



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 23 grudnia 2010 r.

RPO-621132-IV/09/AG

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Cezary Grabarczyk
Minister Infrastruktury
Warszawa

Szanowny Panie Ministrze

Pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na problem niepełnej regulacji prawnej kwestii przedawnienia w zakresie odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych, pośredników w obrocie nieruchomościami oraz zarządców nieruchomości, na gruncie art. 194 ust. 1c ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 z późn. zm.) oraz w zakresie odpowiedzialności zawodowej architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów w świetle art. 52 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001 r., Nr 5, poz. 42 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 194 ust. 1c ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nie wszczyna się postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej, jeżeli do dnia otrzymania przez ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej informacji o zaistnieniu okoliczności mogących stanowić podstawę odpowiedzialności zawodowej upłynęły 3 lata, licząc od dnia zaistnienia tych okoliczności. Niewątpliwie przywołana jednostka redakcyjna ustawy stanowi przejaw czasowego ograniczenia możliwości wszczęcia przez właściwy organ postępowania co do odpowiedzialności zawodowej. Warto przy tym wskazać, iż jest to jedyne ograniczenie czasowe w zakresie możliwości pociągnięcia przedstawiciela danego zawodu do odpowiedzialności zawodowej. Inne przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nie przewidują bowiem regulacji, skutkiem której byłoby zaistnienie negatywnej przesłanki pociągnięcia danej osoby do odpowiedzialności zawodowej, związanej z upływem pewnego okresu od chwili wszczęcia postępowania w tym przedmiocie.

Jednocześnie wypada wskazać, iż art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów stanowi, iż nie można wszcząć postępowania dyscyplinarnego po upływie 3 miesięcy od dnia powzięcia przez okręgowego rzecznika odpowiedzialności zawodowej lub Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej wiadomości o popełnieniu przewinienia jak i wówczas, gdy od chwili popełnienia przewinienia upłynęły 3 lata. Jakkolwiek więc przywołana ustawa przewiduje dwa niezależne terminy przedawnienia odpowiedzialności zawodowej, to jednak oba wskazane ograniczenia czasowe odnoszą się jedynie do samej możliwości wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Także i w tej ustawie nie przewidziano odrębnego terminu przedawnienia w stosunku do możliwości orzekania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej, jeżeli z zachowaniem ustawowych terminów zostało wszczęte postępowanie dyscyplinarne.

Tymczasem należy podkreślić, iż standardem na gruncie przepisów przewidujących odpowiedzialność zawodową (dyscyplinarną) w zakresie innych zawodów regulowanych pozostaje istnienie na poziomie ustawy przynajmniej dwóch terminów przedawnienia. Na gruncie innych ustaw można bowiem wyodrębnić zarówno tzw. przedawnienie możliwości wszczęcia postępowania w zakresie odpowiedzialności zawodowej (dyscyplinarnej) jaki i tzw. przedawnienie możliwości orzekania w zakresie tejże odpowiedzialności. Z tak rozbudowaną regulacją prawną mamy do czynienia przykładowo na gruncie art. 48 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz. U. z 1991 r., Nr 41, poz. 178 z późn. zm.). Zgodnie z art. 48 ust. 1 tejże ustawy nie można wszcząć postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej, jeżeli od chwili popełnienia czynu upłynęły trzy lata, jednak stosownie do treści ust. 4 art. 48 ustawy karalność przewinienia ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęło 5 lat.

Zarysowana problematyka przedawnienia odpowiedzialności zawodowej jest unormowana analogicznie w zakresie zawodu lekarza (art. 64 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich; Dz. U. z 2009 r., Nr 219, poz. 1708), w stosunku do odpowiedzialności zawodowej farmaceutów (art. 56 ust. 3 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich; tekst jednolity: Dz. U. z 2008 r., Nr 136, poz. 856 z późn. zm.), w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (art. 108 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych; Dz. U. z 2001 r., Nr 98, poz. 1070 z późn. zm), odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów (art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze; tekst jednolity: Dz. U. z 2008 r., Nr 7, poz. 39 z późn. zm.), co do odpowiedzialności dyscyplinarnej radców prawnych (art. 70 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych; tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r., Nr 10, poz. 65 z późn. zm), w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokatów (art. 88 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze; tekst jednolity: z 2009 r., Nr 146, poz. 1188 z późn. zm.), czy wreszcie

w odniesieniu do odpowiedzialności dyscyplinarnej członka korpusu służby cywilnej (art. 113 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej; Dz. U. z 2008 r., Nr 227, poz. 1505 z późn. zm.).

