



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Warszawa, dnia 4 sierpnia 2023 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. DS.145.513.2023

Data wpływu 09.08.2023

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

W załączeniu przesyłam opinię Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji KRRP z dnia 24 lipca 2023 r. w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP przepisu art. 15 projektu ustawy o ograniczeniu biurokracji i barier prawnych.

Kierownik

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

(-) Prof. dr hab. Rafał Stankiewicz

Załącznik:

1. Opinia prawna Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP przepisu art. 15 projektu ustawy o ograniczeniu biurokracji i barier prawnych.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-WP.002.141.24.2023

Data wpływu 09.08.2023

PREZYDIUM SEJMU Nr _____
w dniu _____
DECYZJA MARSZAŁKA SEJMU
DO DRUKU NR 3502
~~DO CZYTANIA:~~
- NA POSIEDZENIE SEJMU
- DO KOMISJI _____

ORYGINAŁ PRZEKAZANO W DNIU 09.08.2023r.
PODPIS *Chaima Lator*



Kraków, dnia 24 lipca 2023 r.

Opinia

Ośrodka Badań Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

**dot. zgodności z Konstytucją RP przepisu art. 15 projektu ustawy o ograniczeniu
biurokracji i barier prawnych**

1. Przedmiot opinii

Niniejsza opinia prawna została sporządzona na zlecenie Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Izby Radców Prawnych, a jej przedmiotem jest ocena zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.¹ (dalej: Konstytucja) przepisu art. 15 komisijnego projektu ustawy o ograniczeniu biurokracji i barier prawnych (dalej: projekt ustawy) stanowiącego druk sejmowy nr 3502 z dnia 5 lipca 2023 r. (IX kadencja Sejmu).

2. Opiniowana regulacja prawna

Opiniowany art. 15 projektu ustawy przewiduje wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (Dz. U. z 2023 r., poz. 551, ze zm.; dalej: ustawa), które to zmiany polegają na modyfikacji brzmienia art. 3, art. 6 ust. 1 i 2, art. 8d ust. 1 i 2, art. 9 ust. 1, tytułu rozdziału 4, art. 39 oraz art. 45 ust. 1 tej ustawy, a także dodaniu do ustawy nowego przepisu w postaci art. 8f.

Istota projektowanych zmian dotyczy stworzenia możliwości powierzania wykonywania zadań realizowanych dotychczas na zasadzie wyłączności przez samorządy zawodowe architektów oraz inżynierów budownictwa różnym (bliżej nieokreślonych) organizacjom zawodowym, których cele statutowe wiążą się z zadaniami tych samorządów. Przekazywanie tych zadań miałoby następować na mocy decyzji administracyjnej ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa

¹ Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.



(dalej: minister) wyrażającej zgodę na wykonywanie przez te organizacje zadań samorządu zawodowego. Art. 8f, który ma zostać dodany do ustawy przez opiniowany art. 15 projektu ustawy nie określa kryteriów, w oparciu o które miałyby być podejmowana przez ministra wspomniana decyzja, a jedynie zastrzega, że o udzielenie takiej zgody będą mogły ubiegać się organizacje zawodowe posiadające struktury organizacyjne odpowiadające strukturze izby architektów lub izby inżynierów budownictwa. Członkami wspomnianych organizacji zawodowych mogą być wyłącznie osoby spełniające warunki umożliwiające im zrzeszanie się w izbach architektów i inżynierów budownictwa. Projekt przewiduje rozszerzenie prawa wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie na osoby wpisane na listę członków wspomnianych organizacji zawodowych oraz stosowanie do tych organizacji odpowiednio przepisów ustawy. Członkowie organizacji zawodowych, podobnie jak członkowie izb architektów i inżynierów budownictwa, mają podlegać obowiązkowi ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody, które mogą wyniknąć w związku z wykonywaniem samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej za zawinione naruszenie obowiązków, o których mowa w art. 41 ustawy. Zgodnie z projektem ustawy osoby, których odpowiednie kwalifikacje zawodowe zostały uznane na zasadach określonych w przepisach odrębnych i które mogą wykonywać samodzielne funkcje techniczne w budownictwie będą mogły ubiegać się o wpis na listę członków wskazanej przez nich okręgowej izby architektów lub inżynierów budownictwa albo organizacji zawodowej uprawnionej do wykonywania zadań samorządu zawodowego.

W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że „Proponowane zmiany wynikają z potrzeby wprowadzenia nowej, bardziej optymalnej organizacji samorządu zawodowego architektów i inżynierów budownictwa oraz podkreślenia jego roli w codziennym funkcjonowaniu”², a także, że „poszerzą możliwości wykonywania swoich zawodów przez architektów i inżynierów budownictwa i będą miały korzystny wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość”³.

² Zob. s. 35 projektu ustawy, druk sejmowy nr 3502/IX kadencja Sejmu.

³ Zob. s. 36 projektu ustawy, druk sejmowy nr 3502/IX kadencja Sejmu.



3. Istota samorządu zawodowego i jego podstawy ustrojowe

Samorząd zawodowy jest formą decentralizacji władzy publicznej oraz formą partycypacji obywateli w jej sprawowaniu.⁴ Państwo, tworząc samorząd zawodowy, powierza pewnej grupie zawodowej realizację określonych zadań publicznych i wyposaża ją w tym celu w odpowiednie kompetencje władcze. Samorząd zawodowy, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 marca 2015 r., sygn. K 19/14, „upodmiotowia określoną grupę zawodową i umożliwia jej samodzielne rozstrzyganie w określonych granicach o swoich sprawach. W rezultacie sprawuje on władztwo publiczne nad sprawami danej grupy zawodowej. Samorządność zawodowa wykorzystuje energię społeczną, wiedzę fachową i zdolności samoregulacyjne poszczególnych wspólnot dla zapewnienia optymalnej realizacji zadań publicznych. Decentralizacja za pomocą samorządu zawodowego wzmacnia legitymizację administracji publicznej oraz zaufanie obywateli do państwa, umożliwiając zainteresowanym grupom zawodowym udział w podejmowaniu rozstrzygnięć władczych, które ich dotyczą”.

Samorząd zawodowy musi mieć zagwarantowaną samodzielność (samorządność) w wykonywaniu powierzonych mu zadań. Dodatkowo zadania te musi realizować na zasadzie wyłączności, a zatem w sposób zmonopolizowany, z czym wiąże się wymóg przynależności wszystkich osób wykonujących dany zawód do samorządu zawodowego.⁵ To ostatnie ograniczenie warunkuje możliwość działania przez samorząd faktycznie w imieniu wszystkich osób wykonujących dany zawód i w ich interesie, a także gwarantuje efektywność sprawowania pieczy nad należytych wykonywaniem danego zawodu.⁶

⁴ Zob. J. Smarż, *Samorząd zawodowy jako wyraz decentralizacji władzy publicznej*, Samorząd Terytorialny nr 1-2/2021, s. 62-74; S. Wykretowicz, *Rozwój samorządu korporacyjnego jako zdecentralizowanej administracji publicznej*, w: *Z badań nad samorządem zawodowym w Polsce*, red. R. Kmiecik, Poznań 2010.

⁵ Jak wskazuje J. Ciapała, „istotą samorządu zawodowego jest obowiązkowe członkostwo”. Zob. J. Ciapała, *Wpływ aktów prawnych samorządów zawodowych i gospodarczych na konstytucyjne wolności działalności gospodarczej oraz wyboru i wykonywania zawodu. Uwagi w kontekście konstytucyjnego statusu samorządów*, Studia Iuridica Lublinensia nr 22/2014, s. 206. Podobnie S. Wykretowicz stwierdza, że „Przynależność do wspólnoty samorządowej osób wykonujących dany zawód wynika z mocy prawa. Nie można zatem nie należeć do odpowiedniej wspólnoty, jeśli wykonuje się taki zawód, a wykonywanie zawodu poza wspólnotą jest prawnie niedopuszczalne”. Zob. S. Wykretowicz, *Samorząd zawodowy*, w: *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykretowicz, Poznań 2008, s. 64.

⁶ W literaturze wskazuje się, że zadania i kompetencje samorządu zawodowego powinny obejmować w szczególności decydowanie lub przynajmniej współdecydowanie o dopuszczeniu do wykonywania zawodu, wpływ na kształcenie zawodowe, ustalanie zasad etycznych związanych z wykonywaniem zawodu oraz realizowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej. Zob. S. Patyra, *Zadania samorządu radców prawnych w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Radca Prawny. Zeszyty Naukowe nr 2/2022, s. 53.



