania z wykonania planu audytu – wszystkich innych dokumentów wytwarzanych przez audytora z zakresu informacji publicznej stanowi niedopuszczalne ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej, a tym samym jest niezgodne z art. 61 ust. 1-3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Jak zaznaczono wcześniej, obowiązek udostępnienia informacji publicznej nie ma, co wynika wprost z art. 61 ust. 3 Konstytucji, charakteru absolutnego. Także ustawa o dostępie do informacji publicznej, która służy implementacji zasady przewidzianej w art. 61 ust. 1 i 3 Konstytucji, wskazuje na istnienie odstępstw od zasady dostępu do informacji publicznej. Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Art. 5 ust. 2 u.d.i.p. przewiduje możliwość ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy.

Ustawodawca 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).

5.3.3. Analiza zakwestionowanych przepisów i ich otoczenia normatywnego prowadzi do wniosku, że wynikające z nich ograniczenie prawa do informacji publicznej nie znajduje oparcia w art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, w zakresie, w jakim odnosi się do testów PES, LEK i LDEK, które już się odbyły.

W ocenie Trybunału, publiczny dostęp do testów z egzaminów, które już się odbyły, nie narusza wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych, nie zagraża też porządkowi publicznemu, bezpieczeństwu lub ważnemu interesowi gospodarzemu państwa. Nie mieści się również w katalogu wyjątków wskazanych w art. 5 u.d.i.p. (prywatność osoby fizycznej lub tajemnica przedsiębiorcy).

Problem ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej (testów LEK, LDEK i PES) był wielokrotnie zgłaszany przez Naczelną Radę Lekarską Ministrowi Zdrowia, a także stał się tematem wystąpień do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Argumenty Ministra Zdrowia „w obronie” zakwestionowanych przepisów, przedstawione w piśmie z 15 stycznia 2014 r. (MZ-NSK-073-39441-1/MŚ/13, stanowiącym odpowiedź na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich), zmierzają do wykazania, że *ratio legis* art. 61 ust. 1 Konstytucji jest możliwość sprawowania kontroli społecznej nad działalnością organów władzy publicznej, „istnieje zaś poważna wątpliwość, czy cel ten zostałby osiągnięty poprzez upublicznienie zadań egzaminacyjnych”.

Zdaniem Ministra Zdrowia warunkiem prawidłowego sprawdzenia wiedzy lekarzy jest utajnienie zadań egzaminacyjnych, a modyfikacja treści zakwestionowanych przepisów, polegająca na wprowadzeniu ograniczeń dostępu do zadań jedynie w fazie przedegzaminacyjnej, nie byłaby wystarczająca dla osiągnięcia tego celu. Zgodnie z art. 14a ust. 7 ustawy o lekarzach, LEK i LDEK polega na rozwiązaniu testu składającego się z 200 pytań. Egzamin ten odbywa się dwa razy w roku, co sprawia, że CEM wykorzystuje rocznie na potrzeby tych egzaminów 400 pytań. Ponadto, zgodnie z art. 16s ust. 3 ustawy o lekarzach, egzamin testowy wchodzący w skład PES obejmuje 120 zadań. Również ten egzamin jest organizowany dwukrotnie w ciągu roku. „W przypadku wąskich zakresowo dziedzin, w krótkim czasie wyczerpałyby się więc zasoby wiedzy, z których można byłoby opracowywać całkowicie nowe pytania. Jeśli zadania testowe byłyby upubliczniane, przygotowanie do egzaminu sprowadzałoby się do nauczania się odpowiedzi do zadań, które następnie w nieunikniony sposób byłyby wykorzystywane na kolejnym egzaminie. Postępowanie takie byłoby wysoce niewskazane w kontekście rzetelności egzaminu i jego funkcji weryfikacyjnej”.

Ten w istocie pozaprawny argument nie wytrzymuje konfrontacji z przesłankami ograniczenia prawa do informacji, sformułowanymi w art. 61 ust. 3 Konstytucji. Zwracał na to uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 29 października 2013 r., skierowanym do Ministra Zdrowia, z prośbą o podjęcie działań legislacyjnych w kierunku uchylecia ograniczeń wynikających z art. 14a ust. 11 oraz art. 16r ust. 12 zdanie drugie ustawy o lekarzach. w ocenie RPO wskazanego ograniczenia „nie da się uzasadnić na gruncie Konstytucji RP oraz pogodzić z zawartymi w niej normami”.

Gdyby nawet powiązać argument o „rzetelności egzaminu i jego funkcji weryfikacyjnej” z którąkolwiek wartością wskazaną w art. 61 ust. 3 Konstytucji, co jest wysoce wątpliwe, to i tak nie przesądzałoby to o zgodności zakwestionowanych przepisów z Konstytucją. Słusznie podniósł Prokurator Generalny, że możliwości sprawdzenia kwalifikacji lekarskich są szerokie i nie ograniczają się wyłącznie do wykorzystania w tym celu testów. Jeżeli jednak ustawodawca uznał, że ta forma jest najwygodniejsza, to zadaniem CEM jest przygotowanie testów, które wymuszają na osobach składających egzamin opanowanie materiału niezbędnego do wykonywania zawodu lekarza lub pełnienia obowiązków specjalisty.