Inny, ale zbieżny w skutkach, przejaw ograniczenia czasowego w możliwości wymierzenia sankcji dyscyplinarnych stanowi zaś art. 144 ust. 4 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2005 r., Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.). Zgodnie z przywołanym przepisem prawa karalność czynu uzasadniającego nałożenie kary ustaje z upływem dwóch lat od dnia wszczęcia postępowania. Warto więc podkreślić, iż wskazany przepis uniemożliwia zgodne z prawem kontynuowanie postępowania dyscyplinarnego wobec nauczyciela akademickiego po upływie ściśle oznaczonego okresu.

Ponadto można przywołać szereg regulacji prawnych w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej innych zawodów, które niezależnie od terminu dopuszczalności wszczęcia postępowania przewidują dodatkowy termin, którego upływ skutkuje niemożnością wymierzenia danej osobie kary dyscyplinarnej. Z taką sytuacją mamy do czynienia choćby w ramach art. 135 ust. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 r., Nr 43, poz. 277 z późn. zm.), na gruncie art. 111 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Anty korupcyjnym (Dz. U. z 2006 r., Nr 104, poz. 708 z późn. zm.), w zakresie art. 147 ust. 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r., Nr 29, poz. 154), czy wreszcie w świetle art. 241 ust. 4 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2010 r., Nr 79, poz. 523).

Należy zatem podnieść, iż przywołane regulacje prawne rozróżniają dwa okresy przedawnienia, limitując czasowo zarówno możliwość wszczęcia danego postępowania jak i możliwość jego kontynuowania (możliwość orzekania w zakresie samej odpowiedzialności). Tak ujęty model przedawnienia sprzyja zarówno ochronie słusznych praw osób podlegających odpowiedzialności zawodowej, jak i służy samym celom dyscyplinarnego karania.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich brak w ustawie o gospodarce nieruchomościami oraz w ustawie o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów czasowego ograniczenia w możliwości kontynuowania postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej może niekorzystnie wpływać na sytuację prawną podmiotów uczestniczących w danym postępowaniu w charakterze obwinionych. Postępowanie w zakresie odpowiedzialności zawodowej (dyscyplinarnej) niewątpliwie stanowi przejaw szeroko rozumianego postępowania penalnego, w ramach którego dochodzi do znacznej ingerencji w sferę prawną danego podmiotu. Niezmiernie istotne pozostaje przeto stworzenie ustawowych gwarancji,

zmierzających do zapewnienia rozstrzygnięcia kwestii samej odpowiedzialności zawodowej w ściśle określonym (mierzonym względem obiektywnych wyznaczników) terminie.

Za odbiegające bowiem od standardów państwa prawnego należy uznać sytuacje, w ramach których podmiot prawny pozostaje przez długi okres w niepewności co do treści zapadłego ostatecznie rozstrzygnięcia w zakresie postawionych mu zarzutów. Każdy podmiot prawny winien posiadać możliwość uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia w rozsądnym (z góry oznaczonym) terminie także w przypadku orzekania o odpowiedzialności zawodowej. Potencjalna przewlekłość postępowania w zakresie tejże odpowiedzialności może bowiem stanowić dodatkową prawem nieprzewidzianą dolegliwość w stosunku do osoby uczestniczącej w tymże postępowaniu w charakterze obwinionego.

Z drugiej strony sama długotrwałość w wymierzaniu odpowiedzialności zawodowej zdaje się nie służyć celom, przyświecającym istnieniu w systemie prawa tegoż mechanizmu oddziaływania społecznego. Przedawnienie karalności (orzekania) sprzyja zaś usprawnieniu samego postępowania poprzez wprowadzenie dodatkowego instrumentu skłaniającego organy dyscyplinarne do sprawnego funkcjonowania w ramach prawem przewidzianych procedur. Brak tego rodzaju mechanizmu w regulacjach odpowiedzialności dyscyplinarnej, dotyczącej wskazanych grup zawodowych nie wydaje się znajdować wystarczającego konstytucyjnego uzasadnienia.

W świetle przedstawionych kwestii zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o przedstawienie danych statystycznych, zawierających informacje co do długości trwania postępowań w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych, pośredników w obrocie nieruchomościami oraz zarządców nieruchomości, ze szczególnym uwzględnieniem okresu od formalnego wszczęcia postępowania do chwili wydania przez właściwy organ rozstrzygnięcia, choćby nieprawomocnego. Ponadto będę wdzięczny za rozważenie konieczności podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych, mających na celu pełniejsze urzeczywistnienie wartości konstytucyjnych uzasadniających istnienie w systemie prawa instytucji przedawnienia w zakresie odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych, pośredników w obrocie nieruchomościami oraz zarządców nieruchomości jak i w odniesieniu do odpowiedzialności dyscyplinarnej architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, poprzez wprowadzenie adekwatnych ustawowych terminów, limitujących karalność przewinień zawodowych. Uprzejmie proszę o powiadomienie Rzecznika Praw Obywatelskich o stanowisku, zajęтым przez Pana Ministra odnośnie zagadnienia poruszonego w niniejszym piśmie.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich