

Joanna Smarż

Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu

ORCID: 0000-0002-2450-8162

j.smarz@urad.edu.pl

Samorządy zawodów zaufania publicznego vs. organizacje zawodowe

Wstęp

Uprawnienie do powołania samorządów zawodowych wynika z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP¹. Umożliwia ono tworzenie w drodze ustawy samorządów zawodowych, reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujących pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Samorządy zawodowe tworzone są jedynie dla zawodów o szczególnym charakterze i znaczeniu, określanych mianem zawodów zaufania publicznego. Pojęcie to jest specyficzną konstrukcją prawną, która nie została zdefiniowana prawnie. W związku z tym określeniem cech wyróżniających te zawody zajęły się doktryna² i orzecznictwo³. Nie jest to jednak wystarczające rozwiązanie. Niejasność w kwestii zasad zaliczania konkretnych profesji do tej szczególnej grupy zawodów, jak również brak jednoznacznych kryteriów powoływania samorządów zawodowych powoduje wątpliwości, czy w przypadku konkretnego zawodu istnieje możliwość utworzenia takiego samorządu. Problem ten zyskuje

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

² Por. np. J. Smarż, *Relacja pojęć „wolny zawód” i „zawód zaufania publicznego”, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, cz. I*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4, s. 259–272; eadem, *Relacja pojęć „wolny zawód” i „zawód zaufania publicznego”, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, cz. II*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 1, s. 161–174; J. Hausner, D. Długosz, *Tezy w sprawie zawodów zaufania publicznego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka 8 kwietnia 2002 r.*, Warszawa 2002, s. 119; M. Tabernacka, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. 62, nr 2663, s. 302; P. Sarnecki, *Opinia w sprawie wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 2, s. 75–76.

³ Wyrok TK z 24 marca 2015 r., sygn. akt K 19/14, Legalis nr 1200645.

na znaczeniu w obliczu rosnącego zainteresowania różnych grup zawodowych powołaniem dla nich samorządów zawodowych. Co więcej, ustawodawca, wykorzystując brak precyzyjnych regulacji, podejmuje próby tworzenia – obok samorządów zawodowych – przykładowo organizacji zawodowych, którym chciałby przyznać uprawnienia samorządu zawodowego. Sytuację taką należy ocenić jako niedopuszczalną.

Celem artykułu jest wykazanie, że próba tworzenia innych podmiotów, w tym organizacji zawodowych, które miałyby realizować analogiczne zadania jak samorządy zawodowe, jest niezgodna z Konstytucją RP. Analiza tytułowego zagadnienia zostanie przeprowadzona przy wykorzystaniu metody dogmatycznoprawnej.

Zasady tworzenia samorządów zawodowych

Samorządy zawodowe swoje źródło czerpią z ustawy zasadniczej, która w art. 17 ust. 1 upoważnia ustawodawcę do powołania samorządu zawodowego dla danego zawodu zaufania publicznego. Mimo tak silnego umocowania samorządów zawodowych ich powołanie pozostaje w gestii ustawodawcy, który ma możliwość, a nie obowiązek utworzenia samorządu zawodowego dla określonego zawodu zaufania publicznego⁴. Ustawodawca, decydując, czy dany zawód powinien być uznany za zawód zaufania publicznego, kieruje się potrzebą nadzoru nad jego wykonywaniem oraz znaczeniem takiego nadzoru dla ochrony interesu publicznego. Jednak wskazana swoboda ustawodawcy nie ma charakteru absolutnego. Określenie w ten sposób danej profesji odpowiadać musi zarówno wyobrażeniom społecznym, jak również być zgodne z wypracowaną zasadą definiowania tych zawodów przyjętą w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w doktrynie.

W przypadku pozytywnej decyzji o utworzeniu samorządu ustawodawca tworzy go na mocy ustawy, która precyzuje jego kompetencje, strukturę oraz zasady działania. Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do obszarów, w których samorządy zawodowe wykonują zadania z zakresu administracji publicznej. Zgodnie bowiem z fundamentalną zasadą państwa prawa, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że ich kompetencje nie można domniemywać, lecz muszą wynikać z przepisów prawa⁵.

