

76/8/A/2010

WYROK

z dnia 18 października 2010 r.

Sygn. akt K 1/09*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat
Marian Grzybowski
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca
Adam Jamróz
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Andrzej Rzepliński
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 18 października 2010 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059, ze zm.), art. 2 w związku z art. 1 ust. 2 oraz art. 38 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058, ze zm.), art. 26 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 369, ze zm.) oraz art. 42 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz. U. z Nr 49, poz. 509, ze zm.) z art. 17 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 126, poz. 1069, ze zm.) z art. 17 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 3) art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1994 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie (Dz. U. z 2001 r. Nr 31, poz. 359, ze zm.) z art. 17 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 4) art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz. U. Nr 41, poz. 178, ze zm.) z art. 17 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

* Sentencja została ogłoszona dnia 27 października 2010 r. w Dz. U. Nr 200, poz. 1326.

- 5) art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 30, poz. 158, ze zm.) z art. 17 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 6) art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 187, poz. 1567, ze zm.) z art. 17 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 7) art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (Dz. U. z 2008 r. Nr 136, poz. 856) z art. 17 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 8) art. 34 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 144, poz. 1529, ze zm.) z art. 17 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 9) art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (Dz. U. Nr 73, poz. 763, ze zm.) z art. 17 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 10) art. 47 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz. U. z 2008 r. Nr 73, poz. 443, ze zm.) z art. 17 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 11) art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42, ze zm.) z art. 17 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 12) art. 43 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. Nr 98, poz. 1071, ze zm.) z art. 17 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 13) art. 82 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze, art. 65 ust. 2c ustawy o radcach prawnych oraz art. 24 ust. 7 ustawy o rzecznikach patentowych z art. 32 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 14) art. 10 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 ustawy o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 82 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze oraz w związku z art. 65 ust. 2c ustawy o radcach prawnych z art. 32 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 15) art. 44 ust. 2 ustawy o samorządzie pielęgniarek i położnych z art. 32 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 16) art. 51 ust. 3 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych z art. 32 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 17) art. 46 ust. 1 pkt 4 ustawy o izbach aptekarskich w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości ponownego ubiegania się o uzyskanie prawa wykonywania zawodu farmaceuty, z art. 32 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 18) art. 58 ust. 1 pkt 4 ustawy o diagnostyce laboratoryjnej w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości ponownego ubiegania się o uzyskanie prawa wykonywania zawodu diagnosty laboratoryjnego, z art. 32 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 19) art. 21 pkt 4 ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości ponownego ubiegania się o uzyskanie prawa wykonywania zawodu psychologa, z art. 32 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

20) art. 55 ust. 2 ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów w zakresie, w jakim niestanowiąc 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,

o r z e k a:

I

1. Art. 65 ust. 2c ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65 i Nr 47, poz. 278) 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, Nr 166, poz. 1317, Nr 210, poz. 1628 i Nr 216, poz. 1676 oraz z 2010 r. Nr 7, poz. 45 i Nr 47, poz. 278) w zakresie, w jakim zawiera sformułowanie „bez prawa ubiegania się o ponowny wpis”,

3. Art. 24 ust. 7 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz. U. Nr 49, poz. 509, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271 i Nr 240, poz. 2052, z 2003 r. Nr 124, poz. 1152, z 2004 r. Nr 172, poz. 1804, z 2009 r. Nr 26, poz. 156 i Nr 216, poz. 1676 oraz z 2010 r. Nr 47, poz. 278),

4. Art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz. U. Nr 41, poz. 178, z 1996 r. Nr 24, poz. 110 i Nr 91, poz. 410, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, z 2000 r. Nr 120, poz. 1268, z 2002 r. Nr 62, poz. 559, Nr 153, poz. 1271 i Nr 240, poz. 2052, z 2004 r. Nr 92, poz. 885 oraz z 2007 r. Nr 176, poz. 1237) 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”,

a) są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) są niezgodne z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

II

1. Art. 46 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (Dz. U. z 2008 r. Nr 136, poz. 856 oraz z 2010 r. Nr 107, poz. 679),

2. Art. 58 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 144, poz. 1529, z 2005 r. Nr 119, poz. 1015, z 2006 r. Nr 117, poz. 790 oraz z 2009 r. 76, poz. 641),

3. Art. 21 pkt 4 ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (Dz. U. Nr 73, poz. 763 i Nr 154, poz. 1798 oraz z 2009 r. Nr 22, poz. 120 i Nr 92, poz. 753)

– są zgodne z art. 32 ust. 1 i art. 65 ust. 1 Konstytucji.

III

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

2002 r. Nr 23, poz. 221, Nr 153, poz. 1271 i Nr 240, poz. 2052, z 2003 r. Nr 124, poz. 1152 i Nr 190, poz. 1864, z 2004 r. Nr 141, poz. 1492, z 2005 r. Nr 150, poz. 1247 oraz z 2008 r. Nr 210, poz. 1321):

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.

IV

Art. 10 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 126, poz. 1069, z 2004 r. Nr 96, poz. 959, z 2005 r. Nr 150, poz. 1240 i Nr 163, poz. 1361, z 2007 r. Nr 121, poz. 831 i Nr 147, poz. 1028, z 2008 r. Nr 180, poz. 1112 oraz z 2010 r. Nr 47, poz. 278) oraz w związku z art. 82 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze, o której mowa w części I pkt 2, i w związku z art. 65 ust. 2c ustawy o radcach prawnych, o której mowa w części I pkt 1, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

V

Przepis wymieniony w części III wyroku traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 oraz art. 39 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, wnioskodawca) w piśmie z 12 stycznia 2009 r. wniósł o zbadanie konstytucyjności niektórych przepisów dotyczących samorządów zawodowych radców prawnych, adwokatów, prawników zagranicznych, notariuszy, rzeczników patentowych, biegłych rewidentów, pielęgniarek, położnych, lekarzy, lekarzy weterynarii, farmaceutów (dawniej: aptekarzy), diagnostów laboratoryjnych, psychologów, doradców podatkowych, architektów, inżynierów budownictwa i urbanistów oraz kuratorów sądowych (dalej: zawody regulowane). Były to następujące przepisy:

– art. 40 ust. 2 i art. 65 ust. 2c ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059, ze zm.; dalej: ustawa o radcach prawnych; Trybunał Konstytucyjny za podstawę swojego orzekania przyjmuje nowy tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, ze zm.);

– art. 2 – w związku z art. 1 ust. 2 i art. 38 – oraz art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058, ze zm.; dalej: prawo o

adwokaturze; Trybunał Konstytucyjny za podstawę swojego orzekania przyjmuje nowy tekst jednolity: Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.);

– art. 26 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 369, ze zm.; dalej: prawo o notariacie; Trybunał Konstytucyjny za podstawę swojego orzekania przyjmuje nowy tekst jednolity: Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, ze zm.);

– art. 24 ust. 7 i art. 42 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz. U. Nr 49, poz. 509, ze zm.; dalej: ustawa o rzecznikach patentowych);

– art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 126, poz. 1069, ze zm.; dalej: ustawa o prawnikach zagranicznych) – w związku z art. 10 ust. 1 tej ustawy, art. 82 ust. 2 prawa o adwokaturze i art. 65 ust. 2c ustawy o radcach prawnych – oraz art. 16 ust. 1 tej ustawy;

– art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1994 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie (Dz. U. z 2001 r. Nr 31, poz. 359, ze zm.; dalej: ustawa o biegłych rewidentach);

– art. 7 ust. 1 i art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz. U. Nr 41, poz. 178, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie pielęgniarek);

– art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 30, poz. 158, ze zm.; dalej: ustawa o izbach lekarskich);

– art. 17 ust. 1 i art. 51 ust. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 187, poz. 1567, ze zm.; dalej: ustawa o lekarzach weterynarii; Trybunał Konstytucyjny za podstawę swojego orzekania przyjmuje nowy tekst jednolity: Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 767);

– art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (Dz. U. z 2008 r. Nr 136, poz. 856, ze zm.; dalej: ustawa o izbach aptekarskich) oraz art. 46 ust. 1 pkt 4 tej ustawy w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości ponownego ubiegania się o uzyskanie prawa wykonywania zawodu farmaceuty;

– art. 34 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 144, poz. 1529, ze zm.; dalej: ustawa o diagnostyce laboratoryjnej) oraz art. 58 ust. 1 pkt 4 tej ustawy w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości ponownego ubiegania się o uzyskanie prawa wykonywania zawodu diagnosty laboratoryjnego;

– art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (Dz. U. Nr 73, poz. 763, ze zm.; dalej: ustawa o psychologach) oraz art. 21 pkt 4 tej ustawy w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości ponownego ubiegania się o uzyskanie prawa wykonywania zawodu psychologa;

– art. 47 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz. U. z 2008 r. Nr 73, poz. 443, ze zm.; dalej: ustawa o doradztwie podatkowym);

– art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42, ze zm.; dalej: ustawa o samorządach zawodów budowlanych) oraz art. 55 ust. 2 tej ustawy w zakresie, w jakim niestanowiąc 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;

– art. 43 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: ustawa o kuratorach sądowych).

Powyższe regulacje zostały w *petitum* wniosku podzielone na dwie grupy, którym przyporządkowano jednakowe wzorce kontroli. Na pierwszą składały się przepisy dotyczące obowiązkowej przynależności do samorządu zawodowego (dalej: samorząd), zakwestionowane pod względem zgodności z art. 17 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Drugą stanowiły regulacje określające sankcję dyscyplinarną pozbawienia

prawa wykonywania zawodu lub jej skutki, dla których jako wzorce kontroli wskazano art. 32 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu swojego pisma Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że celem wniosku była „próba zweryfikowania i ujednoczenia zasad funkcjonowania w Rzeczypospolitej Polskiej samorządów zawodowych”.

1.1. W odniesieniu do pierwszej grupy zaskarżonych przepisów wnioskodawca podniósł, że z art. 17 ust. 1 Konstytucji nie wynika zasada obowiązkowej przynależności do samorządów zawodowych, o czym świadczy użycie w tym przepisie słowa „reprezentujące” (zamiast „zrzeszające”). Zasada ta nie wynika także ze szczególnej roli społecznej tych samorządów czy z wypełniania przez nie pewnych zadań z zakresu władztwa publicznego. Obowiązkowa przynależność do tych struktur nie jest w szczególności koniecznym warunkiem wykonywania pieczy nad należytym wykonywaniem danego zawodu. Z art. 17 Konstytucji jednoznacznie bowiem wynika, że piecza ta jest sprawowana w stosunku do osób wykonujących zawód zaufania publicznego, a nie tylko osób należących do samorządu. Do osób spoza samorządu mogą być skierowane nie tylko indywidualne i konkretne, lecz także abstrakcyjne i generalne instrumenty sprawowania pieczy (jako przykłady Rzecznik wskazał – odpowiednio – uchwały w sprawie dopuszczenia do zawodu oraz uchwały w sprawie zasad etyki i szkolenia kandydatów do zawodu).

W opinii wnioskodawcy, każda ustawowa regulacja wprowadzająca wymóg obligatoryjnego członkostwa w samorządzie zawodowym narusza istotę wolności zrzeszeń (art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), której podmiotami mogą być także osoby wykonujące zawody regulowane. Art. 17 ust. 1 Konstytucji może stanowić podstawę co najwyżej ograniczania wolności wykonywania zawodu i wolności podejmowania działalności gospodarczej, lecz nie wolności zrzeszania się (argument *a contrario* z art. 17 ust. 2 Konstytucji). Dodatkowo „efekty wprowadzonej regulacji nie pozostają w proporcji do naruszenia wolności zrzeszania się, ponieważ konstytucyjne zadania samorządu – reprezentowanie i sprawowanie pieczy – nie wymagają tak głębokiej ingerencji w sferę wolności jednostki”.

Rzecznik Praw Obywatelskich „ze względu na liczne wątpliwości pojawiające się w orzecznictwie i doktrynie co do zakresu pojęcia «zawód zaufania publicznego» nie przesądza ostatecznie, która z profesji, będąca przedmiotem (...) wniosku, posiada taka kwalifikację”. Stwierdza jedynie, że każda norma ustanawiająca obowiązkową przynależność do samorządu zawodowego jest niezgodna z art. 17 ust. 2 Konstytucji, a w wypadku zawodów zaufania publicznego – także z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Decyzję, które ze wskazanych we wniosku zawodów należy uznać za zawody zaufania publicznego, pozostawił on Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Powyższe zarzuty zostały następnie powtórzone w odniesieniu do poszczególnych zaskarżonych ustaw. W stosunku do radców prawnych, adwokatów i rzeczników patentowych wnioskodawca wskazał dodatkowo, że niezgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji jest również wymaganie przynależności do samorządów zawodowych od kandydatów do tych zawodów. Nie ma znaczenia, że aplikanci mogą pod pewnymi warunkami zastępować radców prawnych, adwokatów i rzeczników patentowych, ponieważ zastępstwo zakłada podejmowanie czynności w imieniu i na odpowiedzialność osoby zastępowanej.

1.2. Jeżeli zaś chodzi o zarzuty wobec drugiego typu przepisów, to Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że w odniesieniu do niektórych grup zawodowych istnieją wyraźne przepisy wyłączające możliwość powrotu do zawodu (np. adwokaci, radcowie prawni, pielęgniarki, położne i lekarze weterynarii), podczas gdy w innych wypadkach kwestia ta nie jest uregulowana w sposób jednoznaczny (farmaceuci, diagności laboratoryjni, psychologzy,

architekci, inżynierowie budownictwa oraz urbaniści – dlatego wnioskodawca wnosi o wydanie w stosunku do przepisów dotyczących tych zawodów wyroku zakresowego). Jego zdaniem, kwestia ta jest „właściwie” unormowana w odniesieniu do biegłych rewidentów – ustawa o biegłych rewidentach przewiduje możliwość ubiegania się o ponowny wpis na listę rewidentów po 5 latach od skreślenia, pod warunkiem spełnienia warunku nieskazitelnego charakteru.

W opinii wnioskodawcy, brak jednolitości w powyższym zakresie stanowi naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji, ponieważ ustawodawca zróżnicował „w ramach całej grupy społecznie doniosłych zawodów skutki orzeczenia tej samej kary”. Zróżnicowanie to ma charakter arbitralny i prowadzi do dyferencjacji zasad obowiązujących poszczególne grupy zawodowe, które nie różnią się w sposób „poważny”. Jako ich cechy wspólne Rzecznik wskazał tożsamość zasad funkcjonowania samorządu zawodowego, wykonywania zawodu oraz ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Dożywotni skutek pozbawienia prawa wykonywania zawodu narusza także wolność wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji) „w kontekście” zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Nieproporcjonalność tego rozwiązania wynika z założenia, że ukarane osoby definitywnie i ostatecznie (dożywotnio) tracą przesłankę nieskazitelnego charakteru i rękoprawidłowego wykonywania zawodu. Założenie to nie jest racjonalne z punktu widzenia „współczesnej wiedzy psychologicznej”, która zakłada, że „ludzkie postawy i zachowania społeczne mogą ulegać pozytywnej przemianie”. Może ono prowadzić do zastosowania surowej i bezwzględnej sankcji w reakcji na czyn, który nie podważa powszechnego zaufania do osób wykonujących zawód (np. niepłacenie składek samorządowych). Zaskarżone rozwiązania są dodatkowo bardziej rygorystyczne niż środek karny pozbawienia prawa wykonywania zawodu (por. art. 39 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.) – wymierzany przez sąd i ulegający zatarciu.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że cel stawiany zakwestionowanym przepisom (ochrona praw i wolności osób trzecich) może być realizowany środkami mniej uciążliwymi. Wystarczyłoby dokonanie oceny osób zainteresowanych ponownym wykonywaniem zawodu pod względem spełnienia warunków ustawowych (np. nieskazitelnego charakteru i rękoprawidłowego wykonywania zawodu), dodatkowo można by było od nich ewentualnie także wymagać powtórnego zdania odpowiedniego egzaminu zawodowego.

