

O możliwości wprowadzania ograniczeń w dostępie do wykonywania zawodu zaufania publicznego

Wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz prawo do wyboru miejsca pracy znajduje oparcie w przepisach ustawy zasadniczej. Szczególnie istotny w tym zakresie jest przepis art. 65 ust. 1 Konstytucji RP [1] gwarantujący każdemu wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Przepis ten nakazuje ustawodawcy zapewnienie możliwości wyboru zawodu i miejsca pracy oraz możliwości wykonywania zawodu w sposób wolny od zewnętrznej ingerencji i w możliwie jak najszerszym zakresie, zastrzegając jednocześnie, że są możliwe wyjątki, które powinna określać ustawa.

Jak słusznie przyjął Trybunał Konstytucyjny, przepis art. 65 ust. 1 Konstytucji RP wyraża pozytywny aspekt wolności pracy i obejmuje możliwość wyboru rodzaju pracy (element kwalifikacyjny), pracodawcy (element podmiotowy) oraz miejsca pracy (element przestrzenny) [2]. Jednak jak zastrzega, pełna wolność pracy to nie tylko brak przymusu, lecz także brak ograniczeń, polegających na uniemożliwieniu podmiotom prawnym wykonywania określonego zawodu czy zatrudnienia, bez przymuszania ich jednocześnie do robienia czegoś innego [3].

Przepis art. 65 ust. 1 Konstytucji RP formułuje więc: z jednej strony nakaz skierowany do ustawodawcy w zakresie zapewnienia możliwości wyboru zawodu i miejsca pracy oraz możliwości wykonywania zawodu w sposób wolny od zewnętrznej ingerencji, w możliwie najszerszym zakresie, z drugiej zaś strony oznacza generalny zakaz adresowany do władz publicznych wprowadzania ograniczeń swobodnego decydowania przez jednostkę o podjęciu, kontynuowaniu i zakończeniu pracy określonego rodzaju, w wybranym zawodzie, miejscu oraz u konkretnego pracodawcy [4].

Istotę treści art. 65 ust. 1 Konstytucji RP w odniesieniu do zawodów zaufania publicznego, czyli także zawodu inżyniera budownictwa [5], Trybunał Konstytucyjny najpełniej wyjaśnił w wyroku z dnia 19 października 1999 r. [6], a powtórzył w wyroku z dnia 2 lipca 2007 r. [7]. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, że „wolność wykonywania zawodu” stanowi jedno z praw jednostki, gwarantowanych postanowieniami rozdziału 2 Konstytucji RP, zatytułowanego „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” [8]. W odniesieniu zaś do tzw. wolnych zawodów treścią wolności wykonywania zawodu jest stworzenie sytuacji prawnej, w której: po pierwsze każdy będzie miał swobodny dostęp do wykonywania zawodu, warunkowany tylko talentami i kwalifikacjami; po drugie będzie miał następnie rzeczywistą możliwość wykonywania swojego zawodu oraz – po trzecie nie będzie przy wykonywaniu zawodu poddany rygorom podporządkowania, które charakteryzują świadczenie pracy.

Jednocześnie Trybunał zastrzega, że jest jednak rzeczą oczywistą, że wolność wykonywania zawodu nie może mieć charakteru absolutnego i musi być poddana reglamentacji prawnej, w szczególności gdy chodzi o uzyskanie prawa wykonywania określonego zawodu, a także wyznaczenie sposobów i metod (ram) wykonywania zawodu, oraz określenie powinności wobec państwa czy samorządu zawodowego [9]. Inaczej mówiąc, konstytucyjna gwarancja „wolności wykonywania zawodu” nie tylko nie jest sprzeczna z regulowaniem przez państwo szeregu kwestii związanych tak z samym wykonywaniem zawodu, jak i ze statusem osób zawód ten wykonujących, ale wręcz zakłada potrzebę istnienia tego rodzaju regulacji, zwłaszcza gdy chodzi o zawód zaufania publicznego [10]. Oczywiście jest też, że takie regulacje mogą wprowadzać różnego rodzaju ograniczenia „wolności wykonywania zawodu”. Z wolnością wykonywania zawodu nie koliduje więc w szczególności ustalanie przez prawo sytuacji prawnej osób wykonujących ten zawód, także w zakresie poddawania ich obowiązkowi uzyskania odpowiedniej licencji potwierdzających kwalifikacje oraz ubezpieczenia i narzucania im obowiązku opłacania składek [11]. Przedmiotowe wymagania odnosi się także do zawodu inżyniera budownictwa, którego wykonywanie jest uzależnione od posiadania uprawnień budowlanych oraz członkostwa w samorządzie zawodowym inżynierów budownictwa, z którym łączy się obowiązek obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody związane w wykonywaniem samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie.