Obecnie w Polsce w drodze ustawy utworzono kilkanaście samorządów zawodowych, które wykonują zadania określone w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Analiza obowiązujących w tym zakresie przepisów wskazuje, że wszystkie

⁴ Wyrok TK z 30 listopada 2011 r., sygn. akt K 1/10, Legalis nr 395049.

⁵ Postanowienie TK z 9 maja 2005 r., sygn. akt Ts 216/04, Lex nr 195289; wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06, Lex nr 182500.

te samorządy zawodowe powstały na podstawie decyzji władzy ustawodawczej wyrażonej w ustawie. Zgodne jest to w dotychczasową wieloletnią praktyką konstytucyjną, jak i z treścią art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, w którym wskazano, że decyzja o tym, jakie samorządy zawodowe zostaną powołane, leży wyłącznie w kompetencji organów władzy ustawodawczej.

Zadania samorządów zawodowych

Samorządy zawodowe są niezależne w wykonywaniu swoich zadań i podlegają tylko przepisom prawa, ale samodzielność ta nie ma charakteru absolutnego⁶. Dlatego też określenie katalogu zadań i kompetencji samorządów zawodowych jest jednym z najistotniejszych zagadnień związanych z ich funkcjonowaniem.

Konstytucja RP wskazuje na dwoistość zadań realizowanych przez samorządy zawodowe. Z jednej strony samorząd zawodowy ma wykonywać zadania o charakterze korporacyjnym, tj. reprezentować osoby wykonujące zawód zaufania publicznego⁷. Z drugiej zaś strony właśnie jako zespół zadań publicznych, *ratio* tworzenia samorządu zawodu zaufania publicznego, ma on sprawować pieczę nad należytym wykonywaniem zawodu, w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony⁸. Dlatego też samorząd zawodowy powinien kierować się nie tylko interesem zrzeszonych w nim osób, ale przede wszystkim interesem publicznym⁹.

Problem powstaje jednak przy ocenie priorytetu wskazanych zadań¹⁰, chociaż, jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, obie funkcje są jednakowo ważne, dlatego samorząd zawodowy ma zmierzać do ich uzgodnienia z interesem publicznym przez samych zainteresowanych¹¹. W kolejnym jednak orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny¹² wskazuje, że ustawodawca w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP poprzez wyartykułowanie wymogu działania samorządu „w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony” nie pozostawia wątpli-

⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 20/08, Legalis nr 995292; postanowienie TK z 16 marca 2016 r., sygn. akt Tw 26/15, Legalis nr 1430382.

⁷ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2012, Legalis, komentarz do art. 17; J. Smarż, *Samorządy zawodowe jako wspólnota osób wykonujących ten sam zawód*, „Studia Administracyjnoprawne” 2024, nr 65, s. 505–514.

⁸ J. Mrozek, *Samorząd zawodowy a pojęcie administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 2; J. Smarż, *Zakres konstytucyjnej pieczy nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 5(69), s. 93–108.

⁹ S. Bułajewski, *Konstytucyjne źródła funkcjonowania samorządu zawodowego doradców podatkowych w Polsce*, „Studia Iuridica Toruniensi” 2016, t. XX, s. 27.

¹⁰ E. Gierach, *Dostęp do wykonywania prawniczych zawodów zaufania publicznego w świetle orzecznictwa TK*, „Zeszyty Prawnicze Biuro Analiz Sejmowych” 2009, nr 3–4, s. 13–14.

¹¹ Wyrok TK z 22 maja 2001 r., sygn. akt K 37/00, Legalis nr 49846.

¹² Wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02, Legalis nr 61026.

wości do co priorytetowego traktowania interesu publicznego w ramach sprawowanej pieczy. Dotyczy to również relacji interesu publicznego do środowiskowego interesu konkretnej grupy zawodowej. Obowiązuje tu zatem pierwszeństwo interesu publicznego.