Konkludując, wnioskodawca stwierdził, że trwale pozbawienie możliwości wykonywania zawodu nie jest uzasadnione ani specyfiką tych zawodów jako zawodów zaufania publicznego, ani rolą organów samorządów zawodowych, ani też funkcją odpowiedzialności dyscyplinarnej.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich 11 marca 2009 r. złożył wniosek o wyłączenie czterech sędziów Trybunału Konstytucyjnego od udziału w postępowaniu w niniejszej sprawie ze względu na to, że byli oni w przeszłości członkami samorządów zawodów prawniczych. Wniosek ten nie został uwzględniony (por. postanowienie z 13 października 2009 r., sygn. K 1/09).

3. W piśmie z 8 maja 2009 r. stanowisko w sprawie przedstawił Marszałek Sejmu, wnosząc o:

– umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) w odniesieniu do zgodności art. 46 ust. 1 pkt 4 ustawy o izbach aptekarskich, art. 58 ust. 1 pkt 4 ustawy o diagnostyce laboratoryjnej, art. 21 pkt 4

ustawy o zawodzie psychologa, art. 55 ust. 2 ustawy o samorządach zawodów budowlanych z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji ze względu na niedostateczne uzasadnienie zarzutów w tym zakresie; w wypadku zaś nieuwzględnienia tego wniosku – o zwrócenie się do właściwych (odpowiednich) izb samorządów zawodowych o informacje na temat sposobu stosowania tych zaskarżonych przepisów (we wniosku tym Marszałek Sejmu prawdopodobnie pomyłkowo pominął art. 55 ust. 2 ustawy o samorządach zawodów budowlanych);

– orzeczenie, że pozostałe zaskarżone przepisy dotyczące obowiązkowej przynależności do wskazanych samorządów zawodowych są zgodne z art. 17 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

– stwierdzenie, że pozostałe zaskarżone przepisy dotyczące braku możliwości ponownego ubiegania się o prawo wykonywania zawodu są niezgodne z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W stosunku do art. 17 ustawy o lekarzach weterynarii Marszałek Sejmu wskazał natomiast, że – mimo wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2001 r., sygn. K 37/00 (OTK ZU nr 4/2001, poz. 86) – nie ma możliwości umorzenia postępowania na podstawie zasady *ne bis in idem* ze względu na brak tożsamości spraw. Wydanie orzeczenia w niniejszej sprawie nie jest więc zbędne w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

3.1. Odnosząc się do regulacji przewidujących obowiązkową przynależność do samorządów zawodowych, Marszałek Sejmu stwierdził, że „Konstytucja nie określa kryteriów, na podstawie których ustawodawca może kwalifikować poszczególne zawody jako zawody zaufania publicznego”, lecz jedynie wskazuje cechy samorządów tego typu zawodów. Wobec tego należy uznać, że powołanie określonego samorządu oraz wprowadzenie ustawowego wymogu członkostwa w tym samorządzie zależy od woli ustawodawcy. W jego opinii, „nie jest przy tym decydujący fakt, czy dany zawód powinien zostać zakwalifikowany do grupy zawodów zaufania publicznego wprost w ustawie, czy też regulacja ustawowa milczy w tej kwestii”.

Na podstawie dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego Marszałek Sejmu stwierdził, że wszystkie zawody objęte zakresem rozpatrywanego wniosku są zawodami zaufania publicznego, a obowiązek przynależności osób wykonujących te zawody do samorządu zawodowego był uważany przez Trybunał Konstytucyjny za „bezsportny”. Podkreślił on, że skoro „w interesie publicznym i dla ochrony danej korporacji zawodowej samorząd ma sprawować kontrolę nad prawidłowością wykonywania zawodu i czyni to jak gdyby w imieniu władzy publicznej, to nie można się zgodzić z postulatem, aby część osób wykonujących określony zawód była poza strukturami samorządowymi i nie podlegała tej kontroli”. Dodatkowo „również orzecznictwo europejskie wyraża pogląd o obligatoryjnym charakterze przynależności osób wykonujących zawody zaufania publicznego do samorządu zawodowego”.

Obowiązek przynależności do samorządu zawodowego nie wynika przy tym ze stosunku reprezentacji, ale z konstytucyjnej roli tych organizacji, które funkcjonują dla bezpieczeństwa i ochrony osób korzystających z usług zawodów zaufania (a zatem chronią interes publiczny). Zdaniem Marszałka Sejmu, uzależnienie istnienia stosunku reprezentacji od woli osób mających być reprezentowanymi (a więc fakultatywność przynależności do samorządów zawodowych) nie chroniłoby „w sposób wystarczający konstytucyjnie wskazanych dóbr” i byłoby sprzeczne z „założeniami art. 17 Konstytucji”.

W opinii Marszałka Sejmu, teza wnioskodawcy, że efektywne sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu może odbywać się poprzez adresowanie odpowiednich aktów (np. zasad etyki) do jednostek spoza samorządu zawodowego, jest niezgodna z konstytucyjnym systemem źródeł prawa. Akty samorządów nie są źródłami

prawa powszechnie obowiązującego, więc nie mogą one ingerować w sferę wolności i praw osób fizycznych zewnętrznych wobec tych struktur.

3.2. Rozpatrując zarzut naruszenia przez zaskarżone przepisy wolności zrzeszania się, Marszałek Sejmu stwierdził, że wykładnia systematyczna art. 58 ust. 1 Konstytucji oraz dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego prowadzą do wniosku, że wolność zrzeszania „ma charakter normy programowej” i jest wolnością polityczną. Wobec tego odnosi się ona do stowarzyszeń, związków zawodowych i partii politycznych, nie dotyczy natomiast samorządów zawodowych, które pełnią inną rolę ustrojową. Wobec tego art. 58 ust. 1 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli zaskarżonych przepisów.

3.3. Jeżeli zaś chodzi o konstytucyjność sankcji dożywotniego pozbawienia prawa wykonywania zawodu, Marszałek Sejmu uznał, że „wolność wykonywania zawodu w odniesieniu do zawodów zaufania publicznego może doznawać szczególnych restrykcji i ograniczeń”. W jego opinii, „zaskarżone we wniosku przepisy stanowią formę ingerencji ustawodawczej w konstytucyjnie chronioną wolność wykonywania zawodu”, która powinna być oceniana z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Dożywotnie pozbawienie prawa wykonywania zawodu stanowi „gwarancję nieskazitelnego charakteru osób wykonujących zawody zaufania publicznego” i przyczynia się do ochrony interesu publicznego (spełnia więc warunek przydatności i wykazuje związek z wartościami konstytucyjnymi). Równocześnie jednak – ze względu na swój definitywny charakter – narusza istotę wolności wykonywania zawodu, co jest niedopuszczalne w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji. Oceny tej nie łagodzi brak obligatoryjności wymierzania tej kary (jest ona jedną z sankcji dyscyplinarnych) i mechanizmy zapobiegające jej nadużywaniu (kasacja do Sądu Najwyższego z powodu „niewspółmierności kary” wobec adwokatów i radców prawnych oraz odwołanie do sądu apelacyjnego w wypadku rzeczników patentowych, pielęgniarek, położnych i lekarzy weterynarii).

3.4. W odniesieniu do zarzutu naruszenia przez zaskarżone przepisy zasady równości, Marszałek Sejmu stwierdził, że różnicowanie pozycji zawodowej poszczególnych zawodów zaufania publicznego należy uznać za konstytucyjnie uzasadnione ze względu na odrębności między nimi. Każdy ze wskazanych zawodów wymaga innego wykształcenia i przygotowania zawodowego, a także polega na prowadzeniu odmiennego rodzaju działalności. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, uznał on, że dopuszczalne jest nawet odmienne traktowanie „pokrewnych” zawodów zaufania publicznego, np. zawodów prawniczych (adwokatów, radców prawnych, rzeczników patentowych i komorników). Wskazane przez Rzecznika grupy zawodowe nie są więc podmiotami podobnymi w rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji. W związku z tym nie zachodzi konieczność ujednoczenia skutków analizowanej kary dyscyplinarnej.

4. W reakcji na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich dwa samorzady zawodowe nadesłały do Trybunału Konstytucyjnego swoje stanowiska.

W piśmie z 14 stycznia 2009 r. Naczelna Rada Adwokacka (dalej: NRA) ustosunkowała się merytorycznie do zarzutów zawartych we wniosku.

W piśmie z 30 września 2009 r. Krajowa Rada Radców Prawnych (dalej: KRRP) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika na podstawie art. 510 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w związku z art. 20 ustawy o TK, a w razie nieuwzględnienia tego wniosku – o wezwanie jej do udziału w postępowaniu na podstawie art. 38 pkt 4 ustawy o TK, ponieważ jest to celowe dla należytego wyjaśnienia

sprawy. Jako załącznik do wniosku KRRP przedstawiła m.in. obszerną ekspertyzę prawną, odnoszącą się merytorycznie do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich.

Ze względu na wagę zarzutów Rzecznika Praw Obywatelskich, a także mając na uwadze powyższe pisma NRA i KRRP, Trybunał Konstytucyjny 10 lutego 2010 r. zwrócił się do wszystkich samorządów zawodowych działających na podstawie zaskarżonych ustaw o wyrażenie opinii w sprawie oraz o informacje na temat stosowania zakwestionowanych przepisów (ze względu na niepowołanie samorządu psychologów, odpowiednie pismo Trybunału Konstytucyjnego zostało skierowane do Polskiego Towarzystwa Psychologicznego). Do 9 lipca 2010 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęły następujące pisma:

- stanowisko Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa (dalej: PIIB) z 9 marca 2010 r. (ponadto PIIB w piśmie z 4 października 2010 r. zwróciła się o wezwanie jej do udziału w postępowaniu),

- stanowisko Polskiej Izby Rzeczników Patentowych (dalej: PIRzP) z 12 marca 2010 r. (ponadto PIRzP w piśmie z 15 października 2010 r. zwróciła się o rozważenie celowości wezwania jej do udziału w postępowaniu),

- stanowisko Krajowej Rady Biegłych Rewidentów (dalej: KRBR) z 12 marca 2010 r.,

- stanowisko Naczelnej Rady Adwokackiej z 15 marca i 5 października 2010 r. (w tym ostatnim piśmie NRA złożyła także wniosek o dopuszczenie jej do udziału w sprawie),

- stanowisko Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej (dalej: KRL-W) z 15 marca 2010 r. (ponadto KRL-W w piśmie z 3 sierpnia 2010 r. zwróciła się o rozważenie możliwości wezwania jej do udziału w postępowaniu, a w piśmie z 29 września 2010 r. złożyła wniosek o udzielenie informacji na temat sposobu rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny wniosku zawartego we wcześniejszym piśmie),

- stanowisko Krajowej Izby Urbanistów (dalej: KIU) z 15 marca 2010 r.,

- stanowisko Krajowej Rady Izby Architektów (dalej: KRIA) z 16 marca 2010 r.,

- stanowisko Krajowej Rady Notarialnej (dalej: KRN) z 17 marca 2010 r.,

- stanowisko Krajowej Izby Diagnostów Laboratoryjnych (dalej: KIDL) z 17 marca 2010 r.,

- stanowisko Naczelnej Rady Lekarskiej (dalej: NRL) z 17 marca 2010 r. (ponadto Naczelna Rada Lekarska w piśmie z 23 kwietnia 2010 r. zwróciła się o przyznanie jej statusu uczestnika postępowania),

- stanowisko Naczelnej Rady Aptekarskiej (dalej: NRAp) z 17 marca 2010 r. (ponadto NRAp w piśmie z 12 października 2010 r. zwróciła się o rozważenie wezwania jej do udziału w postępowaniu),

- stanowisko Polskiego Towarzystwa Psychologicznego (dalej: PTP) z 18 marca 2010 r.,

- stanowisko KRRP z 18 marca 2010 r. i 8 czerwca 2010 r. (ponadto KRRP w piśmie z 30 września 2010 r. zwróciła się o z wnioskiem o udzielenie informacji na temat sposobu rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny wniosków o jej dopuszczenie do udziału w postępowaniu, złożonych we wcześniejszych pismach),

- stanowisko Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych (dalej: NRPiP) z 24 i 30 marca 2010 r. (ponadto NRPiP w piśmie z 6 października 2010 r. zwróciła się o przyznanie jej statusu uczestnika postępowania),

- stanowisko Krajowej Rady Doradców Podatkowych (dalej: KRDP) z 25 marca 2010 r., 8 kwietnia 2010 r., 7 lipca 2010 r. i 21 września 2010 r. (w dwóch ostatnich pismach KRDP złożyła wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu),

- stanowisko Krajowej Rady Kuratorów (dalej: KRK) z 6 maja 2010 r.

Żadna z organizacji, które przedstawiły stanowisko w sprawie, nie podzieliła zarzutów Rzecznika Praw Obywatelskich wobec zaskarżonych przepisów.

