

**Notatka z rozprawy Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 18 października 2010 r. dotyczącej obowiązku przynależności
do samorządu zawodowego oraz sankcji dożywotniego pozbawienia
prawa do wykonywania zawodu.**

W dniu 18 października 2010 r. Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie rozpoznał wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczący obowiązku przynależności do samorządu zawodowego oraz sankcji dożywotniego pozbawienia prawa do wykonywania zawodu.

Trybunał Konstytucyjny na niniejszej rozprawie orzekł w odniesieniu do samorządu zawodowego architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, w sprawie zgodności:

1) art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 roku o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów z art. 17 konstytucji oraz z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji;

2) art. 55 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 roku o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów w zakresie, w jakim nie stanowiąc o braku zatarcia wpisu o ukaraniu karą dyscyplinarną skreślenia z listy członków izby nie przewiduje możliwości ponownego ubiegania się o uzyskanie prawa wykonywania zawodu architekta, inżyniera budownictwa oraz urbanisty z art. 32 ust. 1 oraz art. 65 ust 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Rozprawie przewodniczył **prezes Trybunału Konstytucyjnego Bohdan Zdziennicki**; sprawozdawcą był **sędzia Trybunału Konstytucyjnego Wojciech Hermeliński**; w rozprawie wzięli udział:

- **Stanisław Trociuk** – Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich;
- **Poseł Andrzej Dera** – Przedstawiciel Sejmu;
- **Robert Hernand** – Zastępca Prokuratora Generalnego;
- **Andrzej Stankowski** – Prokurator Prokuratury Generalnej;

Po rozpoczęciu rozprawy przed Trybunałem, **Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich Stanisław Trociuk** złożył pismo procesowe z wnioskiem o cofnięcie zarzutów Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczących wszystkich przepisów, które wprowadzają obligatoryjne zrzeszanie się osób wykonujących zawody zaufania publicznego.

Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że nie jest w stanie bronić tych zarzutów poszczególnych ustaw korporacyjnych, które wskazują na niezgodność przepisów z art. 17 oraz art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej.

Stwierdził, że nie ma prawa popierać wniosku złożonego pierwotnie z uwagi na to, iż pierwotny wniosek zmierzał do zakwestionowania orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w zakresie zawodów zaufania publicznego i przymusowej przynależności do samorządów zawodowych.

W tym miejscu Zastępca Rzecznika przywołał **wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02**, w którym Trybunał wyraził pogląd, iż osoby wykonujące zawody zaufania publicznego są obligatoryjnie zobowiązane zrzeszać się w samorządach zawodowych. Rzecznik Praw Obywatelskich zdecydował się cofnąć poprzedni wniosek w zakresie obowiązkowej przynależności do samorządów zawodowych, natomiast w części, w której kwestionowane są przepisy korporacyjne wprowadzające dożywotnie pozbawienie prawa wykonywania zawodu podtrzymał dotychczasowy wniosek, jak również zarzuty zawarte w pisemnej treści tego wniosku.

Trybunał Konstytucyjny w oparciu o przepis art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym postanowił uwzględnić wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich i umorzyć postępowanie w zakresie wnioskowanym przez Rzecznika, natomiast w pozostałym zakresie postanowił rozpatrzyć wniosek na przedmiotowej rozprawie.

Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich:

Przedmiotem wystąpienia Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich – Stanisława Trociuka były przepisy ustaw korporacyjnych wprowadzające dożywotnie pozbawienie prawa wykonywania zawodu osób wykonujących określone zawody zaufania publicznego.

Stanisław Trociuk podzielił te przepisy na dwie wyodrębnione grupy:

1) przepisy, z których wprost wynika dożywotnie pozbawienie prawa wykonywania zawodu przez wskazane grupy wykonujące zawody zaufania publicznego;

2) przepisy, którymi wprowadzono karę dyscyplinarną przewidującą bezterminowe pozbawienie prawa wykonywania zawodu;

dodatkowo przepisy wprowadzające z reguły zakaz usuwania zmian o tej karze z rejestru prowadzonego przez korporacje zawodowe, co ma miejsce w przypadku przepisów Ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, które nie przewidują zatarcia wpisu o ukaraniu karą dyscyplinarną skreślenia z listy członków Izby.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich powyższe przepisy są niezgodne z **art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji**, gdyż w sposób nieproporcjonalny ograniczają wolność wykonywania zawodu. Stanisław Trociuk podkreślił, iż w postępowaniach z reguły będących postępowaniami dyscyplinarnymi orzeka się karę bardziej dotkliwą w tym zakresie, niż w postępowaniu karnym, które z natury rzeczy dotyczy z reguły znacznie cięższych gatunkowo czynów popełnionych przez osoby wykonujące dane zawody.