W związku z powyższym samorządy zawodowe wyposażone są we władztwo administracyjne, czyli zdolność do wykonywania zadań publicznych¹³. To właśnie publicznoprawny zakres działań samorządu zawodowego decyduje o jego istocie i wyróżnia go spośród innych organizacji o charakterze typowo zrzeszeniowym¹⁴.

Przyznanie takich kompetencji ma na celu realizację konstytucyjnego obowiązku sprawowania pieczy nad określonym zawodem. Powstanie samorządu zawodowego zawodu zaufania publicznego jest więc uzależnione od racjonalnych przesłanek, w tym także od oceny, czy dany samorząd będzie w stanie właściwie wypełniać obowiązek konstytucyjnej pieczy nad wykonywaniem zawodu zaufania publicznego. Tworząc samorząd zawodowy, ustawodawca rezygnuje bowiem z części swoich uprawnień władczych, przekazując je samorządowi.

Z uwagi na przyznane samorządom zawodowym zadania, mogą one – a w niektórych sytuacjach wręcz powinny – ograniczać w pewnym zakresie wolność wykonywania zawodu ze względu na cele, do realizacji których zostały powołane¹⁵. Dopuszczalne ograniczenia wynikają z charakteru samorządów¹⁶. Ograniczenia takie muszą wynikać jednak z ustawy oraz pozostawać w granicach ograniczeń, jakie dopuszcza enumeratywne wyliczenie przesłanek wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP¹⁷.

Niezwykle istotne jest więc sprecyzowanie przez ustawę podstawowych zadań tych podmiotów. W najszerszym ujęciu celem samorządu zawodowego, jak wynika literalnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, jest ochrona interesu publicznego. Cecha ta pociąga za sobą obowiązek przynależności do samorządu zawodowego wszystkich osób, które wykonują określone zawody. Przynależność ta jest obligatoryjna i wynika z mocy prawa¹⁸.

¹³ S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań 2008, s. 61.

¹⁴ R. Kmiecik, *Formy organizacyjne samorządu w III Rzeczypospolitej*, [w:] R. Kmiecik (red.), *Polska w XX wieku. Politologiczna charakterystyka dokonań i perspektyw rozwoju*, Poznań 2000, s. 207.

¹⁵ Wyroki TK z 19 marca 2001 r., sygn. akt K 32/00, Legalis nr 49668 i z 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02, Legalis nr 61026.

¹⁶ P. Sarnecki, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja, wybory, parlament*, Warszawa 2000, s. 153.

¹⁷ J. Smarż, *O możliwości wprowadzania ograniczeń w dostępie do wykonywania zawodu zaufania publicznego*, „Inżynieria i Budownictwo” 2019, nr 5, s. 246–248.

¹⁸ Eadem, *Charakter członkostwa w samorządach zawodowych w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4(74), s. 193–205.

Propozycja powołania organizacji zawodowych dla zawodów posiadających już samorząd zawodowy

Jak wynika z dotychczasowej analizy, funkcjonujące obecnie samorządy zawodowe utworzone zostały na podstawie ustawy, zaś upoważnienie do ich powołania wynika z aktu najwyższego rzędu, czyli Konstytucji RP. Nie zniechęca to niestety ustawodawcy od podejmowania inicjatyw w zakresie tworzenia „konkurencyjnych” podmiotów, mających wykonywać zadania analogiczne jak samorząd zawodowy. Takie rozwiązanie zaproponował ustawodawca m.in. w projekcie ustawy z dnia 5 lipca 2023 r. o ograniczeniu biurokracji i barier prawnych¹⁹. Na szczęście wskazany projekt nie został uchwalony. Warto jednak zwrócić uwagę na niebezpieczeństwa z tym związane.