4.1. W kontekście zasady obowiązkowej przynależności do samorządów zawodowych podniosły one m.in., że:

- wniosek Rzecznika opiera się na błędnej wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji, wynikającej z niezrozumienia istoty samorządów zawodowych, zrzeszających obecnie przeszło 600 tys. osób „wykonujących zawody uznawane za istotne z punktu widzenia państwa i społeczeństwa” (KRN, podobnie: NRAp);

- uwzględnienie tego wniosku spowoduje bezprzedmiotowość („wyłączenie stosowania”) art. 17 ust. 1 Konstytucji (KRL-W);

- wszystkie zawody, dla których ustawa przewiduje powołanie samorządów zawodowych, są zawodami zaufania publicznego, nie ma natomiast znaczenia, czy taki charakter danego zawodu został wprost określony w ustawie (taki pogląd w stosunku do wszystkich samorządów zawodowych przedstawiła PIRzP; podobnie o własnych członkach wypowiadały się KRBR, PIIB, KRIA, NRAp, PTP, NRPIp, KRDP, KRK i NRL);

- powołanie samorządów zawodowych jest realizacją konstytucyjnych zasad pomocniczości, podziału władzy i decentralizacji (KIU, KRRP);

- obowiązek przynależności do samorządów zawodowych wynika z samej konstrukcji tych samorządów jako „form ustrojowych organizacji władztwa publicznego” (KRDP);

- właściwym określeniem na relacje między samorządami zawodowymi i ich członkami jest „powszechność” lub „uniwersalność” (KRN, KRDP); nabycie członkostwa w tych organizacjach następuje z mocy prawa, bez inicjatywy osoby zainteresowanej, nie ma tu jednak „obligatoryjności” w tym sensie, że samorzady zawodowe nie dysponują żadnymi środkami przymusu w celu egzekwowania tej przynależności (KRN); dodatkowo KRIA podniosła, że osoba legitymująca się tytułem zawodowym „magister inżynier architekt” ma obowiązek przynależności do samorządu zawodowego tylko wtedy, kiedy chce wykonywać samodzielne funkcje techniczne w budownictwie – wobec architektów nie ma więc powszechnego nakazu członkostwa w korporacji (poza samorządem np. są architekci pracujący jako wykładowcy akademicki czy urzędnicy);

- członkostwo w samorządzie pozostaje bez wpływu na wolność wyboru zawodu w rozumieniu konstytucyjnym (KRN); jest ono dobrowolne w tym sensie, że każda „osoba decydująca się na wykonywanie określonego zawodu samodzielnie podejmuje decyzję o przynależności do samorządu zawodowego, godząc się tym samym na poddanie się określonym wymaganiom” (KRBR, podobnie: NRL, KRIA);

- powszechność przynależności do samorządu zawodowego jest „podstawową i immanentną” cechą tych korporacji (PIRzP); jej zniesienie „prowadziłoby do odebrania samorządowi [zawodowemu] podstawowych instrumentów służących wypełnianiu przez niego w imieniu państwa misji publicznej, jaką jest (...) nadzór nad należyтым wykonywaniem zawodu” (PIRzP); „utruty kontroli” nad wykonywaniem zawodu (KRBR, KRL-W); „całkowitej dowolności” wykonywania zawodu (KIDL); zrównania samorządów zawodowych z innymi formami zrzeszeń osób wykonujących dany zawód (NRL, PTP); braku możliwości realizacji obu konstytucyjnych celów samorządu: sprawowania pieczy i reprezentacji osób wykonujących zawód zaufania publicznego (NRL); „podważyłoby sens sądownictwa dyscyplinarnego”, gdyż podlegałaby mu tylko część osób wykonujących dany zawód (KRIA); spowodowałoby obniżenie świadomości potrzeby dbania o należyte i etyczne wykonywanie zadań (KRK);

- szczegółowym skutkiem zniesienia aktualnych rozwiązań byłoby pozbawienie samorządów zawodowych środków finansowych na realizację ich konstytucyjnych zadań (ze względu na zmniejszenie wpływów ze składek członkowskich – KRN, KRIA, NRAp) oraz podział osób wykonujących zawody zaufania publicznego na dwie grupy: mniejszą, złożoną z osób należących do samorządów i poddanych jego rygorom, oraz większą, złożoną z osób

niezrzeszonych, w stosunku do których samorząd nie będzie dysponował żadnymi skutecznymi narzędziami egzekwowania standardów zawodowych (KRBR; podobnie: KRL-W, PTP i KRIA); KRK zwróciła uwagę, że dzięki zasadzie powszechności przynależności do samorządów zawodowych „decyzje podjęte przez ten samorząd są traktowane jako decyzje całego środowiska”, a każdy z jego członków „ma realny wpływ na jego kształt”;

– obowiązkowa przynależność do samorządów zawodowych jest zgodna z zasadą równości, bo każda osoba spełniająca ustawowe warunki ma prawo do członkostwa w tych organizacjach i możliwość wykonywania zawodu (PIIB), a poza tym wszystkie osoby wykonujące dany zawód są poddane jednakowym obowiązkom i identycznemu nadzorowi właściwej korporacji (KRBR); zniesienie powszechności członkostwa w samorządach zawodowych doprowadziłoby do nierówności osób wykonujących dany zawód, np. jeżeli chodzi o odpowiedzialność dyscyplinarną i finansowanie działań samorządu;

– art. 58 Konstytucji nie jest odpowiednim wzorcem kontroli zaskarżonych przepisów, ponieważ zasada wolności zrzeszeń odnosi się tylko do zrzeszeń prywatnoprawnych, a nie samorządów zawodowych (KRL-W, podobnie: NRAp, KRDP, KRK); nawet przy założeniu, że art. 58 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem kontroli, zaskarżone rozwiązania nie naruszają prawa do zrzeszania się, bo nie naruszają jego istoty i spełniają warunek proporcjonalności (KRL-W); członkostwo w samorządzie zawodowym nie zamyka drogi do uczestnictwa w innych formach organizacji przedstawicieli danego zawodu, np. stowarzyszeniach (PIRzP);

– „wszystkie elementy pieczy samorządu w stosunku do jej [jego] członków wymagają obowiązkowej przynależności do jego struktury” (KRBR); piecza w znaczeniu wąskim oznacza wypełnianie konstytucyjnego obowiązku ochrony, czuwania i zabezpieczenia należytego wykonywania zawodu, w znaczeniu szerokim obejmuje także wykonywanie zadań związanych z reglamentacją dostępu do zawodu – o ile ustawodawca zdecyduje się na powierzenie danemu samorządowi tego rodzaju zadań (KRN); dopuszczanie do zawodu „nie jest przejawem sprawowania pieczy nad wykonywaniem zawodu, lecz wypełnieniem dodatkowego, szczególnego obowiązku nałożonego na samorząd (...) przez ustawę” (KRL-W);

– zniesienie ustawowego obowiązku przynależności stanowiłoby „nadmierną ingerencję państwa w zakres samorządności zawodowej i byłoby naruszeniem konstytucyjnej zasady pomocniczości” (NRL);

– „uchwały samorządu zawodowego nie należą do systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego (...) i nie mogą kształtować praw i obowiązków osób nienależących do samorządu”; samorząd nie może sprawować pieczy nad osobami, które do niego nie należą (KRL-W, podobnie NRAp, PTP, KRDP);

– władcze kształtowanie sytuacji kandydatów do zawodu, niebędących członkami samorządów zawodowych (aplikantów notarialnych) jest wyjątkiem od powyższej zasady, wprowadzonym ze względu na konieczność ochrony praw osób trzecich, nie można z tego rozwiązania wywodzić tezy o zbędności samorządów w aktualnej formie (byłaby to „niedopuszczalna generalizacja” – KRN); oceniając ten argument należy zwrócić uwagę, że np. aplikanci adwokaccy, radcowscy i rzecznikowscy są członkami samorządów zawodowych (por. art. 2 prawa o adwokaturze, art. 40 ust. 2 ustawy o radcach prawnych i art. 7 ust. 1 ustawy o rzecznikach patentowych), podczas gdy aplikanci notarialni mogą uczestniczyć tylko w niektórych aspektach działania samorządu notarialnego (por. art. 26 § 1 i art. 77 prawa o notariacie);

– wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich w omawianym zakresie nie został dostatecznie uzasadniony i nie spełnia wymogów zawartych w art. 32 ustawy o TK (NRAp).

4.2. Jeżeli natomiast chodzi o wątpliwości wnioskodawcy wobec kary dożywotniego pozbawienia prawa wykonywania zawodu, to:

- trzy samorzędy zawodowe wprost potwierdziły trwały skutek wskazanej sankcji (PIRzP, KRL-W, NRA; w tym ostatnim wypadku odmienne zasady mają zastosowanie do aplikantów);

- PIIB stwierdziła, że ze względu na to, iż kara skreślenia z listy inżynierów budownictwa nie jest przesłanką negatywną wpisu na tę listę, jej zastosowanie jest karą „iluzoryczną”, ponieważ „ukarany ma możliwość niezwłocznego roszczenia o ponowny wpis na listę, a organ samorządu zawodowego nie ma przesłanek do odmowy wykonania tego żądania”; wprawdzie dotychczas ta luka prawna nigdy nie została wykorzystana, ale jednak wymaga ona interwencji ustawodawcy;

- KRIA uznała, że ustawa o samorządach zawodów budowlanych „zawiera lukę prawną”, polegającą na braku przepisów o zatarciu kary skreślenia z listy członków samorządu, która wymaga działań ustawodawczych;

- NRPiP wyraziła stanowisko o braku możliwości odmowy wpisu na listę pielęgniarek lub położnych ukaranych wcześniej czasową karą pozbawienia prawa wykonywania zawodu ze względu na brak przesłanki odnoszącej się do „cech etycznych”; w odniesieniu do kary orzeczonej bezterminowo wskazała zaś, że wyklucza ona możliwość ponownego ubiegania się o prawo wykonywania zawodu (nie ma jednak w tym zakresie żadnej praktyki);

- ustalanie katalogu kar dyscyplinarnych zostało przekazane przez Konstytucję do uregulowania ustawowego, wobec czego jest to sfera objęta względną swobodą ustawodawcy (PIRzP);

- sankcja pozbawienia uprawnień jest najsurowszą z kar dyscyplinarnych, stosowaną tylko w ostateczności i w wypadkach szczególnie drastycznych (KRL-W, PIRzP, NRL, NRAp);

- jest ona integralnym elementem katalogu kar dyscyplinarnych, o ważnej funkcji odstraszałej, jej celem jest „całkowite wyeliminowanie z zawodu osoby, która sprzeniewierzyła się zasadom rzetelności oraz deontologii zawodowej” (PIRzP);

- wprowadzenie możliwości powrotu do zawodu po zastosowaniu tej kary powodowałoby zatarcie granicy między nią i karą zawieszenia prawa wykonywania zawodu (PIRzP);

- gwarancją nienadużywania tej kary jest możliwość poddania orzeczeń dyscyplinarnych kontroli sądowej (PIRzP, KIDL, KRL-W, NRL, NRAp);

- brak jest praktyki w zakresie ubiegania się przez osoby usunięte z samorządów zawodowych na mocy kary dyscyplinarnej o ponowne przyjęcie do tych organizacji, co pośrednio świadczy o akceptacji przez te osoby słuszności kary (NRL, KIBR, PIIB, KIDL).

Ponadto niektóre samorzędy zawodowe w swoich stanowiskach przedstawiły także dane statystyczne dotyczące stosowania kary dyscyplinarnej pozbawienia prawa wykonywania zawodu. Z możliwości orzekania tej kary nigdy nie skorzystały samorzędy urbanistów, architektów, farmaceutów oraz lekarzy weterynarii. Była ona natomiast zastosowana:

- w latach 2007-2009 raz w stosunku do diagnosty laboratoryjnego (za wykonywanie zawodu poza laboratorium oraz wypisanie i wydanie błędnego wyniku badania grupy krwi bez wykonania tego badania);

- w latach 2005-2009 dwa razy w stosunku do rzeczników patentowych;

- w latach 2003-2009 dwa razy w stosunku do kuratorów sądowych;

- w latach 1991-2009 dwa razy w odniesieniu do pielęgniarek za wykorzystanie seksualne pacjentów oraz podawanie im leku, który przyczynił się do ich śmierci;

- w latach 1992-2009 trzy razy w stosunku do biegłych rewidentów (raz za wykonywanie zawodu w okresie zawieszenia prawa jego wykonywania, a dwa razy za kilkuletnie uchylanie się od obowiązku stałego podnoszenia kwalifikacji);
- w latach 2002-2009 pięć razy w stosunku do inżynierów budownictwa (za naruszenie uchwał zmieniających organizację tego samorządu);
- w latach 1990-2009 siedem razy w odniesieniu do lekarzy (m.in. za nieprawidłowe udzielenie pomocy oraz nadużycie stosunku zależności między lekarzem i pacjentem w celach seksualnych);
- w latach 2004-2009 dziesięć razy w stosunku do radców prawnych (m.in. za nakłonienie klienta do niekorzystnego rozporządzenia mieniem znacznej wartości w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, za pobieranie wynagrodzenia bez podejmowania czynności na rzecz klienta, za wykonywanie zawodu w okresie zawieszenia prawa wykonywania zawodu, za niedotrzymanie terminów wniesienia apelacji, w związku z popełnieniem przestępstw przeciwko wolności);
- w latach 2006-2009 jedenaście razy w stosunku do notariuszy (za nieprawidłowości przy pobieraniu opłat sądowych, podjęcie dodatkowego zatrudnienia bez zgody rady właściwej rady notarialnej oraz sfałszowanie dokumentów);
- w latach 2006-2008 siedemnaście razy w stosunku do adwokatów (m.in. za kilkuletnie zaległości w opłacaniu składki, pobranie wynagrodzenia za prowadzenie sprawy bez podjęcia rzeczywistych działań na rzecz klienta, próbę przekazania telefonu komórkowego osobie tymczasowo aresztowanej oraz prowadzenie czynności zawodowych w okresie zawieszenia prawa wykonywania zawodu).

Żadne z orzeczeń wymierzających karę pozbawienia prawa wykonywania zawodu nie zostało zaskarżone do sądu powszechnego lub Sądu Najwyższego. Osoby ukarane nie ubiegały się także o przywrócenie do samorządów zawodowych.

4.3 Ponadto KRBR i NRL zwróciły uwagę na uchylenie dotyczących ich ustaw, których przepisy zostały zaskarżone przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Ustawa o biegłych rewidentach została zastąpiona 6 czerwca 2009 r. przez ustawę z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym (Dz. U. Nr 77, poz. 649). Natomiast zamiast zaskarżonej ustawy o izbach lekarskich od 1 stycznia 2010 r. obowiązuje ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 219, poz. 1708).

Natomiast PTP przedstawiło w swoim piśmie szczegółowe wyjaśnienia na temat przyczyn niepowołania samorządu zawodowego psychologów. Stwierdziło m.in., że wprawdzie ustawa o psychologach przewiduje powstanie tej korporacji, jednak dotychczas nie udało się sfinalizować prac nad realizacją jej przepisów. W lutym 2009 r. w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej przygotowano projekt ustawy o uchyleniu dotychczasowej ustawy o psychologach, a równolegle podjęto prace nad nową wersją ustawy. W rezultacie wykonywanie zawodu psychologa nie jest obecnie regulowane, a „w przypadku zawinionego złamania zasad wykonywania zawodu lub wykroczeń wobec zasad etycznych nie ma możliwości podjęcia działań dyscyplinarnych wobec psychologa”, który nie należy do żadnego stowarzyszenia zawodowego i nie poddał się dobrowolnie sądownictwu koleżeńskiemu.

5. Prokurator Generalny w piśmie z 21 maja 2010 r. wniósł o:

- umorzenie postępowania – ze względu na zbędność orzekania – w sprawie kontroli konstytucyjności art. 17 ust. 1 ustawy o lekarzach weterynarii oraz – ze względu na utratę mocy obowiązującej – w sprawie art. 12 ust. 1 ustawy o izbach lekarskich i art. 18 ust. 3 ustawy o biegłych rewidentach;

– orzeczenie, że pozostałe zaskarżone przepisy dotyczące obowiązku przynależności do samorządów zawodowych są zgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 17 ust. 2 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

– stwierdzenie, że pozostałe zaskarżone przepisy dotyczące dożywotniego skutku kary skreślenia z listy osób wykonujących dany zawód zaufania publicznego – w całości lub w zakresie wskazanym przez wnioskodawcę – są zgodne z art. 32 ust. 1 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zawody objęte zakresem wniosku należy uznać za zawody zaufania publicznego, wobec czego adekwatnym wzorcem ich kontroli może być jedynie art. 17 ust. 1 (a nie art. 17 ust. 2 Konstytucji). W jego opinii, zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich na tle tego przepisu zostały już w dużej mierze rozstrzygnięte m.in. w powołanym wyroku o sygn. K 37/00 i w wyroku z 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9. Uwzględniając tezy tych wyroków, stwierdził on, że obowiązkowa przynależność do samorządów zawodowych osób wykonujących te zawody oraz aplikantów jest konieczna dla wykonywania konstytucyjnych zadań tych organizacji. W jego opinii, regulacje te nie podlegają ocenie w aspekcie zgodności z wolnością zrzeszania się, wobec czego należy uznać, że nie są one niezgodne z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jeżeli zaś chodzi o przepisy dotyczące kary dyscyplinarnej skreślenia z listy, to Prokurator Generalny podzielił je na dwie grupy.