W polskim porządku prawnym samorząd zawodowy ma swoje silne umocowanie konstytucyjne w treści art. 17 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Przepis ten znajduje się w rozdziale I Konstytucji statuującym podstawowe i najbardziej fundamentalne zasady ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej. Z takiego usytuowania tego przepisu w systematyce Konstytucji doktryna prawa wywodzi wniosek, że samorząd zawodowy stanowi „niezwykle ważną (fundamentalną) instytucję prawną” oraz „jeden z filarów, na których opierać się ma ustrój naszego państwa”.⁷ Ustrojowy charakter samorządów przewidzianych w art. 17 Konstytucji, w tym również samorządu zawodowego, oznacza, że „samorządy te składają się na strukturę instytucjonalną państwa” i tym samym „nie mogą być traktowane jako wyłącznie indywidualna i prywatna sprawa osób zrzeszonych w takich samorządach”.⁸

Samorządność zawodowa jest przejawem działania zasady pomocniczości (subsydiarności), wyrażonej w Preambule do Konstytucji RP, zgodnie z którą obywatelom i tworzonemu przez nie wspólnotom państwo powinno pozostawić jak największe możliwości decydowania o sprawach, które ich dotyczą, a organy władzy publicznej powinny zajmować się tylko tymi problemami, których obywatele i ich wspólnoty nie są w stanie samodzielnie rozwiązać.⁹ Z zasady pomocniczości wynika m.in. zakaz przejmowania przez państwo zadań wspólnot mniejszych, w tym również samorządów zawodowych. W literaturze podkreśla się, że państwo deleguje „zadania publiczne i odpowiednie kompetencje (w tym do korzystania z władztwa państwowego) na samorząd, gdyż uważa, że samorząd wykonuje je lepiej i efektywniej niż scentralizowana i zbiurokratyzowana administracja rządowa. Co więcej, nadzór administracji rządowej nad samorządem możliwy jest tylko w ściśle określonych przez prawo przypadkach, wedle wskazanych przez prawo kryteriów (w zasadzie kryterium legalności) oraz

⁷ M. Szydło, Komentarz do art. 17 Konstytucji RP, w: *Konstytucja RP, t. 1, Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 428

⁸ Ibidem.

⁹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 7; E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsidiarności)*, w: *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998, s. 203 i n.; K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, red. W. Sokolewicz, Wrocław 2007, s. 188 i n.



OSRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

przez oznaczone organy”.¹⁰ Samorząd zawodowy zrzeszający osoby wykonujące dany zawód, niewątpliwie w najwłaściwszy sposób może sprawować pieczę nad należyтым wykonywaniem tego zawodu. W literaturze podkreśla się, że jest to znacznie lepsze rozwiązanie aniżeli odgórne narzucania norm i zasad przez organy władzy publicznej nie zawsze dysponujące profesjonalnym przygotowaniem i rozumieniem specyfiki charakteryzującej daną grupę zawodową.¹¹

Wspomniano już wcześniej, że samorządność zawodowa jest również przejawem zasady decentralizacji władzy publicznej. W tym kontekście nieprzypadkowo art. 17 Konstytucji pojawia się w strukturze rozdziału I niemal tuż po art. 15 Konstytucji wyrażającym zasadę decentralizacji władzy publicznej i zasadę samorządności.¹² O ile jednak ten ostatnim przepis razem z następującym po nim art. 16 Konstytucji ustanawiają zasadę decentralizacji w wymiarze terytorialnym, o tyle art. 17 Konstytucji statuuje tę zasadę w wymiarze rzeczowym (przedmiotowym). Przepis ten rozróżnia dwa rodzaje samorządów, a mianowicie samorzady zawodowe, które zrzeszają osoby wykonujące zawody zaufania publicznego (ust. 1) oraz inne rodzaje samorządów (ust. 2), a zatem zarówno samorzady zawodowe zrzeszające osoby wykonujące inne zawody niż zawody zaufania publicznego¹³, jak również inne samorzady, które nie mają charakteru zawodowego, takie jak samorząd gospodarczy. Tylko jednak samorzady zawodowe zrzeszające osoby wykonujące zawody zaufania publicznego mają konstytucyjnie zdeterminowane funkcje, bowiem art. 17 ust. 1 Konstytucji stanowi, że należy do nich reprezentowanie osób wykonujących zawody zaufania publicznego oraz sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Porównanie treści obu ustępów art. 17 Konstytucji pozwala ponadto na stwierdzenie, że samorzady zawodowe zrzeszające osoby wykonujące zawody zaufania publicznego mogą ograniczać wolność wykonywania zawodu oraz wolność podejmowania działalności

¹⁰ M. Kotulski, *Samorząd zawodowy*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego: księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 377

¹¹ H. Kisilowska, J. Smarż, *Samorzady zawodowe architektów i inżynierów budownictwa. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 52-53.

¹² Zob. E. Tkaczyk, *Samorząd zawodowy w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sejmowy nr 6/2011, s. 62; A. Trubalski, *Samorzady zawodów zaufania publicznego na przykładzie samorządu radców prawnych. Perspektywa konstytucyjnoprawna*, *Studia Iuridica Lublinensia* nr 21/2014, s. 224.

¹³ Podobnie zob. wyrok TK z 24 marca 2015 r., sygn. K 19/14 oraz P. Tuleja, *Komentarz do art. 32*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 79.



gospodarczej osób chcących wykonywać dany zawód zaufania publicznego¹⁴, natomiast inne rodzaje samorządów obu tych wolności nie mogą naruszać. W literaturze podkreśla się, że organy samorządów zawodowych zrzeszających osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, w przeciwieństwie do organów innych samorządów, są „organami władzy publicznej” w rozumieniu Konstytucji, bowiem są one wyposażone we władztwo administracyjne.¹⁵

Istnienie samorządu zawodowego w Rzeczypospolitej Polskiej znajduje swoje uzasadnienie również w innych zasadach ustrojowych wyrażonych w rozdziale I Konstytucji, w szczególności w zasadzie dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji), zasadzie demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasadzie społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji) oraz zasadzie zapobiegania powstawaniu konfliktów społecznych i negocjacyjnego załatwiania spraw spornych (art. 59 Konstytucji).¹⁶ O samorządzie zawodowym wspomina również art. 61 ust. 1 Konstytucji, przyznając obywatelom prawo do informacji publicznej, obejmującej również informację o działalności organów samorządu zawodowego. Samorząd zawodowy jest zatem niewątpliwie w polskim porządku prawnym instytucją o statusie konstytucyjnym, co ogranicza możliwości jego dowolnego kształtowania i modyfikowania przez ustawodawcę.

W literaturze podkreśla się, że „uznanie przez Konstytucję RP zawodów zorganizowanych w samorząd na podstawie art. 17 ust. 1 za zawody zaufania publicznego i ustawowe określenie warunków ich wykonywania jest przejawem działania państwa, mającym na celu zabezpieczenie sytuacji prawnej obywateli. Chodzi tu o obywateli wykonujących zawody zaufania publicznego, jak również korzystających z profesjonalnej działalności osób wykonujących zawody zaufania publicznego”.¹⁷ Również w orzecznictwie Trybunału

¹⁴ Tak też M. Granat, *Uwagi o statusie samorządów zawodowych – reprezentantów osób wykonujących zawody zaufania publicznego*, Gdańskie Studia Prawnicze t. XII/2004, s. 100.

¹⁵ M. Szydło, Komentarz do art. 17 Konstytucji RP, w: *Konstytucja RP ...*, s. 430 i s. 449. W literaturze wskazuje się, że „Samorzady zawodowe architektów oraz inżynierów budownictwa, wykonując powierzone im ustawowo funkcje publiczne, działają jako organy administracji publicznej, władzy publicznej w rozumieniu art. 7 Konstytucji RP”. Zob. H. Kisilowska, J. Smarż, *Samorzady zawodowe architektów i inżynierów budownictwa. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 57.

¹⁶ Na temat różnych ustrojowych podstaw samorządu zawodowego zob. wyrok TK z 7 marca 2012 r., sygn. K 3/10.

¹⁷ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 115. P. Tuleja z kolei wskazuje, że ochrona zawodów zaufania publicznego jest „obowiązkiem wszystkich organów władzy publicznej oraz organów samorządu zawodowego”. Zob. P. Tuleja, Komentarz do art. 32, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 79.



Konstytucyjnego uznaje się, że „zawody zaufania publicznego wymagają szczególnej ochrony odbiorców świadczonych w ich ramach usług”.¹⁸

4. Samorządy zawodowe architektów oraz inżynierów budownictwa

Samorządy zawodowe architektów oraz inżynierów budownictwa zostały utworzone na mocy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów¹⁹, która to ustawa po likwidacji samorządu urbanistów funkcjonuje do dnia dzisiejszego jako wspomniana już wcześniej ustawa o samorządzie zawodowym architektów oraz inżynierów budownictwa.²⁰ Warto jednak zaznaczyć, że starania o utworzenie obu tych samorządów podejmowano już w okresie międzywojennym, a ich efektem był przedstawiony w 1933 r. projekt ustawy o izbie budowlanej, który jednak ostatecznie nie został uchwalony przez parlament.²¹

Powołanie samorządów zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa na mocy wspomnianej wyżej ustawy z 2000 r. stanowiło wyraz przekonania, że oba te zawody mają charakter zawodów zaufania publicznego w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny potwierdził zasadność tego przekonania w wyroku z 24 marca 2015 r., sygn. K 19/14, stwierdzając jednocześnie, że cech zawodu zaufania publicznego nie ma zawód urbanisty.

Charakteryzując zawody architekta i inżyniera budownictwa we wspomnianym wyroku z 24 marca 2015 r., sygn. K 19/14, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że w zakresie obowiązków osób wykonujących każdy z tych zawodów znajdują się w szczególności: projektowanie, sprawdzanie projektów architektoniczno-budowlanych, sprawowanie nadzoru autorskiego, kierowanie budową lub innymi robotami budowlanymi, kierowanie wytwarzaniem konstrukcyjnych elementów budowlanych oraz nadzór i kontrola techniczna nad wytwarzaniem tych elementów, wykonywanie nadzoru inwestorskiego oraz sprawowanie kontroli technicznej utrzymania

¹⁸ Wyrok TK z 19 kwietnia 2006 r., K 6/06.

¹⁹ Dz.U. z 2001 r., Nr 5, poz. 42.

²⁰ Zgodność z Konstytucją likwidacji samorządu urbanistów potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 marca 2015 r., sygn. K 19/14.

²¹ Więcej na ten temat zob. H. Kisilowska, J. Smarż, *Samorządy zawodowe architektów i inżynierów budownictwa. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 17.



obiektów budowlanych. Jednocześnie Trybunał zauważył, że „Choć zakres obowiązków architekta i inżyniera budownictwa może się częściowo pokrywać, to jednak można stwierdzić, że specyfiką pracy architekta jest projektowanie planów budowy, rozbudowy i modernizacji obiektów budowlanych lub ich części, a w szczególności opracowywanie założeń projektu, podejmowanie decyzji dotyczących rozwiązań konstrukcyjnych i materiałowych, plastyczno-przestrzenne opracowywanie projektów, a także projektowanie bezpośredniego otoczenia obiektu i zagospodarowania jego działki. Z kolei do obowiązków inżynierów budownictwa należą takie czynności, jak planowanie i projektowanie obiektów budowlanych, opracowywanie technologii budowy, kontrolowanie i nadzorowanie poszczególnych etapów budowy czy udoskonalanie konstrukcji budynków lub ich fragmentów. Działalność architektów i inżynierów wiąże się także z koniecznością ochrony życia i zdrowia jednostek (zwłaszcza w procesie budowlanym), a zatem dóbr o szczególnym charakterze. Od właściwego przygotowania projektu architektoniczno-budowlanego, a następnie prawidłowego jego wykonania zależy bowiem bezpieczeństwo i zdrowie użytkowników budynku. Architekci i inżynierowie wchodzi również w bezpośrednie relacje z osobami fizycznymi – odbiorcami ich usług. Są nimi z reguły inwestorzy decydujący się na podjęcie określonych prac budowlanych”.

Należy jednocześnie wyjaśnić, że brak członkostwa we właściwej izbie samorządu zawodowego architektów lub inżynierów budownictwa nie wyklucza możliwości wykonywania zawodu odpowiednio architekta lub inżyniera budownictwa, ale możliwość ta znacząco ogranicza. Stosownie do treści art. 6 ust. 1 ustawy członkostwo w samorządzie zawodowym jest bowiem koniecznym warunkiem nabycia przez te osoby prawa wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, gdyż prawo do przysługuje wyłącznie osobom wpisanym na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 października 2010 r., sygn. K 1/09, „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”.



Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że zawody architekta i inżyniera budownictwa są zawodami zaufania publicznego, a utworzone mocą ustawy z 2000 r. samorządy zawodowe zrzeszające osoby wykonujące te zawody podlegają wymogom art. 17 ust. 1 Konstytucji.

5. Zarzuty dotyczące opiniowanej regulacji prawnej

5.1. Naruszenie art. 17 ust. 1 Konstytucji (zasada tworzenia samorządu zawodowego na podstawie ustawy)

Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 Konstytucji samorządy zawodowe mogą być tworzone wyłącznie w drodze ustawy. Wymóg ustawowej formy tworzenia samorządu zawodowego jest również konsekwencją tego, że przymusowość przynależności do samorządu zawodowego, warunkująca możliwość wykonywania określonego zawodu, ogranicza wolność wykonywania tego zawodu oraz może ograniczać wolność podejmowania działalności gospodarczej, a każde ograniczanie wolności konstytucyjnej wymaga zachowania formy ustawowej, stosownie do treści art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wymóg ustawowej formy regulacji jest dodatkowo wyrażony w przepisach statuujących obie wspomniane wolności. Art. 65 ust. 1 Konstytucji stanowi, że wyjątki od zasady, iż każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu musi określać ustawa, a art. 22 Konstytucji przewiduje, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Analiza treści wszystkich tych przepisów prowadzi zatem do wniosku, że wymóg ustawowej formy tworzenia samorządu zawodowego ma swoje silne i wieloaspektowe uzasadnienie konstytucyjne.

Wymóg tworzenia samorządu zawodowego w drodze ustawy nie oznacza tylko i wyłącznie wymogu zapewnienia ustawowych podstaw działania samorządu zawodowego. Samorząd zawodowy nie tylko bowiem musi zostać powołany do życia na mocy decyzji parlamentu wyrażonej w ustawie, ale również na mocy tej samej decyzji parlamentu może być przekształcany w zakresie dotyczącym jego organizacji, zadań i kompetencji oraz zasad działania. Ustawowa forma regulacji musi zatem towarzyszyć wszystkim przekształceniom



samorządu zawodowego, bo one również stanowią element jego „tworzenia” w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji.

W kontekście tego ostatniego przepisu podkreśla się w literaturze, że „Wymóg ustawy oznacza również, że osoby tworzące tego rodzaju grupę społeczną nie mogą w drodze własnych decyzji doprowadzić do uzyskania przez nią statusu samorządu zawodowego, ale też status taki nie może wynikać z żadnego innego, poza ustawą, typu rozstrzygnięć państwowych”.²² Samorządu zawodowego reprezentującego osoby wykonujące zawód zaufania publicznego nie można zatem powołać do życia ani na podstawie porozumienia (umowy) osób prywatnych, które taki zawód wykonują, ani w drodze innych niż ustawa aktów normatywnych czy też aktów indywidualnych, takich jak decyzje administracyjne czy orzeczenia sądowe, nawet gdyby akty te były wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego. Konstytucyjny wymóg tworzenia samorządu zawodowego w drodze ustawy wyklucza bowiem możliwość delegowania tej kompetencji przez ustawodawcę na rzecz innego organu lub innego podmiotu.

Tymczasem opiniowany art. 15 projektu ustawy przewiduje wprowadzenie hybrydowej formy tworzenia samorządów zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa. Hybrydowość ta polega na połączeniu rozwiązań ustawowych i administracyjnych w procedurze tworzenia obu samorządów. Pozostawienie w obrocie prawnym ustawy o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa oznacza bowiem utrzymanie ustawowej formy tworzenia obu samorządów. Jednocześnie jednak wprowadzenie możliwości powierzenia w drodze decyzji administracyjnej wykonywania zadań samorządu zawodowego organizacji zawodowej, której cele statutowe wiążą się z zadaniami tego samorządu, de facto oznacza połączenie z formą ustawową drugiej alternatywnej formy tworzenia samorządu zawodowego, jaką jest forma administracyjna. Organizacja zawodowa wykonująca zadania samorządu zawodowego nie staje się co prawda, w świetle projektowanej regulacji prawnej, częścią organizacji samorządu zawodowego²³, ale osoby wpisane na listę

²² P. Sarnecki, komentarz do art. 17, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 484.

²³ Taki wniosek można wywieść z analizy treści art. 15 projektu ustawy, który przewiduje np. prowadzenie odrębnych list przez izby samorządowe i organizacje zawodowe czy posiadanie odrębnych struktur organizacyjnych. Należy jednak zauważyć, że z takim odczytywaniem treści art. 15 projektu ustawy pozostaje w sprzeczności uzasadnienie projektu, gdzie jest mowa o „włączeniu jej (organizacji zawodowej) w strukturę



członków organizacji zawodowej mają uzyskać status członków samorządu zawodowego. To zaś oznacza, że powierzenie jej zadań samorządu zawodowego na podstawie decyzji administracyjnej wydanej przez wspomnianego wyżej ministra de facto jest czynnością z zakresu tworzenia samorządu zawodowego w znaczeniu podmiotowym (samorządu jako wspólnoty osób wykonujących zawód zaufania publicznego). Stosownie zaś do treści art. 17 ust. 1 Konstytucji monopol na tworzenie samorządu zawodowego ma ustawodawca. Konstytucja nie przewiduje możliwości delegowania tej kompetencji na organ władzy wykonawczej, w tym również na członka rządu, którym jest minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. To zaś oznacza, że art. 15 projektu ustawy w zakresie, w jakim przewiduje współtworzenie samorządów zawodowych architektów i inżynierów budownictwa w drodze decyzji administracyjnej ministra, mocą której powierza się zadania tych samorządów wybranym organizacjom zawodowym, narusza art. 17 ust. 1 Konstytucji i wynikający z tego przepisu wymóg tworzenia samorządu wyłącznie w drodze ustawy.