W art. 15 wskazanego projektu zaproponowano dokonanie zmian prawnych w ustawie regulującej funkcjonowanie dwóch samorządów zawodowych: architektów i inżynierów budownictwa²⁰. Projektodawca rozważał rozwiązania, zakładające, że dla dwóch zawodów zaufania publicznego, tj. zawodu architekta i inżyniera budownictwa, będą powołane dualistyczne organy – odpowiednio samorząd zawodowy architektów i inżynierów budownictwa oraz jednocześnie organizacje zawodowe zrzeszające przedstawicieli tych zawodów – odpowiednio architektów i inżynierów budownictwa. Ponadto wskazano, że wszystkie zadania mają być wykonywane jednocześnie przez samorządy zawodowe oraz organizacje zawodowe.

W zupełnie jednak inny sposób podmioty te miałyby być tworzone – samorządy zawodowe w drodze ustawy, jak wymaga tego Konstytucja RP, natomiast organizacje zawodowe – na podstawie zgody właściwego ministra w drodze decyzji administracyjnej wydanej na wniosek takiej organizacji. Zaproponowane rozwiązanie należy uznać za niezgodne z Konstytucją RP i to z kilku powodów.

Przede wszystkim projekt ustawy w niedopuszczalny sposób przekazywał kompetencje władzy ustawodawczej ministrowi. Miałby on decydować w drodze decyzji administracyjnej o wykonywaniu zadań samorządu zawodowego architektów i samorządu zawodowego inżynierów budownictwa przez bliżej nieokreślone organizacje zawodowe, które strukturalnie nie wchodziłyby do samorządu zawodowego. Pamiętać jednak należy, że Sejm nie może powierzyć władzy wykonawczej kompetencji, które Konstytucja RP zastrzega dla władzy ustawodawczej²¹. Stanowiłoby to naruszenie konstytucyjnej zasady trójpodziału i równoważenia się władz, co wynika z art. 10 Konstytucji RP.

¹⁹ Druk sejmowy nr 3502 z dnia 5 lipca 2023 r., Sejm RP IX kadencji.

²⁰ Samorządy te działają na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (Dz.U. z 2023 r., poz. 551).

²¹ Wyrok TK z 26 marca 2013 r., sygn. akt K 11/12, Legalis nr 624026.

Ponadto Konstytucja RP w art. 17 ust. 1 stanowi wprost, że aktem bezpośrednio kreującym samorząd zawodowy powinna być ustawa, a zatem nie może to być decyzja administracyjna, którą przewidywał projekt. Powyższy tryb budził więc zasadnicze wątpliwości w zakresie zgodności z tym przepisem ustawy zasadniczej. Należy też zwrócić uwagę, że projekt zakładał podjęcie decyzji o wyrażeniu zgody na wykonywanie zadań samorządu zawodowego przez organizację zawodową w sposób zupełnie arbitralny. W projekcie nie określono bowiem żadnych przesłanek wydania zgody lub odmowy jej wydania.

W odniesieniu do samorządów zawodowych utworzonych na mocy art. 17 ust. 1 Konstytucji RP dopuszcza się ograniczenia w zakresie zrzeszania w tych samorządach. W zakresie innych zrzeszeń jest to niedopuszczalne z uwagi na art. 12 i 59 Konstytucji RP, które zapewniają wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. Tymczasem w projektowanej ustawie przewidywano tworzenie organizacji zawodowych o obligatoryjnym członkostwie, co byłoby sprzeczne z ww. przepisami Konstytucji RP²².

Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę, że gdyby przepisy te weszły w życie, wówczas doszłoby do dualizmu – w praktyce występowałyby bowiem dwie kategorie podmiotów wykonujących te same zadania. Z jednej strony byłyby to izby samorządu zawodowego, powołane na mocy przepisów ustawy i wykonujące z mocy tej ustawy zadania samorządu, z drugiej zaś strony bliżej nieokreślone organizacje zawodowe, wykonujące ustawowe zadania samorządu. Czyniłyby one to jednak nie na mocy ustawy, lecz na podstawie zgody ministra wyrażonej w decyzji administracyjnej.

W świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji RP utworzenie w drodze ustawy samorządu zawodowego wywołuje ten skutek, że sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem danego zawodu zaufania publicznego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony należy do wyłącznej kompetencji tego samorządu. Zatem zadania ustawowe, obejmujące swoim zakresem sprawowanie pieczy, wyłączone są ze sfery rządowej. Nie wchodzi one w zakres działań administracji rządowej. W konsekwencji Rada Ministrów ani żaden minister – niebędący dysponentami tych zadań – nie mogą nimi rozporządzać. Nie może więc przekazywać ich lub też wyrażać zgody na ich wykonywanie przez inny podmiot, który nie jest samorządem zawodowym, w tym przez organizację zawodową. Działania takie byłyby sprzeczne z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP.

Istotna wątpliwość dotyczyła także tego, w jaki sposób miałyby konstituować się organizacja zawodowa, która miałyby wystąpić do właściwego ministra o wydanie decyzji zawierającej „zgoda na wykonywanie zadań samorządu

²² M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1: Art. 1–86, 2016, Legalis, komentarz do art. 12 i art. 59.

zawodowego przez organizację zawodową”. Z treści art. 15 projektowanej ustawy wynikało, że w chwili uzyskiwania takiej zgody musiałyby już istnieć organizacja zawodowa, która na tym etapie wykonywałaby zadania statutowe „wiążące” się z zadaniami samorządu zawodowego (zob. projekt art. 8f ust. 1). Projektodawca nie wskazał jednak trybu, w jakim miałyby taka organizacja powstać, ani na jakiej podstawie prawnej miałyby to nastąpić, jaki miałby być jej status prawny, jakie byłyby zasady jej reprezentacji i czy posiadałaby ona na tym etapie jakąkolwiek zdolność do czynności prawnych, czyli zdolność do dokonywania czynności prawnych w postępowaniu administracyjnym.

Wskazane wątpliwości wydawały się zasadne w kontekście treści projektowanego art. 8f ust. 3, który przewidywał, że „zgoda, o której mowa w ust. 2, może być wyrażona wyłącznie organizacji zawodowej, o której mowa w ust. 1, która posiada strukturę organizacyjną odpowiadającą strukturze izby architektów lub izby inżynierów budownictwa”. Z powyższego wynikało, że organizacja zawodowa już w dniu złożenia wniosku o wyrażenie zgody na wykonywanie zadań samorządu zawodowego powinna mieć strukturę „odpowiadającą strukturze izby architektów lub izby inżynierów budownictwa”. Zatem o zgodę mogłaby wystąpić organizacja zawodowa, która wykonywałaby zadania statutowe, wiążące się z zadaniami samorządu zawodowego architektów i inżynierów budownictwa, w strukturze, której byłyby organy analogiczne jak w istniejącym samorządzie zawodowym architektów i inżynierów budownictwa. Biorąc powyższe pod uwagę, należy zauważyć, że w obrocie prawnym nie występują organizacje zawodowe o takiej strukturze z uwagi na brak przepisów, na mocy których można byłoby takie organizacje powołać.

Analizowane propozycje zmian prawnych miały zatem charakter blankietowy i pozostawiały poza regulacją ustawową szereg zagadnień, które wymagałyby szczegółowego uregulowania. Nie odznaczały się one zupełnością, czego wymaga ustawodawca, nie spełniały więc podstawowych wymogów prawidłowej legislacji, naruszając zasadę praworządności wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Rozwiązania te budziły także wątpliwości co do ich zgodności i spójności z obowiązującym systemem prawa w Polsce, w tym z art. 31 ust. 3 i art. 88 ust. 1 Konstytucji RP.

Wnioski

Analizując wskazane propozycje zmian prawnych, które niestety w ostatnim czasie nie są odosobnione, należy wyrazić głębokie zaniepokojenie, że takie propozycje się pojawiają.