Pierwszą stanowią przepisy, które wyraźnie określają (choć nie mają jednakowego brzmienia), że osoby ukarane tą karą nie mają prawa ubiegania się o ponowne prawo wykonywania zawodu: art. 82 ust. 2 prawa o adwokaturze, art. 65 ust. 2c ustawy o radcach prawnych, art. 24 ust. 7 ustawy o rzecznikach patentowych, art. 44 ust. 2 ustawy o samorządzie pielęgniarów oraz art. 10 ust. 2 ustawy o prawnikach zagranicznych (w związku z innymi wskazanymi we wniosku przepisami). Zdaniem Prokuratora Generalnego, są one zgodne z zasadą równości, ponieważ zawody objęte zakresem wniosku są odmiennie ukształtowane przez ustawodawcę pod względem ustrojowym i kompetencyjnym, co uzasadnia ich różnicowanie w zakresie zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej. W jego opinii, nie należy porównywać kary dyscyplinarnej pozbawienia prawa wykonywania zawodu i środka karnego zakazu wykonywania określonego zawodu, ponieważ są one wymierzone w ramach odmiennych procedur odpowiedzialności. Odnosząc się zaś do argumentu wnioskodawcy, że kara skreślenia z listy jest wymierzana np. za niepłacenie składek członkowskich, podkreślił on, że twierdzenia te nie zostały poparte faktami, a poza tym mogłyby one świadczyć co najwyżej o nieprawidłowym stosowaniu zaskarżonych regulacji (a nie o niekonstytucyjności ich treści). Zwrócił on także uwagę, że w postępowaniu dyscyplinarnym istnieją instrumenty i procedury umożliwiające korygowanie niekorzystnych dla zainteresowanych orzeczeń dyscyplinarnych. Przepisy te ingerują wprawdzie w wolność wykonywania zawodu, lecz „argumenty zawarte we wniosku nie przekonują”, że są one nieproporcjonalne.

Drugą grupę zaskarżonych przepisów dotyczących postępowania dyscyplinarnego stanowią – według Prokuratora Generalnego – regulacje, które nie zawierają wprost zakazu ubiegania się o ponowne prawo wykonywania zawodu, ale są w taki sposób rozumiane przez wnioskodawcę. Wśród nich wymienił on – zaskarżone zakresowo – art. 46 ust. 1 pkt 4 ustawy o izbach aptekarskich, art. 55 ust. 2 ustawy o samorządach zawodów budowlanych, art. 21 pkt 4 ustawy o psychologach oraz art. 58 ust. 1 pkt 4 ustawy o diagnostyce laboratoryjnej. Zdaniem Prokuratora Generalnego, zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich co do tych regulacji nie zostały poparte żadnymi argumentami, wobec czego brak jest podstaw do uznania, że obalone zostało domniemanie ich konstytucyjności. Przepisy te są więc zgodne z art. 32 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Sędzia Trybunału Konstytucyjnego Marian Grzybowski złożył 20 kwietnia 2010 r. wniosek o wyłączenie go od udziału w postępowaniu w sprawie na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o TK ze względu na to, że jego żona jest radcą prawnym (aktualnie nie wykonuje zawodu), a syn – aplikantem rzecznikowskim. Postanowieniem z 8 czerwca 2010 r., sygn. K 1/09 Trybunał Konstytucyjny postanowił nie uwzględnić tego wniosku.

7. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniach z 4 i 13 października 2010 r., sygn. K 1/09, postanowił nie uwzględnić wniosków KRRP, KRDP, NRL, KRL-W, NRA, NRPiP oraz PIIB o dopuszczanie do udziału w postępowaniu w niniejszej sprawie. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nadesłane w odpowiedzi na pismo Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2010 r. stanowiska tych organizacji (omówione wyżej) są jednoznaczne i wyczerpujące, a przytoczone w nich fakty i poglądy całkowicie wystarczają do należytego rozpoznania sprawy. Na obecnym etapie postępowania nie jest więc konieczne zasięgnięcie dalszych informacji. Nie ma równocześnie możliwości, aby przyznać samorządom zawodowym status uczestnika postępowania w rozumieniu art. 27 ustawy o TK, ponieważ nie mieszczą się one w sformułowanej w tym przepisie definicji uczestników postępowania.

II

Na rozprawie 18 października 2010 r. przewodniczący poinformował, że 15 października 2010 r. w godzinach popołudniowych do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęły wnioski Polskiej Izby Rzeczników Patentowych oraz Naczelnej Izby Aptekarskiej o rozważenie wezwania tych samorządów do udziału w postępowaniu w niniejszej sprawie na podstawie art. 38 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Wyjaśnił jednocześnie, że postanowieniami z 4 i 13 października 2010 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił uwzględnienia podobnych wniosków, złożonych wcześniej przez Krajową Radę Radców Prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych, Naczelną Radę Lekarską, Krajową Radę Lekarsko-Weterynaryjną, Naczelną Radę Adwokacką, Naczelną Radę Pielęgniarek i Położnych oraz Polską Izbę Inżynierów Budownictwa. W obu postanowieniach Trybunał Konstytucyjny wskazał, że Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do wszystkich samorządów zawodowych objętych wnioskiem o wyrażenie stanowiska w sprawie oraz o udzielenie informacji odnośnie do praktyki stosowania kwestionowanych przepisów. Z prawa tego skorzystały, niekiedy nawet kilka razy, wszystkie wezwane organizacje. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, otrzymane w odpowiedzi stanowiska i opinie są jednoznaczne i wyczerpujące, a przytoczone w nich fakty i poglądy całkowicie wystarczają do należytego rozpoznania sprawy. Z tych samych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił nie uwzględnić również wniosków Polskiej Izby Rzeczników Patentowych oraz Naczelnej Izby Aptekarskiej.

Następnie przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich złożył pismo procesowe (datowane na 18 października 2010 r.), zawierające oświadczenie o modyfikacji pierwotnego wniosku poprzez jego częściowe cofnięcie. Wnioskodawca odstąpił mianowicie od zarzutów co do niekonstytucyjności wskazanych przepisów przewidujących obowiązkową przynależność do samorządów zawodowych, podtrzymując równocześnie wniosek w pozostałym zakresie (co do przepisów przewidujących dożywotni skutek kary dyscyplinarnej pozbawienia prawa wykonywania zawodu). W uzasadnieniu tego pisma wskazano (powołując się na wyroki z: 22 maja 2001 r., sygn. K 37/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 86; 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9; 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 149; 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 45), że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż wykonywanie zawodu zaufania

publicznego łączy się z obowiązkową przynależnością do samorządu zawodowego. W takim stanie Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że nie znajduje argumentów na potrzymanie pierwotnego wniosku w pełnym zakresie. Niezależnie od powyższego zauważył on, że w związku z utratą mocy obowiązującej przez art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1994 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie (Dz. U. z 2001 r. Nr 31, poz. 359, ze zm.) oraz art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 30, poz. 158, ze zm.) wniosek co do zbadania konstytucyjności tych przepisów „utracił swoją aktualność na skutek zmiany stanu prawnego”.

Na rozprawie przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich wyjaśnił, że powyższa modyfikacja zakresu zaskarżenia nie nastąpiła wcześniej, ponieważ cofnięcie części wniosku przed rozprawą prowadziłoby do obligatoryjnego umorzenia postępowania w tym zakresie. Złożenie przedmiotowego wniosku po rozpoczęciu rozprawy umożliwiłoby natomiast – w jego opinii – ewentualne merytoryczne rozpoznanie całości pierwotnego wniosku.

Po wysłuchaniu stanowisk przedstawicieli pozostałych uczestników postępowania (Sejmu oraz Prokuratora Generalnego) co do sposobu rozpatrzenia omówionego wniosku przewodniczący składu orzekającego zarządził krótką przerwę. Po przerwie ogłosił on, że Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 39 ust. 2 ustawy o TK postanowił uwzględnić omówiony wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich i umorzyć postępowanie we wskazanym przez niego zakresie. Wyjaśnił równocześnie, że merytorycznemu rozpoznaniu w dalszej części postępowania podlegają wyłącznie zarzuty wnioskodawcy co do drugiej grupy wskazanych przez niego przepisów, dotyczących sankcji dyscyplinarnej dożywotniego pozbawienia prawa wykonywania danego zawodu.

W dalszej części postępowania przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska pisemne co do oceny konstytucyjności przepisów podlegających kontroli.

W odpowiedzi na pytanie sędziego-sprawozdawcy przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich wskazał, że w stosunku do niektórych przepisów cel postępowania zostałby osiągnięty przez skreślenie w nich sformułowania „bez prawa ubiegania się o ponowny wpis”. Nie jest natomiast konieczne uchylene ich mocy obowiązującej w całości.

Uczestnicy postępowania odnieśli się też do skutku ewentualnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sytuacji, gdyby za niekonstytucyjne zostały uznane przepisy zakazujące ubiegania się o ponowne przyjęcie do samorządu zawodowego, lecz równocześnie w systemie prawnym pozostałyby – niezaskarżone – regulacje wykluczające usunięcie wzmianki o ukaraniu karą skreślenia z listy członków samorządu zawodowego z akt osobowych (lub zatarcie tej kary). Według przedstawiciela Rzecznika Praw Obywatelskich, wzmianka o ukaraniu byłaby tylko „jedną z okoliczności” wymagających uwzględnienia przy rozpatrywaniu wniosku o ponowne przyjęcie do samorządu zawodowego, która powinna być konfrontowana z zachowaniem osoby ukaranej. Natomiast przedstawiciel Marszałka Sejmu uznał, że osoba, w dokumentacji której pozostawiona będzie informacja o ukaraniu karą wykluczenia z samorządu zawodowego, nie będzie miała w praktyce możliwości uzyskania ponownego wpisu.

Ponadto przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich podkreślił, że intencją wniosku nie było automatyczne przyznawanie prawa powrotu do zawodu po upływie okresu ukarania. Samorząd zawodowy powinien bowiem mieć „pewną swobodę” oceny zachowania ukaranej osoby.

Przedstawiciel Marszałka Sejmu stwierdził dodatkowo, że ewentualne uchylene zaskarżonych przepisów może zobligować parlament do wprowadzenia nowej regulacji w zakresie kary pozbawienia prawa wykonywania zawodu. W jego opinii, w takim wypadku należałoby rozważyć wprowadzenie pewnej „gradacji kar”, z możliwością zatarcia i ponownego ubiegania się o przyjęcie do samorządu zawodowego po zatarciu kary.

Natomiast przedstawiciel Prokuratora Generalnego podniósł, że kwestię proporcjonalności zastosowanej kary dożywotniego pozbawienia prawa wykonywania zawodu rozstrzygają – na tle konkretnego przypadku – sądy apelacyjne (sądy pracy), a w wypadku samorządów prawniczych – Sąd Najwyższy. Możliwość wymierzania tego typu kar przez sądownictwo dyscyplinarne wynika zaś z konstytucyjnych zadań samorządów zawodowych, które w ramach sprawowanej pieczy powinny mieć prawo wyeliminowania ze swoich struktur osób, które wykonują swój zawód z zagrożeniem dla interesu publicznego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakres zaskarżenia i systematyka zarzutów.

1.1. Przedmiotem pierwotnego wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, wnioskodawca) były dwie grupy przepisów:

- regulacje wprowadzające – zdaniem wnioskodawcy – zasadę obowiązkowej przynależności do samorządów zawodowych, którym zarzuca on sprzeczność z art. 17 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (przy czym z uzasadnienia wniosku wynika, że art. 31 ust. 3 jest „wzorcem związkowym” jedynie dla art. 58 ust. 1 Konstytucji);
- regulacje dotyczące dożywotniej – w opinii wnioskodawcy – sankcji dyscyplinarnej pozbawienia prawa wykonywania zawodu, dla których jako wzorzec kontroli wskazał on art. 32 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (podobnie jak wyżej, art. 31 ust. 3 należy traktować jako „wzorzec związkowy” jedynie dla art. 65 ust. 1 Konstytucji).

1.2. Na rozprawie 18 października 2010 r. przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich wycofał wniosek w zakresie dotyczącym obowiązkowej przynależności do samorządów zawodowych, co spowodowało umorzenie postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

W rezultacie merytoryczne rozpoznanie niniejszej sprawy zostało ograniczone do zbadania konstytucyjności przepisów należących do drugiej ze wskazanych wyżej grup, a mianowicie:

- art. 65 ust. 2c ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, ze zm.; dalej: ustawa o radcach prawnych);
- art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.; dalej: prawo o adwokaturze);
- art. 24 ust. 7 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz. U. Nr 49, poz. 509, ze zm.; dalej: ustawa o rzecznikach patentowych);
- art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 126, poz. 1069, ze zm.; dalej: ustawa o prawnikach zagranicznych) – w związku z art. 10 ust. 1 tej ustawy, art. 82 ust. 2 prawa o adwokaturze i art. 65 ust. 2c ustawy o radcach prawnych;
- art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz. U. Nr 41, poz. 178, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie pielęgniarek);
- 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; dalej: ustawa o lekarzach weterynarii);
- art. 46 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (Dz. U. z 2008 r. Nr 136, poz. 856, ze zm.; dalej: ustawa o izbach aptekarskich) w zakresie, w jakim nie

przewiduje możliwości ponownego ubiegania się o uzyskanie prawa wykonywania zawodu farmaceuty;

– art. 58 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 144, poz. 1529, ze zm.; dalej: ustawa o diagnostyce laboratoryjnej) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości ponownego ubiegania się o uzyskanie prawa wykonywania zawodu diagnosty laboratoryjnego;

– art. 21 pkt 4 ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (Dz. U. Nr 73, poz. 763, ze zm.; dalej: ustawa o psychologach) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości ponownego ubiegania się o uzyskanie prawa wykonywania zawodu psychologa;

– 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, ze zm.; dalej: ustawa o samorządach zawodów budowlanych) w zakresie, w jakim niestanowiąc 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.

2. Ocena zgodności kary dyscyplinarnej dożywotniego pozbawienia prawa wykonywania zawodu zaufania publicznego z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.1. Zarzuty wnioskodawcy.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, przepisy przewidujące dożywotni skutek kary dyscyplinarnej pozbawienia prawa wykonywania zawodu stanowią nieproporcjonalne naruszenie wolności wykonywania zawodu.

W jego opinii, „o ile (...) pozbawienie prawa do wykonywania zawodu (...) spełnia wymóg konieczności zastosowanych ograniczeń, to już niemożność ponownego ubiegania się o wpis na listę osób wykonujących te zawody nie jest niezbędnym wymogiem zapewnienia ochrony norm, zasad i wartości konstytucyjnie chronionych, w tym praw i wolności innych osób”. Cel ten może być realizowany środkami mniej uciążliwymi. Twierdzi on, że wystarczyłoby dokonanie oceny osób zainteresowanych ponownym wykonywaniem zawodu pod względem spełnienia warunków ustawowych (np. nieskazitelnego charakteru i rękopisami prawidłowego wykonywania zawodu), dodatkowo można by było od nich ewentualnie także wymagać powtórnego zdania odpowiedniego egzaminu zawodowego.

2.2. Wzorzec kontroli.

Zgodnie z art. 65 ust. 1 Konstytucji „Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa”.

