

RCL DPiO 5604-68/10

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 18 PAŹDZIERNIKA 2010 R., SYGN. AKT K 1/09

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2010 r. Dz. U. z dnia 27 października 2010 r., Nr 200, poz. 1326.

2. Sentencja orzeczenia:

Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności:

1. Art. 65 ust. 2c ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, późn. zm.) w zakresie, w jakim zawiera sformułowanie „bez prawa ubiegania się o ponowny wpis”,
2. Art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, z późn. zm.),
3. Art. 24 ust. 7 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz. U. Nr 49, poz. 509, z późn. zm.),
4. Art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz. U. Nr 41, poz. 178, z późn. zm.) w zakresie, w jakim zawiera sformułowanie „bez prawa ubiegania się o ponowny wpis”,
5. Art. 51 ust. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 767) w zakresie, w jakim zawiera sformułowanie „bez prawa ubiegania się o ponowne uzyskanie prawa wykonywania zawodu lekarza weterynarii”,
6. Art. 55 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42, z późn. zm.) przez to, że pomija zasady zatarcia wpisu o ukaraniu karą dyscyplinarną skreślenia z listy członków izby

- z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji

Pozostałe zaskarżone przepisy zostały uznane za zgodne z Konstytucją.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Przepisy wymienione powyżej w pkt 1-5 utraciły moc z chwilą ich publikacji w w/w Dzienniku Ustaw, tj. w dniu 27 października 2010 r. Natomiast przepis art. 55 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, w zakresie wskazanym sentencji wyroku, traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Zgodnie z treścią zakwestionowanych regulacji, kara pozbawienia prawa wykonywania zawodu w ramach danego samorządu zawodowego pociąga za sobą skreślenie z prowadzonej przez tenże samorząd listy bez prawa ubiegania się o ponowny wpis.

Na gruncie przedmiotowych przepisów kara pozbawienia prawa wykonywania zawodu miała charakter dożywotni, zaś przepisy ustaw nie przewidywały możliwości wystąpienia z ponownym wnioskiem o wpis do rejestrów prowadzonych przez samorządy zawodowe, który to wpis stanowi warunek wykonywania zawodu zaufania publicznego. Zakwestionowane ustawy nie przewidują mechanizmu przywracania do zawodu osób ukaranych z inicjatywy samorządów zawodowych. Zaskarżone przepisy powodują, że osoby wykluczone z samorządów zawodowych nigdy - nawet po upływie wielu lat i całkowitym odstąpieniu od czynów, które spowodowały ich ukaranie, oraz naprawieniu ich skutków – nie mają szansy na rehabilitację i powrót do zawodu.

Natomiast w myśl art. 55 ust. 2 ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, zatarcie wpisu o ukaraniu z tytułu odpowiedzialności dyscyplinarnej następuje z urzędu po upływie trzech lat od uprawomocnienia się orzeczenia kary upomnienia lub nagany oraz po upływie pięciu lat od upływu okresu zawieszenia w prawach członka.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Art. 65 ust. 1 Konstytucji stanowi, że każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki w tym zakresie określa ustawa. Nakazuje on ustawodawcy „zapewnić możliwość wyboru zawodu i miejsca pracy oraz możliwość wykonywania zawodu w sposób wolny od zewnętrznej ingerencji, w możliwie najszerszym zakresie. Wolność wyboru i wykonywania zawodu nie oznacza jednak

nieograniczonej swobody. Do ustawodawcy należy wyraźne określenie przesłanek, od spełnienia których zależy prawo wykonywania danego zawodu. Ustawodawca nie może być w tym zakresie arbitralny, ale jest zobowiązany również do uwzględniania interesu innych podmiotów. Wszelka ingerencja zewnętrzna w sferę wolności jednostki, określonej w art. 65 ust. 1 Konstytucji, jest dopuszczalna tylko w wyjątkowych sytuacjach, wyraźnie określonych ustawowo.