Samorząd zawodowy wykonuje szerokie spektrum zadań ustawowych. Wśród nich na pierwszy plan wysuwają się zadania o charakterze władczym, czyli te wykonywane w drodze decyzji administracyjnych, które w sposób wład-

czy i jednostronny rozstrzygają o prawach i obowiązkach obywateli. Chodzi tu przede wszystkim o decyzje w sprawie dopuszczenia do wykonywania zawodu oraz o decyzje sądów dyscyplinarnych, na mocy których można ograniczyć, a nawet pozbawić obywatela prawa wykonywania zawodu. Tymczasem organizacje zawodowe swoje kompetencje do ww. działań władczych wywodzą by nie z ustawowych norm kompetencyjnych, jak wymaga tego Konstytucja RP, lecz decyzji administracyjnej. Minister miałby w drodze decyzji administracyjnych upoważniać organizację zawodową do wydawania decyzji administracyjnych. Rozwiązanie takie miałoby charakter precedensowy, nieznanym w polskim systemie prawnym.

Co więcej, rozwiązanie takie było wewnątrznie i systemowo niespójne, gdyż z indywidualnego aktu stosowania prawa (normy indywidualnej i konkretnej) wynikałaby abstrakcyjna, generalna i *de facto* powszechnie obowiązująca norma kompetencyjna do podejmowania przez organizację zawodową działań władczych w stosunku do obywateli w drodze decyzji administracyjnych. Norma ta nie podlegałaby ogłoszeniu w odpowiednim dzienniku promulgacyjnym, czego wymaga art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Tymczasem kompetencja taka powinna wynikać z powszechnie obowiązującej ustawowej normy prawnej o charakterze abstrakcyjnym, ogłoszonej zgodnie z wymogami Konstytucji RP.

Na tle wskazanych rozwiązań powstałby także stan niepewności prawnej w zakresie ustalenia właściwości rzeczowej organizacji zawodowej w sprawach rozstrzyganych decyzją administracyjną na podstawie zgody wyrażonej w drodze decyzji ministra. Właściwość ta nie wynikałaby bowiem z przepisów rangi ustawowej, lecz z decyzji administracyjnej ministra, która nie miałaby mocy prawa powszechnie obowiązującego i w związku z tym nie wiązałyby obywateli niebędącymi stronami postępowania w sprawie wydania takiej decyzji przez ministra.

Powyższa kwestia urasta do rangi konstytucyjnej, gdyż przedmiotowe decyzje, wydawane obecnie przez samorząd zawodowy, dotyczą wprost praw i wolności konstytucyjnych. Ustawowe kompetencje organów samorządu zawodowego do wydawania takich decyzji w swej istocie sprowadzają się do upoważnienia przez ustawodawcę organów tych samorządów do ograniczenia w drodze decyzji konstytucyjnej zasady swobody wyboru i wykonywania zawodu. Zgodnie zaś z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wszystkie elementy podmiotowo i przedmiotowo istotne wchodzące w zakres rozwiązań skutkujących ograniczeniem praw i wolności konstytucyjnych winny być określone w przepisach rangi ustawowej²³. Nie ulega wątpliwości, że właściwość rzeczowa organu, który na mocy decyzji administracyjnej jest władny dopuścić obywatela do wykonywania określonego zawodu lub pozbawić go takiego prawa, jest elementem podmio-

²³ Por. np. wyrok TK z 20 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 45/02, Legalis nr 62321.

towo istotnym i w związku z tym właściwość ta winna opierać się wprost na przepisach rangi ustawowej, a nie decyzji administracyjnej.

