



Do druku nr 1576

**WICEPREZES
NACZELNEJ RADY ADWOKACKIEJ**
Jacek Trela

Warszawa, dnia 31 lipca 2013 r.

Pan Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu RP

Dot. GMS-WP-173-231/13

NRA-12-SM-1.125.2013

Wznowy pismu Dwanastka

W odpowiedzi na pismo z dnia 23 lipca 2013 r. w załączeniu przedstawiam uchwałę Naczelnej Rady Adwokackiej z 22.06.2013 r. negatywnie oceniającą likwidację samorządu urbanistów (obecnie w projekcie jest to art. 29).

*A powrotem
Kancelarii*

Zał. odpis uchwały NRA
nr 100/2013 z 22.06.2013

WYDZIAŁ PREZYDIALNY

L.dz.
Data wpływu *02-08-2013*

Za zgodność z oryginałem



NACZELNA RADA ADWOKACKA

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 00, 22 505 25 01, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

ODPIS

Dyrektor Biura
Naczelnej Rady Adwokackiej

mgr. Lukasz Tkacz

UCHWAŁA NR 100/2013 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 22 czerwca 2013 r.

Naczelna Rada Adwokacka krytycznie ocenia projekt likwidacji Izby Urbanistów zawarty w projekcie z 13 czerwca 2013 roku ustawy o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów.

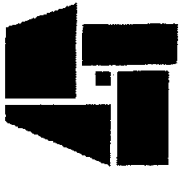
Planowana likwidacja Izby Urbanistów wpłynie negatywnie na 3-płaszczyznowe regulacje samorządowe w zakresie planowania przestrzennego, architektury oraz inżynierii budowlanej, które odpowiadają podziałowi zadań tych samorządów i określają związaną z danym obszarem odpowiedzialność. Likwidacja Izby Urbanistów stanowić będzie zagrożenie dla wszystkich wymienionych uczestników procesu inwestycyjnego i dla samego procesu.

Integralność i niezależność samorządów zawodowych zrzeszających osoby wykonujące specjalności zawodowe na poszczególnych etapach procesu inwestycyjnego gwarantuje prawidłową realizację określonych w Konstytucji zasad ładu przestrzennego, bezpieczeństwo inwestycji i odpowiednie kształtowanie środowiska.

W związku z tym Naczelna Rada Adwokacka zwraca się do projektodawców o zaniechanie zapowiadanej deregulacji zawodu urbanisty i likwidacji samorządu zawodowego urbanistów.

Prezes
Naczelnej Rady Adwokackiej

adv. Andrzej Ziara



KRAJOWA IZBA URBANISTÓW

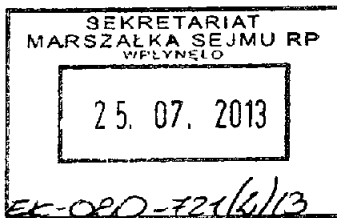
ul. Mokotowska 4/6 p. 213a
00-641 Warszawa, tel./fax: (22) 825 01 05

www.izbaurbanistow.pl
e-mail: biuro@izbaurbanistow.pl

Warszawa, dnia 14 lipca 2013 r.

KIU 40/2013

Jacek Sztechman
Prezes Krajowej Rady Polskiej Izby Urbanistów
Krajowa Izba Urbanistów
ul. Mokotowska 4/6 p.213a
00-641 Warszawa



Marszałek Sejmu RP
Pani Ewa Kopacz
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa

Szanowny Panie Marszałek,

W związku ze skierowaniem przez Radę Ministrów do pierwszego czytania w Sejmie RP (Druk 1576) projektu ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych, w brzmieniu z dnia 13 czerwca 2013 r., przewidującego zniesienie samorządu zawodowego urbanistów, pragnę wyrazić zaniepokojenie treścią projektowanych zmian.

Wykonywanie zawodu urbanistów, będącego zawodem zaufania publicznego powinno odbywać się pod nadzorem samorządu zawodowego, który jest najlepszym gwarantem odpowiedniego sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu urbanisty. Projekt zawiera propozycje, których przyjęcie doprowadzi do dekompozycji systemu planowania przestrzennego i obniżenia jakości przygotowywanych dokumentów planistycznych.

Z uwagi na powyższe, Projekt budzi wątpliwości, co do jego zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. W załączeniu przedkładam opinie prawne dotyczące konstytucyjności Projektu, które zostały sporządzone przez wybitnych polskich konstytucjonalistów na zlecenie Krajowej Izby Urbanistów, Izby Architektów Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa.

Pragnę wyrazić nadzieję, że po zapoznaniu się z opiniami ekspertów Pani Marszałek jak i Posłowie spostrzegą, że zniesienie samorządu urbanistów będzie nie tylko szkodliwe dla ładu przestrzennego w kraju, ale także niezgodne z Konstytucją.

Z poważaniem,



Jacek Sztechman
Prezes Krajowej Rady
Polskiej Izby Urbanistów

Załączniki:

1. Opinia prawna z dnia 17 czerwca 2013 r. sporządzona przez prof. dr hab. Marka Chmaj na zlecenie Krajowej Izby Urbanistów;
2. Opinia prawna z dnia 21 czerwca 2013 r. sporządzona przez prof. nadzw. dr hab. Andrzeja Bisztygę na zlecenie Krajowej Izby Urbanistów;
3. Opinia prawna z dnia 10 lipca 2013 r. sporządzona przez prof. nadzw. dr hab. Krzysztofa Skotnickiego na zlecenie Krajowej Izby Urbanistów.
4. Opinia prawna z dnia 19 czerwca 2013 r. sporządzona przez prof. nadzw. dr hab. Annę Młynarską- Sobaczewską na zlecenie Izby Architektów Rzeczypospolitej Polskiej;
5. Opinia prawna z dnia 27 czerwca 2013 r. sporządzona przez prof. UKSW dr hab. Bogumiła Szmulika na zlecenie Izby Architektów Rzeczypospolitej Polskiej;
6. Opinia prawna z dnia 24 czerwca 2013 r. sporządzona przez dr hab. Sławomira Patyrę na zlecenie Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa;

Dr hab. Krzysztof Skotnicki, prof. nadzw. UŁ
Katedra Prawa Konstytucyjnego UŁ

Opinia prawna
przygotowana na zlecenie Krajowej Izby Urbanistów
za pośrednictwem Kancelarii Radcowskiej Chmaj i Wspólnicy
w sprawie konstytucyjności projektu ustawy
o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych
przyjętego przez Radę Ministrów przyjętego w dniu 25 czerwca 2013 r.

1. Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest ocena przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 25 czerwca 2013 r. projektu ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych, pod kątem zgodności z Konstytucją RP z 1997 r. w zakresie, w jakim przewiduje on zniesienie samorządu zawodowego urbanistów (art. 5 i art. 29 projektu).

2. Treść opinii

W dniu 25 czerwca 2013 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (dalej: projekt lub projekt ustawy) W uzasadnieniu wskazano, że przedłożona propozycja stanowi wykonanie zobowiązania „do podjęcia działań rządowych w celu zmniejszenia liczby zawodów regulowanych w Polsce”. W odniesieniu do niektórych zawodów zaproponowana jest redukcja ograniczeń stawianych przez prawodawcę przed osobami chcącymi wykonywać dany zawód, przy jednoczesnym pozostawieniu ich w katalogu zawodów regulowanych, tj. deregulację. Natomiast w przypadku innych projekt

zakładana wyłączenie danego zawodu z katalogu zawodów regulowanych (dereglamentację).

Pierwszą z wymienionych strategii uznano za właściwą w przypadku zawodów zaufania publicznego. Wskazano, że deregulacja może obejmować różne obszary ograniczeń, m.in. zmniejszenie kosztów (finansowych) nabycia uprawnień do wykonywania danego zawodu, skrócenie ścieżki uzyskiwania uprawnień do wykonywania zawodu, czy też zwiększenia prawdopodobieństwa uzyskania uprawnień do wykonywania danego zawodu, np. poprzez ujednoczenie stosownych egzaminów. Dereglamentacja może być z kolei zasadna „w sytuacji, gdy przepisy regulujące dostęp do danego zawodu są wynikiem przeszłej sytuacji na danym rynku (nastąpiły zmiany na rynku, za którymi nie nadążył prawodawca) lub też powstały pod naciskiem grup zawodowych zainteresowanych uzyskiwaniem korzyści z ograniczenia konkurencji na rynku” (s. 4 *Uzasadnienia*).

Projekt zakłada deregulację lub całkowitą dereglamentację 9 zawodów rynku finansowego oraz 82 zawodów technicznych, pozostających w gestii Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Projekt obejmuje zakresem swojej regulacji między innymi zawód doradcy podatkowego, rzeczoznawcy samochodowego, agenta ubezpieczeniowego, biegłego rewidenta oraz urbanisty.

Z uwagi na cel opinii, w dalszej części rozważań zostaną uwzględnione tylko te zmiany, które dotyczą wykonywania zawodu urbanisty, a więc przede wszystkim art. 5 oraz art. 29 projektu opiniowanej ustawy.

W art. 5 projektu ustawy proponowana jest zmiana ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz.U. 2001 Nr 5, poz. 42 ze zmianami), na mocy których zostaną uchylone regulacje dotyczące wykonywania zawodu urbanisty. W szczególności przewidziane jest uchylenie art. 2 ust. 3 ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów definiującego na czym polega wykonywanie zawodu urbanisty oraz przepisy będące podstawą działania samorządu zawodowego urbanistów. Art. 29 ust. 1 projektu ustawy stanowi natomiast wprost o zniesieniu samorządu zawodowego urbanistów. Kolejne ustępy dotyczą następnie procedury likwidacyjnej będącej konsekwencją zniesienia samorządu.

Powyższe zmiany określone są jako deregulacja zawodu urbanisty, proponowane jest bowiem utrzymanie obowiązku spełniania określonych warunków przez osoby sporządzające dokumenty planistyczne. Zgodnie z projektem dokumenty planistyczne mogłyby być sporządzane przez osoby posiadające wykształcenie kierunkowe, tj. w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej albo przez osoby posiadające inne niż kierunkowe wykształcenie wyższe uzupełnione kierunkowymi studiami podyplomowymi. Zważywszy, że proponuje się zniesienie samorządu zawodowego urbanistów oraz uchylenie przepisu definiującego na czym polega wykonywanie zawodu urbanisty, przy jednoczesnym zachowaniu pozoru utrzymania regulacji zawodu, należy stwierdzić, że uchwalenie ustawy w brzmieniu zgodnym z projektem ustawy będzie oznaczało dereglamentację zawodu urbanisty. Zaproponowane przez Projektodawcę warunki, które muszą spełniać osoby sporządzające dokumenty planistyczne trudno jest bowiem uznać za formę reglamentacji zawodu urbanisty.

