

Warszawa, dnia 7 stycznia 2009r.

Stanowisko

Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanego przez Grupę Posłów na Sejm RP Klubu Parlamentarnego „Prawo i Sprawiedliwość”, złożonego Marszałkowi Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej Bronisławowi Komorowskiemu w dniu 17 października 2008r. i przedłożonego do opinii Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa przy piśmie nr PS-331/08 z dnia 13 listopada 2008r. przez Pana Lecha Czapłę Zastępcę Szefa Kancelarii Sejmu.

Polska Izba Inżynierów Budownictwa z analizy projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej szczególnie w odniesieniu do propozycji zmiany art.17 ust.1 oraz dodania w art.65 ust.1a, wywodzi następujące wątpliwości natury merytorycznej i wiążące się z nimi zastrzeżenia na gruncie zasad techniki legislacyjnej oraz wnioski w tym zakresie.

Według projektu ustawy zmiana art.17 ust.1 Konstytucji ma na celu wyeliminowanie wpływu samorządów zawodowych na dostęp do danego zawodu osób, które pragną go wykonywać, czyli potencjalnych konkurentów dotychczasowych członków samorządów. Autorzy projektu ustawy uważają, że orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i praktyka ustawodawcza – zwłaszcza w kontekście egzaminów zawodowych – rozszerzyły granice kompetencji samorządów zawodowych na sferę selekcji kandydatów do zawodu.

W związku z tym twierdzą, że rozwiązaniu tego problemu bez narażania się na zarzut niezgodności z Konstytucją służyć będzie dodanie w art. 17 ust. 1 zdania, iż samorzady zawodowe nie mogą ograniczać wyboru zawodu, co potwierdził ich zdaniem Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 kwietnia 2006r. sygn. K6/06, w którym podtrzymał stanowisko wyrażone w orzeczeniu z 18 lutego 2004r. w sprawie o sygn. P 21/02. Autorzy zmiany Konstytucji w tym zakresie uważają, że koniecznym jest również uściślenie dopuszczalnych granic wolności wyboru zawodu poprzez dodanie w art. 65 Konstytucji nowego ustępu (1a) w brzmieniu: „Jeżeli ustawa uzależnia podjęcie wykonywania określonego zawodu do spełnienia szczególnych warunków, ustalenie ich spełnienia powierza się organowi państwowemu. Osoby aktualnie wykonujące dany zawód nie mogą uczestniczyć w podejmowaniu rozstrzygnięć zapadających w postępowaniu przed tym organem”. Zdaniem Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa uzasadnienie zmiany art. 17 ust. 1 Konstytucji nie daje podstaw merytorycznych i prawnych dla proponowanej regulacji prawnej, a ponadto sama zmiana przepisu jest błędna w świetle systematyki wartości oraz zasad techniki legislacyjnej.

Brak podstaw merytorycznych i prawnych proponowanej regulacji prawnej wynika z istoty samego unormowania art.17 ust. 1 Konstytucji, z którego nie da się wyprowadzić upoważnienia dla samorządów zawodowych do wprowadzenia jakichkolwiek ograniczeń w odniesieniu do wolności wyboru zawodu, zwłaszcza wobec osób spoza korporacji zawodowej zamierzających zdobyć kwalifikacje umożliwiające wybór zawodu, a dopiero w dalszej kolejności – podjąć wykonywanie zawodu zaufania publicznego. Ograniczenia takie muszą być ustanowione w granicach wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji i ze wskazaniem kryteriów, w oparciu o które są wprowadzone.

Unormowanie art. 17 ust. 1 Konstytucji upoważnia samorzady zawodów zaufania publicznego do sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów, która ma być

sprawowana z wyraźnego nakazu ustrojodawcy – w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Zatem każde działanie samorządu zawodowego w zakresie „sprawowania pieczy” podlega konstytucyjnie ukierunkowanej ocenie, dokonywanej z punktu widzenia interesu publicznego i nakierowanej na jego ochronę.

Nadanie jednak 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) oraz objęcie osób wykonujących takie zawody obowiązkiem przynależności do samorządu zawodowego. Podstawą włączenia określonego zawodu do kategorii zawodu zaufania publicznego powinno być zawsze uznanie, że nałożenie ewentualnych ograniczeń nie następuje w celu stworzenia określonej grupie zawodowej przywilejów, lecz ma służyć interesowi publicznemu, a zakres ograniczeń winien być odpowiedni do ochrony tego interesu. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że przepis art.65 ust.1 Konstytucji nakazuje ustawodawcy zapewnić możliwość wyboru zawodu w sposób wolny od zewnętrznej ingerencji w możliwie najszerszym zakresie. Wolność wyboru 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, określona w art. 65 ust. 1 Konstytucji, jest dopuszczalna tylko w wyjątkowych sytuacjach, wyraźnie określonych ustawowo. Nie ulega 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.