Jak wskazał wnioskodawca, ujawnienie pytań egzaminacyjnych pozwala uniknąć sytuacji, w której dobrze przygotowany lekarz ma problem ze zdaniem egzaminu z uwagi na nieznaną technikę stawiania pytań. Znajomość pytań powinna być odbierana nie jako zagrożenie dla poziomu nauczania, a wręcz przeciwnie – jako korzystny element procesu nauczania. Powszechnie wiadomo, że zazwyczaj osoby dobrze przygotowane śledzą pytania egzaminacyjne z lat ubiegłych i weryfikują swoje umiejętności z wymaganiami stawianymi na egzaminie w latach ubiegłych. Samo zapoznawanie się z pytaniami z lat ubiegłych każe

sięgnąć do źródeł wiedzy, książek, podręczników, nie sposób traktować tego inaczej jak pogłębiania wiedzy. Jak zauważają uczestnicy postępowania, udostępnienie pytań maturalnych, pytań z egzaminu gimnazjalnego czy pytań na aplikacje prawnicze z lat ubiegłych nie zniweczyło celu owych procedur egzaminacyjnych, jakim jest rzetelna weryfikacja wiedzy osób przystępujących do tych egzaminów; to samo można powiedzieć w odniesieniu do udostępniania pytań z przeprowadzonych już egzaminów lekarskich. Zasób wiedzy, jaki musi mieć osoba przystępująca do egzaminu, jest rozległy i przy rzetelnym każdorazowym przygotowaniu nowych testów z pewnością trudno byłoby taki egzamin zdać wyłącznie na podstawie znajomości testów z lat ubiegłych.

Istotniejszą wagę z konstytucyjnego punktu widzenia ma jednak argument przytoczony przez Prokuratora Generalnego, że dostęp do testów wykorzystanych na egzaminie służy nie tylko osobom przygotowującym się do egzaminu, ale także ochronie interesu całego społeczeństwa. Wprowadzenie norm, które uniemożliwiają udostępnianie testów z egzaminów lekarskich, które się odbyły, blokuje kontrolę społeczną nad właściwym wykonywaniem obowiązków powierzonych CEM, polegających na przygotowywaniu testów. w interesie społeczeństwa jest możliwość kontrolowania jakości pytań i w konsekwencji sposobu dopuszczania do zawodu lekarza osób właściwie do tego przygotowanych. Na tym właśnie polega dwoistość celów prawa do informacji, dzięki której prawo to uzyskało nie tylko status prawa podmiotowego, ale mogło zostać zaliczone do kategorii publicznych praw podmiotowych.

Trybunał podkreślał w swoim orzecznictwie, że powszechny i szeroki dostęp do informacji publicznej stanowi niezbędną przesłankę istnienia społeczeństwa obywatelskiego, a tym samym urzeczywistniania demokratycznych zasad funkcjonowania władzy publicznej w państwie prawnym (zob. wyroki TK z 15 października 2009 r., sygn. K 26/08 oraz 10 lutego 2015 r., sygn. SK 50/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 12).

5.3.4. w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia konstytucyjnych praw podmiotowych są dopuszczalne tylko wtedy i tylko w takim zakresie, w jakim jest to konieczne w demokratycznym państwie; ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Trybunał uznał, że ograniczenie prawa do informacji, które wynika z art. 14a ust. 11 oraz art. 16r ust. 12 zdanie drugie ustawy o lekarzach, nie było konieczne ze względu na żadną z wartości wskazanych w art. 61 ust. 3 Konstytucji. Ten ostatni przepis przesądza, że ograniczenie prawa do informacji może nastąpić wyłącznie ze względu na „ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”. Nie sposób przyjąć, że któraś z wymienionych wartości uzasadnia ograniczenie prawa do informacji wynikające z zakwestionowanych regulacji ustawy o lekarzach. Ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej zostało dokonane, mimo że nie przemawiają za tym ograniczeniem żadne z wartości wymienionych w art. 61 ust. 3 Konstytucji. Powyższa konkluzja dyskwalifikuje ingerencję ustawodawcy. Tym samym Trybunał uznał, że art. 14a ust. 11 oraz art. 16r ust. 12 zdanie drugie ustawy o lekarzach są niezgodne z art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wobec braku wartości, dla której realizacji ustawodawca ograniczył prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, oraz prawo do ochrony innego niż własność prawa majątkowego, analiza dalszych, wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, warunków proporcjonalności pozbawiona jest wszelkiego znaczenia (zob. wyroki TK z: 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118; 21 lipca 2010 r., sygn. SK 21/08, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 62).

5.3.5. Art. 31 ust. 3 Konstytucji nie tylko ustanawia warunek konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie, ale ponadto bezwzględnie zakazuje naruszania istoty gwarantowanego prawa. Trybunał podzielił pogląd Prokuratora Generalnego, że zakwestionowane normy nie służą osiągnięciu zamierzonego celu (jakim jest rzetelna weryfikacja kwalifikacji lekarskich osób przystępujących do egzaminów), nie spełniają również

postulatu adekwatności, a przy tym naruszają istotę gwarantowanego prawa, jakim jest prawo do informacji publicznej.