5.2. Naruszenie art. 17 ust. 1 Konstytucji (zasada realizacji funkcji i zadań samorządu zawodowego wyłącznie przez organizację samorządu zawodowego)

Art. 17 ust. 1 Konstytucji wskazuje dwie zasadnicze funkcje samorządu zawodowego, którymi są reprezentowanie osób wykonujących zawód zaufania publicznego oraz sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez członków samorządu zawodowego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Pierwszą z tych funkcji, tj. reprezentację osób wykonujących zawód zaufania publicznego, samorząd zawodowy realizuje zarówno wobec obywateli i ich organizacji, jak również wobec organów państwa.²⁴ Natomiast druga funkcja, tj. sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego, jest funkcją o cechach władztwa publicznego²⁵, która powinna być realizowana w sposób zapewniający

samorządu". Zob. s. 35 projektu ustawy, druk sejmowy nr 3502/IX kadencja Sejmu. Więcej na ten temat zob. w dalszej części opinii.

²⁴ Zob. wyrok TK z 22 maja 2001 r., sygn. K 37/00.

²⁵ P. Sarnecki, *Radca prawny jako zawód zaufania publicznego* [w:] „Radca Prawny”, nr 4-5/2002, s. 27; M. Kotulski, *Samorząd zawodowy*, w: *Instytucje współczesnego prawa ...*, s. 377, 383.



pierwszeństwo interesu publicznego wobec interesu środowiskowego.²⁶ Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie przyjmuje, że zakres przedmiotowy „pieczy” określa konstytucyjny termin „należyte wykonywanie zawodu”. Wskazuje on, że „pieczę” samorządu zostały objęte te czynności, które należą do zakresu zadań realizowanych w ramach wykonywania zawodu. Tak rozumiana „piecza” nie jest tożsama z „nadzorem” nad należytym wykonywaniem zawodu; jest to pojęcie znacznie szersze, obejmujące między innymi udzielanie wsparcia (pomocy) członkom samorządu w wykonywaniu ich obowiązków, ale także egzekwowanie odpowiedzialności z tytułu nienależytego wykonywania zawodu.²⁷

Samorządy zawodowe wykonują zadania służące realizacji funkcji określonych w art. 17 ust. 1 Konstytucji. Wśród tych zadań znajdują się zarówno zadania o charakterze publicznym, jak i zadania, które mają charakter wewnątrzorganizacyjny samorządu (zadania własne).²⁸ Oba rodzaje zadań wymagają uregulowania ustawowego, jednak w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że „swoboda ustawodawcy wkraczania w granice zadań samorządu nie jest nieograniczona (por. wyrok z 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 149). Mimo że postanowienia Konstytucji nie przesądzają jednego modelu zadań i kompetencji samorządu zawodowego, pozostawiając tym samym ustawodawcy pewną swobodę w jego ukształtowaniu, to konieczne jest, aby prawodawca, określając ten model, zachował istotę <<pieczy>> oraz wypełnił przesłankę sprawowania jej <<w interesie publicznym i dla jego ochrony>>”.²⁹ Dla realizacji wspomnianych wyżej zadań ustawodawca musi wyposażyć samorząd zawodowy w kompetencje umożliwiające podejmowanie konkretnych działań.

Zadania samorządów zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa wymienia art. 8 ustawy, zaliczając do nich w szczególności: 1) sprawowanie nadzoru nad należytym i sumiennym wykonywaniem zawodu przez członków izb; 2) reprezentowanie i ochrona interesów zawodowych swoich członków; 3) ustalanie zasad etyki zawodowej i nadzorowanie jej przestrzegania; 4) nadawanie i pozbawianie uprawnień budowlanych, uznawanie

²⁶ Zob. wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02.

²⁷ Wyrok TK z 14 grudnia 2010 r., sygn. K 20/08.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem.



kwalifikacji zawodowych oraz nadawanie i pozbawianie tytułu rzeczoznawcy budowlanego; 5) współdziałanie z organami administracji rządowej i organami samorządu terytorialnego oraz z innymi samorządami zawodowymi i stowarzyszeniami zawodowymi; 6) współdziałanie w doskonaleniu kwalifikacji zawodowych architektów lub inżynierów budownictwa; 7) zarządzanie majątkiem i działalnością gospodarczą samorządu zawodowego; 8) prowadzenie postępowań w zakresie odpowiedzialności zawodowej i dyscyplinarnej członków samorządów zawodowych; 9) opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących architektury lub budownictwa; 10) organizowanie i prowadzenie instytucji samopomocowych oraz innych form pomocy materialnej członkom samorządów zawodowych; 11) prowadzenie list członków samorządów zawodowych.

Z treści art. 17 ust. 1 Konstytucji wynika, że wykonywanie obu funkcji samorządu zawodowego, a tym samym również wspomnianych wyżej zadań służących realizacji tych funkcji, zastrzeżone jest na zasadzie wyłączności dla samorządu zawodowego. Obie funkcje samorządu zawodowego zostały bowiem w tym przepisie wskazane jako funkcje opisujące istotę samorządu zawodowego. To oznacza, że ani funkcje samorządu zawodowego ani zadania służące realizacji tych funkcji nie mogą być przekazane do wykonywania podmiotom znajdującym się poza strukturą organizacji samorządu zawodowego.

Tymczasem opiniowany art. 15 projektu ustawy przewiduje powierzenie zadań samorządów zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa organizacjom zawodowym, których cele statutowe wiążą się z tymi zadaniami i które nie będą częścią organizacji samorządu zawodowego. Projekt ustawy z jednej strony przewiduje, że członkowie zrzeszeni w tych organizacjach wspólnie z członkami zrzeszonymi w organizacjach samorządu zawodowego (izbach architektów oraz inżynierów budownictwa) będą tworzyć samorzady zawodowe odpowiednio architektów oraz inżynierów budownictwa (art. 3 ustawy w projektowanym brzmieniu). Z drugiej jednak strony do wspomnianych organizacji zawodowych przepisy ustawy o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa mają być stosowane jedynie odpowiednio, stosownie do treści projektowanego art. 8f ust. 5. Organizacje zawodowe zachowają również własną strukturę organizacyjną odrębną od struktury izby architektów lub izby inżynierów budownictwa, w tym odrębne organy okręgowe i krajowe. Innymi słowy,



projekt ustawy włącza członków tych organizacji do wspólnoty samorządowej, ale jednocześnie nie przewiduje włączenia organizacji zawodowej w strukturę organizacji samorządu zawodowego, co oznacza, że organizacja zawodowa będzie wykonywała zadania samorządu zawodowego nie będąc jego częścią. W tym zakresie warto jednak zauważyć, że odmienną tezę, nie znajdującą potwierdzenia w treści art. 15 projektu ustawy, zawiera uzasadnienie do projektu ustawy, gdzie wskazuje się, iż „Wykonywanie zadań samorządu zawodowego przez organizację zawodową i włączenie jej w strukturę samorządu będzie możliwe po wyrażeniu zgody przez ministra”³⁰. Pojawia się w tym fragmencie uzasadnienia wyraźne stwierdzenie, że organizacja zawodowa będzie włączana w strukturę samorządu, choć jednocześnie w dalszej części uzasadnienia projektodawcy wskazują, że izby samorządowe i organizacje zawodowe będą mogły konkurować między sobą, co potwierdza, że organizacje zawodowe jednak nie będą częścią istniejącej struktury samorządu zawodowego.