Proponowane rozwiązanie należy poddać ocenie z punktu widzenia zgodności z Konstytucją RP z 1997 r., a w szczególności jej postanowieniami zawartymi w art. 17 i art. 2. Jest to niezbędne ze względu na hierarchiczność systemu prawa i wyrażoną w art. 8 ust. 1 Konstytucji zasadę, iż jest ona najwyższym prawem w Polsce. Konsekwencją przyznania Konstytucji szczególnego miejsca w hierarchii źródeł prawa jest bowiem zakaz stanowienia aktów prawnych sprzecznych z Konstytucją. Z najwyższej mocy prawnej Konstytucji wynika ponadto dla ustawodawcy nakaz stanowienia takiego prawa, które w sposób najpełniejszy pozwoli na urzeczywistnienie wartości konstytucyjnych (zob. np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 39). Każde z postanowień Konstytucji posiada jednakową moc prawną. Z niektórych postanowień Konstytucji wynikają bardzo precyzyjne regulacje, znaczenie innych musi być natomiast dekodowane w drodze wykładni i stosowania Konstytucji. Dotyczy to w szczególności zasad konstytucyjnych, które określają tożsamość ustrojową danego porządku konstytucyjnego. Mają one zatem znaczenie naczelne, fundamentalne (zob. np. M. Kallas: *Komentarz do rozdziału I Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) M. Kallas, Lex Polonica).

Porównanie postanowień opiniowanego projektu ustawy z Konstytucją rozpocząć należy od analizy art. 17 ust. 1 Konstytucji, który stanowi podstawę konstytucyjną tworzenia samorządów innego rodzaju niż samorząd terytorialny. Ustrojodawca stanowi w nim: „W drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. W literaturze przedmiotu zasadnie podkreślane jest, „umieszczenie przepisu o samorządzie zawodowym w Rozdziale I Konstytucji świadczy niewątpliwie o zaliczeniu przez ustrojodawcę tej normy do zasad ustrojowych, jako jednej z podstawowych instytucji demokratycznego państwa prawnego” (zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. IV, Warszawa 2012, s. 613).

Rozdzielenie przez ustrojodawcę możliwości tworzenia samorządów zawodowych na samorzady zawodowe reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i inne rodzaje samorządu, jak i ustanowienie w ust. 2 art. 17, że tylko te drugie „nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej” pokazuje wyraźnie znaczenie, jakie twórcy Konstytucji przywiązywali do zawodów zaufania publicznego i ich samorządów.

Konstytucja nie wyjaśnia pojęcia „zawód zaufania publicznego”, czynione jest to natomiast w doktrynie i orzecznictwie. Zgodnie z definicją zaproponowaną przez Wiesława Skrzydło, zawody zaufania publicznego to zawody „których wykonywanie wiąże się ze świadczeniem określonych usług istotnych z punktu widzenia podstawowych dóbr jednostki – takich jak zdrowie, ochrona interesów majątkowych, dóbr osobistych i innych” (zob. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.): *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz Encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 740). Z kolei zdaniem Pawła Sarneckiego, ukazującego zresztą w jaki sposób doszło do wprowadzenia po raz pierwszy w Polsce do Konstytucji i ustaw tego pojęcia, zawody zaufania publicznego to „zawody wykonywane ze szczególnym natężeniem spełniania także pewnej funkcji publicznej, szczególnie pożądane dla prawidłowego biegu całego życia społecznego i wyrobienie w społeczeństwie zaufania co do prawidłowego ich spełnienia” [zob. *W sprawie znaczenia konstytucyjnego określenia*

„zawód zaufania publicznego” (art. 17 ust. 1 Konstytucji), „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn” 2000, nr 5 s. 31]. Immanentną cechą zawodów zaufania publicznego jest zatem ich wykonywanie nie dla zysku, lecz dla zaspokojenia interesu publicznego [zob. B. Banaszak, (w:) *Konstytucja RP. Komentarz*, ar. 17, Nb. 2). Ponadto, dla zawodów zaufania publicznego charakterystyczne jest powierzanie przez zlecającego osobie wykonującej ten zawód istotnego zakresu informacji posiadających osobisty charakter, istnienie „kodeksów etycznych”, wysokie wymagania w zakresie kwalifikacji, szerszy zakres kontroli sprawowanej nad osobami wykonującymi zawód i związana z tym odpowiedzialność dyscyplinarna (zob. P. Sarnecki, op. cit., s. 31-32). Z kolei Trybunał Konstytucyjny odwołując się do poglądów doktryny wskazał, że zawód zaufania publicznego to „zawód polegający na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążący się z przygotowaniem informacji dotyczących życia osobistego i zorganizowany w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystaniu tych informacji przez świadczących usługi” (zob. wyrok TK z dnia 26 listopada 2011 r., sygn. SK 22/02, OTK-A 2003/9/97). Trybunał nie stworzył więc własnej definicji, lecz posłużył się kryteriami zaproponowanymi w literaturze przedmiotu.

Wskazane definicje pozwalają jako zawód zaufania publicznego zakwalifikować tylko taki zawód, którego wykonywanie jest istotne z punktu widzenia interesu publicznego. Osoby wykonujące zawód zaufania publicznego realizują dobro społeczne i działają w interesie ogółu.

Z tego punktu widzenia zawód urbanisty jest niewątpliwie zawodem zaufania publicznego. Zawód urbanisty polega bowiem na projektowaniu zagospodarowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej, zgodnie z wymaganiami ładu przestrzennego, ochrony wartości architektonicznych i krajobrazowych, z wymaganiami ochrony środowiska, racjonalności struktur osadniczych i sieci infrastruktury oraz na edukacji w tym zakresie. Wynika to przecież wprost z obowiązującego art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów. Proponowane w projekcie opiniowanej ustawy uchylenie tego przepisu nie zmieni nic w zadaniach urbanistów. Trzeba bowiem pamiętać, co wyraźnie podkreśla zresztą uchwała Rady

Ministrów przyjęta 13 grudnia 2011 r. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, że „zagospodarowanie przestrzenne jest obecnie jednym z najważniejszych instrumentów budowania spójności terytorialnej, a sfera związana z funkcjonowaniem gospodarki przestrzennej wyrażająca się w ładzie przestrzennym, społecznym, gospodarczym i ekologicznym współdecyduje o spójności systemów społeczno-gospodarczych i ekologicznych”.

Mając na względzie, że urbaniści odgrywają znaczącą rolę w kształtowaniu ładu przestrzennego, a ład przestrzenny w hierarchii wartości społecznych nabiera rosnącego znaczenia, „staje się niezbywalnym elementem jakości życia i środowiska przyrodniczego, a także efektywności gospodarowania” (*Koncepcja ... op. cit.*), wykonywanie zawodu urbanisty w interesie publicznym jest oczywiste. Urbaniści w zakresie swojej pracy muszą wyważyć partykularne interesy z wymaganiami ładu przestrzennego, tak by interes społeczny nie został naruszony.

Spółeczeństwo musi być pewne, że osoby wykonujące zawód urbanisty posiadają odpowiednie kwalifikacje zawodowe i etyczne, gwarantujące należyte wykonywanie powierzonych urbanistom zadań. Przekonanie to wynika właśnie z cechy „zaufania publicznego”, jakie charakteryzuje każdy zawód zaufania publicznego. „Na zaufanie to składa się szereg czynników, wśród których na pierwszy plan wysuwają się: przekonanie o zachowaniu przez wykonującego ten zawód dobrej woli, właściwych motywacji, należytej staranności zawodowej oraz wiara w przestrzeganie wartości istotnych dla profilu danego zawodu” (zob. wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK-A 2004/2/9).

W świetle powyższych rozważań wykreślenie w projekcie ustawy urbanistów z grupy zawodów zaufania publicznego jest błędne. Jak słusznie zauważył bowiem Paweł Sarnecki, Konstytucja nakłada na ustawodawcę „obowiązek nadania tego szczególnego statusu wszystkim zawodom, społecznie uznawanym jako <<zawody zaufania publicznego>> i odmawiania go osobom, które zawodu o takim charakterze, w ocenie społecznej, nie wykonują” [zob. P. Sarnecki, *Uwaga 2 do art. 17*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom IV, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2005]. Ustawodawca nie może arbitralnie decydować o znaczeniu pojęć konstytucyjnych.

Tymczasem w projekcie ustawy ma miejsce odmówienie urbanistę statusu zawodu publicznego, co argumentowane jest w ten sposób, że „nie spełnia on wielu z zaproponowanych przez Trybunał Konstytucyjny warunków. Z uwagi na fakt, że klientem urbanisty jest organ administracji publicznej, nie można w tym przypadku mówić o szczególnej więzi zaufania między osobą wykonującą zawód i świadcząca usługi na rzecz klienta, a klientem, czy o dostępie do informacji dotyczących sfery prywatności osoby fizycznej lub tajemnicy przedsiębiorcy. Zaliczenie danej profesji do grupy zawodów zaufania publicznego powinno być stosowane ostrożnie zawężająco, z uwagi na fakt, że ze statusu takiego może być wywodzone ograniczenie innych wartości konstytucyjnych” (*Uzasadnienie ...*, s. 44)

Ze stanowiskiem tym nie sposób się zgodzić. Cecha szczególnej, osobistej wręcz relacji pomiędzy osobą wykonującą zawód zaufania publicznego a osobą, na rzecz której świadczy ona usługi, jest szczególnie wyraźna tam, gdzie sposób wykonywania zawodu determinują silnie zindywidualizowane stosunki (np. relacja adwokat-klient). Czynności urbanisty dotyczą nie tylko podmiotu zlecającego sporządzenie dokumentów planistycznych, ale całej społeczności lokalnej lub regionalnej. Tym bardziej ustawa powinna instytucjonalizować zaufanie do zawodu urbanisty poprzez zapewnienie istnienia samorządu zawodowego sprawującego pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

„Powołanie samorządu zawodowego oznacza stworzenie dla danej grupy zawodowej przymusowej organizacji, wyposażonej w pewne władztwo publiczne, organizacji zamkniętej i o sformalizowanym członkostwie, gdzie członkowie posiadają monopol w wykonywaniu tego zawodu. (...) Powstanie samorządów zawodowych nie jest bowiem przejawem wolności zrzeszania się, lecz przejawem <<prawa do samorządu>>. [zob. P. Sarnecki, *Uwaga 3 do art. 17, (w:) Konstytucja ...*, op. cit.,). I dalej: „Celem wspomnianej wyżej <<decentralizacji rzeczowej>> jest – podobnie jak przy decentralizacji terytorialnej – również deetatyzacja pewnej funkcji publicznej, poprzez powierzenie jej korporacjom samorządowym, które w ten sposób stają się podmiotami pewnego władztwa publicznego. Funkcję tę określa się jako <<sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach

interesu publicznego i dla jego ochrony>>” [zob. P. Sarnecki, *Uwaga 4 do art. 17, (w:) Konstytucja ...*, op. cit.].

Istnienie samorządu zawodowego, mimo iż ogranicza w pewnym stopniu wolność wykonywania zawodu, jest konieczne z uwagi na szczególny charakter zadań powierzonych osobom wykonującym ten zawód. Ograniczenie tej wolności odbywa się jednak wyłącznie dla realizacji celu wynikającego z art. 17 ust. 1 Konstytucji i z tego powodu samorządy „mogą, a niekiedy nawet powinny, ograniczać w pewnym zakresie wolność działalności gospodarczej ze względu na cele, dla realizacji których zostały powołane, zawsze jednak w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony” (zob. wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK-A 2004/2/9).