Trybunał Konstytucyjny w przypadku zawodów zaufania publicznego przewidział więc możliwość nakładania ograniczeń, uzasadniając to wymaganiami szczególnej ochrony odbiorców świadczonych w ich ramach usług. Jak słusznie podnosi Trybunał Konstytucyjny, nadanie pewnym zawodom charakteru zawodów zaufania publicznego, w rozumieniu Konstytucji RP, oznacza ustawową dopuszczalność nakładania pewnych ograniczeń w zakresie konstytucyjnej wolności dostępu do zawodu i jego wykonywania oraz objęcie osób wykonujących takie zawody obowiązkiem przynależności do samorządu zawodowego [12]. Konstytucyjnym zadaniem samorządu zawodowego jest bowiem piecza nad właściwym wykonywaniem zawodu zgodnie z jego regulami. Natomiast podstawą włączenia określonego zawodu do kategorii zawodu zaufania publicznego powinno być zawsze uznanie, że nałożenie owych ograniczeń nie następuje w celu stworzenia określonej grupy zawodowej przywilejów, lecz ma służyć interesowi publicznemu, a zakres ograniczeń winien być odpowiedni do ochrony tego interesu [13].

Podobnie analizowane zagadnienie ujmuje się w doktrynie, gdzie podkreśla się, że w zakresie niektórych działań ważną rolę odgrywają indywidualne właściwości osób lub rzeczy, których stwierdzenie decyduje o sytuacji podmiotu na gruncie prawa administracyjnego [14]. W związku z tym, na co wskazał też Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie: *regulacja warunków wykonywania zawodu nie znosi ani nie ogranicza wolności wykonywania zawodu tak długo, jak długo nawiązuje do niezbędnej wiedzy teoretycznej i praktycznej, ewentualnie potwierdzonej formalnie przez egzamin, sprawdzenie, specjalizację, dyplom ukończenia studiów, studiów podyplomowych* [15]. W nauce prawa administracyjnego akty te przyjmuje się określać aktami kwalifikującymi. Materialnoprawną podstawą takich decyzji administracyjnych są ujęte w [16]: *właściwości osób lub rzeczy, jako składniki hipotezy normy, których występowanie rozstrzyga o treści tych aktów, określonej w dyspozycji normy prawnej*.

Należy jednak podkreślić, że ograniczenia wolności wykonywania zawodu są dopuszczalne tylko stosownie do ogólnych zasad wyznaczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP [17]. Przepis ten przewiduje możliwość ograniczenia konstytucyjnych praw oraz wolności wyłącznie w ustawie i tylko wówczas, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie prawa do jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej bądź wolności i praw innych osób. Dodatkowo, jak zastrzega ustawodawca, ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Wymagania z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP można analizować w aspekcie formalnym (jednak istnieje wymaganie, aby te ograniczenia były ustanawiane „tylko w ustawie”) oraz w aspekcie materialnym (ustanawianie ograniczeń jest możliwe wg cytowanego przepisu *tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie ze względu na wskazane w tym przepisie wartości*).