Wszystkie ustawy korporacyjne przewidują karę dyscyplinarną pozbawienia prawa wykonywania danego zawodu i nie określają żadnych terminów, na które orzeka się karę. Przepisy ustaw korporacyjnych regulujące zawieszenie prawa wykonywania zawodu, określają termin na jaki to zawieszenie następuje. Z tych przepisów wynika, że maksymalnie zawieszenie prawa wykonywania zawodu może nastąpić do 5 lat. W przypadku pozbawienia prawa wykonywania zawodu, w żadnej z ustaw korporacyjnych nie jest określona górna granica wymierzania tej kary.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich powyższe przepisy mają charakter represyjny, ponieważ nie jest możliwe wprowadzanie kar bez określania granic orzekania tych kar, nawet wówczas kiedy kary te są wymierzone przez sądy, które są sądami korporacyjnymi.

Zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczyły również niezgodności tych przepisów z zasadą równości wobec prawa. Część zawodów zaufania publicznego to zawody, w stosunku do których możliwe jest albo usunięcie wzmianki o ukaraniu albo zatarcie skazania po pewnym czasie. W związku z tym jednorodna grupa podmiotów wykonująca zawody zaufania publicznego w tym zakresie, została w sposób niejednolity potraktowana

przez ustawodawcę.

Z powyższych względów Zastępca Rzecznika w stosunku do wymienionych przepisów ustaw korporacyjnych wniósł o orzeczenie ich niezgodności z art. 32 ust. 1 oraz z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Stanowisko Sejmu:

Przedstawiciel Sejmu, Poseł Andrzej Dera na wstępie swego wystąpienia odniósł się do **art. 65 ust. 1 Konstytucji**, który zdaniem Rzecznika stanowi wzorzec kontroli. Niniejszy artykuł określa zasadę wolności pracy.

Artykuł 65 ust. 1 Konstytucji obejmuje swoimi gwarancjami 3 powiązane ze sobą wolności:

- 1) wolność wyboru zawodu;
- 2) wolność wykonywania zawodu;
- 3) wolność wyboru miejsca pracy;

Konstytucyjna zasada wolności pracy wyraża się w dwóch aspektach: pozytywnym i negatywnym. W pierwszym aspekcie rozumiana jest jako wolność wyboru pracodawcy. Wolność wyboru oznacza zakaz jakichkolwiek ograniczeń polegających na uniemożliwieniu wykonywania określonego zawodu czy zatrudnienia. Aspekt negatywny wolności pracy oznacza zakaz wprowadzania obowiązku pracy, któremu nie podporządkowanie się rodziłoby sankcje karne, a także administracyjne.

Zgodnie z art. 65 Konstytucji ustawodawca ma swobodę ustanowienia wyjątków od zagwarantowanej w Konstytucji wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy pod warunkiem zachowania wymogu ustanowienia odstępstw od tej zasady w formie ustawy. Andrzej Dera podkreślił, iż ograniczenia w możliwości korzystania w kręgu pewnych podmiotów z wolności gwarantowanej przez ten przepis, muszą uwzględniać charakter danego prawa lub wolności i być kształtowane z uwzględnieniem nakazów płynących z zasady proporcjonalności.

Wolność wykonywania zawodu w odniesieniu do zawodów zaufania publicznego może doznawać szczególnych restrykcji i ograniczeń. Poseł Dera wskazał, iż Trybunał Konstytucyjny potwierdził uprawnienie ustawodawcy do uzależnienia prawa do wykonywania zawodu zaufania publicznego bezpośrednio od spełnienia przez

zainteresowanego określonych warunków dotyczących np. jego kwalifikacji zawodowych, moralnych, rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu.