Niedopuszczalne jest również odpowiednie stosowanie przepisów ustawy o samorządach zawodowych do innych organizacji zawodowych, ponieważ są to zupełnie inne podmioty prawa. Nie jest również możliwe nakazanie odpowiedniego stosowania przepisów w tak istotnym zakresie kompetencyjnym. Odpowiednie stosowanie przepisów nie ma jednolitego charakteru i nie zawsze oznacza ich bezpośrednie zastosowanie. W niektórych przypadkach przepisy mogą być stosowane bez żadnych zmian, w innych zaś wymagają określonych modyfikacji, aby mogły znaleźć zastosowanie. Zdarzają się również sytuacje, w których odpowiednie stosowanie sprowadza się paradoksalnie do ich niestosowania, np. z powodu braku przedmiotu regulacji lub całkowitej sprzeczności z przepisami ustanowionymi dla danego zakresu stosunków²⁴. Rozwiązanie takie stwarza więc możliwość skrajnie odmiennych wykładni i interpretacji oraz zasadniczo jest dopuszczalne, gdy zakres odesłania bywa niewielki i dotyczy poszczególnych jednostek redakcyjnych. W analizowanym przypadku cały ustrój organizacji zawodowej, jej zadania i zasady działania w tak ważnej sprawie, jak sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu zaufania publicznego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, miałby opierać się wyłącznie na „odpowiednim stosowaniu ustawy” powołującej określony samorząd zawodowy.

Projektowanym przepisom można było postawić również zarzut naruszania zasady równości wynikającej z art. 32 Konstytucji RP, zakładającej równe traktowanie przez władze publiczne. Na kilkanaście istniejących samorządów zawodowych ustawodawca dążył bowiem do wprowadzenia możliwości wprowadzenia dualizmu kompetencyjnego istniejących samorządów i tworzenia „alternatywnych” samorządów w odniesieniu do jednej ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa. Jednocześnie autorzy projektu nie uzasadnili, dlaczego spośród wszystkich samorządów zawodowych wybrali tylko te dwa samorządy. W uzasadnieniu do projektu podano jedynie, że „obecna struktura tego samorządu jest zbyt rygorystyczna”. Tymczasem w projekcie czytamy, że struktura w organizacjach zawodowych ma być analogiczna do tej, jaka jest obecnie w funkcjonujących samorządach architektów i inżynierów budownictwa. Ponadto trzeba zauważyć, że „obecna struktura tego samorządu”, czyli izby architektów i inżynierów budownictwa, co do zasady nie odbiega od struktur organizacyjnych pozostałych samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego. Powyższa okoliczność nie uzasadnia tak dalece odmiennego traktowania przez ustawodawcę poszczególnych samorządów zawodowych.

²⁴ J. Nowacki, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa*, „Państwo i Prawo” 1964, nr 3, s. 370–371; M. Hauser, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa – uwagi porządkujące*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. LXV, nr 65, s. 151–168.

Istnienie ewentualnego pluralizmu organizacji zrzeszających ten sam zawód zaufania publicznego byłoby szkodliwe i skutkowałoby m.in. powstaniem wątpliwości w zakresie właściwości, która decyduje o ważności wydawanych decyzji, brakiem jednolitego orzecznictwa i równości w zakresie zasad nadawania uprawnień do wykonywania zawodu oraz standardów jego wykonywania, a także postępowań w zakresie odpowiedzialności zawodowej i dyscyplinarnej, powstaniem negatywnej konkurencji między organizacjami, która skutkowałaby obniżeniem jakości wykonywania zawodu, konkurowaniem o członków poprzez obniżenie poziomu egzaminu na uprawnienia budowlane i mniej rygorystycznym sądownictwem dyscyplinarnym. Przede wszystkim jednak istnienie takiego pluralizmu organizacji zrzeszających architektów i inżynierów budownictwa skutkowałoby naruszeniem zasady równości w odniesieniu do członków tych organizacji wykonujących ten sam zawód, gdyż projekt nie zapewnia w tym zakresie żadnych rozwiązań²⁵.

Proponowane rozwiązania na szczęście nie zostały uchwalone. Jednak sam pomysł ich opracowania budzi poważne obawy o przyszłość samorządów zawodowych. Działania takie osłabiają samorządność oraz podważają istotę idei podmiotowości społecznej, która odzwierciedla proces demokratyzacji życia publicznego w państwie prawa. Tymczasem w interesie Rzeczypospolitej Polskiej jako demokratycznego państwa prawa leży wzmacnianie samorządności poprzez wspieranie rozwoju i umacnianie samorządów zawodowych, stanowiących kluczowy element społeczeństwa obywatelskiego.

