



IZBA ARCHITEKTÓW  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KRAJOWA RADA IZBY ARCHITEKTÓW RP

Warszawa, dnia 20 lipca 2023 r.

L. dz. 215/KRIA/2023/w

**Pan**  
**Dariusz Salamończyk**  
**Zastępca Szefa**  
**Kancelarii Sejmu RP**

*Szanowny Panie Ministrze*

W dniu 13 lipca 2023 r. do Krajowej Rady Izby Architektów RP wpłynął projekt ustawy o ograniczeniu biurokracji i barier prawnych (druk sejmowy nr 3502, dalej jako „projekt”) w celu zaopiniowania. Działając na podstawie art. 33 pkt 11 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 551), Krajowa Rada IARP przedstawia uwagi do projektu ustawy.

KRIA RP zauważa na wstępie, że uwagi przedstawione przez samorząd zawodowy architektów mają charakter ogólny, systemowy. W konsekwencji tak istotnych zastrzeżeń, dotyczących niezgodności projektu z przepisami Konstytucji RP, wnosi się o odstąpienie od dalszego procedowania projektu w zakresie art. 15. Omówione niżej propozycje zmian skutkować będą osłabieniem rękojmi należytego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania zawodu.

I. W art. 15 pkt 1 projektu proponuje się, aby samorząd zawodowy architektów tworzyli członkowie zrzeszeni w izbie architektów oraz organizacji zawodowej, o której mowa w art. 8f ust. 1. Obecnie zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (dalej jako: „ustawa”) samorząd zawodowy architektów tworzą osoby zrzeszone w izbie architektów. Proponowana zmiana zmierzać ma więc do rozdzielenia uprawnień samorządu zawodowego na izbę architektów oraz organizacje zawodowe, przy czym projektodawca nie precyzuje formy prawnej tych organizacji zawodowych.

Możliwość tworzenia samorządów zawodowych wynika wprost z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP umiejscowionego wśród zasad ustrojowych (rozdział I Konstytucji RP). Zgodnie z tym przepisem „W drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczęć nad należytych wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Ustawodawca konstytucyjny przewiduje utworzenie samorządu

zawodowego wyłącznie w stosunku do zawodów zaufania publicznego. Nie budzi wątpliwości, że zawód architekta jest zawodem zaufania publicznego. Zatem tylko Izba Architektów jako samorząd zawodowy w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji jest uprawniona do sprawowania pieczy nad wykonywaniem zawodu architekta w szczególności poprzez sprawowane sądownictwa dyscyplinarnego, a tym samym wykonywanie władczych i wiążących działań względem swoich członków. Ustawodawca konstytucyjny nie nadał takiego uprawnienia ani innym samorządom, o których mowa w art. 17 ust. 2, ani organizacjom zawodowym, o którym mowa w art. 12 Konstytucji.<sup>1</sup>

W ustępie 2 art. 17 Konstytucji przewidziano możliwość tworzenia innych samorządów, niezrzeszających jednak osób wykonujących zawody zaufania publicznego. Jak wynika z treści art. 17 ust. 1 Konstytucji utworzenie samorządu zawodowego ma dwa zasadnicze cele. Pierwszy z nich to reprezentacja osób wykonujących zawody zaufania publicznego, drugi zaś to sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Przepis ten stanowi wyraz zasady decentralizacji rzeczowej, w formie powierzenia samorządom zawodowym zadań publicznych o częściowo władczym charakterze skierowanym zawsze tylko do jego członków.<sup>2</sup>

Tworzenie samorządu zawodowego podlega więc ściśle określonym celom ustrojowym, z których najistotniejsze wydaje się sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu. A zatem, jeśli ustawodawca zdecyduje się powołać samorząd zawodowy to zobowiązany jest zagwarantować mu właściwie i skutecznie sprawowanie tej pieczy.<sup>3</sup> W tym celu wskazać musi właściwe ramy organizacyjne samorządu zawodowego, poruszając się jednak zawsze w granicach ustrojowo przekazanych kompetencji określonych podmiotów. Sędziowie TK wskazują, że należyte wykonywanie konstytucyjnych funkcji samorządu zawodowego wymaga zapewnienia mu możliwości nie tylko decydowania o tym, kto może wykonywać dany zawód, ale także kontrolowania sposobu jego wykonywania.<sup>4</sup>