Analizując aspekt formalny, polegający na konieczności wprowadzenia ograniczeń wyłącznie w formie ustawy, należy stwierdzić, że do ustawodawcy zwykłego należy zatem wyraźne określenie przesłanek, od których spełnienia zależy wykonywanie danego zawodu. Przy czym ustawodawca nie może być w tym zakresie arbitralny, ale jest zobowiązany do uwzględniania również interesu innych podmiotów [18]. Ograniczenia te mogą polegać m.in. na wymaganiu posiadania koniecznych kwalifikacji, odpowiedniego stanu zdrowia itp. Wobec powyższego jest niedopuszczalne przekazywanie przez ustawodawcę tak istotnych kwestii do regulowania w aktach rangi podustawowej, tak jak uczynił to ustawodawca w odniesieniu do zawodu inżyniera budownictwa, w którego przypadku zakres uprawnień budowlanych określił w formie rozporządzenia, co zostało słusznie zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lutego 2018 r. [19]. Nie oznacza to jednak generalnego zakazu uregulowania kwestii ograniczeń w zakresie wolności wykonywania zawodu w rozporządzeniu, lecz nakaz, aby zasadnicze elementy regulacji prawnej określała ustawa. Powyższe wynika z faktu, że organy władzy wykonawczej nie mogą wydawać aktów prawnych normujących kwestie ograniczania praw i wolności. W przypadku tej materii ustawa zasadnicza wymaga aktów rangi ustawy, w której powinny być zamieszczone wszystkie zasadnicze elementy regulacji prawnej. Obowiązkiem ustawodawcy jest więc określenie czynności, które mogą wykonywać osoby posiadające

odpowiednie kwalifikacje, a także wskazanie enumeratywnych ograniczeń w ramach powyższych kategorii. W ustawie powinien bowiem zostać wskazany nie tylko pozytywny zakres czynności w ramach wykonywania zawodu, ale muszą być również określone wszelkie jego ograniczenia, które są konieczne i uzasadnione w świetle kryteriów wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP [20]. Zatem, brak w ustawie jakichkolwiek przepisów regulujących zakres wykonywania zawodu i ewentualnych jego ograniczeń czyni niedopuszczalnym delegowanie tej materii do unormowania w akcie rangi podustawowej. Narusza bowiem wówczas zasadę wyłączności ustawy przy ustanawianiu ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnej wolności wykonywania zawodu [21].

Jedynie w wąskim zakresie ustawodawca może przekazać kompetencje w tym przedmiocie organom władzy wykonawczej, uwzględniając standardy konstytucyjne wskazane w utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego. Oznacza to, że zakres materii pozostawionej do unormowania w rozporządzeniu może dotyczyć wyłącznie kwestii technicznych, szczegółowych, podlegających częstym zmianom, które uzupełniają materię ustawową, ale nie są związane z istotą samego ograniczenia [22]. W żadnym wypadku rozporządzenie nie może samoistnie zastępować w tym zakresie ustawy.

W świetle powyższego, zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, jest niedopuszczalne przekazanie do uregulowania w akcie rangi podustawowej kwestii ograniczania praw lub wolności konstytucyjnych. Pamiętać jednak należy, na co zwraca uwagę również Trybunał Konstytucyjny, że wytyczne do wydania rozporządzenia mogą wynikać nie tylko z przepisu będącego delegacją do jego wydania, lecz także z innych przepisów ustawy [23].

Z kolei w płaszczyźnie materialnej sformułowania art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze nawiązują do zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji), stanowiącej nieodłączny element koncepcji państwa prawnego. W odniesieniu do oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności, jest zatem konieczne udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, czy ta regulacja jest niezbędna do ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana oraz czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela [24]. Omawiany przepis szczególnie kładzie nacisk na kryterium „konieczności w demokratycznym państwie” co oznacza, że każde ograniczenie praw i wolności jednostki musi być oceniane przede wszystkim w płaszczyźnie pytania, czy tego samego celu (efektu) nie można było osiągnąć przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych w przypadku obywatela, czyli słabiej ingerujących w sferę jego praw i wolności [25].

Ocena dopuszczalności ograniczeń musi więc opierać się każdorazowo na rozważeniu ich racjonalności i proporcjonalności [26]. Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny orzekając, że wymaganie konieczności jest spełnione, jeżeli są ustanowione ograniczenia zgodne z zasadą proporcjonalności. Oznacza to, że: środki zastosowane przez prawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów; muszą być one niezbędne do ochrony interesu, z którym są powiązane; ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela [27]. Przyjmuje się więc, że uregulowania, uzależniające podjęcie określonych warunków (dotykające przez to

wolności wyboru zawodu), mogą być tylko wówczas usprawiedliwione, gdy przeważające dobro ogółu społeczności wyprzedza dobro pojedynczego obywatela. Jak podnosi się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, przesłanki te mają postać wartości (dóbr) konkurujących z zakresem korzystania przez jednostkę ze swych wolności i praw i wyraźnie korespondują z ujęciem zawartym w art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [28].

Ostatnim warunkiem wprowadzenia ograniczeń, zgodnie z art. 31 ust. 1 Konstytucji RP, jest niedopuszczalność naruszenia istoty prawa konstytucyjnie gwarantowanego [29]. Koncepcja istoty praw i wolności, które nie mogą być naruszone, opiera się na założeniu, że w ramach poszczególnych praw i wolności konstytucyjnych można wyodrębnić pewne elementy podstawowe, bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie może istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe, które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności [30]. Interpretacja zakazu naruszania istoty ograniczanego prawa lub wolności nie powinna więc sprowadzać się jedynie do płaszczyzny negatywnej, lecz należy w nim widzieć również stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania, choćby przykładowo, pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności, który powinien pozostać wolny od ingerencji prawodawcy nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji RP [31].

Podsumowanie

Z zasady Konstytucja RP gwarantuje każdemu prawo do wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz prawa do wyboru miejsca pracy. Jednocześnie zastrzega, że wyjątkowo mogą być wprowadzone ograniczenia tych wolności. Wobec powyższego należy przyjąć, że tak jak w przypadku wszelkich ograniczeń praw i wolności jednostki, jest to możliwe pod warunkiem, że zostaną one ustanowione stosownie do zasad ogólnych określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Podstawowym warunkiem wprowadzenia ograniczeń jest zachowanie formy ustawy. Jednak jak zastrzega Trybunał Konstytucyjny, zasada wyłączności ustawy w odniesieniu do wolności wykonywania zawodu nie powinna być odczytywana nadmiernie rygorystycznie i nie jest *a limine* wykluczone regulowanie ograniczeń na poziomie podstawowym. Rozwiązanie takie należy uznać jednak za dopuszczalne jedynie wówczas, gdy w ustawie znajdują się wszystkie istotne rozstrzygnięcia w tej materii, a do unormowania w rozporządzeniu pozostawiono jedynie zagadnienia ściśle techniczne, o znacznym stopniu szczególności lub podlegające częstym zmianom.

PRZYPISY I WYKORZYSTANE MATERIAŁY

- [1] Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (DzU nr 78, poz. 483).
- [2] Zob. wyroki TK: z dnia 27 marca 2008 r., sygn. akt SK 17/05, OTK-A ZU 2008, nr 2, poz. 29; z dnia 19 października 1999 r., sygn. akt SK 4/99, OTK ZU 1999, Nr 6, poz. 119 oraz z dnia 23 czerwca 1999 r., sygn. akt K 30/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 101.
- [3] Wyrok TK z dnia 2 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 34/98, OTK 1999, nr 5, poz. 94 oraz A. Patulski, Wolność pracy, prawo do pracy, zakaz pracy przymusowej, „Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej” 1995, nr 1, s. 37.

- [4] Por. wyroki TK z: dnia 19 marca 2001 r., sygn. akt K 32/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 50; z dnia 27 marca 2008 r., sygn. akt SK 17/05, OTK-A ZU 2008, Nr 2, poz. 29; z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt K 12/10, OTK ZU 2013, nr 5, poz. 65.
- [5] Zawód inżyniera budownictwa został uznany za zawód zaufania publicznego m.in. w wyroku TK z dnia 24 marca 2015 r., sygn. akt K 19/14, OTK-A 2015 nr 3, poz. 32.
- [6] Wyrok sygn. akt SK 4/99, OTK ZU 1999, nr 6, poz. 119.
- [7] Wyrok sygn. akt K 41/05, OTK ZU 2007, nr 7, poz. 72 i z dnia 23 czerwca 2005 r., sygn. akt K 17/04, OTK ZU 2005, nr 6, poz. 66.
- [8] Wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 33/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 71.
- [9] Por. wyroki TK z: dnia 2 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 20/01, OTK ZU 2002, nr 7, poz. 89 oraz z dnia 7 maja 2002 r., sygn. akt SK 20/00, OTK ZU 2002, nr 3, poz. 29.
- [10] W odniesieniu do cech zawodów zaufania publicznego por. – *Hausner R. i Długosz D.*: Tezy w sprawie zawodów zaufania publicznego (w:) Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu, Warszawa 2002, s. 119, *Tabernačka M.*: Pojęcie zawodu zaufania publicznego, „Acta Universitatis Wratislaviensis” Przegląd Prawa i Administracji 2004, Tom 62, s. 302 oraz *Sarnecki P.*: *Opinia w sprawie wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 2, s. 75-76, *Smarż J.*: Samorząd zawodowy inżynierów budownictwa jako samorząd zawodu zaufania publicznego, Lublin 2013, s. 99 i następane.
- [11] Wyroki TK: z dnia 19 października 1999 r., sygn. akt SK 4/99, OTK ZU 1999, nr 6, poz. 119 oraz z dnia 27 marca 2008 r., sygn. akt SK 17/05, OTK ZU 2008, nr 2, poz. 29.
- [12] *Izdębski H.*: Sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe (tezy) [w:] Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Warszawa 2002, s. 154.
- [13] *Wojtczak K.*: Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego. Poznań 1999, s. 112 oraz wyrok z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06, OTK-A 2006, nr 4, poz. 45.
- [14] Zob. *Dawidowicz W.*: Prawo administracyjne. Warszawa 1987, s. 28.
- [15] Wyrok TK z dnia 23 czerwca 2005 r., sygn. akt K 17/04, OTK ZU 2005, nr 6, poz. 66.
- [16] *Chełmoński A.*: Akty kwalifikacyjne administracji jako przedmiot badań. „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1999, nr 2154, s. 59.
- [17] Zob. np. wyroki TK: z dnia 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06, OTK ZU 2007, nr 7, poz. 75 oraz z dnia 25 lipca 2012 r., sygn. akt K 14/10, OTK ZU 2012, nr 7, poz. 83.
- [18] Wyrok TK z dnia 19 marca 2001 r., sygn. akt K 32/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 50.
- [19] Por. wyrok TK sygn. akt K 39/15, OTK-A 2018, poz. 9 oraz wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02, OTK ZU 2004, nr 2, poz. 9.
- [20] Wyrok TK z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. akt K 39/15, DzU z 2018 r., poz. 352.
- [21] Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 56.
- [22] Wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 16/07, OTK ZU 2008, nr 3, poz. 45.
- [23] Wyrok TK z dnia 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99, OTK ZU 1999, nr 6, poz. 120.
- [24] Wyrok TK z dnia 9 sierpnia 1998 r., sygn. akt K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50, s. 303.
- [25] Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3.
- [26] Wyrok TK z dnia 19 października 1999 r., sygn. akt SK 4/99, OTK ZU 1999, nr 6, poz. 119.
- [27] Wyrok TK z dnia 9 sierpnia 1998 r., sygn. akt K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50, s. 303.
- [28] Wyroki TK: z dnia 19 maja 1998 r., sygn. akt U 5/97, OTK 1998 nr 4, poz. 46 oraz z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. akt K 39/15, DzU 2018 r., poz. 352.
- [29] Wyrok TK z dnia 19 marca 2001 r., sygn. akt K 32/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 50.
- [30] Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3.
- [31] Wyroki TK: z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2 oraz z dnia 2 lipca 2007 r., sygn. akt K 41/05, OTK ZU 2007, nr 7, poz. 72.