W odniesieniu do tzw. wolnych zawodów treścią wolności wykonywania zawodu jest stworzenie sytuacji prawnej, w której: po pierwsze, każdy mieć będzie swobodny dostęp do wykonywania zawodu, warunkowany tylko talentami i kwalifikacjami; po drugie, mieć będzie następnie rzeczywistą możliwość wykonywania swojego zawodu oraz – po trzecie, nie będzie przy wykonywaniu zawodu poddany rygorom podporządkowania, które charakteryzują świadczenie pracy. Jest jednak rzeczą oczywistą, że wolność wykonywania zawodu nie może mieć charakteru absolutnego i że musi być poddana reglamentacji prawnej, w szczególności gdy chodzi o uzyskanie prawa wykonywania określonego zawodu, wyznaczenie sposobów i metod (ram) wykonywania zawodu, a także określenie powinności wobec państwa czy samorządu zawodowego. Innymi słowy, konstytucyjna gwarancja «wolności wykonywania zawodu» nie tylko nie kłóci się z regulowaniem przez państwo szeregu kwestii związanych tak z samym wykonywaniem zawodu, jak i ze statusem osób zawód ten wykonujących, ale wręcz zakłada potrzebę istnienia tego typu regulacji, zwłaszcza, gdy chodzi o zawód zaufania publicznego. Z wolnością wykonywania zawodu nie koliduje w szczególności ustalanie przez prawo sytuacji prawnej osób zawód ten wykonujących.

Drugim z powołanych w wyroku wzorcem konstytucyjnym jest art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Rozwiązania ustawowe mogą być uznane za proporcjonalne, jeżeli:

- 1) są one przydatne dla realizacji celu danej regulacji (służą temu celowi, a nie są „obojętne” lub mają na niego negatywny wpływ),
- 2) są one „konieczne” w tym sensie, że osiągnięcie celu regulacji nie było możliwe środkami mniej uciążliwymi,
- 3) ich efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ograniczenia wolności gwarantowanej w art. 65 ust. 1 Konstytucji.

W kontekście powołanego powyżej wzorca Trybunał uznał, iż zaskarżone regulacje nie spełniają drugiego elementu zasady proporcjonalności. W ocenie Trybunału bez trudu można wskazać inne możliwości osiągnięcia wymienionego wyżej celu, które nie wymagałyby odebrania osobom usuniętym z samorządów zawodowych prawa ubiegania się o ponowne przyjęcie do tych korporacji. Mogłyby one być mniej dotkliwe dla osób poddanych tej karze i równocześnie zachowywać odpowiedni poziom ochrony ich „klientów” oraz interesu publicznego.

Nie bez znaczenia jest również nieproporcjonalność charakteru zaskarżonych przepisów do ich celu. Jest oczywiste, że dostęp do zawodów zaufania publicznego musi podlegać ograniczeniom, bo w interesie publicznym leży to, żeby zawody te były należycie wykonywane. Odmowa przywrócenia prawa wykonywania zawodu powinna jednak wynikać z niespełnienia przez osoby zainteresowane warunków merytorycznych (na przykład co do wykształcenia czy cech osobistych), a nie sztucznych przeszkód formalnych (absolutnej niedopuszczalności składania wniosku o ponowne przyjęcie do samorządu zawodowego).

Dodatkowo zaskarżone rozwiązania należy ocenić także jako nieekonomiczne i nieracjonalne. Kształcenie osób wykonujących zawody zaufania publicznego przynajmniej częściowo finansowane jest ze środków publicznych (np. w wypadku zawodów medycznych). Na skutek zakwestionowanego rozwiązania zainwestowane w ten sposób kwoty zostaną bezpowrotnie zmarnowane, mimo że w niektórych wypadkach przywrócenie do zawodu mogłoby leżeć w interesie społecznym.