Jedną z cech samorządu zawodowego jest uprawnienie, a niekiedy powinność, ograniczania w pewnym zakresie wolności wykonywania zawodu lub działalności gospodarczej ze względu na cele, dla realizacji których został powołany, zawsze jednak wyłącznie w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony (por. wyrok TK z 19 marca 2001 r., K. 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50).<sup>5</sup> Takie uzasadnione ograniczenia znajdują urzeczywistnienie szczególnie w postępowaniu kwalifikacyjnym i sądownictwie dyscyplinarnym. Jak wynika z ugruntowanego orzecznictwa TK „Sama istota prawna wolności jednostki sprawia, iż jest ona naturalnym atrybutem prawnego statusu jednostki (i pochodną godności człowieka). Nie może być dowolnie i inaczej niż ustawowo ograniczana na rzecz podmiotów publicznych, w tym także – podmiotów samorządowych.”<sup>6</sup> Choć Konstytucja RP wyróżnia wiele form zrzeszania się to jednak formy te nie mają względem siebie konkurencyjnego charakteru, i – co więcej – są „przypisane do realizacji odmiennych celów”.<sup>7</sup> Skoro zaś, co zostało wykazane powyżej, zgodnie z Konstytucją wyłącznie samorząd zawodowy może realizować cel, jakim jest sprawowanie pieczy nad wykonywaniem zawodu, to nadanie takiego uprawnienia innym podmiotom takim jak organizacje zawodowe, stoi w sprzeczności z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

<sup>1</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustrojowe i działalność*, Warszawa 2014, s. 48

<sup>2</sup> P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 17. <https://sip.lex.pl/#!/commentary/587734545/531985/garlicki-leszek-red-zubik-marek-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-tom-i-wyd-ii?cm=URELATIONS> (dostęp: 2023-07-10 12:48).

<sup>3</sup> M. Jackowski, *Ewolucja konstytucyjnego pojęcia pieczy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Palestra 11-12/2013, s. 226.

<sup>4</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2001 r., sygn. K 37/00, OTK 2001, nr 4, poz. 86.

<sup>5</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02, 9/2A/2004, s. 26. Por. również przywołany tam wyrok TK z 19 marca 2001 r., K. 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50.

<sup>6</sup> Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02.

<sup>7</sup> M. Zubik, W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I, wyd. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, art. 12. <https://sip.lex.pl/#!/commentary/587734540/531980/garlicki-leszek-red-zubik-marek-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-tom-i-wyd-ii?cm=URELATIONS> (dostęp: 2023-07-14 15:30).

W art. 15 pkt 1 projektu proponuje się umożliwienie sprawowania pieczy nad wykonywaniem zawodu zaufania publicznego organizacjom zawodowym. Tymczasem organizacje zawodowe nie posiadają możliwości wykonywania zadań o charakterze władczym i przede wszystkim takich, które ograniczać mogą wykonywanie zawodu. W takim stanie konstytucyjnym należy jednoznacznie przyjąć, że organizacjom zawodowym działającym w oparciu o inne niż art. 17 ust. 1 przepisy Konstytucji RP, ustawodawca zwykły (a tym bardziej minister w drodze decyzji administracyjnej) nie może przyznać uprawnień do sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu, a w ramach tego zadania, do ograniczania wolności wykonywania zawodu.

Możliwość tworzenia organizacji zawodowych wynika z art. 12 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji.” Prawo do tworzenia organizacji zawodowej mieści się w swobodzie dobrowolnego zrzeszenia. Organizacje zawodowe, tak samo jak inne rodzaje zrzeszeń pozostających pod ochroną art. 12 Konstytucji charakteryzują się szczególnymi przymiotami, w tym:

1. dobrowolnością przystępowania i należenia;
2. reprezentowaniem partykularnych i fragmentarycznych interesów zbiorowych członków oraz zabieganie o ich uwzględnianie w rozstrzygnięciach władzy publicznej, a także wykonywanie niektórych zadań pożytku publicznego;<sup>8</sup>
3. niemożliwość sprawowania władztwa administracyjnego kształtującego sytuację prawną obywateli.