Przepis ten był wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Wskazywano m.in., że 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 w tym zakresie. Do ustawodawcy należy wyraźne określenie przesłanek, od spełnienia których zależy wykonywanie 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, określoną w art. 65 ust. 1 Konstytucji, jest dopuszczalna tylko w wyjątkowych sytuacjach, wyraźnie określonych ustawowo. (...) Nie ulega jednak wątpliwości, że kryteria ustalone w art. 31 ust. 3 [Konstytucji] muszą mieć znaczenie co najmniej swoistej dyrektywy interpretowanej dla określenia treści wyjątków dopuszczalnych

na podstawie art. 65 ust. 1 Konstytucji. Bez wątplenia musi też być respektowany zakaz ingerencji prowadzącej do naruszenia istoty prawa konstytucyjnie gwarantowanego” (wyrok z 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50, dotyczący nauczycieli). Natomiast „z wolnością wykonywania zawodu nie koliduje w szczególności ustalenie przez prawo sytuacji prawnej osób zawod ten wykonujących, a więc także w zakresie poddawania ich obowiązkowi uzyskania odpowiednich licencji potwierdzających ich kwalifikacje” (wyrok z 27 marca 2008 r., sygn. SK 17/05, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 29, dotyczący pośredników w obrocie nieruchomościami).

Rozumienie art. 65 ust. 1 Konstytucji w odniesieniu do zawodów zaufania publicznego Trybunał Konstytucyjny najpełniej wyjaśnił w wyroku z 19 października 1999 r., sygn. SK 4/99 (OTK ZU nr 6/1999, poz. 119), dotyczącym składek adwokatów na ubezpieczenie społeczne (niektóre tezy tego wyroku zostały następnie powtórzone w kontekście radców prawnych w wyroku z 2 lipca 2007 r., sygn. K 41/05, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 72 i diagnostów laboratoryjnych w wyroku z 23 czerwca 2005 r., sygn. K 17/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 66). Stwierdził on mianowicie, że: „w odniesieniu zaś 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 zawod ten wykonujących, ale wręcz zakłada potrzebę istnienia tego typu regulacji, zwłaszcza, gdy chodzi o zawód zaufania publicznego, jakim jest zawód adwokata. (...) Z wolnością wykonywania zawodu nie koliduje w szczególności ustalanie przez prawo sytuacji prawnej osób zawod ten wykonujących (...). Zarazem jednak ograniczenia wolności wykonywania zawodu – jak wszelkie ograniczenia praw i wolności jednostki – dopuszczalne są tylko w ograniczonym wymiarze, stosownie do ogólnych zasad i kryteriów wyznaczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

Przepis ten był także wzorcem kontroli w wyroku z 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02 (OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9), dotyczącym limitów na aplikacje adwokackie. Trybunał Konstytucyjny uznał, że samodzielne ustalanie tych limitów przez izby adwokackie jest niezgodne art. 2 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji „przez to, że wskutek niewskazania ustawowych przesłanek dla ustalania maksymalnej liczby aplikantów adwokackich dopuszcza dowolność w ograniczaniu konstytucyjnych wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy”. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że art. 65 ust. 1 Konstytucji zawiera postanowienia „równorzędne – co do ich mocy prawnej – postanowieniom art. 17 ust. 1 i 2 Konstytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego winny być one stosowane («współstosowane») w tym samym zakresie. Stosowanie każdego z nich nie wyłącza zatem – w jakimkolwiek stopniu – obowiązywania czy stosowania postanowień pozostałych. Interpretacja ta, w pełni uzasadniona koniecznością integralnego stosowania całości postanowień Konstytucji, powoduje – *ipso iure* – niedopuszczalność ustanawiania, bez konkretnego upoważnienia konstytucyjnego, innych niż ustawowe unormowań, następstwem zastosowania których mogłaby stać się ingerencja ograniczająca zakres korzystania z wolności konstytucyjnie

gwarantowanych jednostce”. Trybunał Konstytucyjny uznał również, że „w sytuacji, gdy art. 65 ust. 1 Konstytucji mieści konstytucyjne zagwarantowanie trzech odrębnych wolności: wyboru zawodu, wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, tylko druga z nich (tj. wolność wykonywania zawodu), pozostając w leksykalnym związku z ujęciem art. 17 ust. 1 Konstytucji, może doznawać – na podstawie tego przepisu – ograniczeń wskutek «pieczy» samorządu korporacji zawodowej «nad należyтым wykonywaniem zawodu». Brak przesłanek, by uznać, że «piecza nad należyтым wykonywaniem zawodu» stanowiła – *per se* – przesłankę prawną dla każdej ingerencji w swobodę wyboru zawodu czy też w sferę konstytucyjnie gwarantowanej swobody wyboru miejsca pracy”.

Tezy tego wyroku zostały następnie powtórzone m.in. w wyroku z 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06 (OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 45), w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził dodatkowo, że „nadanie pewnym zawodom charakteru zawodów zaufania publicznego oznacza, w rozumieniu Konstytucji, ustawową dopuszczalność nakładania pewnych ograniczeń w zakresie konstytucyjnej wolności dostępu do zawodu i jego wykonywania (art. 65 ust. 1 Konstytucji)”.

W wyroku z 22 maja 2001 r., sygn. K 37/00 (OTK ZU nr 4/2001, poz. 86) Trybunał Konstytucyjny podkreślił natomiast, że samorząd zawodowy „ma nie tyle eliminować czy niwelować partykularne interesy osób wykonujących zawody zaufania publicznego, ile zmierzać do ich uzgodnienia z interesem publicznym przez samych zainteresowanych. Może to pociągać konieczność wprowadzenia całego szeregu ograniczeń zarówno w zakresie wolności wykonywania zawodu, jak i wolności podejmowania działalności gospodarczej, jeżeli z działalnością taką wykonywanie zawodu miałoby się wiązać”.

2.3. Kontekst normatywny zakazu ubiegania się o ponowne przyjęcie do zawodu.

Analizę zaskarżonych przepisów należy poprzedzić omówieniem najważniejszych elementów ich kontekstu normatywnego. Szczególnie istotne są następujące okoliczności:

Po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny nigdy nie kwestionował zasadności wprowadzania w tzw. pragmatykach zawodowych odpowiedzialności dyscyplinarnej przedstawicieli niektórych grup zawodowych. W jego opinii, „wyodrębnienie procedur odpowiedzialności dyscyplinarnej i nadanie im – najpierw – pozasądowego charakteru, znajdować może podstawę w specyfice poszczególnych grup zawodowych oraz ochronie ich autonomii i samorządności” (wyroki z: 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117 oraz 4 marca 2008 r., sygn. SK 3/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 25). W odniesieniu do zawodów zaufania publicznego stwierdzał, że „Gwarancją świadczenia usług na odpowiednim poziomie jest również istniejący w obrębie organizacji samorządu zawodowego system sankcji i procedur zapewniających przestrzeganie reguł deontologii” (wyrok z 18 marca 2003 r., sygn. K 50/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 21, dotyczący lekarzy weterynarii).

Po drugie, postępowanie dyscyplinarne prowadzone przez organy samorządu zawodów zaufania publicznego jest elementem wypełniania przez nie konstytucyjnej funkcji sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów. Zarówno sposób prowadzenia tego postępowania, jak i wymierzone w nim kary (i ich dalsze skutki – takie jak zakaz ubiegania się o ponowny wpis na listę korporacyjną) muszą więc mieścić się w granicach interesu publicznego i jego ochrony (art. 17 ust. 1 Konstytucji), nie naruszając art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Po trzecie, kara pozbawienia prawa wykonywania zawodu (w niektórych ustawach nazywana karą skreślenia z listy korporacyjnej lub wydalenia z samorządu zawodowego) jest najsurowszą karą dyscyplinarną, jaka może być wymierzona przez organy samorządu zawodowego. Oprócz niej wszystkie badane ustawy przewidują m.in. także karę czasowego zawieszenia prawa wykonywania zawodu (w wypadku adwokatów – zawieszenie w czynnościach zawodowych) na czas od kilku miesięcy do maksymalnie pięciu lat (por. np. art.

65 ust. 1 pkt 3 ustawy o radcach prawnych, art. 81 ust. 1 pkt 4 prawa o adwokaturze, art. 58 ust. 1 pkt 4 ustawy o rzecznikach patentowych, art. 39 ust. 1 pkt 4 ustawy o samorządzie pielęgniarek, art. 46 ust. 1 pkt 3 ustawy o lekarzach weterynarii). Istota tych dwóch kar jest w zasadzie taka sama: polegają one na pozbawieniu ukaranej osoby prawa wykonywania zawodu. Różnią się one natomiast czasem trwania, a w konsekwencji także podlegają innym zasadom ich zatarcia (w wypadku kary pozbawienia prawa wykonywania zawodu badane ustawy często wprost stwierdzają, że zatarcie nie następuje: por. np. art. 71 ust. 6 ustawy o radcach prawnych, art. 95¹ ust. 5 prawa o adwokaturze, art. 67 ust. 2 ustawy o rzecznikach patentowych, art. 49 ust. 3 ustawy o samorządzie pielęgniarek, art. 60 ust. 3 ustawy o lekarzach weterynarii). Przywrócenie do zawodu w wypadku kary zawieszenia jest dopuszczalne po upływie wskazanego okresu, natomiast w wypadku kary bezterminowej jest wykluczone.

Po czwarte, sądy dyscyplinarne mają możliwość miarkowania kary w zależności od rodzaju popełnionego deliktu dyscyplinarnego, postawy sprawcy, prognozy jego zachowania w przyszłości itd. Najszerze gwarancje pod tym względem zawiera prawo o adwokaturze i ustawa o rzecznikach patentowych, które wprost nakazują sądom dyscyplinarnym uwzględnić „całokształt dowodów” oraz „okoliczności przemawiające zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść obwinionego” (por. art. 89 ust. 2 prawa o adwokaturze, art. 64 ust. 2 ustawy o rzecznikach patentowych). Zgodnie z informacjami otrzymanymi przez Trybunał Konstytucyjny kara pozbawienia prawa wykonywania zawodu wymierzana jest przy tym zarówno za delikty przeciwko zasadom *stricte* korporacyjnym (np. kilkuletnie zaległości w opłacaniu składek – adwokaci, pracę w okresie zawieszenia prawa wykonywania zawodu – adwokaci i radcowie prawni), jak i za czyny będące nie tylko naruszeniem zasad etyki zawodowej, ale także przestępstwami w rozumieniu ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k., np. pobieranie nienależnego wynagrodzenia – adwokaci i radcowie prawni, wymuszenia i ograniczenie wolności – radcowie prawni, wykorzystywanie seksualne osób poddanych ich opiece – pielęgniarce i lekarze, przyczynienie się do spowodowania śmierci – pielęgniarce). W tym pierwszym wypadku sankcja pozbawienia prawa wykonywania zawodu służy przede wszystkim dyscyplinie samorządowej, a jej związek z interesem publicznym jest luźniejszy. W tym drugim ma ona na celu eliminację z danego zawodu osób niezdolnych – zdaniem sądów korporacyjnych – do należytego wykonywania zawodu zaufania publicznego.

Po piąte, orzeczenia sądów dyscyplinarnych o wymierzeniu tej sankcji mogą – m.in. na wniosek osoby ukaranej – zostać poddane kontroli:

- sądów dyscyplinarnych drugiej instancji (w formie odwołania od orzeczenia sądu pierwszej instancji, por. np. art. 70⁴ ustawy o radcach prawnych, art. 88a prawa o adwokaturze, art. 63 ust. 1 ustawy o rzecznikach patentowych, art. 40 ust. 3 pkt 1 ustawy o samorządzie pielęgniarek, art. 50 ust. 3 pkt 1 ustawy o lekarzach weterynarii) oraz

- sądu powszechnego (w formie odwołania od orzeczenia sądu dyscyplinarnego drugiej instancji do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, por. np. art. 66 ustawy o rzecznikach patentowych, art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie pielęgniarek, art. 46 ust. 2 ustawy o lekarzach weterynarii) lub Sądu Najwyższego (w formie kasacji, por. art. 62²-62⁵ ustawy o radcach prawnych i art. 91a-91d prawa o adwokaturze).

Ustawy nie określają podstaw odwołania do sądu powszechnego od wyroku sądu dyscyplinarnego drugiej instancji. Natomiast ukarani adwokaci i radcowie prawni mają prawo wniesienia kasacji do Sądu Najwyższego „z powodu rażącego naruszenia prawa, jak również rażącej niewspółmierności kary dyscyplinarnej” (por. art. 62³ ustawy o radcach prawnych i art. 91b prawa o adwokaturze).

2.4. Zaskarżone przepisy.

Z punktu widzenia zarzutów Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżone przepisy można podzielić na dwie grupy.

Pierwszą stanowią regulacje, z których bezpośrednio wynika zakaz ubiegania się o ponowne prawo wykonywania zawodu publicznego przez osoby pozbawione go wskutek orzeczenia sądu dyscyplinarnego:

– art. 82 ust. 2 prawa o adwokaturze: „Kara wydalenia z adwokatury pociąga za sobą skreślenie z listy adwokatów bez prawa ubiegania się o ponowny wpis”;

– art. 65 ust. 2c ustawy o radcach prawnych: „Kara pozbawienia prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego pociąga za sobą skreślenie z listy radców prawnych bez prawa ubiegania się o ponowny wpis”;

– art. 44 ust. 2 ustawy o samorządzie pielęgniarek: „Kara pozbawienia prawa wykonywania zawodu pociąga za sobą skreślenie z listy członków okręgowej izby bez prawa ubiegania się o ponowny wpis”;

– art. 51 ust. 3 ustawy o lekarzach weterynarii: „Kara pozbawienia prawa wykonywania zawodu powoduje skreślenie z rejestru członków okręgowej izby lekarsko-weterynaryjnej bez prawa ubiegania się o ponowne uzyskanie prawa wykonywania zawodu lekarza weterynarii”;

– art. 24 ust. 7 ustawy o rzecznikach patentowych: „Skreślenie z listy rzeczników patentowych z przyczyny określonej w ust. 2 pkt 4 [tej ustawy, tj. prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego o pozbawieniu rzecznika patentowego prawa wykonywania zawodu] nie daje prawa ubiegania się o ponowny wpis na listę rzeczników patentowych”.

Mimo tak sformułowanego zakresu zaskarżenia, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w istocie Rzecznik Praw Obywatelskich kwestionuje większość z powyższych przepisów jedynie zakresowo – w zakresie, w jakim zawierają sformułowanie „bez prawa ubiegania się o ponowny wpis” lub „bez prawa ubiegania się o ponowne uzyskanie prawa wykonywania zawodu lekarza weterynarii”. Jedynie art. 24 ust. 7 ustawy o rzecznikach patentowych należy uznać za zaskarżony w całości.

Na drugą grupę zaskarżonych regulacji składają się przepisy wymieniające karę pozbawienia prawa wykonywania zawodu w katalogu kar dyscyplinarnych, tj.:

– art. 46 ust. 1 pkt 4 ustawy o izbach aptekarskich (zaskarżony zakresowo): „Sąd aptekarski może orzekać kary: (...) pozbawienia prawa wykonywania zawodu farmaceuty”;

– art. 58 ust. 1 pkt 4 ustawy o diagnostyce laboratoryjnej (zaskarżony zakresowo): „Karami dyscyplinarnymi są: (...) pozbawienie prawa wykonywania zawodu diagnosty laboratoryjnego”;

– art. 21 pkt 4 ustawy o psychologach (zaskarżony zakresowo): „Karami dyscyplinarnymi są: (...) skreślenie z listy psychologów z pozbawieniem prawa wykonywania zawodu”.