„Unormowanie art. 17 ust. 1 Konstytucji upoważnia samorządy zawodów zaufania publicznego do sprawowania „pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów (...) Sformułowanie to, po pierwsze, precyzuje cel i granice sprawowanej pieczy (...) Po wtóre, sformułowanie art. 17 ust. 1 Konstytucji wyznacza ramy i ukierunkowanie sprawowanej <<pieczy>>” (zob. tamże). W cytowanym wyroku Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że celem sprawowania pieczy jest zapewnienie przestrzegania należytej jakości świadczonych usług, zaś ramy sprawowanej pieczy są determinowane przez pojęcie interesu publicznego.

Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu wynika z „daleko posuniętej troski pewnego czynnika publicznego o właściwe ich spełnianie, skoro idzie w nich o urzeczywistnienie <<zaufania publicznego>>” [zob. P. Sarnecki, *Uwaga 4 do art. 17, (w:) Konstytucja ...*, op. cit.] i ma zapobiec przerzucaniu ryzyka niewłaściwie świadczonych usług na ich odbiorców (zob. wyrok TK z dnia 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06, OTK-A 2006/10/149). Chodzi zatem nie tylko o kontrolę legalności wykonywania danego zawodu, ale także przestrzegania przez osoby wykonujące dany zawód zaufania publicznego zasad wynikających ze współżycia społecznego, czy przestrzegania wysokich standardów etycznych. Posłużenie się przez ustrojodawcę pojęciem „pieczy” powinno „w wyższym stopniu niż w ramach <<nadzoru>> sugerować stosowanie rozmaitych form instruktażu, doradztwa, wyjaśniania i innej pomocy, choć oczywiście nie wyklucza ono także stosowania

podobnych do <<nadzoru>>, bardziej władczych, form oddziaływania” (zob. P. Sarnecki, *Uwaga 4 ...*, op. cit.).

Powierzenie sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego nie tylko może, ale powinno być powierzane samorządom zawodowym. Uwzględnienie art. 17 ust. 1 Konstytucji stanowiącego podstawę do utworzenia samorządów zawodowych w Rozdziale I Konstytucji wyraża bowiem uznanie przez Ustrojodawcę samorządów zawodowych za podstawową instytucję demokratycznego państwa prawnego. Ustawodawca powinien stanowić prawo urzeczywistniające założenia wynikające z Ustawy Zasadniczej. Propozycja w projekcie ustawy zniesienia samorządu zawodowego urbanistów godzi zatem w założenia konstytucyjne. Ponadto, zniesienie samorządu zawodowego urbanistów sprawującego pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodu urbanisty będzie oznaczało, że funkcja ta przestanie być realizowana.

Podsumowując powyższe wywody, należy stwierdzić, że w utrwalonym przeświadczeniu społecznym, zawód urbanisty jest zawodem zaufania publicznego, którego należyte wykonywanie w świetle przepisów Konstytucji powinno być zabezpieczone poprzez utworzenie przez państwo samorządu zawodowego wyposażonego we władztwo publiczne w ograniczonym zakresie. Zniesienie istniejącego samorządu zawodowego urbanistów pozbawia państwo instrumentów za pomocą, których realizowało swój obowiązek sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu urbanisty, a tym samym jest sprzeczne z art. 17 st. 1 Konstytucji.

Projekt opiniowanej ustawy powinien być również oceniony z punktu widzenia zgodności z art. 2 Konstytucji, który ustanawia zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Zasada ta to zbiór reguł będących wyznacznikiem współczesnego państwa demokratycznego, stąd W. Sokolewicz nazywał ją nawet megazasadą bądź trójjedyną zasadą [zob. W. Sokolewicz, *Przyczynek do wykładni art. 2 Konstytucji*, (w) *Demokratyczne państwo prawne w teorii i w praktyce w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. K. Skotnicki, Łódź 2010, s. 299). Chodzi zresztą przy tym nie tylko o te zasady, którą są w ustawie zasadniczej wyrażone wprost, ale również o te reguły,

które mimo, iż nie zostały ujęte wprost w postanowieniach Konstytucji, to wynikają bezpośrednio z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, OTK 1997/5-6/64).

Z zasady demokratycznego państwa prawnego Trybunał Konstytucyjny w drodze wykładni wywiódł w szczególności zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadę ochrony praw nabytych, nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, zasadę przyzwoitej legislacji, zasadę ochronny interesów w toku oraz zasadę niedziałania prawa wstecz (zob. M. Wiązek: *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, (red.) M. Zubik, Warszawa 2008, s. XXVI; T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 35 40 i s. 50-54).

„Wolność, sprawiedliwość, współdziałanie i dialog- to niektóre z wyraźnie wysłowionych w preambule Konstytucji wartości, które stanowią kryteria oceny wszelkich działań władz publicznych, w tym ustawodawstwa mającego realizować zasadę demokratycznego i społecznie sprawiedliwego państwa prawnego. Powołane wymogi jednoznacznie nawiązują to tzw. materialnego rozumienia praworządności i w kategorię wykluczają arbitralne stanowienie prawa” (zob. wyrok TK z dnia 3 czerwca 1998 r., sygn. K 34/97, OTK 1998/4/49).

Z powyższego jednoznacznie wynika, że ustawodawca zwykły ma obowiązek stworzyć prawo realizujące wartości konstytucyjne, takie, które w sposób pełny pozwoli na ich urzeczywistnienie. „Materialny aspekt demokratycznego państwa prawnego wymaga, aby prawo wyrażało wartości odpowiadające demokratycznemu charakterowi państwa” (zob. wyrok TK z 20 listopada 1996 r., K 27/95, OTK 1996/6/50).

Przyjęcie ustawy znoszącej samorząd zawodowy urbanistów będzie naruszało tak rozumianą zasadę demokratycznego państwa prawnego. Prawo powinno dążyć do umacniania uprawnień obywateli i ich wspólnot (zob. wyrok TK z dnia 18 lutego 2002 r., sygn. K 24/02, OTK-A 2003/2/11). Skoro ustrojodawca uznał instytucję samorządu zawodowego za jedną z podstawowych instytucji demokratycznego państwa

prawnego, to ustawodawca powinien dążyć do jej najpełniejszego urzeczywistnienia. Zniesienie samorządu zawodowego kłóci się zatem z wartościami konstytucyjnymi.

Skoro w odniesieniu do pewnych grup zawodowych zostało przyznane prawo do samorządu zawodowego (prawo to zostało urzeczywistnione) i dana grupa zawodowa uzyskała prawo do współdecydowania w pewnych granicach o sprawach jej dotyczących, to całkowite zniesienie tego prawa poprzez likwidację samorządu zawodowego będzie godziło w zaufania do państwa i zasadę praw słuszenie nabytych. Zasada ochrony praw nabytych powinna chronić jednostki i inne podmioty stosunków prawnych przed taką ingerencją władzy państwowej (zob. wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK 2001/1/5). Jakkolwiek zakres władztwa publicznego powierzonego samorządom zawodowym zależy od decyzji ustawodawcy, który musi jednak uwzględniać zadania samorządu wynikające z art. 17 ust. 2 Konstytucji, to „na tle art. 17 ust. 1 Konstytucji swoboda ustawodawcy wkraczania w granice zadań samorządu nie jest nieograniczona” (zob. wyrok TK z dnia 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06, OTK-A 2006/10/149).

Powyższe uwagi również prowadzą zatem do wniosku, że w świetle art. 2 Konstytucji zniesienie samorządu zawodowego, utworzonego zgodnie z prawem i w celu realizacji wartości konstytucyjnych, w sytuacji, gdy zrzęca on osoby wykonujące zawód zaufania publicznego i nie zaszły żadne okoliczności powodujące zmianę charakteru tej profesji, jest naruszeniem tej fundamentalnej zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Konkluzje

Przeprowadzone wywody prowadzą do następujących wniosków:

- po pierwsze, zawód urbanisty jest zawodem zaufania publicznego, którego należyte wykonywanie w świetle przepisów Konstytucji powinno być zabezpieczone poprzez utworzenie przez państwo samorządu zawodowego wyposażonego we władztwo publiczne w ograniczonym zakresie. Zniesienie istniejącego samorządu zawodowego urbanistów pozbawia państwo instrumentów, za pomocą których

realizowało swój obowiązek sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu urbanisty, a tym samym jest sprzeczne z art. 17 st. 1 Konstytucji.

- po drugie, ustawodawca ma obowiązek tworzyć prawo realizujące wartości konstytucyjne. Skoro ustrojodawca uznał instytucję samorządu zawodowego za jedną z podstawowych instytucji demokratycznego państwa prawnego, to ustawodawca powinien przyjmować regulacje realizujące przyjęte w Konstytucji założenie.

- po trzecie, powstawanie samorządów zawodowych nie wynika z wolności zrzeszania się, lecz jest przejawem „prawa do samorządu”. Mimo, iż o zakresie władztwa publicznego powierzanego samorządom decyduje ustawodawca, to jego swoboda wkraczania w granice zadań samorządu jest ograniczona.

- po czwarte, wobec powyższego, zniesienie samorządu zawodowego urbanistów, utworzonego zgodnie z prawem i w celu realizacji wartości konstytucyjnych w sytuacji, gdy nie zaszły żadne okoliczności powodujące zmianę charakteru zawodu urbanisty, narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego wynikającą z art. 2 Konstytucji, która nakazuje tworzenie prawa urzeczywistniającego wartości konstytucyjne i respektującego prawa słusznie nabyte.

prof. nadzw. dr hab. Krzysztof Skotnicki

Łódź, 10 lipca 2013 r.

OPINIA PRAWNA

w przedmiocie konstytucyjności przepisów projektu ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych z dnia 13 czerwca 2013 r., w zakresie dotyczącym deregulamentacji zawodu urbanisty, przygotowana na zlecenie Izby Architektów Rzeczypospolitej Polskiej przez prof. nadzw. dr hab. Annę Młynarską-Sobaczewską, zwaną dalej: „Opiniujący”.

I. PODSTAWY PRAWNE

- a. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), zwana dalej: „Konstytucja”;
- b. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. 2001, Nr 5 poz. 42 ze zm.), zwana dalej: „Ustawa”;
- c. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2012, poz. 647 j.t. ze zm.).

II. UWAGI WSTĘPNE

Projekt ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych, zwany dalej „Projekt”, przygotowany przez Ministra Sprawiedliwości przewiduje deregulację lub całkowitą deregulamentację 9 zawodów rynku finansowego oraz 82 zawodów technicznych. Stanowi on kolejny etap realizacji zapowiedzi zmian legislacyjnych wskazanych w exposé Premiera Donalda Tuska w dniu 18 listopada 2011 r.