Trybunał Konstytucyjny w odmienny sposób ocenia brak zatarcia kary skreślenia z listy członków izby w art. 55 ust. 2 ustawy o samorządach zawodów budowlanych. Brak członkostwa w samorządzie zawodowym inżynierów, architektów i urbanistów (niezależnie od jego przyczyn) nie powoduje utraty prawa wykonywania zawodu, a co najwyżej jego ograniczenie. Brak zasad dotyczących zatarcia kary skreślenia z listy członków izby należy ocenić jednak jako nieproporcjonalne naruszenie zasady wolności wykonywania zawodu. Rozwiązanie to spełnia wprawdzie warunek przydatności, ale nie jest najmniej dotkliwym dla osób skreślonych sposobem osiągnięcia zamierzonego celu i opiera się na nieodpowiednim wyważeniu konkurujących dóbr.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Utrata mocy obowiązującej przepisów w zakresie określonym w sentencji, z dniem ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw oznacza, iż (za wyjątkiem ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów) zakwestionowana treść

normatywna przedmiotowych ustaw nie może stanowić obecnie podstawy rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach, skutkiem czego dopuszczalne jest występowanie z wnioskami o ponowny wpis na listy prowadzone przez wskazane samorzady zawodowe.

Natomiast w okresie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia sentencji analizowanego wyroku moc obowiązującą zachowuje uznany za niezgodny z Konstytucją art. 55 ust. 2 ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

W ocenie Trybunału, dla zachowania proporcjonalności przedmiotowych regulacji wystarczyłoby poddanie osób ubiegających się o wykonywanie zawodu ocenie pod względem dawania rękopisami należytego wykonywania zawodu oraz nieskazitelnego charakteru lub wprowadzenie wymogu ponownego zdania egzaminu zawodowego lub odbycia odpowiedniego szkolenia. Byłoby to szczególnie łatwe w odniesieniu do byłych adwokatów, radców prawnych i rzeczników patentowych, gdyż odpowiednie samorzady już obecnie stosują te metody przy ocenie kandydatów do zawodów (por. art. 24 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy o radcach prawnych, art. 65 pkt 1 i 4 prawa o adwokaturze, oraz art. 19 ust. 1 pkt 3 i 5 ustawy o rzecznikach patentowych; przepisy te nie mają odpowiedników w ustawie o samorządzie pielęgniarek i w ustawie o lekarzach weterynarii). W wypadku przyjęcia do samorządu zawodowego osoby te podlegałyby wszystkim obowiązkom związanym z wykonywaniem zawodu, egzekwowanym przez sądownictwo dyscyplinarne.

Możliwe jest zastąpienie zakazu składania wniosku o ponowny wpis na listę korporacyjną innymi rozwiązaniami, które umożliwiłyby zapewnienie realizacji zasady proporcjonalności ograniczeń dostępu do wykonywania zawodu osób, które zostały ukarane karą dyscyplinarną. Na rzecz ich zastosowania przemawiają zarówno argumenty prawne (w tym konstytucyjne), jak i praktyczne.

Ustawodawca mógłby ustalić takie zasady korzystania z prawa do ponownego przyjęcia do samorządu, które minimalizowałyby ryzyko jego nadużywania (np. przez wyłączenie tej możliwości np. przez pierwsze 10 lat po wymierzeniu kary, ustalenie maksymalnej częstotliwości składania wniosków o przywrócenie do zawodu albo nałożenie na osoby zainteresowane dodatkowych obowiązków, np. powtórnego zdania egzaminu zawodowego). Samo odstąpienie od analizowanego zakazu nie spowodowałoby też zmniejszenia zakresu pieczy samorządów zawodowych nad należytym wykonywaniem zawodu przez osoby już raz skreślone z list korporacyjnych. Byłyby one obowiązane „tylko” do rozpatrzenia wniosków o przywrócenie do

samorządów zawodowych, natomiast w żadnym wypadku nie do bezrefleksyjnego ich akceptowania.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

W celu realizacji wyroku Trybunału konieczne jest wprowadzenie zmian ustawowych w zakresie przepisów wskazanych w sentencji wyroku.