Takie rozwiązanie jest sprzeczne z treścią art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz istotą samorządu zawodowego. Zadania przypisane przez ustawodawcę samorządowi zawodowemu nie mogą być realizowane przez podmioty pozostające poza strukturą tego samorządu. Samorząd zawodowy z istoty musi reprezentować wszystkie osoby wykonujące dany zawód oraz sprawować pieczę nad należyтым wykonywaniem przez nie zawodu, a umożliwienie niektórym z tych osób zrzeszania się w ramach innych organizacji zawodowych uprawnionych do ich reprezentowania, połączone ze zniesieniem obowiązku przynależności do samorządu zawodowego, oznacza pozbawienie samorządu zawodowego możliwości reprezentowania tych osób oraz sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem przez nie zawodu. Tym samym jest to rozwiązanie, które narusza zarówno zasadę jedności i wyłączności samorządu zawodowego, jak również zasadę zapewnienia samorządowi zawodowemu prawnej możliwości realizacji przypisanych mu przez art. 17 ust. 1 Konstytucji funkcji polegających na reprezentowaniu osób wykonujących zawód zaufania publicznego oraz sprawowaniu pieczy nad wykonywaniem przez nich tego zawodu. Zakwestionowaniem istoty samorządu zawodowego jest przyjęcie, że reprezentuje on jedynie osoby zrzeszone w ramach samorządu i sprawuje pieczę nad wykonywaniem zawodu tylko przez te osoby. Elementem definiującym

³⁰ Zob. s. 35 projektu ustawy, druk sejmowy nr 3502/IX kadencja Sejmu.



pojęcie samorządu zawodowego jest bowiem działaniem w imieniu i w interesie wszystkich osób uprawnionych do wykonywania danego zawodu, w tym ich reprezentowanie oraz sprawowanie pieczy, a nie jedynie działaniem w imieniu i w interesie swoich członków będących tylko częścią grupy osób uprawnionych do wykonywania danego zawodu. To oznacza, że opiniowana regulacja prawna, w razie jej wejścia w życie, uniemożliwiłaby samorządom zawodowym architektów oraz inżynierów budownictwa realizowanie funkcji, które na te samorzady nakłada art. 17 ust. 1 Konstytucji. Stąd należy stwierdzić, że opiniowany art. 15 projektu ustawy narusza wspomniany przepis konstytucyjny, a konkretnie wynikający z niego wymóg realizacji funkcji i zadań samorządu zawodowego wyłącznie przez organizację samorządu zawodowego.

5.3. Naruszenie art. 17 ust. 1 Konstytucji (zasada niezależności i samodzielności samorządu zawodowego) oraz zasady pomocniczości

Powierzenie ministrowi kompetencji do wyrażania w drodze decyzji administracyjnej zgody na wykonywanie przez organizację zawodową zadań samorządu zawodowego architektów lub samorządu zawodowego inżynierów budownictwa narusza również art. 17 ust. 1 Konstytucji w zakresie dotyczącym nadmiernej ingerencji państwa w niezależność i samodzielność samorządu zawodowego, a co za tym idzie również wspomnianą wcześniej zasadę pomocniczości wynikającą z Preambuły do Konstytucji.

Istotą samorządu zawodowego jest możliwość niezależnego i samodzielnego decydowania o sposobie wykonywania danego zawodu oraz czuwanie nad tym, by ustalone standardy wykonywania zawodu były respektowane przez wszystkie osoby zawód ten wykonujące. Samodzielność i niezależność w szczególności sposób powinna być zagwarantowana samorządom zawodowym zrzeszającym osoby wykonujące zawody zaufania publicznego, bowiem te ostatnie powinny być wykonywane w należyty sposób, a zatem z zachowaniem najwyższych standardów świadczenia danych usług. Ingerowanie przez władzę publiczną lub podmioty prywatne w sposób funkcjonowania samorządu zawodowego i ustalony przez samorząd zawodowy sposób wykonywania danego zawodu godzi w istotę samorządu zawodowego. W literaturze podkreśla się, że samorząd zawodowy jest „wyposażony we władztwo samorządowe, będące władztwem zdecentralizowanym, czyli niepodporządkowanym hierarchicznie organom



administracji rządowej, przy czym istotnym atrybutem tego władztwa samorządowego jest fakt legitymizowania go wprost przez obywateli tworzących dany samorząd zawodowy, czyli przez członków określonej korporacji zawodowej”.³¹

Samodzielności samorządu zawodowego należy upatrywać „nie tylko w fakcie całkowitego jego uniezależnienia od państwa, ale także jasnego i precyzyjnego określenia przypadków, kiedy państwo może wkraczać w sferę działalności samorządu. Organy nadzoru mogą bowiem wkraczać w sferę jego działalności wyłącznie w przypadkach określonych ustawami, a kontrola prowadzona jest w oparciu o kryterium legalności. Poza tymi przypadkami państwo nie może wkraczać w sferę działalności samorządu zawodowego”.³² Administracyjny nadzór państwa nad działalnością samorządu zawodowego jest formą nadzoru zdecentralizowanego (weryfikacyjnego), którego celem jest zagwarantowanie, że podmiot nadzorowany będzie korzystał ze swojej samodzielności w sposób zgodny z prawem.³³ W orzecznictwie TK podkreśla się, że nadzór nad działalnością samorządu zawodowego zrzeszającego osoby wykonujące wolny zawód powinien być sprawowany „tylko w niezbędnym zakresie, co wynika z niezależności przypisywanej przedstawicielom tzw. wolnych zawodów i samorządom zawodowym, które ich reprezentują”.³⁴

Zasadę niezależności samorządów zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa potwierdza art. 4 ustawy, z którego wynika, że oba samorządy „są niezależne w wykonywaniu swoich zadań i podlegają tylko przepisom prawa”. Niezależność w wykonywaniu zadań obejmuje m.in. niezależność w zakresie sprawowania nadzoru nad należyty i sumienny wykonywaniem tych zawodów przez członków samorządu, ustalanie zasad etyki zawodowej i nadzorowanie jej przestrzegania, egzekwowanie odpowiedzialności zawodowej i dyscyplinarnej członków samorządu oraz prowadzenie listy tych członków. Samorząd zawodowy, sprawując pieczę nad należytym wykonywaniem danego zawodu, musi mieć zagwarantowaną niezależność i samodzielność w zakresie realizacji wszystkich swoich zadań, które umożliwiają mu efektywne wykonywanie powierzonych mu funkcji.

³¹ M. Szydło, Komentarz do art. 17 Konstytucji RP, w: *Konstytucja RP...*, s. 449.

³² H. Kisilowska, J. Smarż, *Samorzady zawodowe architektów ...*, s. 56-57.

³³ M. Szydło, Komentarz do art. 17 Konstytucji RP, w: *Konstytucja RP...*, s. 450.

³⁴ Wyrok TK z 1 grudnia 2009 r., sygn. K 4/08.



Tymczasem opiniowany art. 15 projektu ustawy powierza ministrowi możliwość pośredniego decydowania o tym, kto będzie mógł wykonywać zawód architekta lub inżyniera budownictwa połączony z prawem wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie oraz w jaki sposób zawód ten będzie wykonywany. Minister, zgodnie z projektowaną regulacją prawną, może bowiem w sposób dowolny i arbitralny wybierać organizacje zawodowe, które otrzymają możliwość wykonywania zadań samorządu zawodowego architektów lub inżynierów budownictwa, a w konsekwencji przez to może włączać do samorządu zawodowego osoby wpisane na listy członków tych organizacji. Organizacje te będą jednocześnie w sposób niezależny od organizacji samorządu zawodowego sprawować pieczę nad wykonywaniem zawodu przez swoich członków wedle ustalonych przez siebie standardów, co oznacza, że minister będzie mógł wybierać takie organizacje, których standardy wykonywania zawodu aprobuje lub chciałby promować. Z uwagi na to, że projekt ustawy nie wprowadza żadnych ograniczeń co do liczby organizacji zawodowych, które mogłyby uzyskać zgodę ministra na wykonywanie zadań samorządu zawodowego, ani co do liczby członków tych organizacji, którzy mogliby dołączyć do samorządu zawodowego architektów lub inżynierów budownictwa, stwierdzić należy, że skala oddziaływania ministra za pomocą wspomnianych decyzji administracyjnych na oba samorzady zawodowe oraz na wykonywanie obu zawodów jest trudna do oszacowania. W skrajnych przypadkach może ona w przyszłości doprowadzić do tego, że większość osób zrzeszonych w obu samorządach zawodowych będzie osobami będącymi członkami organizacji zawodowych, wobec których minister wyraził zgodę na realizację zadań samorządu zawodowego, co prowadzi będzie w sposób nieunikniony do marginalizacji organizacji samorządu zawodowego³⁵ i całkowitej utraty przez nie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu architekta lub inżyniera budownictwa. Tymczasem w literaturze podkreśla się, że „sprawowanie pieczy

³⁵ W skrajnych przypadkach taka marginalizacja mogłaby prowadzić nawet do likwidacji samorządu zawodowego, choć w literaturze wskazuje się, że likwidacja samorządu zawodowego powołanego w trybie art. 17 ust. 1 Konstytucji wymagałaby specjalnego uzasadnienia. Zob. J. Jaworski, P. Sosnowski, *Zniesienie samorządu zawodowego urbanistów. Uwagi na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24.03.2015 r.*, Przegląd Prawa Publicznego nr 6/2016, s. 76.



nad wykonywaniem zawodu jest wartością konstytucyjną, stąd nie może podlegać ograniczeniom ze strony władzy politycznej”.³⁶

Dodać należy, że projekt ustawy nie przewiduje jakiejkolwiek procedury konsultacji ministra z samorządem zawodowym architektów lub inżynierów budownictwa na etapie wyboru organizacji zawodowej, która otrzyma zgodę na wykonywanie zadań samorządu zawodowego. Nie przewiduje również możliwości zakwestionowania przez organizację samorządu zawodowego decyzji administracyjnej wyrażającej taką zgodę. Organizacje samorządu zawodowego nie będą również mogły w jakikolwiek sposób sprawować pieczy nad wykonywaniem zawodu przez osoby wpisane na listy członków organizacji zawodowych. Nie zostały im bowiem przyznane jakiejkolwiek uprawnienia związane z wpisywaniem tych osób na listę prowadzoną przez organizację zawodową czy skreślaniem tych osób ze wspomnianej listy.