Wobec powyższego niezrozumiała jest propozycja posłów dodania do art. 65 Konstytucji ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Jeżeli ustawa uzależnia podjęcie wykonywania określonego zawodu od spełnienia szczególnych warunków, ustalenie ich spełnienia powierza się organowi państwowemu. Osoby aktualnie wykonujące dany zawód nie mogą uczestniczyć w podejmowaniu rozstrzygnięć zapadających w postępowaniu przed tym organem”.

Propozycja ta jest tym bardziej niezrozumiała, że niezależnie przecież od zgłoszonej inicjatywy ustawodawczej: poselskiej, rządowej czy prezydenckiej projekt ustawy musi być przedmiotem prac komisji sejmowej i następnie musi być poddany obradom Sejmu i Senatu.

Co zatem oznacza sformułowanie: „...powierza się organowi państwowemu”?

Czy w pracach rządu, komisji sejmowych, Sejmu i Senatu nie mogą uczestniczyć w podejmowaniu rozstrzygnięć osoby aktualnie wykonujące dany zawód? Czy eliminacja tych osób z całego procesu ustawodawczego lub jego części jest zgodna z konstytucją, a w tym wypadku choćby z art. 31 ust. 3 Konstytucji, bowiem chodzi o określenie ustawowo szczególnych warunków, od spełnienia których uzależnia się podjęcie wykonywania określonego zawodu.

Polska Izba Inżynierów Budownictwa poselską inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany art. 65 Konstytucji uznaje za bezpodstawną i niesłuszną.

W propozycji zmiany art. 65 Konstytucji występuje jeszcze aspekt braku poprawności w zakresie techniki legislacyjnej.

Wolą ustrojodawcy jest, żeby zmiana w kontekście zasady konstytucyjnej określonej w art. 65 ust. 1 Konstytucji, mogła być dokonana jedynie ustawą, a więc ewentualne szczególne warunki, od spełnienia, których uzależnia się podjęcie wykonywania określonego zawodu muszą być

określone w ustawie, a nie przez organ państwowy.

Autorzy zmiany art. 17 ust. 1 Konstytucji wprowadzeniem do treści przepisu zdania w brzmieniu: „Samorządy te nie mogą ograniczać wolności wyboru zawodu”, proponują zbędne ograniczenie. Nie uwzględniają bowiem przyjętej w Konstytucji systematyki wartości i zasad.

Art. 17 znajduje się w rozdziale I Konstytucji pod nazwą: „Rzeczypospolita”, który zawiera fundamentalne wartości i zasady ustrojowe Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji określa zasadę tworzenia samorządów zawodowych osób wykonujących zawody zaufania publicznego.

Natomiast zagadnienie, o którym mowa w zdaniu, które ma być uzupełnieniem art. 17 ust. 1 Konstytucji nie należy do kategorii wartości i zasad przewidzianych dla rozdziału I Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustrojodawca przewidział jednak konieczność wprowadzenia do Konstytucji odpowiednio sformułowanej zasady uwzględniającej to zagadnienie i uczynił to w podrozdziale rozdziału II Konstytucji pod nazwą: „Wolności i Prawa Ekonomiczne, Socjalne i Kulturalne,” właśnie w art. 65 ust. 1 o brzmieniu:

„1. Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa”.

W zrozumieniu problematyki, której dotyczy poselska propozycja zmiany art. 17 ust. 1 Konstytucji znaczenie zasadnicze ma orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w orzeczeniach, o sygnaturach:

K 32/00, K 37/00, P 21/02, K 6/06, K 30/06 i inne.

Z powyższych względów Polska Izba Inżynierów Budownictwa uważa, że zmiana art. 17 ust. 1 oraz art.65 przez dodanie ust.1a Konstytucji według poselskiego projektu ustawy jest bezpodstawna i błędna.

W odniesieniu do propozycji wprowadzenia do Konstytucji nowego art. 61a, Polska Izba Inżynierów Budownictwa uważa, że nie zachodzi potrzeba dalszego poszerzenia prawnych możliwości uzyskiwania informacji o przeszłości, bo takie prawne możliwości zostały już stworzone w obowiązującym stanie prawnym. Dostęp do pełnej wiedzy o przeszłości ma miejsce, a ograniczenia w korzystaniu z prawa do informacji z przeszłości ustanowione są jedynie ze względu na ochronę wiadomości szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa państwa jak i obywateli. Wobec powyższego projekt poselski w zakresie zmiany art. 61 Konstytucji jest nieuzasadniony.

dr inż. Janusz Rymsza
Sekretarz Krajowej Rady PIIB

prof. Zbigniew Grabowski
Prezes Krajowej Rady PIIB