Zgodnie z przytoczoną w uzasadnieniu definicją „Pojęcie <<zawodu regulowanego>> definiowane jest w prawie unijnym jako działalność zawodowa lub zespół takich działalności, których podjęcie, wykonywanie lub jeden ze sposobów wykonywania wymaga bezpośrednio lub pośrednio posiadania specjalnych kwalifikacji zawodowych ujętych w przepisach prawa.” Projektodawca wskazał, iż regulacja dostępu do zawodów negatywnie wpływa na rozwój gospodarczy Polski poprzez ograniczanie zatrudnienia oraz spadek konkurencyjności. Ponadto, zwrócił również uwagę na wysokie koszty utrzymywania takiego systemu, między innymi przez podatników: „z perspektywy

ekonomii jako nauki, o regulacji dostępu do określonego zawodu możemy mówić w sytuacji, kiedy państwo (na dowolnym szczeblu administracji) kreuje ograniczenia (a co za tym idzie koszty) dla osób chcących wykonywać określony zawód. Koszty utrzymania rozbudowanego systemu ponoszą też podatnicy.”

Za najistotniejszy problem uważa się obniżenie poziomu zatrudnienia w sektorach, których dotyczy regulacja, a co powoduje nieefektywne zwiększenie liczby osób wykonujących zawody nieobjęte regulacją. W uzasadnieniu zwrócono także uwagę na ryzyko związane ze spadkiem innowacyjności: „Polega on na tym, że jednostka (mająca predyspozycje do bycia innowatorem w danej dziedzinie) może zrezygnować z wyboru zawodu regulowanego, obawiając się np. spowolnienia kariery zawodowej (na skutek konieczności spełnienia wymogów długotrwałego stażu pracy, uzupełniania formalnego wykształcenia itd.), poniesienia wysokich kosztów bądź presji korporacyjnej”.

Projektodawca powołał się między innymi na art. 65 Konstytucji oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego wskazujący, iż „pełna wolność pracy to nie tylko brak przymusu, ale również brak ograniczeń polegających na uniemożliwieniu podmiotom prawnym wykonywania określonego zawodu czy zatrudnienia, nie przymuszając jednocześnie do robienia czegoś innego” (wyr. TK z 26 kwietnia 1999 roku, sygn. K 33/98). Podkreślono konieczność uregulowania dostępu do wykonywania określonych zawodów w oparciu o istotne i czytelne kryteria tak, aby wprowadzone ograniczenia były uzasadnione koniecznością ochrony wartości konstytucyjnych, w szczególności określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zwrócono również uwagę na potrzebę klasyfikacji grup zawodowych tak, by między regulacjami dotyczącymi podobnych grup nie zachodziły pozbawione podstawy merytorycznej różnice. Wymienione w uzasadnieniu kryteria to: „(a) powiązanie danego zawodu z funkcją publiczną, jaką realizuje on w zastępstwie organów administracji publicznej; (b) przynależność do grupy zawodów zaufania publicznego, również tych, o których mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji; (c) rola danego zawodu w zapewnianiu bezpieczeństwa lub porządku publicznego, osobistego i bezpieczeństwa obrotu prawnego; (d) konieczność zapewnienia minimum kompetencji dla rozpoczęcia świadczenia usług określonego rodzaju”.

W zależności od wymienionych wyżej kryteriów Projektodawca proponuje dwa typy zmian: deregulację oraz dereglamentację.

„Deregulacja - redukcja ograniczeń stawianych przez prawodawcę przed osobami chcącymi wykonywać dany zawód, przy zgodzie co do pozostawienia go w katalogu zawodów regulowanych. Strategia ta dotyczy w szczególności zawodów zaufania publicznego. Prawodawca optymalizuje wtedy stosowane regulacje, kierując się rachunkiem kosztów generowanych przez konkretne rozwiązania i korzyści wynikających z ograniczenia asymetrii informacji na rynku. (...)

Dereglamentacja - wyłączenie danego zawodu z katalogu zawodów regulowanych. Całkowita rezygnacja ustawodawcy z regulacji danego rynku jest efektywna w sytuacji, gdy brak jest przesłanek do dalszej interwencji państwa w danym segmencie rynku pracy. Zastosowanie tej strategii jest szczególnie zasadne w sytuacji, gdy przepisy regulujące dostęp do danego zawodu są wynikiem przeszłej sytuacji na danym rynku (nastąpiły zmiany na rynku, za którymi nie nadąża prawodawca) lub też powstały pod naciskiem grup zawodowych zainteresowanych uzyskiwaniem korzyści z ograniczenia konkurencji na rynku” (s. 3 i 4 Uzasadnienia).

Obecnie, zgodnie z art. 6. ust 1 Ustawy, prawo samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie przysługuje wyłącznie osobom wpisanym na listę członków izby samorządu zawodowego urbanistów.

Przedmiotowy projekt zakłada dereglamentację zawodu urbanisty: art. 5 skreśla z ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów wszystkie wzmianki o zawodzie urbanisty, w art. 29 zaś przewiduje całkowitą likwidację samorządu urbanistów, a co za tym idzie zniesienie wymogu posiadania odpowiednich kwalifikacji zawodowych. Umarza się również będące w toku postępowania dotyczące wpisu na listę członków urbanistów, świadczenia usług trans granicznych, uznawania kwalifikacji zawodowych (art. 28). Ponadto art. 27 projektu zakłada umorzenie będących w toku postępowań dyscyplinarnych oraz zatarcie nałożonych dotychczas kar dyscyplinarnych.

W uzasadnieniu przywołano art. 17 Konstytucji, zwracając szczególną uwagę na znaczny zakres swobody ustawodawcy w kwestii przyznawania statusu zawodu zaufania publicznego. Projektodawca wyraził swoją wątpliwość co do możliwości zaliczenia urbanisty w poczet zawodów zaufania publicznego, podkreślając brak szczególnej więzi zaufania między osobą wykonującą zawód i świadczącą usługi na rzecz klienta, a klientem, którym w tym przypadku jest organ administracji publicznej. Według projektodawcy nie ma wystarczających przesłanek do zaliczenia samorządu zawodowego urbanistów do wskazanych w art. 17 ust. 1 Konstytucji, a co za tym idzie podstaw do ograniczenia wolności wyboru i wykonywania miejsca pracy zagwarantowanej w art. 65 Konstytucji.

III. ANALIZA

1. Ocena Zgodności Z Zasadą Ochrony Praw Nabytych

Zasada ochrony praw nabytych nie ma samoistnej podstawy konstytucyjnej, ale jest elementem składowym zasady zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez państwo prawa wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego. Treścią tej zasady jest zakaz „arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym” (wyr. TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99). Przewidywalność działań państwa, przejawiająca się w zapewnieniu bezpieczeństwa prawnego jednostki oraz możliwości planowania działań jest jedną z gwarancji zaufania obywatela do państwa.

Ochrona praw nabytych obejmuje prawa nabyte *in concreto*- w drodze ostatecznych decyzji administracyjnych i wyroków sądowych, jak również prawa nabyte *in abstracto*- na podstawie ustawy. Ponadto, ochronie nie podlegają prawa nabyte niesprawiedliwie, tzn. w wyniku nadużycia prawa lub niezgodnie z prawem.

Z orzecznictwa Trybunału wynika nie tylko ochrona praw już nabytych, ale również praw poprzedzających nabycie ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych. Za ekspektatywy maksymalnie ukształtowane Trybunał uważa takie, „które spełniają wszystkie zasadniczo przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy” (wyr. TK z 11 lutego 1992 r., sygn. K. 14/91).

Zgodnie z art. 6 Ustawy prawo samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie przysługuje wyłącznie osobom wpisanym na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, art. 5 ust. 3 z kolei wymienia osoby mogące się o taki wpis ubiegać.

Postulowana regulacja znosi całkowicie zawód urbanisty, nie przewidując jednocześnie żadnych przepisów regulujących sytuację prawną osób, które uzyskując wpis otrzymały prawo do samodzielnego projektowania przestrzeni lub też kierowania zespołem prowadzącym projektowanie. Bezsprzecznie oznacza to pozbawienie takich osób praw słusznie nabytych bez zapewnienia ekwiwalentu utraconych praw ani możliwości dostosowania się adresatów nowej regulacji do zaistniałej sytuacji.

Zgodnie z projektem umorzone zostaną również postępowania dotyczące uznawania kwalifikacji zawodowych, co pozostaje w niezgodzie z przywołaną powyżej zasadą ochrony ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych.

Prawa nabyte nie korzystają z bezwzględnej ochrony. Granice zasady ochrony praw nabytych wyznaczone są przez inne normy konstytucyjne. Jak zważył Trybunał „nakaz ten nie ma wprawdzie absolutnego charakteru i możliwe jest dokonywanie od niego pewnych odstępstw, ale tylko w sytuacjach szczególnych, gdy przemawia za tym konieczność ochrony innych konstytucyjnie uznanych praw, wartości czy interesów i pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji i odpowiednie rozporządzenie swoimi prawami” (wyr. TK z 15 września 1998, sygn. K 10/98). Odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia następujących zagadnień (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99):

- „1) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych,
- 2) czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych,
- 3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także

4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji”.

W kontekście powyższych rozważań należy stwierdzić, że o ile deregulacja zawodów znajduje uzasadnienie w art. 65 ust. 1 Konstytucji, nie sposób zgodzić się ze stwierdzeniem, że nie istnieje inny sposób realizacji danej wartości bez naruszenia praw nabytych. Zdaniem opiniującego podjąć można również inne działania, nie ingerujące w prawa nabyte jednostek, takie jak ograniczenie wymogów związanych z wpisem na listę członków właściwej izby urbanistów.

Ponadto, należy również zaznaczyć, iż likwidacja samorządu zawodowego urbanistów oznacza likwidację jedyne go organu w Polsce uprawnionego do poświadczania kwalifikacji zawodowych urbanistów. Oznaczać to może trudności w podjęciu pracy za granicą w krajach członkowskich, w których uprawnienia do wykonywania zawodu urbanisty są wymagane, z uwagi na brak możliwości zaświadczenia o posiadaniu niezbędnych kwalifikacji.

Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie podkreśla, iż istnieją sytuacje, w których usprawiedliwione są tak daleko idące zmiany i jednostka musi liczyć się z koniecznością wprowadzenia nowych regulacji prawnych. Nie ulega wątpliwości, że zmiany te powinny być uzasadnione uwarunkowaniami społecznymi lub gospodarczymi, a nie aktualną sytuacją polityczną. Należy podkreślić, że przez przeszło dziesięć lat zawód urbanisty uznawany był za zawód zaufania publicznego, a pieczę nad nim sprawował samorząd urbanistów. Uargumentowanie likwidacji brakiem przesłanek do zakwalifikowania zawodu urbanisty jako zawodu zaufania publicznego skłania do wniosku, iż zmiany nie są podyktowane żadną sytuacją wyjątkową, ale potrzebami politycznymi.