Projektowane rozwiązanie narusza również konstytucyjną zasadę pomocniczości, bo włącza organ władzy publicznej (członka rządu) w decydowanie o sprawach, które dotychczas pozostawały w wyłącznej gestii samorządów zawodowych architektów i inżynierów budownictwa. Jednocześnie z uzasadnienia opiniowanego projektu ustawy nie wynika, by odejmowanie decyzji w sprawach dotyczących obu samorządów zawodowych wymagało zaangażowania państwa z uwagi na brak możliwości zajęcia się tymi sprawami przez obywateli i ich wspólnoty.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że opiniowany art. 15 projektu ustawy narusza art. 17 ust. 1 Konstytucji również w zakresie, w jakim przepis ten statuuje zasadę niezależności i samodzielności samorządu zawodowego, a także narusza zasadę pomocniczości wynikającą z Preambuły do Konstytucji.

5.4. Naruszenie art. 17 ust. 1 Konstytucji (zasada obligatoryjnej przynależności do organizacji samorządu zawodowego)

³⁶ S. Patyra, *Zadania samorządu radców prawnych...*, s. 52.



Ustanowienie samorządu zawodowego rodzi obowiązek przynależności do niego wszystkich osób wykonujących dany zawód.³⁷ Obowiązek ten, jak podkreśla się w literaturze, powstaje „z chwilą nabycia prawa wykonywania zawodu, a nie z chwilą rozpoczęcia jego wykonywania”.³⁸ W wyroku z 22 maja 2001 r., sygn. K 37/00, Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd Prokuratora Generalnego wyrażony w tej sprawie, zgodnie z którym „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”

Stąd też w doktrynie wskazuje się, że „Powołanie samorządu zawodowego oznacza stworzenie dla danej grupy zawodowej przymusowej organizacji, wyposażonej w pewne władztwo publiczne, organizacji zamkniętej i o sformalizowanym członkostwie, której członkowie posiadają monopol w wykonywaniu tego zawodu”.³⁹ Co więcej, obligatoryjność członkostwa w samorządzie zawodowym warunkuje możliwość realizacji przez samorząd powierzonych mu funkcji. Gdyby bowiem przyjąć, jak zauważa się w literaturze, że art. 17 ust. 1 Konstytucji RP nie musi oznaczać obowiązkowego członkostwa w korporacjach zrzeszających przedstawicieli zawodów zaufania publicznego, to „samorząd nie mógłby wypełniać swojej podstawowej funkcji konstytucyjnej, czyli nadzoru nad wykonywaniem zawodu. Gdyby samorząd był dobrowolnym stowarzyszeniem, nie mógłby egzekwować uprawnień nadzorczych wobec osób, które do niego nie wstąpiły”.⁴⁰

Opiniowany art. 15 projektu ustawy znosi obowiązek przynależności architektów i inżynierów budownictwa do samorządu zawodowego, tj. izby odpowiednio architektów i inżynierów budownictwa, wprowadzając możliwość wpisania się przez osobę chcącą nabyć

³⁷ Zob. wyrok TK z 18 października 2010 r., sygn. K 1/09. Tak samo zob. S. Wykrętowicz, *Samorząd zawodowy*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2008, s. 64; J. Ciapała, *Wpływ aktów prawnych samorządów zawodowych i gospodarczych na konstytucyjne wolności działalności gospodarczej oraz wyboru i wykonywania zawodu. Uwagi w kontekście konstytucyjnego statusu samorządów*, *Studia Iuridica Lublinensia* nr 22/2014, s. 206.

³⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 116

³⁹ P. Sarnecki, komentarz do art. 17, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 482. Podobnie zob. E. Tkaczyk, *Samorząd zawodowy w świetle Konstytucji...*, s. 63.

⁴⁰ E. Tkaczyk, *Obowiązkowa przynależność do samorządu zawodowego na przykładzie Polskiej Izby Rzeczników Patentowych*, *Przegląd Sądowy* nr 7-8/2011, s. 154.



prawo wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie wedle swojego uznania albo na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego albo na listę członków właściwej organizacji zawodowej realizującej zadania samorządu zawodowego. To oznacza, że prawo wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie przez architektów lub inżynierów budownictwa, po wejściu w życie projektowanych rozwiązań, nie będzie warunkowane członkostwem tych osób w organizacji samorządu zawodowego, bowiem za równorzędne będzie traktowane ich członkostwo w organizacji zawodowej, która uzyskała zgodę ministra na wykonywanie zadań samorządu zawodowego, choć sama nie jest organizacją samorządu zawodowego. Co prawda projektowany art. 3 ustawy włącza członków zrzeszonych w tego rodzaju organizacji zawodowej do samorządu zawodowego architektów lub inżynierów budownictwa, jednak są to osoby nad którymi samorząd zawodowy nie może sprawować pieczy z uwagi na brak ich członkostwa w organizacji samorządu zawodowego, czyli odpowiednio w izbie architektów lub izbie inżynierów budownictwa. Stwierdzić zaś należy, że obowiązek przynależności do samorządu zawodowego obejmuje nie tylko obowiązek przynależności do wspólnoty samorządowej, co wspomniany art. 3 gwarantuje, ale również obowiązek przynależności do organizacji samorządu zawodowego, co warunkuje możliwość bycia reprezentowanym przez tę organizację oraz pozostawania pod pieczę przez nią sprawowaną w zakresie sposobu wykonywania zawodu.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że opiniowany art. 15 projektu ustawy w tym zakresie jest sprzeczny z art. 17 ust. 1 Konstytucji, bowiem narusza zasadę obligatoryjnej przynależności do organizacji samorządu zawodowego architektów i inżynierów budownictwa posiadających prawo wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie.

5.5. Naruszenie art. 7 Konstytucji (zasada działania organów władzy publicznej na podstawie prawa i w jego granicach)

Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Prawo powinno zatem nie tylko ustanawiać kompetencję do działania dla danego organu, ale również być źródłem nakazów i zakazów wyznaczających ramy prawne owego działania. Sformułowana w art. 7 Konstytucji zasada legalizmu ma chronić



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

obywateli i ich wspólnoty przed arbitralnością działania organów państwa oraz gwarantować możliwość poddania tego działania ocenie z punktu widzenia kryterium zgodności z obowiązującym prawem.

Przekazanie przez opiniowany art. 15 projektu ustawy ministrowi kompetencji do powierzania wybranym organizacjom zawodowym do realizacji zadań samorządów zawodowych architektów i inżynierów budownictwa jest przekazaniem blankietowym, bowiem ustawa w żaden sposób nie określa kryteriów, którymi minister powinien się kierować, podejmując decyzję o powierzeniu lub odmowie powierzenia danej organizacji zawodowej wykonywania zadań samorządu zawodowego. Będzie to zatem decyzja całkowicie dyskrecyjna, która dodatkowo nie będzie podlegać jakiegokolwiek kontroli, bo ta w projekcie ustawy nie jest przewidziana.

Nie można przy tym uznać, że kryteria wyboru organizacji zawodowej, której będzie można powierzyć realizację zadań samorządu zawodowego wynikać będą z ustawy, bowiem projekt ustawy precyzuje jedynie ogólne warunki, które musi spełniać organizacja zawodowa, by móc ubiegać się o uzyskanie zgody ministra na wykonywanie zadań samorządu zawodowego. Powinna mieć ona cele statutowe wiążące się z zadaniami samorządu zawodowego (projektowany art. 8f ust. 1 ustawy) oraz strukturę organizacyjną odpowiadającą strukturze organizacji samorządu zawodowego (projektowany art. 8f ust. 3 ustawy). Z projektu ustawy nie wynika jednak, że każda organizacja zawodowa spełniająca te warunki otrzyma pozytywną decyzję ministra zawierającą zgodę na wykonywanie zadań samorządu zawodowego, zwłaszcza że projektowany art. 8f ust. 3 stanowi o możliwości wyrażenia zgody przez ministra („Zgoda [...] może być wyrażona”), a nie o konieczności. Decyzja o wyrażeniu zgody w odniesieniu do konkretnej organizacji zawodowej będzie zatem podejmowana przez ministra, o czym wcześniej była mowa, w sposób całkowicie arbitralny i uznaniowy. To oznacza, że regulacja ta jest sprzeczna z art. 7 Konstytucji, który stanowi, iż organy władzy publicznej powinny działać na podstawie prawa i w jego granicach. Wyrażona w tym przepisie zasada legalizmu nie będzie możliwa do wyegzekwowania w przypadku opiniowanej regulacji prawnej, bowiem ta nie wyznacza granic działania organu, skoro nie precyzuje kryteriów, w oparciu o które miałyby być podejmowana przez ministra decyzja o wyrażeniu zgody lub odmowie wyrażenia zgody



na wykonywanie przez daną organizację zawodową zadań samorządu zawodowego architektów lub inżynierów budownictwa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że opiniowany art. 15 w tym zakresie jest sprzeczny z art. 7 Konstytucji i wynikającym z tego przepisu wymogiem kształtowania kompetencji organów władzy publicznej w sposób wyznaczający przez prawo granice ich realizacji.