Do żadnej z powyższych grup nie kwalifikują się dwa zaskarżone przepisy:

– art. 55 ust. 2 ustawy o samorządach zawodów budowlanych (zaskarżony zakresowo): „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”;

– art. 10 ust. 2 ustawy o prawnikach zagranicznych: „W miejsce kary zawieszenia w czynnościach zawodowych adwokata i kary zawieszenia prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego stosuje się karę zawieszenia prawa do świadczenia pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej na czas od trzech miesięcy do pięciu lat. Zamiast kary wydalenia z adwokatury i kary pozbawienia prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego stosuje się karę zakazu świadczenia pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej”; jako przepisy związkowe dla tych regulacji Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał: art. 10 ust. 1 ustawy o prawnikach zagranicznych („Prawnik zagraniczny, w zależności od tego, na którą listę jest

wpisany, podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej według przepisów o odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokatów lub odpowiedzialności dyscyplinarnej radców prawnych”), art. 82 ust. 2 prawa o adwokaturze i art. 65 ust. 2c ustawy o radcach prawnych (cytowane wyżej).

Oceniając powyższe przepisy z punktu widzenia zarzutów zawartych we wniosku, należy zwrócić uwagę na duży brak konsekwencji w określaniu przedmiotu zaskarżenia. Przykładowo, Rzecznik Praw Obywatelskich kwestionuje brak zasad zatarcia kary pozbawienia prawa wykonywania zawodu w art. 55 ust. 2 ustawy o samorządach zawodów budowlanych, nie podnosi natomiast żadnych wątpliwości co do przepisów innych ustaw, które wprost stanowią, że tego typu kara nie podlega zatarciu (por. np. art. 71 ust. 6 ustawy o radcach prawnych, art. 95ł ust. 5 prawa o adwokaturze, art. 67 ust. 2 ustawy o rzecznikach patentowych, art. 49 ust. 3 ustawy o samorządzie pielęgniarek, art. 60 ust. 3 ustawy o lekarzach weterynarii).

W rezultacie, choć Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o zbadanie wszystkich powyższych regulacji z tymi samymi wzorcami kontroli i stawia im ten sam zarzut, skutki ewentualnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego dla każdego wymienionego wyżej typu zakwestionowanych regulacji byłyby inne:

- orzeczenie o niekonstytucyjności przepisów z pierwszej grupy (zakazujących powtórnego ubiegania się o przyjęcie do samorządu zawodowego) powodowałoby utrzymanie w katalogu kar dyscyplinarnych kary pozbawienia prawa wykonywania zawodu (w wypadku adwokatów: wydalenia z adwokatury), ale zniosłoby jeden z jej rezultatów – zakaz ubiegania się o ponowny wpis na listę korporacyjną; w tym zakresie wyrok miałby skutek „słabszy” niż w odniesieniu do art. 55 ust. 2 ustawy o samorządach zawodów budowlanych (por. niżej) – powodowałby przyznanie prawa ubiegania się o wpis, ale bez żadnych gwarancji, czy i kiedy (po upływie jakiego czasu i spełnieniu jakich warunków) osoba zainteresowana miałaby prawo ponownego wykonywania zawodu;

- uznanie niekonstytucyjności przepisów z drugiej grupy w proponowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich formule „w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości ponownego ubiegania się o uzyskanie prawa wykonywania zawodu (...)” skutkowałoby powstaniem – skierowanego do ustawodawcy – nakazu podjęcia działań legislacyjnych mających na celu uzupełnienie tej luki prawnej;

- stwierdzenie niekonstytucyjności art. 55 ust. 2 ustawy o samorządach zawodów budowlanych w sposób zgodny z wnioskiem („w zakresie, w jakim niestanowiąc o braku zatarcia wpisu o ukaraniu (...) nie przewiduje możliwości ponownego ubiegania się o uzyskanie prawa wykonywania zawodu”) powodowałoby zobligowanie ustawodawcy do uregulowania zasad zatarcia tej kary; taki wyrok miałby skutek „silniejszy” (dalej idący) niż w wypadku pierwszej wskazanej wyżej grupy przepisów: ustawodawca zostałby zobowiązany do określenia warunku, po spełnieniu którego osoba zainteresowana mogłaby uzyskać prawo wykonywania danego zawodu – byłoby to więc coś więcej niż tylko przyznanie formalnego prawa ubiegania się o ponowne przyjęcie do zawodu;

- orzeczenie niekonstytucyjności art. 10 ust. 2 ustawy o prawnikach zagranicznych powodowałoby zniesienie specyficznych kar przewidzianych dla tych prawników, na których miejsce – na mocy art. 10 ust. 1 ustawy o prawnikach zagranicznych – wchodziłyby odpowiednie przepisy prawa o adwokaturze i ustawy o radcach prawnych (w tym także zaskarżony art. 65 ust. 2c ustawy o radcach prawnych i art. 82 ust. 2 prawa o adwokaturze).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, odmienności w sposobie sformułowania powyższych przepisów uzasadniają oddzielne poddanie ich kontroli z punktu widzenia art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wbrew stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy te – choć dotyczą podobnego obszaru – zawierają jednak normy prawne o częściowo innej treści. Przedmiotem badania w ramach niniejszego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie może być ogólny mechanizm wpływu najsurowszej

kary dyscyplinarnej na wolność wyboru i wykonywania zawodu (gdyż Rzecznik Praw Obywatelskich nie zaskarżył wszystkich przepisów budujących ten mechanizm), lecz tylko konstytucyjność tych norm prawnych, które wynikają z zakwestionowanych regulacji.

2.5. Ocena zakazu ponownego ubiegania się o prawo wykonywania zawodu.

Zgodnie z art. 65 ust. 2c ustawy o radcach prawnych, art. 82 ust. 2 prawa o adwokaturze, art. 44 ust. 2 ustawy o samorządzie pielęgniarów, art. 51 ust. 3 ustawy o lekarzach weterynarii i art. 24 ust. 7 ustawy o rzecznikach patentowych osoby wykonujące wskazane w nich zawody po ukaraniu karą dyscyplinarną skreślenia z listy osób wykonujących dany zawód (w wypadku adwokatów – karą wydalenia z adwokatury) nie mają prawa ubiegania się o ponowne przyjęcie do samorządu zawodowego.

Rozwiązania te stanowią bezpośrednią ingerencję w jedną z „wolności składowych”, wynikających z art. 65 ust. 1 Konstytucji – wolność wyboru zawodu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie ulega wątpliwości, że wniosek o przyjęcie do samorządu zawodowego (wpis na listę samorządową) jest formą „uzewnętrznienia” decyzji osoby zainteresowanej co do zawodu, który chce ona wykonywać.

Zakwestionowane regulacje pośrednio wpływają także na drugą wolność gwarantowaną przez art. 65 ust. 1 Konstytucji – wolność wykonywania zawodu. Skoro wszystkie wskazane zawody są reglamentowane, dostęp do nich zależy bezpośrednio od członkostwa w samorządzie zawodowym, potwierdzonego wpisem na odpowiednią listę samorządową. Dla osób usuniętych dyscyplinarnie z samorządu zawodowego jedyną możliwością odzyskania prawa wykonywania zawodu jest złożenie wniosku o ten wpis. Żadna z analizowanych ustaw nie przewiduje bowiem mechanizmu przywracania do zawodu osób ukaranych z inicjatywy samorządów zawodowych albo z mocy prawa (co zresztą jest zgodne z logiką kary pozbawienia prawa wykonywania zawodu jako kary – co do zasady – dożywotniej i różnej od kary zawieszenia).

Brak możliwości ubiegania się o ponowne prawo wykonywania zawodu nie ma natomiast bezpośredniego związku z trzecim elementem składowym art. 65 ust. 1 Konstytucji – wolnością wyboru miejsca pracy.

Skoro ograniczający skutek badanych regulacji dla dwóch z trzech wolności wyrażonych w art. 65 ust. 1 Konstytucji jest oczywisty, następnym etapem kontroli jego konstytucyjności musi być zbadanie zgodności tego rozwiązania z 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”.

Wobec bezspornie ustawowego charakteru wszystkich zakwestionowanych regulacji (czego wymaga zresztą także art. 65 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji) oraz braku argumentacji wskazującej na naruszenie jego istoty, rozstrzygające znaczenie będzie miało spełnienie przez ograniczenia zawarte w tych przepisach warunku proporcjonalności. Analizowane rozwiązania będzie można uznać za proporcjonalne, jeżeli:

- są one przydatne dla realizacji celu danej regulacji (służą temu celowi, a nie są „obojętne” lub mają na niego negatywny wpływ),
- są one „konieczne” w tym sensie, że osiągnięcie celu regulacji nie było możliwe środkami mniej uciążliwymi,
- ich efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ograniczenia wolności gwarantowanej w art. 65 ust. 1 Konstytucji (zakaz nadmiernej ingerencji, zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu, por. szczegółowa analiza zasady

proporcjonalności w wyroku z 23 listopada 2009 r., sygn. P 61/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 150).

Przeprowadzenie testu proporcjonalności zaskarżonych rozwiązań napotyka pewne przeszkody już na pierwszym etapie, ponieważ ani poglądy doktryny, ani praktyka, ani też dokumentacja prac legislacyjnych nad zaskarżonymi przepisami nie dostarczają dostatecznych informacji na temat *ratio legis* zakazu ubiegania się o ponowne przyjęcie do zawodu przez osoby usunięte z samorządu zawodowego. Jest to tym trudniejsze, że zaskarżone rozwiązania funkcjonowały w większości omawianych regulacji od wielu lat:

– art. 24 ustawy o rzecznikach patentowych i art. 44 ust. 2 ustawy o samorządzie pielęgniarów nie zmieniły się od wejścia w życie tych ustaw (odpowiednio: 22 sierpnia 2001 r. i 14 maja 1991 r.),

– w art. 51 ust. 3 ustawy o lekarzach weterynarii (obowiązującym od 29 stycznia 1991 r.) 1 maja 2004 r. dokonano tylko kosmetycznych zmian (por. art. 1 pkt 10 ustawy z dnia 30 października 2003 r. o zmianie ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, Dz. U. Nr 208, poz. 2018),

– art. 82 ust. 2 prawa o adwokaturze w zaskarżonym brzmieniu został dodany do prawa o adwokaturze przez art. 1 pkt 49 ustawy z dnia 22 maja 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 75, poz. 471, ze zm.) z dniem 15 września 1997 r. (wcześniej przepis ten dotyczył innej materii – tymczasowego zawieszenia).

Wyjątkiem pod tym względem jest art. 65 ust. 2c ustawy o radcach prawnych, wprowadzony do tej ustawy przez art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 29 marca 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 540; dalej: nowelizacja prawa o adwokaturze z 2007 r.) z dniem 9 czerwca 2007 r.

Ze względu na stosunkową nowość tej ostatniej regulacji Trybunał Konstytucyjny uważa za stosowne przytoczenie przedstawionych w toku postępowania legislacyjnego argumentów, przemawiających za koniecznością jej przyjęcia. Przepis ten był elementem rządowego projektu nowelizacji prawa o adwokaturze z 2007 r. (druk sejmowy nr 884/V kadencja Sejmu). W uzasadnieniu tego projektu wskazano, że nowy art. 65 ust. 2c ustawy o radcach prawnych ma być rozwiązaniem „analogicznym” do art. 82 ust. 2 prawa o adwokaturze (s. 11 uzasadnienia projektu ustawy, druk sejmowy nr 884/V kadencja Sejmu). Dążenie do ujednoczenia zasad obowiązujących oba zawody prawnicze i ich „symetryczności” było także wymieniane w przygotowanych do tego projektu opiniach eksperckich (sejmowej: A. Janicka, *Opinia prawna dotycząca rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (druk nr 884)* z 18 września 2006 r., s. 7 oraz senackiej: A. Sulkowska, *Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (druk nr 354)* z 5 marca 2007 r., s. 6).

W toku prac legislacyjnych nad nowelizacją prawa o adwokaturze z 2007 r. więcej miejsca poświęcono jednak innemu zagadnieniu – możliwości wpisu na listy adwokackie i radcowskie osób skreślonych podczas odbywania aplikacji. Wskazywano, że zawarcie w ustawie zakazu ubiegania się o wpis na listy samorządów zawodowych jest konieczne dla zapewnienia, że osoby te nie będą korzystały z pozaaplikacyjnego dostępu do wskazanych zawodów (np. na skutek habilitacji lub ukończenia innej aplikacji). Proponowane były różne rozwiązania „uszczelniające”: od całkowitego wyłączenia tej możliwości (co rekomendowała sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka, druk sejmowy nr 1360/V kadencja Sejmu) po dwa warianty jej czasowego ograniczenia (5 lat w projekcie rządowym – por. druk sejmowy nr 884/V kadencja Sejmu – i 10 lat w poprawkach Senatu – por. pkt 1 uchwały Senatu z 15 marca 2007 r., druk sejmowy nr 1515/V kadencja Sejmu). Interesujący argument odnośnie do możliwości ponownego ubiegania się o wpis na listę aplikantów przez osoby dyscyplinarnie z niej skreślone przedstawił Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej. Stwierdził

on, że przepis zawierający tego typu rozwiązanie mógłby być traktowany jako wyjątek (*lex specialis*) od ogólnej zasady, że osoba ubiegająca się o wykonywanie zawodu adwokata musi mieć nieskazitelną charakter i dawać rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu (por. art. 65 prawa o adwokaturze oraz Biuletyn z posiedzenia sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka 7 września 2006 r. nr 1063/V kadencja Sejmu). Pogląd ten nie był jednak szerzej rozważany.

Na podstawie tych informacji należy więc uznać, że analizowane rozwiązania miały na celu skuteczną eliminację z zawodów zaufania publicznego osób, które w przeszłości wykonywały go w sposób nienależyty. Uznano je więc za „przydatne” dla ochrony praw i wolności potencjalnych „klientów” tych osób w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Badane regulacje nie spełniają jednak drugiego elementu zasady proporcjonalności – 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. Jak słusznie wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich, wystarczyłoby poddanie osób ubiegających się o wykonywanie zawodu ocenie pod względem dawania rękojmi 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 pielęgniarów i w ustawie o lekarzach weterynarii). W wypadku ich przyjęcia do samorządu zawodowego osoby te podlegałyby wszystkim obowiązkom związanym z wykonywaniem zawodu, egzekwowanym przez sądownictwo dyscyplinarne.

Dodatkowo należy uznać, że zniesienie omawianego zakazu ubiegania się o ponowny wpis na listę samorządową nie spowodowałoby żadnego istotnego ograniczenia efektywności działania samorządów zawodowych i nie upośledziło ich zdolności do realizacji celów wskazanych w art. 17 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca w łatwy sposób mógłby ustalić takie zasady korzystania z prawa o ponowne przyjęcie 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.

Niezależnie od powyższego analizowane rozwiązanie jest także niedopuszczalne z powodu nieprawidłowego wyważenia proporcji między konkurującymi wartościami. Chodzi tu w szczególności o relacje między ochroną praw „klientów” osób zaufania publicznego i osób usuniętych dyscyplinarnie z samorządu zawodowego. Mogłyby one być ukształtowane w inny sposób, niepowodujący tak drastycznej ingerencji w wolność wyboru i wykonywania zawodu. Jak wspomniano, możliwe jest zastąpienie zakazu składania wniosków o ponowny wpis na listę korporacyjną innymi rozwiązaniami, które umożliwiłyby optymalizację realizacji obu wartości (por. wyżej). Na rzecz ich zastosowania przemawiają zarówno argumenty prawne (w tym konstytucyjne), jak i praktyczne.