Zdaniem Opiniodawcy nie istnieje potrzeba przyznania pierwszeństwa innym konstytucyjnym zasadom i wartościom. Istnieją inne możliwości zagwarantowania wolności z art. 65 ust. 1 Konstytucji, które nie pozbawiają osób wykonujących zawód urbanisty słusznie nabytych praw podmiotowych. Jednak nawet w przypadku uznania słuszności wprowadzenia ograniczeń nie można zgodzić się z obecnym kształtem projektu, który nie przewiduje żadnego ekwiwalentu utraconych uprawnień ani też nie pozwala na dostosowanie się adresatów regulacji do nowej sytuacji prawnej.

Całkowita likwidacja samorządu zawodowego urbanistów stanowi najgłębszą z możliwych ingerencji: projektodawca pozbawia jednostki zawodu, nie podejmując ponadto żadnych działań w celu umożliwienia dostosowania się osób ten zawód dotychczas wykonujących do nowego stanu prawnego. Projekt w żaden sposób nie zapewnia jednostkom poczucia bezpieczeństwa w zakresie nabytych praw. Tak duża zmiana nie jest uzasadniona żadną sytuacją wyjątkową, a w ocenie Opiniodawcy istnieją inne sposoby zapewnienia gwarancji zawartych w art. 65 ust. 1 Konstytucji. Skoro nie istnieją wartości konstytucyjne uzasadniające tak daleko idącą ingerencję należy uznać, iż projekt ustawy narusza zasadę ochrony praw nabytych, a zatem jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

2 Ocena zgodności z art. 17 ust. 1 Konstytucji

2.1 Uwagi ogólne

Artykuł 15 Konstytucji gwarantuje decentralizację władzy publicznej. Oprócz decentralizacji terytorialnej, wprowadzonej przez art. 16 Konstytucji wyróżniamy również decentralizację rzeczową, polegającą na „powierzeniu samodzielnym organom lub organizacjom, z reguły samorządowym, zarządzania określonymi rodzajami spraw. Przykładem może być samorząd zawodowy (...)”¹.

Konstytucja w art. 17 dopuściła możliwość tworzenia w drodze ustawy samorządów zawodowych. Samorządy zawodowe to „korporacje osobowe, które wyłaniane są w oparciu o kryteria więzi interesów zawodowych określonej grupy ludzi.”². Zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji samorządy zawodowe zawodów zaufania publicznego mają do spełnienia dwa podstawowe zadania: reprezentowanie osób wykonujących te zawody oraz sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Wiąże się to z koniecznością wprowadzenia ograniczeń dostępu do wykonywania zawodu oraz podejmowania działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 17 ust. 2 Konstytucji tworzyć można także inne rodzaje samorządu, ale nie mogą one naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej.

¹ Z. Cieślak i inni: *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002

² *Wolność zrzeszania się w Polsce* (red.) M. Chmaj, Warszawa 2008

Ustawodawca przyznał zatem szerszy zakres władczych kompetencji samorządom zawodów zaufania publicznego, a jest to możliwe z uwagi na konieczność wykonywania tego zawodu bez naruszania interesu publicznego. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny „Konieczna jest bowiem szczególna ochrona odbiorców usług, które wiążą się ze szczególnym ryzykiem. Dlatego weryfikacja przygotowania do zawodu i nabór do zawodu nie mogą być pozostawione nieograniczonej swobodzie sił rynkowych, bez jakiegokolwiek regulacji i stawiania wymogów profesjonalnych i etycznych, a także gwarancji ich dochowania” (wyr. TK z 8 listopada 2006 roku, sygn. K 30/06).

Samorządy zawodowe opierają swoje działania na zasadzie pomocniczości (subsydiarności), rozumianej jako „przekazywanie różnym podmiotom (m.in. samorządom zawodowym i gospodarczym) funkcji zleconych i zadań administracji państwowej (...) zlecenie innym podmiotom, nie będącym organami administracji rządowej bądź samorządu terytorialnego funkcji administracji publicznej realizowanej w formach władczych.”³

Konsekwencją utworzenia samorządów jest konieczność powierzenia samorządowi zawodowemu zadań i kompetencji o charakterze publicznym, takich jak decydowanie o prawie do wykonywania określonego zawodu oraz prowadzenie rejestru osób wykonujących dany zawód. Według Trybunału Konstytucyjnego „istotą samorządu zawodowego jest udzielona przez ustawodawcę samodzielność w zakresie organizacji wykonywania zawodu, określenia warunków jego wykonywania oraz kontroli nad należytych jego wykonywaniem, łącznie z odebraniem prawa do jego wykonywania” (wyr. TK z 22 maja 2001 r., sygn. K 37/00).

2.2 Definicja terminu „zawód zaufania publicznego”

Uznanie zatem danego zawodu za zawód zaufania publicznego wiąże się z dopuszczalnością nakładania pewnych ograniczeń w zakresie wolności wykonywania zawodu oraz wolności podejmowania działalności gospodarczej. Tworzenie samorządów innych zawodów, zgodnie z art. 17 ust. 2 Konstytucji, nie może pociągać za sobą takich ograniczeń. Istotna jest zatem analiza znaczenia pojęcia „zawodu zaufania publicznego”.

³Prawo administracyjne ustrojowe, podmioty administracji publicznej (red.) J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Bydgoszcz- Lublin 2002

Problemem zawodów zaufania publicznego zajmował się wielokrotnie w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z dnia 2 lipca 2007 r. podsumowane zostały tezy dotyczące pojęcia „zawodu zaufania publicznego” sformułowane w poprzednich orzeczeniach:

„Po pierwsze, <<zawód zaufania publicznego>> to zawód polegający na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążący się z przyjmowaniem informacji dotyczących życia osobistego i zorganizowany w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystywaniu tych informacji przez świadczących usługi.

Po drugie, wykonywanie zawodu zaufania publicznego określane jest dodatkowo normami etyki zawodowej, szczególną treścią ślubowania, tradycją korporacji zawodowej czy szczególnym charakterem wykształcenia wyższego i uzyskanej specjalizacji (aplikacja). Ustawodawca ma prawo uzależniać prawo wykonywania zawodu zaufania publicznego od spełnienia przez zainteresowanego określonych warunków dotyczących np. jego kwalifikacji zawodowych i moralnych, w tym wymagania cechy <<nieskazitelnego charakteru>> i <<rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu>>.

Po trzecie, przymiot zawodu <<zaufania publicznego>>, jaki charakteryzuje zawody poddane unormowaniom art. 17 ust. 1 Konstytucji, polega nie tylko na objęciu zakresem ich wykonywania pieczy nad prowadzeniem spraw lub ochroną wartości (dóbr) o zasadniczym i (najczęściej) osobistym znaczeniu dla osób korzystających z usług w sferze zawodów zaufania publicznego. Nie wyczerpuje się też w podejmowaniu ważnych – w wymiarze publicznym – czynności zawodowych, wymagających profesjonalnego przygotowania, doświadczenia, dyskrecji oraz taktu i kultury osobistej.” (sygn. K 41/05).

Należy zauważyć, iż o wykonywaniu zawodu zaufania publicznego możemy mówić dopiero, gdy towarzyszy mu „realne zaufanie publiczne” (wyr. TK z 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02). Jak zwrócił uwagę P. Sarnecki⁴: „dopiero to, jak należy sądzić, stanowi konieczną przesłankę ustawowego powoływania kolejnych samorządów <<zaufania publicznego>>”. Zgodnie z przywołanym wyżej orzeczeniem zaufanie publiczne buduje

⁴ P. Sarnecki: *Komentarz do art. 17 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz.(red.) L. Garlicki, Warszawa 2005

szereg czynników, takich jak między innymi: „przekonanie o zachowaniu przez wykonującego ten zawód dobrej woli, właściwych motywacji, należytej staranności zawodowej oraz wiara w przestrzeganie wartości istotnych dla profilu danego zawodu”.

Według Trybunału „Ustawodawca powołując samorząd danego zawodu i określając zakres jego działania, uznaje jednocześnie, że zawód ten mogą wykonywać osoby o wysokiej wiedzy specjalistycznej, odpowiednim poziomie etycznym (...) Przyjmuje zatem, że dopuszczenie innych osób do wykonywania danego zawodu jest sprzeczne z interesem publicznym” (wyr. TK z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02).

Interpretacją pojęcia „zawód zaufania publicznego” zajmowano się również w literaturze, formułując liczne definicje tego terminu. Zdaniem P. Sarneckiego⁵ „<<zawód zaufania publicznego>> to zawód, gdzie w szczególnym natężeniu potrzebne jest zagwarantowanie <<zaufania>> usługobiorcy do świadczącego usługi”. Wiąże on zakwalifikowanie danego zawodu do kategorii zawodu zaufania publicznego z możliwością przypisania mu pewnych szczególnych cech:

- są to zawody polegające na świadczeniu pomocy innym ludziom, realizacji istotnych wartości i potrzeb społecznych: „świadczenie tego rodzaju pomocy widziane jest jako pewna funkcja publiczna, co uzasadnia wkraczanie szczególnego typu regulacji prawnej”,
- ich wykonywanie wiąże się z pozyskiwaniem informacji dotyczących sfery życia osobistego ludzi, „łączy się to oczywiście z obowiązkiem zachowania tajemnicy tych informacji, powiązanej z tradycyjnie odpowiednim immunitetem, społecznie akceptowanym”,
- istnienie zasad etyki zawodowej.

Jak wynika z powyższych rozważań precyzyjne zdefiniowanie zawodu zaufania publicznego nastrocza pewne trudności. Na brak precyzyjnego katalogu powołano się w uzasadnieniu do projektu podnosząc, iż „norma wskazuje, że ustawodawca dysponuje znacznym zakresem swobody w zakresie przyznawania statusu zawodu zaufania

⁵ P. Sarnecki: *Glosa do wyroku SN z 29 maja 2001 r., I CKN 1217/98*, „Palestra” 2002, Nr 5-6

publicznego. Wyrazem tej swobody jest zwrot <<w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe(...)>>”.

P. Sarnecki w krytycznej glosie do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2001 r. podnosi jednak, iż ustawodawca nie ma prawa decydować, które z zawodów można zaliczyć do zawodów zaufania publicznego, a które nie. Autor nie neguje potrzeby wydania ustawy organizującej osoby wykonujące pewien zawód w korporację, jednak zauważa jednocześnie, iż „(...) logicznie wcześniejszą jest okoliczność występowania pewnych kręgów zawodowych, złożonych z osób, wykonujących jeden z <<zawodów zaufania publicznego>> oraz kręgów zawodowych osób, wykonujących inne zawody”.

Zdaniem autora pojęcie „zawody zaufania publicznego” należy interpretować zgodnie z regułami służącymi interpretacji Konstytucji- uznanie, iż zawodami zaufania publicznego są tylko te uznane przez ustawodawcę doprowadziłoby do interpretowania Konstytucji przez pryzmat aktów niższego rzędu: „Norma z art. 17 ust. 1 brzmi oczywiście: <<dla zawodów zaufania publicznego można tworzyć korporacje samorządowe>>. Adresatem tej normy jest ustawodawca. Nie jest jego rzeczą decydowanie, które zawody cieszą się taką kwalifikacją. To już niejako <<wie>> twórca Konstytucji i znaczenie, jakie przypisał on temu pojęciu, należy ustalać z zastosowaniem reguł, służących do wykładni Konstytucji. Twórca Konstytucji kształtował ją w sytuacji, w której, w jego przekonaniu, funkcjonowały już zawody zaufania publicznego i dlatego stwarza możliwość powołania dla nich (lub: przedłużenia funkcjonowania) korporacji samorządowych, z uwagi na szczególne (materialne) cechy tych zawodów tudzież szczególną troskę o właściwe ich spełnianie”.