Postępowanie dyscyplinarne jako element pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu służy realizacji konstytucyjnie wskazanego celu ochrony interesu publicznego. Kara pozbawienia prawa wykonywania zawodu stanowi gwarancję nieskazitelnego charakteru osób wykonujących zawody zaufania publicznego. Zaskarżone przepisy z karą dyscyplinarną pozbawienia prawa wykonywania zawodu wiążą skreślenie z listy osób wykonujących dany zawód bez możliwości ubiegania się o ponowny wpis. Z konstytucyjnie określonego statusu zawodów zaufania publicznego wynika obowiązek zagwarantowania przez osoby wykonujące tego rodzaju zawody skutecznej ochrony podmiotów korzystających z ich usług. Stąd ograniczenia te mają w dużym stopniu charakter prewencyjny chroniąc społeczeństwo przed osobami, które w związku z wykonywanym zawodem naruszyły zaufanie, a także zabezpieczając pozostałe osoby wykonujące takie zawody przed utratą zaufania publicznego. Przedstawiciel Sejmu poparł w tym miejscu zdanie Rzecznika Praw Obywatelskich, iż zakaz wykonywania zawodu może być bardziej dolegliwy, co więcej może prowadzić do pozbawienia zainteresowanego dotychczasowych źródeł utrzymania, zmuszać do przekwalifikowania. Regulacja będąca przedmiotem kontroli prowadzi do definitywnego przekreślenia możliwości wykonywania zawodu. Zdaniem przedstawiciela Sejmu narusza istotę konstytucyjnej wolności wykonywania zawodu. Sejm stoi na stanowisku, iż dożywotni zakaz pozbawienia prawa wykonywania jest niezgodny z art. 65 ust. 1 oraz 31 ust. 3 Konstytucji.

Stanowisko Prokuratora Generalnego:

Zastępca Prokuratora Generalnego Robert Hernand wniósł natomiast o uznanie kwestionowanych przepisów za zgodne z konstytucją.

Podstawą stanowiska Prokuratora Generalnego jest **art. 17 ust 1 Konstytucji**. W jego ocenie przepisy te mieszczą się w obowiązku samorządów zawodowych do sprawowania „pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów”. Jego zdaniem należy wyposażyć samorzady zawodów zaufania publicznego w środki, które pozwolą właściwym organom dyscyplinarnym na skuteczne eliminowanie osób wykonujących poszczególne zawody zaufania publicznego ze szkodą dla interesu publicznego. Samorząd winien posiadać

stosowne środki, które może wykorzystywać przy zachowaniu gwarancji procesowych właściwych w postępowaniu dyscyplinarnym w państwie demokratycznym. Samorząd ma zagwarantować, aby wszystkie osoby wchodzące w skład danej korporacji wykonywały swój zawód w sposób rzetelny i nie narażały w żaden sposób interesu publicznego. Tym samym, jeżeli zdaniem sądu orzekającego właściwego organu dyscyplinarnego w pewnym konkretnym przypadku zachowanie członka korporacji wyczerpuje znamiona, powinien pozostać poza nawiasem tej korporacji. Rozstrzygnięcia tych kwestii mają należeć do sądu – wysoko usytuowanego i wyspecjalizowanego w sprawach pracowniczych, sprawach ewentualnych konfliktów związanych z wykonywaniem zawodu, konfliktów związanych z możliwością wykonywania pracy etc. Zdaniem Prokuratora Generalnego umożliwienie samorządom zawodów zaufania publicznego wymierzania kary skutkującej niemożliwością wykonywania zawodu do końca aktywności zawodowej danej osoby jest rozwiązaniem, które mieści się w granicach Konstytucji.

Orzeczenie Trybunału:

Art. 55 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów:

- a) jest zgodny z **art. 32 ust. 1 Konstytucji**;
- b) przez to, że pomija zasady zatarcia wpisu o ukaraniu karą dyscyplinarną skreślenia z listy członków izby, jest niezgodny z **art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3**

Konstytucji.

Przepis art. 55 ust. 2 ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, traci moc obowiązującą z upływem dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Motywy rozstrzygnięcia:

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego na mocy przepisu art. 55 ust. 2 ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, który przewiduje, że kara skreślenia z listy członków izby nie podlega zatarciu, ukarane osoby

mogą de facto mogą wykonywać swój zawód, jednakże nie mogą wykonywać samodzielnych funkcji technicznych i projektowych.

Wydane w stosunku do nich orzeczenie dyscyplinarne bezterminowo pozostaje w obrocie prawnym i stanowi stale aktualną materialnoprawną przesłankę skreślenia z listy członków izby, mając podobny skutek jak uznane za niekonstytucyjne regulacje wymagające prawa do ubiegania się o ponowne przyjęcie do samorządu zawodowego.

Trybunał w oparciu o powyższe uznał, iż art. 55 ust. 2 ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów w zakresie, w jakim pomija zasady zatarcia wpisu o ukaraniu karą dyscyplinarną skreślenia z listy członków izby, jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W opinii Trybunału regulacje co do kary pozbawienia prawa do wykonywania zawodu (skreślenia z listy korporacyjnej) i jej skutków w sferze zatarcia oraz możliwości ubiegania się o przywrócenie do samorządu zawodowego są takie same dla wszystkich osób wykonujących dany zawód zaufania publicznego. Wszyscy adresaci powyższej regulacji są traktowani jednakowo. Tym samym Trybunał uznał zgodność przepisów z art. 32 ust. 1 Konstytucji.