(1) W zakresie dobrowolnego zrzeszania, odmiennosc organizacji zawodowych oraz samorządu zawodowego wydaje się oczywista i nie wymaga szerszego komentarza. W ugruntowanym już orzecznictwie TK wskazuje, że obowiazek przynależności do samorządu zawodowego wynika z konieczności sprawowania przez te podmioty pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego.<sup>9</sup> W przypadku organizacji zawodowych taki obowiazek nie istnieje, co więcej, nie może istnieć, ponieważ ich ustrojową cechą jest dobrowolność przynależności, zgodnie z art. 12 oraz 59 Konstytucji RP.

(2) Najistotniejszą różnicą pomiędzy samorządem zawodowym a organizacją zawodową jest cel, dla których podmioty te są tworzone. W przypadku organizacji zawodowych jest to reprezentowanie partykularnych interesów zbiorowych członków oraz niekiedy wykonywanie zadań pożytku publicznego. W przypadku samorządów zawodowych jest to sprawowanie pieczy nad wykonywaniem zawodu w celu ochrony interesu publicznego. Samorząd zawodowy w zakresie swoich zadań zawsze ograniczony jest interesem publicznym. Organizacja zawodowa nie podlega takim ograniczeniom.

(3) Organizacje zawodowe nie mogą wykonywać władztwa administracyjnego w postaci pieczy nad wykonywaniem zawodu i tym bardziej nie mogą w ramach tego władztwa ograniczać dostępu do wykonywania zawodu. W przypadku samorządów zawodowych takie władztwo jest emanacją pieczy nad wykonywaniem zawodu i znajduje odzwierciedlenie choćby w wydawaniu decyzji o nadaniu uprawnień czy innych rozstrzygnięciach przyznających dostęp do wykonywania zawodu, orzeczeń w postępowaniu dyscyplinarnym czy prowadzeniu rejestru osób aktualnie wykonujących ten zawód. Wiąże się to

---

<sup>8</sup> M. Zubik, W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I, wyd. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, art. 12. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587734540/531980/garlicki-leszek-red-zubik-marek-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-tom-i-wyd-ii?cm=URELATIONS> (dostęp: 2023-07-14 15:30).

<sup>9</sup> Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A” 2006, nr 4, poz. 45; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2001 r., sygn. K 37/00, OTK 2001, nr 4, poz. 86 i inne.

z koniecznością powierzenia samorządowi zawodowemu zadań o charakterze publicznym, w tym władczych, sprawowanych wobec wszystkich osób wykonujących dany zawód zaufania publicznego.<sup>10</sup>

Już te wskazane wyżej odmienności organizacji zawodowych od samorządu zawodowego jednoznacznie przesądzą o niemożliwości powierzenia im wykonywania zadań samorządu zawodowego, jak proponuje się w art. 15 pkt 4 projektu (dodawany art. 8f ust. 1 ustawy). Niemożliwe jest przypisanie organizacji zawodowej statusu samorządu zawodowego, gdyż sam ten zabieg nie pozbawi jej cech, o których mowa wyżej, a które to cechy kolidują z cechami samorządu zawodowego.