Na tle powyższych rozważań należy uznać za nieuzasadnioną zawartą w Uzasadnieniu interpretację art. 17 ust. 1 Konstytucji: „przepis (...) oznacza, że w drodze ustawy dozwolone jest tworzenie samorządów zawodowych, a zatem ustawodawca dysponuje znacznym zakresem swobody w zakresie przyznawania statusu zawodu zaufania publicznego w rozumieniu formalnym” (s. 45 Uzasadnienia). Ustawodawca nie może w sposób swobodny i dowolny decydować, który zawód zaliczyć do kategorii zawodów zaufania publicznego zmieniając kwalifikację zawodu urbanisty po przeszło dziesięciu latach funkcjonowania tego zawodu jako zawodu zaufania publicznego.

2.3. Urbanista jako zawód zaufania publicznego

a. Wykonywanie zadań o szczególnym charakterze lub szczególnej doniosłości

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż osobom wykonującym zawód zaufania publicznego powierzone są „(...) zadania o szczególnym charakterze lub szczególnej doniosłości z punktu widzenia zadań państwa, troski o realizację interesu publicznego czy gwarancji wolności i praw jednostki” (wyr. TK z 7 maja 2002 r., sygn. SK 20/00).

Nie ulega wątpliwości, iż zadania powierzone urbanistom są szczególnie ważne z punktu widzenia interesu publicznego. Urbanista, jako osoba zajmująca się projektowaniem zagospodarowania przestrzeni musi pogodzić interesy prywatne z interesami publicznymi, mając na uwadze wymagania ładu przestrzennego, ochrony wartości architektonicznych i krajobrazowych, ochrony środowiska, racjonalności struktur osadniczych i sieci infrastruktury. Planowanie przestrzenne jest kluczowym elementem procesu inwestycyjnego, zapewniającym rozwój infrastruktury przy jednoczesnej trosce o interesy społeczne, takie jak warunki mieszkaniowe czy dostęp do zdrowego środowiska.

b. Wymóg odpowiednich kwalifikacji

Sprawowanie przez samorząd urbanistów pieczy nad wykonywaniem zawodu, wymóg podnoszenia kwalifikacji oraz możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej są niezbędne z uwagi na charakter wykonywanej przez urbanistów pracy. Artykuł 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z art. 87 Konstytucji obok Konstytucji, ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz rozporządzeń źródłami prawa powszechnie obowiązującego są także akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania organów, które te akty ustanowiły. Ustanowiony na podstawie upoważnienia ustawowego w drodze uchwały rady gminy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest zatem aktem prawa powszechnie obowiązującego, a jego opracowanie wymaga biegłości w wykonywaniu zawodu i odpowiedniego doświadczenia.

W rozważaniach nie można pominąć kwestii młodych ludzi przygotowujących się do zawodu urbanisty- obecnych, lub przyszłych absolwentów uczelni technicznych, ekonomicznych czy uniwersytetów. Istotnie, art. 8 Projektu przewiduje obowiązek

wykonywania prac urbanisty przez osoby, które otrzymały dyplom lub też ukończyły studia podyplomowe w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej. Nie rozwiązuje to jednak w żaden sposób problemu, jakim jest brak organu weryfikującego rzeczywiste przygotowanie zawodowe absolwentów. Po wielu latach studiów znajdą się oni na rynku pracy z dokładnie takimi samymi kwalifikacjami, niezależnie od faktycznie posiadanych umiejętności i niezależnie od stopnia, w jakim zgłębili wiedzę z zakresu urbanistyki. Skutkować to może nienależytym wykonywaniem powierzonych zadań i obniżeniem jakości świadczonych usług.

Wyniki pracy urbanisty widoczne są przez długi okres czasu, a wszelkie błędy i uchybienia mogą zniweczyć wieloletnią pracę, pociągając za sobą skutki prawne, ekonomiczne oraz finansowe. Przedstawiony projekt nie rozwiązuje problemu planowania przestrzennego w Polsce- nie otwiera dostępu do zawodu urbanisty, lecz go znosi. Sytuacja, w której osoby nie posiadające odpowiednich kwalifikacji są uprawnione do przygotowywania planów zagospodarowania przestrzennego może skutkować niepewnością prawną, dotyczącą zarówno organy administracji publicznej, jak i samych obywateli.

c. Szczególna więź zaufania

Dotychczasowe orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczyły zawodów polegających na relacji z osobami fizycznymi. Nie dziwi zatem bogata argumentacja dotycząca szczególnej więzi zaufania między osobą wykonującą zawód a klientem. Niemniej jednak specyfika zawodu urbanisty polegająca na pracy na zamówienie publiczne nie implikuje stwierdzenia, iż nie jest to zawód zaufania publicznego.

Istotnie, klientem urbanisty jest w większości przypadków samorząd terytorialny, a nie osoba fizyczna. Niemniej jednak w toku procesu planistycznego urbanista niejednokrotnie ma również do czynienia z informacjami i danymi poufnymi: w szczególności pochodzącymi z ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych. Związki między urbanistą a samorządem terytorialnym są silne i z uwagi na specyfikę pracy muszą opierać się na wzajemnym zaufaniu.

Zaufanie publiczne rozpatrywać należy nie tylko w rozumieniu bezpośrednich relacji wykonawca- klient. Nie ulega wątpliwości, że praca urbanisty ma pośredni wpływ na inwestorów. Zaufanie publiczne odnosi się tutaj do profesjonalnego wykonywania

swojego zawodu przez wykwalifikowane osoby, a nieplanowany rozwój stanowi zagrożenie dla całego procesu inwestycyjnego.

Szkodliwe skutki niezrównoważonego rozwoju odczuwane są przez całe społeczeństwo, a degradacja przestrzeni ma wpływ na jakość życia wszystkich obywateli. W tym miejscu warto przytoczyć raz jeszcze wyrok Trybunału z dnia 18 lutego 2004 r., w którym jako czynniki budujące zaufanie publiczne wymienia się „przekonanie o zachowaniu przez wykonującego ten zawód dobrej woli, właściwych motywacji, należytej staranności zawodowej oraz wiara w przestrzeganie wartości istotnych dla profilu danego zawodu”. Nie ulega wątpliwości, że cechy te można przypisać również profesji urbanisty, wykonującego zadania szczególnie istotne dla społeczeństwa, wymagające „zaufania” właścicieli nieruchomości, na których terenie działa urbanista.

Zdaniem Opiniującego szczególna więź zaufania nie odnosi się tylko do bezpośrednich relacji urbanista - organ samorządu terytorialnego, ale również pośrednio do wszystkich właścicieli nieruchomości. Nie sposób zatem zgodzić się z zawartą w uzasadnieniu argumentacją, iż „nie można w tym przypadku mówić o szczególnej więzi zaufania między osobą wykonującą zawód i świadczącą usługi na rzecz klienta, a klientem, czy o dostępie do informacji dotyczących sfery prywatności osoby fizycznej lub tajemnicy przedsiębiorcy” (s. 44 Uzasadnienia).

d. Istnienie zasad etyki zawodowej oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej

Planowanie przestrzenne odwołuje się do wartości takich jak ład przestrzenny, ochrona środowiska naturalnego, dziedzictwo kulturowe czy podnoszenie jakości życia w społeczeństwie. Wykonywanie funkcji publicznej, jaką jest planowanie przestrzenne wymaga zatem obiektywizmu i bezstronności.

Dbłość o dobro publiczne oznacza konieczność pogodzenia interesów publicznych z prywatnymi w celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju. Istnienie samorządu urbanistów gwarantuje wykonywanie prac planistycznych zgodnie ze standardami i zasadami etyki zawodowej. Jego likwidacja może skutkować licznymi nadużyciami i sporządzaniem planów przez osoby, które nie mają na celu dobra publicznego, ale partykularne korzyści.

Zniesienie samorządu oznacza brak określonych standardów pracy oraz zniesienie możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej, czego wyrazem jest przewidywane w art. 27 umorzenie toczących się postępowań dyscyplinarnych oraz zatarcie kar. Celem sądownictwa dyscyplinarnego jest „dyscyplinowanie członków korporacji zawodowej za zachowania uchybiające obowiązkom lub godności wykonywanego zawodu”⁶. Urbanista jako zawód zaufania publicznego wykonując czynności zawodowe przestrzegać musi nie tylko reguły prawa, ale również zasad etyki zawodowej. Niemożność pociągnięcia do odpowiedzialności jest nie do pogodzenia z charakterem zawodu urbanisty i realizacją przez niego istotnych funkcji społecznych.

24. Konkluzje

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż postulowana regulacja eliminuje całkowicie obowiązujące standardy wykonywania zawodu i możliwość sprawowania nadzoru nad jakością pracy urbanistów. Konsekwencją zanegowania przez projektodawcę charakteru zawodu urbanisty jako zawodu zaufania publicznego pociąga za sobą brak konieczności przestrzegania zasad i rygorów właściwych dla tych zawodów. Dereglamentacja skutkuje zlikwidowaniem jedynego podmiotu, sprawującego pieczę nad jakością projektów oraz dbającego o przestrzeganie zasad etyki zawodowej. Zniesienie obowiązku wpisu na listę członków izby urbanistów, rozwijania kwalifikacji zawodowych, przestrzegania etyki zawodowej oraz uniemożliwienie egzekwowania odpowiedzialności dyscyplinarnej nie tylko nie rozwiązuje dotychczasowych problemów planowania przestrzennego w Polsce, ale wręcz tworzy nowe zagrożenia.

Stwierdzenie, iż samorząd zawodowy ogranicza konkurencyjność rynku wydaje się być nietrafne w przypadku zawodów zaufania publicznego, gdzie ważna jest przede wszystkim jakość świadczonych usług. A ponieważ większość projektów przygotowywana jest w trybie zamówień publicznych brak regulacji pozwalających na sprawdzenie kwalifikacji wykonawców może skutkować zatrudnianiem wykonawców nieprzygotowanych do realizacji powierzonych zadań.

⁶ *Prawo administracyjne ustrojowe, podmioty administracji publicznej* (red.) J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Bydgoszcz- Lublin 2002

Istnienie Izby Urbanistów na przestrzeni ostatnich 10 lat stało się ważnym elementem systemu planowania przestrzennego, zapewniając odpowiedni standard wykonywania zawodu. Zdaniem Opiniującego uzasadniona jest wątpliwość co do słuszności zmiany kwalifikacji zawodu urbanisty jako zawodu zaufania publicznego mimo, iż przez ponad dekadę jako taki funkcjonował.