6. Przewidywana zmiana stanu prawnego.

Trybunał dokonał oceny zakwestionowanych przepisów, mając świadomość przewidywanej zmiany stanu prawnego.

W trakcie postępowania przed Trybunałem wpłynął do Sejmu rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3763/VII kadencja), który przewidywał istotne zmiany także w przepisach ustawy o lekarzach, dotyczących egzaminów medycznych. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1991, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 2015 r.) znowelizowała brzmienie szeregu przepisów ustawy o lekarzach, co ma bezpośredni związek z zakresem przedmiotowym rozpoznawanego wniosku NRL. Kwestie dostępu do testów egzaminacyjnych zostały uregulowane w znowelizowanym art. 14c ust. 4 oraz w dodanym art. 16rc ust. 5 ustawy o lekarzach. Co prawda z treści ustawy o lekarzach nie został usunięty (prawdopodobnie na skutek niedopatrzenia) ust. 11 w art. 14a ustawy o lekarzach, to jednak powtórzenie tego przepisu w znowelizowanym art. 14c ustawy o lekarzach w nowym otoczeniu normatywnym zmienia sytuację adresatów.

W świetle przewidywanych zmian: „Testy i pytania testowe nie podlegają udostępnianiu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782 i 1662 oraz z 2015 r. poz. 1240). Dyrektor CEM udostępnia testy i pytania testowe, po ich wykorzystaniu na dany LEK albo LDEK, wyłącznie osobom przystępującym do tych egzaminów. Udostępnienie oraz jego dokumentowanie następuje w sposób określony w zarządzeniu dyrektora CEM” (art. 14c ust. 4 ustawy o lekarzach);

„Testy, pytania i zadania egzaminacyjne są opracowywane, przetwarzane, dystrybuowane i przechowywane w sposób uniemożliwiający dostęp do nich przez osoby inne niż uczestniczące w ich opracowywaniu, przetwarzaniu, dystrybuowaniu, przechowywaniu, przeprowadzające PES lub sprawujące nadzór nad ich prowadzeniem. Testy, pytania i zadania egzaminacyjne nie podlegają udostępnianiu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Dyrektor CEM udostępnia testy, pytania i zadania egzaminacyjne po ich wykorzystaniu na dany PES wyłącznie osobom przystępującym do tego egzaminu. Udostępnienie oraz jego dokumentowanie następuje w sposób określony w zarządzeniu dyrektora CEM” (art. 16rc ust. 5 ustawy o lekarzach).

Ustawa zmieniająca z 2015 r. weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (tj. 12 grudnia 2015 r.), z określonymi wyjątkami (zob. art. 52 ustawy zmieniającej z 2015 r.). Między innymi przepisy zmieniające ustawę o lekarzach miały wejść w życie 1 maja 2016 r. (zob. art. 52 pkt 3 ustawy zmieniającej z 2015 r.). Tak się jednak nie stało.

Ustawą z dnia 13 kwietnia 2016 r. zmieniającą ustawę o zmianie ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 580; dalej: ustawa zmieniająca z 2016 r.), terminy wejścia w życie niektórych przepisów ustawy zmieniającej z 2015 r. zostały przesunięte na 1 maja 2017 r. Dotyczy to m.in. wejścia w życie określonych zmian w ustawie o lekarzach (zob. art. 1 pkt 6 lit. b ustawy zmieniającej z 2016 r.). To znaczy, że całkowity zakaz dostępu do testów obowiązywałby do 30 kwietnia 2017 r.

Jak uzasadniał projektodawca, wydłużenie *vacatio legis* wynika z konieczności odłożenia w czasie pełnego wdrożenia Systemu Monitorowania Kształcenia Pracowników Medycznych (SMK) dla grup zawodowych – lekarzy, lekarzy dentyistów, diagnostów laboratoryjnych, farmaceutów, pielęgniarek i położnych. System miał funkcjonować od 1 maja 2016 r. Ustawodawca uznał jednak, że „etapowe udostępnianie systemu umożliwi analizę

i harmonijne wyeliminowanie błędów pojawiających się w trakcie użytkowania, a także pozwoli dopasować system, celem zwiększenia jego użyteczności i dostępności dla użytkowników”. Od 1 maja 2016 r. SMK ma być uruchomiony dla diagnostów laboratoryjnych i farmaceutów. Dla pozostałych grup zawodowych, czyli lekarzy i lekarzy dentyków, ratowników medycznych oraz pielęgniarek i położnych, termin wdrożenia został przesunięty na 1 maja 2017 r.

Z informacji CEM wynika, że najbliższy LDEK zostanie przeprowadzony 2 września 2016 r., natomiast LEK – 17 września 2016 r. (www.cem.edu.pl; dostęp na 6 czerwca 2016 r.).

Wyrok Trybunału w niniejszej sprawie umożliwi dostęp do testów wykorzystanych w trakcie egzaminów, które już się odbyły.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.