5.6. Naruszenie art. 2 Konstytucji (zasady prawidłowej legislacji oraz zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa)

Projektowany art. 8f, który miałby zostać dodany do ustawy przez opiniowany art. 15 projektu ustawy budzi również poważne wątpliwości z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji wynikających z art. 2 Konstytucji i wyrażonej w tym przepisie zasady demokratycznego państwa prawnego. Dodać należy, że zasady prawidłowej legislacji w przypadku wymogu ustawowej regulacji zasad tworzenia samorządu zawodowego mogą być również wywodzone z art. 17 ust. 1 Konstytucji. To w kontekście tego ostatniego przepisu wskazuje się, że przepisy ustawowe określające warunki nabycia prawa do wykonywania danego zawodu „powinny spełniać wymóg dostatecznej określoności co oznacza, że nie powinny być zbyt elastyczne i nie mogą zawierać mało precyzyjnych pojęć i określeń w klasyfikowaniu osób mających uzyskiwać dane uprawnienia zawodowe”.⁴¹

Ani wspomniany art. 8f ani żaden inny przepis projektu ustawy nie definiują pojęcia organizacji zawodowej, a ma ono być kluczowe z punktu widzenia procedury tworzenia samorządu zawodowego architektów i inżynierów budownictwa. Tymczasem w rozumieniu Konstytucji pojęcie organizacji zawodowej jest bardzo szerokie, bowiem stanowi ona formę „innego dobrowolnego zrzeszenia” w rozumieniu art. 12 Konstytucji. Organizacja zawodowa *expressis verbis* wskazana jest również w treści art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji jako podmiot, którego ogólnokrajowy organ jest legitymowany do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyraźnie przy tym rozróżnia się organizacje zawodowe

⁴¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej ...*, s. 116.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

i organizacje samorządu zawodowego. W postanowieniu z 30 maja 2000 r., sygn. U 5/99, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „Pojęcie <<organizacji zawodowej>> jest na gruncie konstytucji niewątpliwie związane z samorządem zawodowym. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego pojęcie <<organizacji zawodowej>> jest szersze od pojęcia <<organizacji samorządu zawodowego>>. Ten drugi typ organizacji winien bowiem spełniać pewne dodatkowe cechy i obejmować może tylko zawody zaufania publicznego.”⁴² Z kolei w postanowieniu z 20 lutego 2001 r., sygn. T 60/00, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pojęcie „organizacja zawodowa” w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji „obejmuje nie tylko samorząd zawodowy, ale również inne organizacje, wśród nich na pewno także stowarzyszenia”. W świetle tej szerokiej definicji należy stwierdzić, że skoro organizacją zawodową jest zarówno organizacja samorządu zawodowego, jak również inna organizacja, która nie jest organizacją samorządu zawodowego, to znaczy, że powierzenie tej ostatniej organizacji zadań samorządu zawodowego będzie zawsze stanowiło formę ograniczenia zakresu zadań wykonywanych przez organizację samorządu zawodowego, co najmniej jeśli chodzi o wyłączność na realizację tych zadań.

Samą zaś organizację zawodową Trybunał Konstytucyjny we wspomnianym postanowieniu z 30 maja 2000 r., sygn. U 5/99, zdefiniował jako organizację, która musi spełniać trzy kryteria: „kryterium podmiotowe (zrzeszać osoby fizyczne), kryterium przedmiotowe (członkowie danej organizacji winni stale i w celach zarobkowych wykonywać jedno lub kilka wyodrębnionych zajęć, które mogą być uznane za zawód) oraz kryterium funkcjonalne (podstawowym celem i funkcją takiej organizacji winno być reprezentowanie interesów całego środowiska, całej grupy zawodowej)”. W przypadku zawodów architekta i inżyniera budownictwa żadna z organizacji zawodowych zrzeszających osoby przynależące do tych zawodów tego ostatniego kryterium nie może spełniać, skoro interesy każdej z tych grup zawodowych reprezentują w chwili obecnej na zasadzie wyłączności samorządy zawodowe odpowiednio architektów i inżynierów budownictwa. Warto zauważyć, że brak kryterium funkcjonalnego był co najmniej kilkakrotnie powodem uznania przez Trybunał, że zrzeszenie osób wykonujących dany zawód nie jest organizacją zawodową w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Przykładowo

⁴² Podobnie zob. postanowienie TK z 20 marca 2002 r., sygn. K 42/01.



w postanowieniu z 30 maja 2000 r., sygn. U 5/99, Trybunał Konstytucyjny zakwestionował możliwość uznania Polskiej Izby Przemysłu Farmaceutycznego i Sprzętu Medycznego „POLFARMED” za organizację zawodową w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji z uwagi na to, że „reprezentuje ona interesy podmiotów w niej zrzeszonych, a nie całej grupy <<zawodowej>> czy nawet grupy analogicznej do grupy zawodowej”. Ten sposób definiowania organizacji zawodowej przez Trybunał Konstytucyjny jest od lat utrwalony w orzecznictwie tego organu. Te same kryteria definicyjne Trybunał zastosował np. w postanowieniu z 9 kwietnia 2002 r., sygn. U 8/01, stwierdzając, że Zrzeszenie Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce nie jest organizacją zawodową w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji m.in. dlatego, że jego celem „jest udzielanie pomocy i informacji członkom zrzeszonym, a nie całej grupie zawodowej. Podstawowym celem i funkcją organizacji zawodowej powinno być reprezentowanie interesów całego środowiska, całej grupy zawodowej, a nie jedynie członków zrzeszonych”.⁴³

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że projektodawca w opiniowanym art. 15 projektu ustawy nie definiuje pojęcia organizacji zawodowej na użytek ustawy, a gdyby przyjąć dla wyjaśnienia tego pojęcia definicję organizacji zawodowej funkcjonującą w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, to należałoby dojść do wniosku, że żadna organizacja zawodowa architektów i inżynierów budownictwa nie mogłaby spełniać kryteriów tej definicji, bowiem zawody te mają swoje samorządy zawodowe i z tego powodu żadne organizacje zawodowe funkcjonujące poza strukturami tych samorządów nie mogą reprezentować interesów całego środowiska odpowiednio architektów i inżynierów budownictwa. To zaś prowadzi do wniosku, że projekt ustawy przyznaje ministrowi możliwość włączenia do samorządu zawodowego organizacji zawodowych, które w praktyce nie istnieją i nie mogą zostać utworzone. Jest to zatem fikcyjna regulacja prawna, która nie może znaleźć zastosowania w praktyce. Tego rodzaju rozwiązania zawarte w projekcie ustawy naruszają zasady prawidłowej legislacji, bo prawo nie może przyznawać organowi kompetencji, co do której z góry wiadomo, że nie będzie mogła być realizowana. Rozwiązanie to narusza również zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa

⁴³ Te same kryteria definiujące organizację zawodową TK stosował np. w postanowieniach: z 20 marca 2002 r., sygn. K 42/01; z 9 listopada 2022 r., sygn. K 26/20.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji, bowiem wprowadza osoby wykonujące zawody architektów i inżynierów budownictwa w błąd co do tego, że mogą oni tworzyć organizacje zawodowe, którym następnie na mocy decyzji ministra będzie powierzane wykonywanie zadań samorządu zawodowego.⁴⁴

Dodać należy, że gdyby organizacji zawodowej nie definiować zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego rozwiniętą na gruncie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji i przyjąć, że organizacją zawodową może być każda organizacja zrzeszająca architektów i inżynierów budownictwa, która doda do swojego statutu cele wiążące się z zadaniami samorządu zawodowego i która posiada strukturę organizacyjną odpowiadającą strukturze izby architektów lub izby inżynierów budownictwa, to w praktyce każda organizacja zrzeszająca architektów i inżynierów budownictwa kryteria te mogłaby spełniać. Skoro jednak członkowie tych organizacji, tj. architekci i inżynierowie budownictwa byłiby zrzeszeni w ramach samorządu zawodowego architektów i inżynierów budownictwa, to pojawia się pytanie, w jakim celu mieliby tworzyć organizację zawodową, która miałaby realizować zadania samorządu zawodowego. Gdyby z kolei przyjąć, że organizacje zawodowe byłyby alternatywą dla samorządu zawodowego i zrzeszałyby architektów i inżynierów budownictwa, którzy nie są wpisani na listę członków odpowiedniej izby samorządu zawodowego, to takie organizacje zawodowe nie mogłyby ubiegać się o przyznanie im możliwości wykonywania zadań samorządu zawodowego, bo wbrew treści projektowanego art. 8f ust. 4 organizacje te nie zrzeszałyby na zasadzie wyłączności osób spełniających warunki określone w art. 5 ust. 1 lub 2 ustawy. Wyjaśnić należy, że ten ostatni przepis wskazuje osoby, które są zrzeszone odpowiednio w izbie architektów i izbie inżynierów budownictwa. O wykonywanie zadań samorządu zawodowego musiałyby zatem ubiegać się organizacje, które albo zrzeszają już osoby wpisane na listę prowadzoną przez organizację samorządu zawodowego albo osoby, które nie wykonują wspomnianych zawodów, bo nie wpisały się na wspomnianą listę, albo osoby, które były na tej liście, a następnie zostały z niej skreślone i tym samym utraciły prawo do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie w ramach zawodu architekta lub inżyniera