2. Podmiot wykonujący orzeczenie:

Z uwagi na szeroki zakres przedmiotowy wyroku, obejmujący konieczność dokonania zmian w co najmniej sześciu ustawach, racjonalne jest opracowanie jednego projektu ustawy, uwzględniającego wytyczne zawarte w wyroku. Zbieżność treściowa zakwestionowanych przepisów przemawia za opracowaniem projektu ustawy przez Rządowe Centrum Legislacji na podstawie upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, z jednoczesnym uwzględnieniem uwag właściwych ministrów.

3. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:

Kierując się powołanymi powyżej wytycznymi Trybunału, rozważenia wymaga kwestia regulacji zakresu korzystania z prawa do ponownego przyjęcia do danego samorządu zawodowego, który minimalizowałyby ryzyko jego nadużywania przez wnioskodawców. Kierunek podjętych rozwiązań może uwzględniać jedną z opcji wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny, aczkolwiek jej wybór uzależniony jest od wyniku konsultacji z podmiotami zainteresowanymi. Istotne jest przy tym, aby projektowane zmiany miały charakter jednolity wobec wszystkich ustaw regulujących zasady zrzeszania się w samorządach zawodowych.

4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

W Rządowym Centrum Legislacji zostały podjęte prace legislacyjne zmierzające do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

V. UWAGI:

Zauważyć należy, iż w systemie prawnym obowiązują, niezaskarżone do Trybunału, przepisy zakazujące ubiegania się o ponowny wpis na listę członków samorządu zawodowego lub o ponowne uzyskanie prawa wykonywania zawodu. Przepisy te mogą powodować

automatyczne i dożywotnie zamknięcie drogi do ewentualnego powrotu do zawodu np. przez ograniczenie zatarcia kar. Stąd też zasadnym byłoby przystąpienie do ich nowelizacji, co również zauważył Trybunał w uzasadnieniu przedmiotowego wyroku.

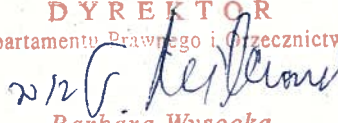
Ponadto w celu zapewnienia spójności systemu prawnego pożądane jest wprowadzenie odpowiednich zmian w zakresie ograniczenia zatarcia kar dyscyplinarnych wykluczenia z zawodu. Zmiany te powinny objąć następujące przepisy dotyczące samorządów zawodowych:

1. art. 71 ust. 6 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, z późn. zm.);
2. art. 95¹ ust. 5 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, z późn. zm.);
3. art. 67 ust. 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz. U. Nr 49, poz. 509, z późn. zm.);
4. art. 110 ust. 5 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 219, poz. 1708);
5. art. 49 ust. 3 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz. U. Nr 41, poz. 178, z późn. zm.);
6. art. 60 ust. 4 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (Dz. U. z 2008 r. Nr 136, poz. 856);
7. art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 144, poz. 1529, z późn. zm.);
8. art. 60 ust. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 767).

Powołane przepisy mogą powodować sytuacje, w których ani ubiegający się o ponowne przyjęcie w poczet członków samorządu zawodowego, ani organ samorządu decydujący w tej mierze nie będą mieli jasności co do zasad materialno-prawnych i proceduralnych obowiązujących w sytuacji ewentualnego ponownego rozpatrywania wniosku o przyjęcie (np. co do czasu od momentu usunięcia z zawodu, po upływie którego można ponowić wniosek, znaczenia wzmianki o ukaraniu karą wykluczenia z zawodu figurującej bez ograniczenia czasowego w dokumentach samorządu zawodowego).

Wydaje się zatem, iż realizacja niniejszego orzeczenia może wymagać od ustawodawcy wprowadzenia szerszych zmian systemowych w zakresie dotyczącym ponownego wpisywania na listy samorządowe osób dyscyplinarnie usuniętych z zawodu zaufania publicznego.

sporządził:
Tomasz Golik
tel.: 694-62-01

DYREKTOR
Departamentu Prawnego i Oszacowania

Barbara Wysocka