Najważniejsze znaczenie ma wśród nich nadmierny rygoryzm i automatyzm badanych przepisów. Powodują one, że osoby wydalone z samorządów zawodowych nigdy – nawet po upływie wielu lat i całkowitym odstąpieniu od tych czynów, które spowodowały ich ukaranie, oraz naprawieniu ich skutków – nie mają szansy na rehabilitację i powrót do zawodu. Budzi to wątpliwości z punktu widzenia godności tych osób, która (w myśl art. 30 Konstytucji) jest nienaruszalna i powinna być szanowana przez władze publiczne. Jak wykazały w swoich pismach samorządy zawodowe, taki sam dożywotni skutek ma bowiem usunięcie z korporacji zarówno z powodu niepłacenia składek, jak i popełnienia poważnego nadużycia zawodu kosztem zdrowia, życia, wolności lub majątku „klientów”.

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.

Uzupełniająco można wskazać, że w obecnym stanie prawnym złożenie wniosku o ponowny wpis na listę samorządową (mimo zastrzeżenia zawartego w analizowanych przepisach, że skreślenie nastąpiło „bez prawa ubiegania się o ponowny wpis” albo „bez prawa ubiegania się o ponowne uzyskanie prawa wykonywania zawodu”), nie jest w żaden sposób sankcjonowane (jest to tzw. *lex imperfecta*). Wydaje się to wskazywać na zbędność tej regulacji.

Należy także zwrócić uwagę, że w niektórych samorządach zawodowych istnieją mechanizmy umożliwiające powrót do zawodu po dyscyplinarnym z niego wydaleniu. Przykładowo, zgodnie z art. 31 ust. 8 nowej ustawy o biegłych rewidentach z 2009 r. „kara wydalenia z samorządu biegłych rewidentów ulega zatarciu po 5 latach od dnia skreślenia z rejestru. Ponowny wpis można uzyskać po spełnieniu warunków określonych w art. 5 ust. 2” tej ustawy, m.in. co do „nieposzkalowanej opinii” i „rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu biegłego rewidenta”. Zaś w myśl art. 83 ust. 3 prawa o adwokaturze „Kara wydalenia z adwokatury w stosunku do aplikantów adwokackich pociąga za sobą skreślenie z listy aplikantów bez prawa ubiegania się o ponowny wpis na listę aplikantów adwokackich lub o wpis na listę adwokatów przez okres 10 lat od daty uprawomocnienia się orzeczenia o karze wydalenia z adwokatury”. Choć Trybunał Konstytucyjny w żadnym wypadku nie uważa, że rozwiązania dotyczące wszystkich zawodów zaufania publicznego muszą być identyczne (por. niżej), oznacza to, że nie można *a priori* wykluczyć możliwości stworzenia zbliżonych konstrukcji także w innych samorządach zawodowych objętych zakresem niniejszego wniosku, bez uszczerbku zarówno dla interesu tych organizacji, jak i praw i wolności osób trzecich.

Mając na uwadze powyższe argumenty, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że zakaz ubiegania się przez osoby dyscyplinarnie wydalone z samorządów zawodowych o ponowny wpis na odpowiednią listę samorządową (a tym samym – ponowne przyjęcie do samorządu zawodowego i przyznanie prawa wykonywania odpowiedniego zawodu zaufania publicznego), wynikający z art. 24 ust. 7 ustawy o rzecznikach patentowych oraz (we wskazanym zakresie) z art. 65 ust. 2c ustawy o radcach prawnych, art. 82 ust. 2 prawa o

adwokaturze, art. 44 ust. 2 ustawy o samorządzie pielęgniarek i art. 51 ust. 3 ustawy o lekarzach weterynarii, jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.6. Ocena braku regulacji w zakresie ponownego ubiegania się o prawo wykonywania zawodu.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, odmiennie należy ocenić przepisy z drugiej z powyższych grup (art. 46 ust. 1 pkt 4 ustawy o izbach aptekarskich, art. 58 ust. 1 pkt 4 ustawy o diagnostyce laboratoryjnej oraz art. 21 pkt 4 ustawy o psychologach).

Regulacje te nie tylko nie wykluczają możliwości składania wniosku o przywrócenie do zawodu przez osoby dyscyplinarnie wydalone z samorządów zawodowych, ale w ogóle nie regulują żadnych skutków proceduralnych kary wydalenia z samorządu zawodowego. Świadczy o tym na przykład odrębne uregulowanie nakazu skreślenia takich osób z list samorządowych po wyroku sądu dyscyplinarnego (por. art. 20 pkt 2 ustawy o izbach aptekarskich, art. 58 ust. 3 ustawy o diagnostyce laboratoryjnej oraz art. 11 pkt 4 ustawy o psychologach). Wobec tego, w myśl zasady „co nie jest zabronione, jest dozwolone” (bo – zgodnie z art. 65 ust. 1 zdanie drugie i art. 31 ust. 3 Konstytucji – wszystkie ograniczenia wolności wyboru i wykonywania zawodu muszą być zawarte w ustawie), należy uznać, że ten przejaw wolności wyboru i wykonywania zawodu może być swobodnie realizowany przez osoby zainteresowane. Kwestia ta może być w sposób zgodny z Konstytucją rozstrzygnięta w praktyce stosowania zaskarżonych przepisów. Należy ją uznać za otwartą zwłaszcza w wypadku psychologów, gdyż ich samorząd – przewidziany przez ustawę o psychologach z 2001 r. – do tej pory nie został powołany.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie wskazał ani poglądów doktryny, ani też praktyki, z których jednoznacznie by wynikało, że z zaskarżonych przepisów wynika zakaz ubiegania się o prawo ponownego wykonywania zawodu.

Mając na uwadze, że wnioskodawca nie kwestionuje samej kary pozbawienia prawa wykonywania zawodu (a do tego w istocie ogranicza się treść zaskarżonych przepisów), należy uznać, że art. 46 ust. 1 pkt 4 ustawy o izbach aptekarskich, art. 58 ust. 1 pkt 4 ustawy o diagnostyce laboratoryjnej oraz art. 21 pkt 4 ustawy o psychologach są zgodne z art. 65 ust. 1 Konstytucji. Skoro nie zawierają one żadnych ograniczeń dla praw konstytucyjnych, zbędna jest ich ocena z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Niezależnie od braku trafności merytorycznej argumentacji Rzecznika Praw Obywatelskich w stosunku do powyższych przepisów, Trybunał Konstytucyjny nie widzi także możliwości potraktowania braku omawianych regulacji jako „pominięcia ustawodawczego”. Przede wszystkim wnioskodawca nie przedstawił żadnych argumentów, które przemawiałyby za koniecznością uregulowania zasad ubiegania się o ponowne wykonywanie zawodu po orzeczeniu analizowanej kary dyscyplinarnej właśnie we wskazanych przez niego przepisach. Porównanie innych regulacji objętych zakresem wniosku wskazuje, że nie jest to wcale takie oczywiste. Obok regulowania tego bezpośrednio i wprost w katalogach kar dyscyplinarnych (por. przepisy przytoczone wyżej: art. 65 ust. 2c ustawy o radcach prawnych, art. 82 ust. 2 prawa o adwokaturze, art. 44 ust. 2 ustawy o samorządzie pielęgniarek oraz art. 51 ust. 3 ustawy o lekarzach weterynarii), często rozwiązanie to wynika z kilku odrębnych jednostek redakcyjnych. Tak było na przykład w wypadku biegłych rewidentów w nieobowiązującej już ustawie z 1994 r., którą Rzecznik Praw Obywatelskich uznał za przykład „właściwego uregulowania skutków kary wydalenia z zawodu”: kara była uregulowana w jej art. 9 ust. 1 pkt 5, a zasady jej zatarcia w art. 31 ust. 6 ustawy (w nowej ustawie o biegłych rewidentach z 2009 r. odpowiedniki tych przepisów to art. 31 ust. 2 pkt 5 i art. 31 ust. 8, omówiony dualizm został więc nieco zlągodzony).

Wobec powyższego należy uznać, że w badanym wypadku być może występują luki w zaskarżonych ustawach, których wypełnienie należy do ustawodawcy. Nie jest to natomiast pominięcie ustawodawcze podlegające kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

2.7. Ocena braku regulacji dotyczących zatarcia kary pozbawienia prawa wykonywania zawodu.

Trybunał Konstytucyjny w odmienny sposób ocenia brak zatarcia kary skreślenia z listy członków izby w art. 55 ust. 2 ustawy o samorządach zawodów budowlanych. W tym bowiem wypadku wskazane przez Rzecznika Praw Obywatelskich unormowanie, które zostało pominięte w tym przepisie, wykazuje wyraźny związek treściowy z zagadnieniami już w nim ujętymi. Wobec tego należy uznać, że Trybunał Konstytucyjny może zbadać, czy brak kompletności badanego przepisu jest zgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Celem kontroli w tym wypadku jest więc stwierdzenie, czy wskazane przez Rzecznika Praw Obywatelskich treści (zasady zatarcia kary skreślenia z listy członków izby) ze względu na te wzorce kontroli powinny się były znaleźć w zakwestionowanym przepisie.

Rzecznik Praw Obywatelskich stawia zarzuty wobec zaskarżonej regulacji na dwóch płaszczyznach: wolności wyboru zawodu (jest to eksponowane przede wszystkim w *petitum* wniosku) oraz wolności wykonywania zawodu (ten aspekt został szeroko rozwinięty w uzasadnieniu wniosku).

Przed przystąpieniem do oceny tych wątpliwości należy zauważyć, że w obu wypadkach są one częściowo nietrafne. Brak członkostwa w samorządzie zawodowym inżynierów, architektów i urbanistów (niezależnie od jego przyczyn) nie powoduje utraty prawa wykonywania zawodu, a co najwyżej jego ograniczenie. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządach zawodów budowlanych jest to warunkiem koniecznym tylko w wypadku woli „wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie oraz samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie”. Przynależność do samorządu nie ma zaś żadnego wpływu na możliwość wykonywania przez osoby należące do tych zawodów innych prac, np. niesamodzielnych funkcji projektowych, pracy naukowej czy pracy w administracji publicznej. Takie też rozumienie zarzutów Rzecznika Praw Obywatelskich będzie przedmiotem dalszych rozważań.

Przedstawiane przez niego wątpliwości co do wpływu zaskarżonego rozwiązania na wolność wyboru zawodu – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – nie zasługują na uwzględnienie. Wnioskodawca nie przedstawił przekonujących argumentów, że brak zaskarżonego rozwiązania wyklucza złożenie przez zainteresowaną osobę wniosku o ponowne przyjęcie do samorządów zawodowych tworzonych na podstawie tej ustawy. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, dla tak sformułowanego zarzutu zaskarżony przepis jest „obojętny” – niezależnie od tego, czy zawierałby on wskazane przez wnioskodawcę unormowania, czy też nie, i tak nie miałby on wpływu na możliwość ubiegania się o ponowne prawo wykonywania ujętej w ustawie działalności. Możliwość wystąpienia o ponowny wpis na listę członków izby po dyscyplinarnym skreśleniu z tej listy potwierdziła także Polska Izba Budownictwa.

Inaczej natomiast należy ocenić zarzut naruszenia przez zakwestionowaną regulację wolności wykonywania zawodu. Nie ulega wątpliwości, że brak zasad zatarcia kary skreślenia z listy członków izby powoduje, że ukarani architekci, inżynierowie budownictwa i urbanisci nie mogą wykonywać samodzielnych funkcji technicznych i projektowych (por. art. 6 ust. 1 ustawy o samorządach zawodów budowlanych). Wydane w stosunku do nich orzeczenie dyscyplinarne bezterminowo pozostaje systemie prawnym i stanowi stale aktualną materialnoprawną przesłankę skreślenia z listy członków izby (por. art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządach zawodów budowlanych). W tym właśnie kontekście, w opinii Trybunału

Konstytucyjnego, należy oceniać pogląd wyrażony przez Polską Izbę Budownictwa, że kara skreślenia z listy inżynierów budownictwa nie jest przesłanką negatywną wpisu na tę listę, a „ukarany ma możliwość niezwłocznego roszczenia o ponowny wpis na listę, a organ samorządu zawodowego nie ma przesłanek do odmowy wykonania tego żądania”. Na skutek braku jakichkolwiek regulacji co do zasad zatarcia tej kary osoba, która chce ponownie uzyskać uprawnienia wymienione w art. 6 ust. 1 ustawy o samorządach zawodów budowlanych, wpada w „błędne koło”: może złożyć wniosek (bo w ustawie nie ma zakazu), zostanie wpisana na listę (bo w art. 39 analizowanej ustawy i wskazanych tam przepisach nie ma zakazu), ale zaraz potem zostanie z niej automatycznie wykreślona (bo w sytuacji istnienia w systemie prawnym ciągle aktualnego orzeczenia dyscyplinarnego tego wymaga art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy). Chociażby z tego powodu uzupełnienie zaskarżonego przepisu jest konieczne.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, brak zasad dotyczących zatarcia kary skreślenia z listy członków izby należy ocenić 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 (por. wyżej). Ten sam cel – ochronę „klientów” osób zobowiązanych do wpisu na listę – można osiągnąć mniej drastycznymi środkami niż dożywotnie wykluczenie możliwości powrotu tych osób do samodzielnej działalności technicznej i projektowej. Odpowiednie zastosowanie mają tu przytoczone wyżej argumenty, wskazujące na możliwość wystarczającej ochrony praw „klientów” tych osób bez nieproporcjonalnej i automatycznej ingerencji w wolność wykonywania zawodu.

Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 55 ust. 2 ustawy o samorządach zawodów budowlanych 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.

2.8. Zbędność orzekania co do art. 10 ust. 2 ustawy o prawnikach zagranicznych.

Odpowiedzialność dyscyplinarna prawników zagranicznych jest w ustawie o prawnikach zagranicznych uregulowana w sposób dualistyczny: co do zasady obowiązują w tym zakresie przepisy prawa o adwokaturze lub ustawy o radcach prawnych (w zależności od tego, na którą listę dany prawnik jest wpisany), odrębnie regulowane są jedynie kary dyscyplinarne (zamiast kary wydalenia z adwokatury i kary pozbawienia prawa wykonywania zawodu radcy prawnego stosuje się karę zakazu świadczenia pomocy prawnej w Polsce).

Rzecznik Praw Obywatelskich kwestionuje w swoim wniosku normę prawną, której podstawą są art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o prawnikach zagranicznych w związku z art. 82 ust. 2 prawa o adwokaturze i art. 65 ust. 2c ustawy o radcach prawnych. Przy założeniu, że nie kwestionuje on samej kary dyscyplinarnej, ale tylko jej dożywotni skutek (a tak wynika z uzasadnienia wniosku), należy uznać, że w istocie bezpośrednią przyczyną jego wątpliwości są – wskazane jako przepisy związkowe – art. 82 ust. 2 prawa o adwokaturze i art. 65 ust. 2c ustawy o radcach prawnych. Z uwagi na to, że Trybunał Konstytucyjny uznał te przepisy za niezgodne z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. wyżej), cel wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich został osiągnięty. Bez tych przepisów zmienia się bowiem treść zakwestionowanej przez niego normy prawnej w taki sposób, w jaki wnosił on w swoim piśmie.

Wobec powyższego należy uznać, że postępowanie w zakresie zbadania konstytucyjności art. 10 ust. 2 ustawy o prawnikach zagranicznych powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność wydania wyroku.