Z powyższych rozważań wynika, iż zawód urbanisty jest zawodem zaufania publicznego, a o pozbawieniu go tej kwalifikacji nie może decydować zawężająca wykładnia wybiórczych fragmentów orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Nie ulega zatem wątpliwości, że istnieją wystarczające przesłanki umożliwiające zaliczenie samorządu zawodowego urbanistów do wskazanych w art. 17 ust. 1 Konstytucji.

W konsekwencji uzasadnienie likwidacji samorządu urbanistów koniecznością ochrony wolności zagwarantowanych w art. 65 ust. 1 Konstytucji jest niesłuszne, z uwagi na fakt, iż art. 17 ust. 1 jest konstytucyjną zasadą, której obowiązywanie w systemie konstytucyjnym gwarantuje realizację zasady społeczeństwa obywatelskiego w aspekcie zaufania do osób wykonujących określone zawody, wymagające szczególnych kwalifikacji z punktu widzenia pełnienia społecznych funkcji. Ochrona wolności wykonywania zawodów gwarantowana w art. 65 Konstytucji nie jest jednoznaczna z koniecznością rezygnacji z ochrony samorządów zawodowych i pieczy nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego – a także innych samorządów zawodowych i gospodarczych. W takiej sytuacji należałoby uznać, że samorzady zawodowe zawsze naruszają zasadę wolności wykonywania zawodu – a jest to wniosek zbyt daleko idący i nieuzasadniony. Wobec powyższego należy uznać, że dereglamentacja zawodu urbanisty z przyczyn wymienionych w Uzasadnieniu stoi w sprzeczności z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

3. Ocena zgodności z art. 32 Konstytucji

W uzasadnieniu do Projektu podkreślono konieczność zdefiniowania czytelnych kryteriów podziału zawodów tak, aby podobne grupy zawodowe traktowane były w stopniu równym i aby przepisy ich dotyczące nie wprowadzały istotnych, pozbawionych podstawy merytorycznej różnic. Warto raz jeszcze przytoczyć kryteria, według których dokonano podziału. Są to: „(a) powiązanie danego zawodu z funkcją publiczną, jaką

realizuje on w zastępstwie organów administracji publicznej; (b) przynależność do grupy zawodów zaufania publicznego, również tych, o których mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji; (c) rola danego zawodu w zapewnianiu bezpieczeństwa lub porządku publicznego, osobistego i bezpieczeństwa obrotu prawnego; (d) konieczność zapewnienia minimum kompetencji dla rozpoczęcia świadczenia usług określonego rodzaju” (s. 3 Uzasadnienia). Mając na względzie wymienione cechy należy zastanowić się nad zgodnością dereglamentacji zawodu urbanisty z wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadą równości.

Jak zważył Trybunał Konstytucyjny „Zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących.” (wyr. TK z 18 kwietnia 2000r., sygn. K 23/99). Należy podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału „art. 32 stanowi całość normatywną. Ust. 1 wymienionego artykułu formułuje w sposób ogólny zasadę równości jako normę konstytucyjną adresowaną do wszelkich organów władzy publicznej - zarówno do organów stosujących prawo jak i do organów stanowiących prawo. Ust. 2 precyzuje bliżej znaczenie konstytucyjnej zasady równości. Po pierwsze, art. 32 ust. 2 wyraża uniwersalny charakter zasady równości, nakazując jej przestrzeganie we wszystkich sferach życia - zarówno w życiu politycznym, społecznym jak i gospodarczym. Po drugie, art. 32 ust. 2 określa bliżej granice dopuszczalnych zróżnicowań podmiotów prawa. W myśl tego przepisu żadne kryterium nie może stanowić podstawy dla różnicowań niesprawiedliwych, dyskryminujących określone podmioty” (wyr. TK z 23 października 2001, sygn. K 22/01).

Jak zauważa W. Skrzydło⁷: „od zasady równości Konstytucja nie zna żadnych odstępstw ani wyjątków”. Nie oznacza to jednak, że zasadę tę należy pojmować w sposób absolutny. Jest to równość względna, którą można stosować tylko w porównywalnych okolicznościach. W postanowieniu z dnia 24 października 2001 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „Równość (prawo do równego traktowania) funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym, odniesiona musi być do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup)” (sygn. Sk 10/01).

⁷ W. Skrzydło: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, komentarz*, Warszawa 2013

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału z naruszeniem zasady równości będziemy mieć do czynienia dopiero wtedy, gdy nastąpi zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów charakteryzujących się tą samą cechą relewantną. Podstawową przesłanką oceny jest zatem wskazanie cechy istotnej, na podstawie której można dokonać podziału podmiotów. Wyróżniając jako cechę istotną rodzaj wykonywanego zawodu nie sposób nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że dane grupy zawodowe powinny być traktowane równo, a dereglamentacja zawodu urbanisty jest niezgodna z konstytucyjną zasadą równości.

Jak zważył Trybunał „Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości należy rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej” (wyr. TK z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99). W Uzasadnieniu wielokrotnie podkreślano szczególną funkcję społeczną, jaką pełnią zawody zaufania publicznego. Opisując dwie strategie „otwierania” zawodów Projektodawca zauważył, iż strategia deregulacji „dotyczy w szczególności zawodów zaufania publicznego”. Skoro zawód urbanisty zalicza się do tej kategorii należy zastanowić się nad zróżnicowaniem jego sytuacji prawnej w stosunku do innych, wymienionych w Projekcie zawodów zaufania publicznego oraz nad przyczyną takiej regulacji.

Bezsprzecznie do kategorii zawodów zaufania publicznego zaliczyć można zawód architekta oraz inżyniera, na co w Uzasadnieniu wskazuje sam Projektodawca: „Zawody architekta jak i inżyniera są zawodami zaufania publicznego a ich wykonywanie podlega ścisłej regulacji. Osoby posiadające uprawnienia budowlane jako uczestnicy procesu budowlanego pełnią funkcję społeczną, odpowiadają za bezpieczeństwo twórców i użytkowników dzieła inżynierskiego. Rzetelne przygotowanie do zawodu - wiedza techniczna zdobywana na uczelni wyższej - stanowi zatem nie tylko warunek formalny, precyzyjnie zdefiniowany przez ustawodawcę, ale przede wszystkim daje gwarancję należytego wykonywania zawodu inżyniera budownictwa” (s. 97 i 98 Uzasadnienia)

Budzi więc zdziwienie fakt, iż Projekt przewiduje dereglamentację zawodu urbanisty, podczas gdy w stosunku do zawodu architekta oraz inżyniera jedynie ich deregulację. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny wszelkie wyjątki od zasady równości muszą mieć

charakter proporcjonalny, tzn. „waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych (...) wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywujących kryteriach (...) kryteria te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych” (wyr. TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97).

Z uwagi na powyższe należy zastanowić się nad proporcjonalnością zróżnicowania interesów podmiotów, to znaczy nad stosunkiem wagi celu Projektu do wagi naruszonych interesów jego adresatów. Nie wydaje się, aby cele wyznaczone przez Projektodawcę w jakikolwiek sposób uzasadniały tak głęboką ingerencję w sytuację prawną podmiotów, których dotyczy regulacja. Jak wynika z powyższych rozważań wykonywanie zawodu urbanisty jako zawodu zaufania publicznego wymaga ścisłego uregulowania, odpowiednich kwalifikacji oraz przestrzegania zasad etyki zawodowej. Konsekwencje wprowadzenia regulacji bez wątpienia nie pozostają w proporcji do przedstawionych przez Projektodawcę celów. Naruszenie zasady ochrony praw nabytych, ochrony ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych oraz brak przewidywanego ekwiwalentu za utracone prawa, jak również likwidacja jedyne go podmiotu sprawującego pieczę nad właściwym wykonywaniem zawodu urbanisty nie mogą zostać uzasadnione chęcią zwiększenia konkurencyjności na rynku oraz „otwarcia” dostępu do zawodów regulowanych.

Wobec powyższego należy uznać, iż dereglamentacja zawodu urbanisty nie jest zgodna z art. 32 Konstytucji.

4. WNIOSKI

1 Likwidacja samorządu urbanistów stanowiłaby nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję ustawodawcy. Przedstawione przez projektodawcę cele nowej regulacji nie uzasadniają tak daleko idących zmian.

2. Uprawnienia do wykonywania zawodu urbanisty nabyte poprzez wpis na listę członków izby samorządu urbanistów zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy stanowią słusznie nabyte prawa podmiotowe, a pozbawienie tych praw w braku innych zasad konstytucyjnych uzasadniających takie postępowanie stanowi naruszenie zasady ochrony praw nabytych (art. 2 konstytucji). Projekt nie przewiduje żadnych uprawnień stanowiących ekwiwalent utraconych praw ani nie zawiera przepisów umożliwiających dostosowanie się adresatów do nowej regulacji.
3. Umorzenie postępowań dotyczących uznawania kwalifikacji zawodowych pozostaje w niezgodzie z zasadą ochrony ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych (art. 2 konstytucji).
4. Pojęcie „zawód zaufania publicznego” należy interpretować zgodnie z regułami służącymi interpretacji Konstytucji. Ustawodawca nie może swobodnie decydować, który zawód zaliczyć do kategorii zawodów zaufania publicznego. Zmiana kwalifikacji zawodu urbanisty po ponad 10 latach funkcjonowania tego zawodu jako zawodu zaufania publicznego jest nieuzasadniona.
5. Zawód urbanisty jest zawodem zaufania publicznego i nie pozbawia go tego charakteru okoliczność, że klientem urbanisty jest organ administracji publicznej.
6. Samorząd zawodowy urbanistów spełnia wszelkie przesłanki zakwalifikowania go do grupy wskazanej w art. 17 ust. 1 konstytucji, a co za tym idzie ograniczenie wolności wskazanych w art. 65 ust. 1 jest zgodne z konstytucją.
7. Dereglamentacja zawodu urbanisty nie jest zgodna z zasadą równości (art. 32 konstytucji).

prof. nadzw. dr hab. Anna Młynarska-Sobaczewska

LUBLIN, 24 CZERWCA 2013 R.

DR HAB. SŁAWOMIR PATYRA

OPINIA PRAWNA

**W SPRAWIE KONSTYTUCYJNOŚCI PROJEKTU USTAWY O UŁATWIENIU
DOSTĘPU DO WYKONYWANIA NIEKTÓRYCH ZAWODÓW REGULOWANYCH -
DEREGLAMENTUJĄCEJ ZAWÓD URBANISTY**

NA ZLECENIE: POLSKIEJ IZBY INŻYNIERÓW BUDOWNICTWA

OPINIA PRAWNA w przedmiocie konstytucyjności dereglamentacji zawodu urbanisty

24 czerwca 2013 r.

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena zgodności z Konstytucją przygotowanego przez Ministra Sprawiedliwości projektu ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych, w brzmieniu z dnia 13 czerwca 2013 r., w zakresie, w jakim projekt ustawy dereglamentuje zawód urbanisty.

(1) PODSTAWY PRAWNE OPINII

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.),
2. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz.U. 2001 Nr 5, poz. 42 ze zm.),
3. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.).