⁴⁴ Na temat tego aspektu zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa zob. A. Dębowska, K. Ptak, *Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa*, w: M. Florczak-Wątor, A. Grabowski, *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, Kraków 2021, s. 224 i n.



budownictwa. We wszystkich tych przypadkach zasadność powierzenia takim organizacjom zawodowym zadań samorządu zawodowego jest wątpliwa. W pierwszym przypadku powierzenie zadań samorządu zawodowego organizacji zawodowej, która zrzesza osoby już zrzeszone w ramach danego samorządu zawodowego jest nieracjonalne, a tym samym sprzeczne z zasadami prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji). W przypadku zaś drugim i trzecim zadania samorządu zawodowego, w tym piecza nad należyтым wykonywaniem zawodu, miałyby zostać powierzone osobom, które albo nigdy nie wykonywały tego zawodu albo nie mogą go wykonywać z uwagi na skreślenie z listy prowadzonej przez odpowiednią izbę samorządu zawodowego (np. w ramach kary dyscyplinarnej). Takie rozwiązanie byłoby sprzeczne z istotą samorządu zawodowego, który ma zrzeszać przede wszystkim osoby wykonujące dany zawód, a nie osoby już lub nigdy tego zawodu niewykonyjące.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że opiniowany art. 15 projektu ustawy narusza we wskazanym wyżej zakresie art. 2 Konstytucji, a konkretnie wynikające z tego przepisu zasady prawidłowej legislacji oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa.

5.7. Naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji (zasady równości)

Konstytucyjna zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszelkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących.⁴⁵ Najważniejszym elementem testu realizacji zasady równości jest ustalenie wspomnianej cechy istotnej (relewantnej) z punktu widzenia ocenianej regulacji prawnej. Jest oczywiste, że zakwalifikowanie określonej grupy podmiotów do tej samej klasy (a więc uznanie, że są to „podobne podmioty”) zależy od zastosowanego kryterium; w zależności od „cechy istotnej”, która przyjęta zostanie za podstawę oceny, te same przedmioty mogą być uznane albo za „podobne” (co uzasadni równe ich traktowanie), albo za odmienne (co wyłączy odnoszenie do nich konsekwencji działania zasady równości). Ustalenie owego podobieństwa pozwala w dalszej kolejności na sprawdzenie, czy podmioty podobne są traktowane podobnie w przepisach prawa. Dopiero zaś stwierdzenie, że prawo nie

⁴⁵ Wyrok TK z 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97.



traktuje podmiotów podobnych w sposób podobny, prowadzi do postawienia pytania, czy takie zróżnicowanie jest dopuszczalne w świetle zasady równości.⁴⁶

Zasada równości nie ma bowiem charakteru absolutnego i dopuszczalne mogą być ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych, o ile spełniają one następujące warunki: 1) mają charakter relewantny, tzn. pozostają w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służą realizacji tego celu i treści; 2) są proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) pozostają w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.⁴⁷

Opiniowany art. 15 projektu ustawy kształtuje status prawny samorządów zawodowych architektów i inżynierów budownictwa w sposób odmienny od statusu prawnego innych samorządów zawodowych zrzeszających osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. Te ostatnie samorzady mają bowiem zapewnioną samodzielność, niezależność i wyłączność w zakresie realizacji zadań samorządu zawodowego, podczas gdy samorzady zawodowe architektów i inżynierów budownictwa, stosownie do tego, co wyżej zostało ustalone, tych przymiotów miałyby zostać pozbawione. Co więcej, organizacje samorządów zawodowych architektów oraz inżynierów mają zostać pozbawione faktycznych możliwości reprezentowania wszystkich osób wykonujących te zawody (posiadających prawo wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie) oraz sprawowania pieczy nad wykonywaniem zawodu przez wszystkie te osoby, bowiem projektowane regulacje prawne znoszą obowiązek członkostwa tych osób w izbach samorządu zawodowego odpowiednio architektów oraz inżynierów budownictwa.

Nie ma wątpliwości, że cechą istotną (relewantną) samorządów zawodowych architektów i inżynierów budownictwa oraz samorządów zawodowych zrzeszających osoby wykonujące

⁴⁶ Zob. L. Garlicki, M. Zubik, Komentarz do art. 32, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 107-110; P. Tuleja, Komentarz do art. 32, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej ...*, s. 120-121.

⁴⁷ Orzeczenie TK z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95.



inne zawody zaufania publicznego jest to, że samorządy te podlegają regulacji art. 17 ust. 1 Konstytucji i zobowiązane są do realizacji funkcji samorządu zawodowego wynikających z tego przepisu. Są to zatem podmioty podobne w rozumieniu zasady równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie jednak odmienne uregulowanie organizacji i zasad działania samorządów zawodowych architektów i inżynierów budownictwa nie pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią opiniowanego art. 15 projektu ustawy oraz nie służy realizacji tego celu i treści. Należy przy tym podnieść, że w świetle uzasadnienia do projektu ustawy cele projektowanych regulacji prawnych nie są jasne. Projektodawcy ogólnikowo wskazują, że „Wprowadzenie możliwości zrzeszania się w organizacjach zawodowych oraz dopuszczenie organizacji zawodowej do wykonywania zadań samorządu zawodowego będzie skutkować polepszeniem działań samorządów zawodowych”.⁴⁸ Wskazują przy tym, że projektowane zmiany wprowadzą „swoistą konkurencję między izbami i organizacjami zawodowymi”⁴⁹ oraz będą miały „korzystny wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość”⁵⁰, co stanowi zaprzeczenie idei samorządu zawodowego i w żaden sposób nie koresponduje z jego funkcjami wynikającymi z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca powinien wspierać konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, ale nie powinien czynić tego kosztem samorządów zawodowych, które nie mają statusu podmiotów gospodarczych. Odmienne regulowanie samorządów zawodowych architektów i inżynierów budownictwa w porównaniu z innymi samorządami zawodowymi zrzeszającymi osoby wykonujące zawody zaufania publicznego nie spełnia również przesłanki proporcjonalności, bowiem waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji tych samorządów i zrzeszonych w ich ramach członków nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku ich nierównego traktowania. Trudno również wskazać jakiegokolwiek normy, wartości lub zasady konstytucyjne uzasadniające odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Tego rodzaju norm, wartości i zasad nie przywołują również sami autorzy projektu w jego uzasadnieniu.

⁴⁸ Zob. s. 35 projektu ustawy, druk sejmowy nr 3502/IX kadencja Sejmu.

⁴⁹ Ibidem

⁵⁰ Ibidem, s. 36.



Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że opiniowana regulacja prawna narusza zasadę równości wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

6. Wniosek końcowy

Przedstawiona wyżej analiza prawna prowadzi do wniosku, że art. 15 komisyjnego projektu ustawy o ograniczeniu biurokracji i barier prawnych w zakresie różnych jego fragmentów (wyżej wskazanych) jest niezgodny z:

- 1) Art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz wynikającymi z tego przepisu zasadami:
 - a) tworzenia samorządu zawodowego na podstawie ustawy,
 - b) realizacji funkcji i zadań samorządu zawodowego wyłącznie przez organizację samorządu zawodowego,
 - c) niezależności i samodzielności samorządu zawodowego,
 - d) obligatoryjnej przynależności do organizacji samorządu zawodowego,
- 2) Zasadą pomocniczości (subsydiarności) wynikającą z Preambuły do Konstytucji,
- 3) Art. 2 Konstytucji oraz wynikającymi z tego przepisu zasadami:
 - a) prawidłowej legislacji,
 - b) ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa,
- 4) Art. 7 Konstytucji oraz wynikającą z tego przepisu zasadą działania organów władzy publicznej na podstawie prawa i w jego granicach,
- 5) art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz wynikającą z tego przepisu zasadą równości.

Opracował Prof. dr hab. Monika Florczak-Wątor
Uniwersytet Jagielloński

