

Kiedy prawo staje się obowiązkiem, a uprawnienie przymusem

Wymóg obowiązkowej przynależności do samorządu zawodowego jest konstytucyjnie nieuzasadniony. Jest również sprzeczny z prawem do zrzeszania się. Prawo to bowiem nie jest równoznaczne z przymusem przynależności do stowarzyszenia.

Czy można przymuszać obywateli do zrzeszania się? Czy nie jest to zaprzeczenie wolności? Liczne utrudnienia w wykonywaniu ważnych społecznie zawodów, w szczególności nieuzasadniony konstytucyjnie wymóg obowiązkowej przynależności do samorządu zawodowego oraz pozostająca w ich dyspozycji sankcja dożywotniego pozbawienia prawa do wykonywania zawodu, pozostają w sprzeczności z przyrodzonym prawem człowieka do zrzeszania się. Prawo to nie może być bowiem równoznaczne z przymusem przynależności do stowarzyszenia.

Obowiązkowa przynależność

Trzy ustawy, regulujące podstawy wykonywania zawodów radcy prawnego, adwokata i rzecznika patentowego wprowadzają ów sprzeczny z zasadą wolności zasadę obowiązku przynależności do samorządu. Do samorządu zawodowego radców prawnych, adwokatów i rzeczników patentowych muszą też należeć odpowiedni aplikanci. Także ustawa o biegłych rewidentach i ich samorządzie wyraźnie nakazuje obowiązkową przynależność do samorządu zawodowego. Artykuł 7 ustawy o samorządzie pielęgniarek i położnych nakazuje osobom wykonującym te zawody przynależność do struktur samorządu zawodowego, zaś art. 12 ustawy o izbach lekarskich nakazuje osobom wykonującym zawód lekarza przynależność do struktur samorządu zawodowego (okręgowych izb

lekarskich). Obowiązkowa jest wreszcie przynależność lekarzy weterynarii do okręgowej izby lekarsko-weterynaryjnej, farmaceutów do okręgowej izby aptekarskiej, diagnostów laboratoryjnych do ich samorządu zawodowego. Także osoby wykonujące zawód psychologa i psychologowie stażyści stają się członkami samorządu psychologów z mocy prawa, a przynależność doradców po-

zobawiony swojego prawa do swobodnego zrzeszania się oraz prawa do wykonywania zawodu.

Artykuł 17 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytych wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Ustęp 2 tego przepisu mówi natomiast, że w drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu. Samorządy te nie mogą na-

ka z tego jednak zasada obowiązkowej przynależności do samorządów. Zadaniem samorządów jest reprezentowanie osób wykonujących te profesje oraz pieczę nad należytych wykonywaniem. Reprezentacja w żadnym momencie nie zakłada konieczności obowiązkowej przynależności do samorządu.

Również pieczę nad należytych wykonywaniem zawodu nie zakłada i nie wymaga obowiązkowej przynależności do samorządu. Sprawowanie pieczy – współdecydowanie o dopuszczeniu do zawodu, ustalanie zasad etyki zawodowej czy orzekanie w sprawach odpowiedzialności za postępowanie sprzeczne z prawem, zasadami etyki lub godności zawodu – następuje z mocy wyraźnego postanowienia konstytucyjnego. Konkretyzacja tego zadania samorządu, w szczególności wskazanie instrumentów pieczy i dokładne określenie zasad jej sprawowania ma miejsce w odpowiednich ustawach, a pieczę jako taka sprawowana jest, w myśl konstytucji, w stosunku do osób wykonujących zawód zaufania publicznego, a nie osób należących do samorządu. Stąd dla sprawowania pieczy nie potrzeba obowiązkowej przynależności do korporacji, wystarczy wykonywać dany zawód zaufania publicznego.

Nieproporcjonalna ingerencja

Istotnym argumentem za brakiem obowiązku przynależności do samorządu jest naruszenie istoty konstytucyjnej wolności zrzeszeń. W art. 17 ust. 1 konstytucja zezwoliła jedynie na naruszenie istoty wolności wykonywania zawodu i wolności podejmowania działalności gospodarczej. W konse-

kwencji naruszenie istoty innych wolności, w tym wolności zrzeszania się, nie jest dopuszczalne, a nie ma w konstytucji żadnego innego przepisu, który wyłączałby zastosowanie art. 58 w stosunku do którejś z funkcjonujących w państwie organizacji, w szczególności samorządów. Wolność zrzeszania się jest bowiem fundamentem demokratycznego państwa prawnego oraz warunkiem istnienia społeczeństwa obywatelskiego. W przypadku ustawowego wymogu obowiązkowej przynależności do samorządu dochodzi też do nieproporcjonalnej ingerencji w wolność zrzeszania się.

Przyzwyczajiliśmy się jako Polacy, chyba za bardzo, do pewnych rozwiązań legislacyjnych, które zwalniają nas z poszukiwania nowych metod regulacji. W szczególności współczesnemu państwu, stosującemu doktrynę zajętego pola, trudno jest wycofać się z dziedziny dotychczas objętej regulacją. Za mało natomiast, moim zdaniem, wyrobiliśmy w sobie nawyk bycia wolnymi i poszerzania przestrzeni wolności. Jeśli brak go profesjonalistom, a więc przedstawicielom elit, z dziwną radością broniących swej rzekomej samorządności, trudno oczekiwać tego od zwykłych obywateli. ■

■ JANUSZ KOCHANOWSKI
rzecznik praw obywatelskich



Pełny tekst na:
www.gazetaprawna/rzecznik

Istotnym argumentem za brakiem obowiązku przynależności do samorządu jest naruszenie istoty konstytucyjnej wolności zrzeszeń

datkowych do Krajowej Izby Doradców Podatkowych jest obowiązkowa. Osobom wykonującym zawód architekta, inżyniera budownictwa i urbanisty ustawa nakazuje przynależność do struktur samorządu zawodowego. To samo dotyczy kuratorów sądowych. Wszystkie te zawody, a jest ich w sumie ok. 20, nie mogą być wykonywane poza obowiązkowymi strukturami samorządów zawodowych.

Prawo swobodnego zrzeszania

Państwo nie może przeszkadzać obywatelom w podejmowaniu ich własnych działań, a pozytywnym zadaniem każdej władzy jest pobudzanie, podtrzymywanie oraz uzupełnianie wysiłków tych podmiotów, które nie są w pełni samo-wystarczalne. Nie może być jednak również tak, aby w imię tej słusznej zasady obywatel został

ruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej.

Pojawia się w tym miejscu pytanie, czy przynależność do wyszczególnionych wyżej typów samorządów musi być w świetle konstytucji obowiązkowa. Na ten temat wypowiedział się już Trybunał Konstytucyjny oraz organy międzynarodowe. W dotychczasowych wypowiedziach widać jednak automatyzm i wiązanie z pieczę nad należytych wykonywaniem zawodu obowiązkowej przynależności do samorządu.

Nadzór korporacyjny

Nie kwestionuję ani szczególnych zadań powierzonych przez ustawodawcę samorządom w rozumieniu art. 17 ust. 1 konstytucji, ani faktu, że sprawują one władztwo publiczne w pewnym zakresie. Nie wyini-