Poza wyraźną sprzecznością z Konstytucją RP proponowane rozwiązanie w oczywisty sposób wpłynęłoby na skuteczność sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu. Oczywistym jest bowiem, że o ile samorząd zawodowy jest zobligowany do ochrony interesu publicznego to organizacje zawodowe takiego obowiązku mieć nie będą. Ich celem będzie zapewnienie możliwości finansowania swojej działalności poprzez stworzenie bardziej konkurencyjnych ram dla wykonywania zawodu architekta. Skoro zarówno struktura, jak i zadania samorządu zawodowego i organizacji zawodowych mają być te same, to konkurencyjność tę organizacje będą mogły zapewnić jedynie poprzez wprowadzenie mniej restrykcyjnych standardów wykonywania zawodu. Pewna grupa członków samorządu zawodowego znajdzie się pod jurysdykcją organizacji zawodowych, które niezwiązane obowiązkiem realizacji interesu publicznego, realizować będą niczym nieograniczony interes swoich członków. Wskazać należy chociażby na sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego przez dwa podmioty. Projektodawca przywołuje jako korzyść proponowanego rozwiązania, „swoistą konkurencję między izbami i organizacjami zawodowymi” (s. 35 uzasadnienia projektu). Konkurencja w sprawowaniu jakiegokolwiek sądownictwa, w tym dyscyplinarnego, przeczy zasadzie równości wobec prawa oraz niezawisłości sądów, w tym dyscyplinarnych, co również może spotkać się z zarzutem naruszenia przepisów Konstytucji. Proponowane przepisy skutkować będą tym, że organizacje zawodowe, w celu zachęcenia nowych członków będą wydawały rozstrzygnięcia na ich korzyść. Nie może tu więc być mowy o bezstronności organu sprawującego takie orzecznictwo. Taka sama uwaga dotyczy wydawania decyzji o nadaniu uprawnień budowlanych.

Proponowana zmiana spowoduje również brak możliwości skutecznego prowadzenia postępowań dyscyplinarnych lub zawodowych. Architekt będący członkiem jednej organizacji zawodowej, w której wszczęto przeciwko niemu postępowanie, będzie mógł wypisać się ze swojej organizacji, co skutkować będzie koniecznością umorzenia postępowania. Jednocześnie nie będzie to stało w sprzeczności z możliwością zapisania się do innej organizacji i dalszego wykonywania zawodu. To zaś spowoduje ograniczenie możliwości skutecznego dochodzenia swoich praw przez osoby korzystające z usług architektonicznych.

II. W następnej kolejności należy odnieść się do proponowanego w art. 15 pkt 4 projektu (dodawany art. 8f ust. 2 i 3 ustawy) rozwiązania zgodnie, z którym minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa wydawać będzie „zgodę na wykonywanie zadań samorządu zawodowego przez organizację zawodową”. Takie rozstrzygnięcie następować ma w drodze decyzji administracyjnej.

Rozwiązanie to stanowi swoistą, niedozwoloną subdelegację dla ministra, mającą na celu reglamentowanie podmiotów sprawujących pieczę nad wykonywaniem zawodu. Zgoda na wykonywanie zadań samorządu zawodowego wyrażana w drodze decyzji stoi w oczywistej sprzeczności z art. 17 ust. 1 Konstytucji, według którego samorząd zawodowy tworzy się w drodze ustawy. W drodze indywidualnego, jednostkowego rozstrzygnięcia ministra nie można powierzyć jakimkolwiek podmiotom zadań samorządu zawodowego, gdyż może nastąpić to tylko w drodze ustawy.

---

<sup>10</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2001 r., sygn. K 37/00, OTK 2001, nr 4, poz. 86.

Zwracamy uwagę, że poza omówionymi wyżej zarzutami o charakterze systemowym, konstytucyjnym, projekt ten w zakresie art. 15 cechuje się licznymi błędami logicznymi, nieokreślonością pojęć oraz niekonsekwencją legislacyjną. To zaś godzi w art. 2 Konstytucji RP i wyrażoną w nim zasadę państwa prawnego oraz wywodzoną z niej zasadę prawidłowej legislacji, w tym określoności prawa.

**Przedstawiona analiza uzasadnia w pełni oczywiste naruszenie przepisów Konstytucji RP, a co za tym idzie odstąpienie od dalszego procedowania projektu w zakresie dotyczącym samorządu zawodowego architektów. Krajowa Rada IARP działając w celu ochrony interesu publicznego negatywnie opiniuje projekt ustawy o ograniczeniu biurokracji i barier prawnych, w zakresie zmian dotyczących samorządu zawodowego architektów (art. 15 projektu).**

*z wyrazami szacunku*

Piotr Fokczyński, Architekt IARP



Prezes Krajowej Rady Izby Architektów RP