Wykaz literatury

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2012, Legalis.
- Buławewski S., *Konstytucyjne źródła funkcjonowania samorządu zawodowego doradców podatkowych w Polsce*, „Studia Iuridica Toruniensi” 2016, t. XX.
- Gierach E., *Dostęp do wykonywania prawniczych zawodów zaufania publicznego w świetle orzecznictwa TK*, „Zeszyty Prawnicze Biuro Analiz Sejmowych” 2009, nr 3–4.
- Hauser M., *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa – uwagi porządkujące*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. LXV, nr 65.
- Hausner J., Długosz D., *Tezy w sprawie zawodów zaufania publicznego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka 8 kwietnia 2002 r.*, Dział Wydawn. Kancelarii Senatu, Warszawa 2002.

²⁵ S. Patyra, J. Smarż, *Idea pluralizmu samorządów zawodowych – refleksje na tle wniosków skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ustawy Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy o izbach lekarskich*, „Przegląd Sejmowy” 2024, nr 5(184), s. 51–69.

- Kmiecik R., *Formy organizacyjne samorządu w III Rzeczypospolitej*, [w:] R. Kmiecik (red.), *Polska w XX wieku. Politologiczna charakterystyka dokonań i perspektyw rozwoju*, Wyd. Nauk UAM, Poznań 2000.
- Mrozek J., *Samorząd zawodowy a pojęcie administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 2.
- Nowacki J., *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa*, „Państwo i Prawo” 1964, nr 3.
- Patyra S., Smarż J., *Idea pluralizmu samorządów zawodowych – refleksje na tle wniosków skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ustawy Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy o izbach lekarskich*, „Przegląd Sejmowy” 2024, nr 5(184).
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1: Art. 1–86, 2016, Legalis.
- Sarnecki P., *Opinia w sprawie wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 2.
- Sarnecki P., *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja, wybory, parlament*, Liber, Warszawa 2000.
- Smarż J., *Charakter członkostwa w samorządach zawodowych w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4(74).
- Smarż J., *O możliwości wprowadzania ograniczeń w dostępie do wykonywania zawodu zaufania publicznego*, „Inżynieria i Budownictwo” 2019, nr 5.
- Smarż J., *Relacja pojęć „wolny zawód” i „zawód zaufania publicznego”, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, cz. I*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4.
- Smarż J., *Relacja pojęć „wolny zawód” i „zawód zaufania publicznego”, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, cz. II*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 1.
- Smarż J., *Samorządy zawodowe jako wspólnota osób wykonujących ten sam zawód*, „Studia Administracyjnoprawne” 2024, nr 65.
- Smarż J., *Zakres konstytucyjnej pieczy nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 5(69).
- Tabernacka M., *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. 62, nr 2663.
- Wykretowicz S., *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] S. Wykretowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, WSB, Poznań 2008.

Summary

Self-governing professions of public trust versus professional organisations

Keywords: constitutional law, Constitution of the Republic of Poland, professional self-governments, professional organizations, profession of public trust.

This article aims to analyse the functioning of professional self-governing bodies established under Article 17(1) of the Constitution of the Republic of Poland. These self-governing bodies oversee the proper performance of professions of public trust, acting in the public interest. The decision to establish them falls within the competence of the legislator, who determines whether

a given profession requires such supervision. Professional self-governments perform both corporate and public tasks, and their responsibilities are derived directly from the law that establishes them. Consequently, their responsibilities cannot be transferred to organisations lacking constitutional authorisation.

Attempts to create so-called professional organisations with competencies analogous to those of professional self-governments should therefore be criticised. A particularly controversial example is the draft law from 2023, which proposed allowing such organisations to be established by ministerial administrative decision. This would violate the separation of powers principle, contravene Article 17 of the Polish Constitution and create a dual system of competencies. Introducing pluralism in professional organisations within a single public trust profession would lead to lower professional standards and the unequal treatment of professionals.