2.9. Konkluzja.

Mając na uwadze przytoczone argumenty, Trybunał Konstytucyjny uwzględni tylko część wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich i orzeka, że:

– niezgodne z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji są: art. 82 ust. 2 prawa o adwokaturze (w zakresie, w jakim zawiera sformułowanie „bez prawa ubiegania się o ponowny wpis”), art. 65 ust. 2c ustawy o radcach prawnych (w zakresie, w jakim zawiera sformułowanie „bez prawa ubiegania się o ponowny wpis”), art. 24 ust. 7 ustawy o rzecznikach patentowych (w całości), art. 44 ust. 2 ustawy o samorządzie pielęgniarek (w zakresie, w jakim zawiera sformułowanie „bez prawa ubiegania się o ponowny wpis”), art. 51 ust. 3 ustawy o lekarzach weterynarii (w zakresie, w jakim zawiera sformułowanie „bez prawa ubiegania się o ponowne uzyskanie prawa wykonywania zawodu lekarza weterynarii”) oraz – art. 55 ust. 2 ustawy o samorządach zawodów budowlanych (przez to, że pomija zasady zatarcia wpisu o ukaraniu karą dyscyplinarną skreślenia z listy członków izby);

– zgodne z art. 65 ust. 1 Konstytucji są: art. 46 ust. 1 pkt 4 ustawy o izbach aptekarskich, art. 58 ust. 1 pkt 4 ustawy o diagnostyce laboratoryjnej oraz art. 21 pkt 4 ustawy o psychologach, a ocena tych przepisów z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji (jako wzorca związkowego) jest zbędna (postępowanie w tym zakresie podlega więc umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK);

– postępowanie w zakresie zbadania konstytucyjności art. 10 ust. 2 ustawy o prawnikach zagranicznych należy umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność wydania wyroku.

Na zakończenie tej części uzasadnienia Trybunał Konstytucyjny chciałby skomentować jeszcze argument zawarty w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich o nieproporcjonalności zaskarżonego rozwiązania w porównaniu do środka karnego pozbawienia prawa wykonywania określonego zawodu (por. art. 39 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.). Może on mieć charakter jedynie uzupełniający (dodatkowy), ponieważ postępowanie dyscyplinarne nie jest jednak prostym odpowiednikiem postępowania karnego w skali samorządu zawodowego (por. np. powołany wyrok o sygn. K 41/97 oraz wyroki z: 27 lutego 2001 r., sygn. K 22/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 48 i 1 grudnia 2009 r., sygn. K 4/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 162), a Trybunał Konstytucyjny nie dokonuje poziomej kontroli zgodności norm tej samej rangi (por. np. wyrok z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26 i cytowane tam orzeczenia).

3. Ocena zgodności kary dyscyplinarnej dożywotniego pozbawienia prawa wykonywania zawodu zaufania publicznego z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Zarzuty wnioskodawcy.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, zakwestionowane przepisy są niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji, ponieważ ustawodawca zróżnicował „w ramach całej grupy społecznie doniosłych zawodów skutki orzeczenia tej samej kary”. Zróżnicowanie to ma charakter arbitralny i prowadzi do dyferencjacji zasad obowiązujących poszczególne grupy zawodowe, które nie różnią się w sposób „poważny”. Jako ich cechy wspólne Rzecznik wskazał tożsamość zasad funkcjonowania samorządu zawodowego, wykonywania zawodu oraz ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej.

3.2. Zakwestionowane przepisy.

Rzecznik Praw Obywatelskich kieruje zarzut niezgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji wobec tych samych regulacji, do których miał on zastrzeżenia w kontekście art. 65 ust. 1 Konstytucji.

3.3. Wzorzec kontroli.

Zasada równości była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, wobec czego nie jest konieczne ponowne szczegółowe jej omawianie.

Ograniczając się do wskazania najważniejszych tez dotychczasowego orzecznictwa, należy przypomnieć, że – począwszy od orzeczenia z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87 (OTK w 1988 r., poz. 1) – Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie uznawał, iż równość wobec prawa oznacza, że „wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo”. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego cechą wspólną decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenie jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, często więc ma ona relatywny charakter (por. np. orzeczenie z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33; wyrok z 21 września 1999 r., sygn. K 6/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 117).

Równość nie jest przy tym zasadą absolutną i niedopuszczającą żadnych wyjątków. Ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze mieć podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Jak stwierdzono w orzeczeniu z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95 (OTK ZU nr 2/1995, poz. 11), tego typu wyjątki powinny spełniać następujące trzy warunki:

- muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści;
- powinny być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;
- muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej.

Takie rozumienie zasady równości było wykorzystywane przez Trybunał Konstytucyjny w kilku sprawach dotyczących zawodów zaufania publicznego.

Oceniając regulacje z tego obszaru, Trybunał Konstytucyjny dostrzegał zarówno różnice między poszczególnymi zawodami (np. odrębność zawodu notariusza od zawodów adwokata lub radcy prawnego – por. wyrok z 26 marca 2008 r., sygn. K 4/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 28), jak i ich cechy wspólne (np. nakaz zachowania tajemnicy zawodowej – por. wyrok z 22 listopada 2004 r., sygn. SK 64/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 107, czy „zakaz reklamowania usług, obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej, zakaz pozostawiania w związkach osobistych z osobami zatrudnionymi w organach administracji publicznej, istotne ograniczenia w zakresie wykonywania wszelkiej innej (...) działalności gospodarczej, podległość nadzorowi korporacyjnemu nad wykonywaniem zawodu, w tym poprzez sądownictwo dyscyplinarne” – por. wyrok z 22 maja 2007 r., sygn. K 42/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 49).

W orzeczeniach tych Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się na temat zasadności utrzymania różnicowań między „pokrewnymi” zawodami zaufania publicznego – zawodami prawniczymi, wskazując, że: „ustawodawca, zachowując istotne dystynkcje pomiędzy trybem przygotowania do poszczególnych zawodów prawniczych, utrzymał, również w ustawie nowelizującej, daleko posunięte różnice w programach kształcenia, doborze przedmiotów oraz długości trwania poszczególnych aplikacji, a nadto – w zakresie wymagań dotyczących form praktyki zawodowej. Trybunał Konstytucyjny nie może nie dostrzegać tych różnic, stojąc zarazem na straży prawa każdego do równego traktowania przez władze publiczne (art.

32 ust. 1 zd. 2 Konstytucji)” (wyroki w powołanych sprawach o sygn. K 6/06 i K 4/07, por. także wyrok z 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 149).

Trybunał Konstytucyjny akceptował także ograniczenia swobody „przepływu” pomiędzy poszczególnymi zawodami prawniczymi, traktując je jako dowód, że „ustawodawca dostrzega i zachowuje specyfikę poszczególnych zawodów prawniczych” (wyrok o sygn. K 6/06). W jego opinii, „możliwy jest (także w świetle zasady wolności wyboru i wykonywania zawodu, ustanowionej w art. 65 ust. 1 Konstytucji) przepływ z jednego do innego zawodu prawniczego. Nie oznacza to jednak, że przepływ taki ma następować automatycznie, bez oceny umiejętności niezbędnych dla należytego wykonywania nowego dla danej osoby zawodu prawniczego. W warunkach obowiązywania konstytucyjnej zasady równości i równego traktowania, przesłankami oceny winny być m.in. czas trwania aplikacji, zakres przedmiotowy szkolenia oraz praktyczny kontakt z wykonywaniem danego zawodu prawniczego. Kwestie te winien rozstrzygnąć jednoznacznie ustawodawca” (wyrok o sygn. K 6/06, teza podtrzymana m.in. w wyroku o sygn. K 30/06).

W wyrokach o sygn. K 6/06 i K 30/06 Trybunał Konstytucyjny podkreślił także, że równe traktowanie powinno się odnosić do „osób wykonujących poszczególne zawody prawnicze”.

Powyższe tezy zachowują pełną aktualność w rozpatrywanej sprawie.

3.4. Ocena zarzutów wnioskodawcy.

Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji są różnice między zasadami obowiązującymi poszczególne zawody zaufania publicznego.

W świetle przytoczonego wyżej orzecznictwa, Trybunał Konstytucyjny musi uznać ten zarzut za chybiony. Na podstawie zaskarżonych przepisów nie da się bowiem wyodrębnić grupy, w ramach której – zdaniem wnioskodawcy – dochodzi do niekonstytucyjnych zróżnicowań. Żaden z zaskarżonych przepisów nie jest skierowany do zbiorczej kategorii „osób wykonujących zawody zaufania publicznego”. Ich adresatami są tylko i wyłącznie przedstawiciele poszczególnych zawodów (adwokaci, radcowie prawni, lekarze, pielęgniarki itd.). Wobec tego na gruncie tych regulacji nie można badać zasadności zróżnicowania członków wszystkich samorządów zawodowych. Stanowiłoby to bowiem próbę „poziomej” kontroli różnych reżimów ustawowych „za pośrednictwem” zasady równości. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny już w okresie przed przyjęciem Konstytucji z 1997 r. wielokrotnie podkreślał, że jego rolą jest orzekanie wyłącznie o hierarchicznej zgodności norm prawnych, a nie rozstrzyganie konfliktów poziomych pomiędzy normami o tej samej randze (por. np. powołany wyrok o sygn. K 8/07).

Na marginesie należy wskazać, że zarówno przepisy Konstytucji, jak i ustaw oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie dają podstaw do formułowania nakazu ujednoczenia lub zróżnicowania wszystkich zasad dotyczących zawodów zaufania publicznego. Jedyne przepisy ustawy zasadniczej, który bezpośrednio dotyczy tych zawodów, to art. 17 ust. 1 Konstytucji, z którego wynikają tylko funkcje samorządów zawodowych tych zawodów i ich ograniczenia. Użyta w nim liczba mnoga sugeruje, że ustrojodawca dopuszcza nie tylko odrębne samorzady dla poszczególnych zawodów, ale także powoływanie kilku samorządów dla tego samego zawodu, które np. różniłyby się pod względem światopoglądowym (zakładano to podczas prac Komisji Konstytucyjnej, por. Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nr XXX, s. 16-17). Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że byłoby to możliwe tylko pod warunkiem przestrzegania wszystkich konstytucyjnych wytycznych dla samorządów zawodów zaufania publicznego, wynikających z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Przede wszystkim ewentualny pluralizm samorządów zawodowych musiałby mieć na celu ochronę interesu publicznego, a w szczególności wynikać z przekonania ustawodawcy, że interes ten będzie lepiej chroniony przez kilka

samorządów dla danego zawodu niż – jak to jest obecnie – przez jedną organizację. Poza tym powoływane równolegle struktury musiałyby być wyposażone w cechy umożliwiające im reprezentację osób wykonujących dany zawód i sprawowanie pieczy nad należytych wykonywaniem tego zawodu, a ich powołanie musiałoby nastąpić w drodze ustawy. W świetle przeprowadzonych wyżej rozważań oznaczałoby to więc utrzymanie zasady obowiązkowej przynależności do samorządów zawodowych, lecz z prawem wyboru konkretnej organizacji. Dodatkowo, konieczne byłoby także takie uregulowanie praw i obowiązków osób wykonujących ten sam zawód, lecz należących do różnych samorządów zawodowych, aby była poszanowana zasada ich równości wobec prawa. Powinno to dotyczyć także określania zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że decyzja o stopniu ewentualnego ujednoczenia samorządów zawodowych zrzeszających osoby wykonujące różne zawody należy do ustawodawcy. Dotychczas podjęto dwie znaczące tego typu próby: pierwszą był projekt „kodeksu zawodów zaufania publicznego” z 2003 r. (projekt ustawy o sprawowaniu przez samorządy zawodowe pieczy nad należytych wykonywaniem zawodów zaufania publicznego i o nadzorze nad działalnością samorządów zawodowych oraz o zmianie niektórych ustaw, „Radca Prawny” nr 3/2003, s. 7-8), a drugą – prace nad połączeniem korporacji adwokackiej i radcowskiej, które z różną dynamiką toczą się od kilku lat. Nie jest natomiast możliwe osiągnięcie tego celu wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich za pomocą niniejszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

3.5. Ocena zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny uważa, że zakwestionowane przepisy nie prowadzą do żadnej dyferencjacji sytuacji prawnej lub faktycznej ich adresatów. Zawarte w nich regulacje co do kary pozbawienia prawa 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 zaskarżonych przepisów są więc traktowani jednakowo.

3.6. Konkluzja.

W świetle powyższych argumentów należy uznać, że zakwestionowane regulacje są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4. Konkluzja i skutki orzeczenia.

Trybunał Konstytucyjny zdecydował się podzielić zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich jedynie, jeżeli chodzi o niekonstytucyjność:

- art. 82 ust. 2 prawa o adwokaturze (w zakresie, w jakim zawiera sformułowanie „bez prawa ubiegania się o ponowny wpis”),
- art. 65 ust. 2c ustawy o radcach prawnych (w zakresie, w jakim zawiera sformułowanie „bez prawa ubiegania się o ponowny wpis”),
- art. 24 ust. 7 ustawy o rzecznikach patentowych (w całości), art. 44 ust. 2 ustawy o samorządzie pielęgniarów (w zakresie, w jakim zawiera sformułowanie „bez prawa ubiegania się o ponowny wpis”),
- art. 51 ust. 3 ustawy o lekarzach weterynarii (w zakresie, w jakim zawiera sformułowanie „bez prawa ubiegania się o ponowne uzyskanie prawa wykonywania zawodu lekarza weterynarii”),
- art. 55 ust. 2 ustawy o samorządach zawodów budowlanych (przez to, że pomija zasady zatarcia wpisu o ukaraniu karą dyscyplinarną skreślenia z listy członków izby).

Aby dać ustawodawcy czas na dostosowanie stanu prawnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego, utrata mocy obowiązującej przez art. 55 ust. 2 ustawy o samorządach

budowlanych zostaje odroczone o dwanaście miesięcy na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny pragnie jednocześnie podkreślić, iż sama utrata mocy przez powołane wyżej przepisy, zakazujące ubiegania się o ponowny wpis na listę członków samorządu zawodowego lub o ponowne uzyskanie prawa wykonywania zawodu, może nie zapewnić przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją. W systemie prawnym pozostają w dalszym ciągu inne, niezaskarżone w ramach niniejszego postępowania przepisy, które mogą powodować automatyczne i dożywotnie zamknięcie drogi do ewentualnego powrotu do zawodu (np. przez ograniczenie zatarcia kar: por. np. art. 71 ust. 6 ustawy o radcach prawnych, art. 95¹ ust. 5 i 6 prawa o adwokaturze, art. 67 ust. 2 ustawy o rzecznikach patentowych, art. 49 ust. 3 ustawy o samorządzie pielęgniarów, art. 60 ust. 3 ustawy o lekarzach weterynarii). Okoliczność ta (znana również prawu karnemu, zob. np. art. 106a k.k. w brzmieniu obowiązującym od 26 września 2005 r.) może 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 materialnoprawnych 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 wydalenia z zawodu, figurującej bez ograniczenia czasowego w dokumentach samorządowych itd.). Wydaje się zatem, iż realizacja niniejszego orzeczenia może wymagać od ustawodawcy wprowadzenia szerszych zmian systemowych w zakwestionowanych ustawach w zakresie dotyczącym ponownego wpisywania na listy samorządowe osób dyscyplinarnie usuniętych z zawodu zaufania publicznego.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.