(2) INFORMACJA DOTYCZĄCA PROJEKTU USTAWY

Projekt ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych został przygotowany przez Ministra Sprawiedliwości i stanowi realizację zobowiązań wskazanych przez Premiera Donalda Tuska w exposé z dnia 18 listopada 2011 r.

Projekt ustawy, po przeprowadzeniu konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych, w dniu 13 czerwca 2013 r. został skierowany na posiedzenie Rady Ministrów.

24 czerwca 2013 r.

Projekt zakłada deregulację 9 zawodów rynku finansowego oraz 82 zawodów technicznych, pozostających „w gestii Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej”, w tym zawodu urbanisty.

(3.) OCENA ZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ

Ocena zgodności z Konstytucją norm prawnych wymaga doboru adekwatnych wzorców kontroli. Adekwatny wzorzec kontroli to taki, którego przedmiot jest zbieżny z przedmiotem regulacji kontrolowanej normy. W przedmiotowym przypadku, za wzorce kontroli konstytucyjności projektu ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych należy przyjąć art. 2, art. 17 ust. 1 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Jak pojemna treściowo jest wskazana zasada ustrojowa, pokazał Trybunał Konstytucyjny, wywodząc z niej kilkanaście zasad szczegółowych, w tym: zasadę demokracji, zasadę ochrony życia ludzkiego w każdej fazie rozwoju, zasadę zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa, zasadę ochrony praw nabytych czy też zasadę przyzwoitej legislacji. Na ostatnią z wymienionych – szczególnie ważną w kontekście aksjologii demokratycznego państwa prawnego – składa się szereg elementów, konsekwentnie wskazywanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na przestrzeni kilkunastu lat obowiązywania Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. a także w orzecznictwie przedkonstytucyjnym. Należą do nich między innymi zasada proporcjonalności oraz zasada ochrony praw nabytych (np. wyrok z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK ZU 2003, Nr 2A, poz. 11).

Projektowana ustawa o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych zakłada całkowite zniesienie zawodu urbanisty, w tym zniesienie

OPINIA PRAWNA w przedmiocie konstytucyjności dereglamentacji zawodu urbanisty

24 czerwca 2013 r.

samorządu urbanistów. Projektodawca zamierza osiągnąć ten cel w drodze nowelizacji ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów. Zgodnie z art. 5 pkt 1 projektu ustawy, tytuł ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów otrzyma brzmienie: ustawa „o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa.” Projektodawca zamierza usunąć wszystkie regulacje dotyczące zawodu urbanisty, o czym najwyraźniej świadczy zmiana tytułu ustawy dotychczas regulującej wykonywanie tego zawodu, poprzez usunięcie z niego słów: „oraz urbanistów”. Takie działanie ustawodawcy nazywa się dereglamentacją, w odróżnieniu od deregulacji, która jedynie częściowo znosi ograniczenia regulacyjne. Oba instrumenty legislacyjne w jednakowym zakresie pozostają w dyspozycji ustawodawcy, który każdorazowo decyduje o zastosowaniu jednego z nich po uprzednim dokonaniu oceny, na ile korzystnie wpłynie to na kształtowanie stosunków społecznych, gospodarczych, itp.

W przedmiotowym przypadku, zdaniem Opiniującego, ustawodawca, chcąc osiągnąć założone cele, przedstawione w uzasadnieniu do projektu ustawy, powinien skorzystać z mniej radykalnego zabiegu i dokonać deregulacji, a nie całkowitej dereglamentacji zawodu urbanisty. Przywołując treść uzasadnienia projektu ustawy należy wskazać, że: „Przedmiotowy projekt ustawy stanowi kontynuację realizacji zmian legislacyjnych wskazanych w exposé Premiera Donalda Tuska w dniu 18 listopada 2011 r., w którym znalazło się zobowiązanie do podjęcia działań rządowych w celu zmniejszenia liczby zawodów regulowanych w Polsce. Pierwszym etapem prac podjętych przez Ministerstwo Sprawiedliwości było opracowanie projektu pierwszej z trzech ustaw deregulacyjnych, ułatwiającego rozpoczęcie wykonywania czterdziestu dziewięciu zawodów z obszaru: zawodów prawniczych, pośrednictwa pracy, sportu i rekreacji, ochrony fizycznej, żeglugi oraz nauki jazdy i przewozu osób” (str. 1 uzasadnienia projektu). W związku z powyższym, w dniu 13 czerwca 2013 r. uchwalona została ustawa o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych

24 czerwca 2013 r.

zawodów. W uzasadnieniu projektu dotyczącego pierwszej części deregulacji, projektodawca podnosił, że: „Polska pod względem liczby tego rodzaju zawodów jest rekordzistą w Europie, ograniczając dostęp do 380 z nich. Pojęcie „zawodu regulowanego” definiowane jest w prawie unijnym jako działalność zawodowa lub zespół takich działalności, których podjęcie, wykonywanie lub jeden ze sposobów wykonywania wymaga bezpośrednio lub pośrednio posiadania specjalnych kwalifikacji zawodowych ujętych w przepisach prawa. Z perspektywy ekonomii jako nauki, o regulacji dostępu do określonego zawodu możemy mówić w sytuacji, kiedy państwo (na dowolnym szczeblu administracji) kreuje ograniczenia (a co za tym idzie koszty) dla osób chcących wykonywać określony zawód. W praktyce do takich ograniczeń może należeć: obowiązek posiadania określonego wykształcenia (ogólnego, kierunkowego, podyplomowego), ukończenia kursu, zdania egzaminu, odbycia obowiązkowej praktyki itd.” (s. 1 uzasadnienia projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów).

Jak wynika z powyższego, głównym celem deregulacji jest otwarcie dostępu do zawodów (ułatwienie rozpoczęcia ich wykonywania) poprzez zniesienie wszelkich lub niektórych ograniczeń w tym zakresie. Obecne regulacje, jak podnosi projektodawca, przyczyniają się do obniżenia poziomu zatrudnienia, zniechęcenia do podejmowania pracy w zawodzie, zmniejszenia elastyczności rynku pracy, spadku innowacyjności, problemu wycisku, negatywnego wpływu na rozwój gospodarczy państwa, obniżenia konkurencyjności, wzrostu cen i wzrostu kosztów.

Projektodawca nie udowodnił, choćby w treści uzasadnienia projektu ustawy, że tylko dereglamentacja zawodu urbanisty jest w stanie doprowadzić do osiągnięcia celu w postaci „otwarcia” tego zawodu, oraz że tylko w ten sposób można zapobiec negatywnym dla gospodarki skutkom istniejącego stanu prawnego. Z tego powodu, działanie projektodawcy narusza zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Proponowane regulacje ingerują w obowiązujący porządek prawny w sposób

OPINIA PRAWNA w przedmiocie konstytucyjności dereglamentacji zawodu urbanisty

24 czerwca 2013 r.

nadmierny i nieuzasadniony. Dokonując wyboru instrumentu prawnego, za pomocą którego chce osiągnąć założony cel, projektodawca nie dokonał wszechstronnej analizy obecnego stanu oraz skutków nowego uregulowania. Świadczy o tym treść uzasadnienia do projektu ustawy, w którym znajduje się wyłącznie analiza gospodarczo-ekonomicznych skutków regulacji zawodów. Co więcej, ta analiza odnosi się zbiorczo do wszystkich zawodów regulowanych. Projektodawca nie wskazał przyczyn całkowitej dereglamentacji zawodu urbanisty. Za wskazanie takiej przyczyny nie można uznać stwierdzenia, że zawód ten nie jest zawodem zaufania publicznego (zob. str. 40-47 uzasadnienia projektu). Jeżeli wyłącznie taki powód kierował projektodawcą, to jest to powód niewystarczający, aby uzasadnić tak istotną ingerencję ustawodawczą.

Powyższe decyduje o naruszeniu zasady proporcjonalności, ujętej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Według Trybunału Konstytucyjnego z zasady proporcjonalności wynika bowiem możliwość przyjmowania danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, oraz nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków, a także wymóg zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli (orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK 1995, Nr 1, poz. 12). Projektowana regulacja niewątpliwie nie jest niezbędna, aby osiągnąć cel w postaci otwarcia dostępu do zawodu urbanisty. Ponad wszelką wątpliwość, niezbędność dereglamentacji zawodu urbanisty nie została wykazana w treści uzasadnienia projektu.

Państwo prawne, opiera się na założeniu racjonalności prawodawcy. Jej miara jest między innymi dobór odpowiednich środków dla osiągnięcia zamierzonych celów, na podstawie wiedzy o powiązaniach między zjawiskami i przy przyjęciu określonych kryteriów wyboru (por. S. Wronkowska, *Tworzenie prawa [w:] Zarys teorii państwa i prawa*, red. A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, PWN, Warszawa 1993, s.

24 czerwca 2013 r.

166). Tak pojmowana racjonalność prawodawcy oznacza także konieczność przestrzegania proporcjonalności w procesie stanowienia prawa. Jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 31 stycznia 1996 r. (sygn. K 9/95, OTK 1996, Nr 1, poz. 2) racjonalny ustawodawca „stanowi prawo sprawiedliwe, stąd w zasadzie sprawiedliwości należy upatrywać podstaw obowiązywania proporcjonalności.” Zasada proporcjonalności zostaje naruszona w sytuacji, gdy skorzystanie w danej kwestii przez prawodawcę ze „swobody regulacyjnej” cechuje niezrozumiała intensywność. Z takim postępowaniem projektodawcy mamy do czynienia w przedmiotowym przypadku. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wystarczającym sposobem ułatwienia dostępu do zawodu urbanisty byłoby dokonanie nowelizacji ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, poprzez zniesienie niektórych lub wszystkich wymogów nabycia prawa do wykonywania tego zawodu, przy jednoczesnym pozostawieniu norm dotyczących obowiązku przestrzegania przez urbanistów, przy wykonywaniu czynności zawodowych, obowiązujących przepisów oraz zasad wiedzy technicznej lub urbanistycznej i zasad etyki zawodowej (art. 41 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych). Jednocześnie gwarancją należytego wykonywania zawodu urbanisty powinien pozostać samorząd zawodowy. Tylko takie uregulowanie zapewniłoby ochronę interesu publicznego, który powinien być uwzględniony przez projektodawcę w toku przygotowywania projektu ustawy. Projektodawca w ogóle nie rozważył kwestii ochrony interesu publicznego proponując całkowitą likwidację zawodu urbanisty.

Wykonywanie zawodu urbanisty polega na projektowaniu zagospodarowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej, zgodnie z wymaganiami ładu przestrzennego, ochrony wartości architektonicznych i krajobrazowych, z wymaganiami ochrony środowiska, racjonalności struktur osadniczych i sieci infrastruktury oraz na edukacji w tym zakresie (art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych). Czynności, jakie wchodzą w zakres zawodu

24 czerwca 2013 r.

urbanisty decydują o szczególnej randze tego zawodu i przyporządkowaniu go do zawodów zaufania publicznego. Zawód urbanisty ma szczególnie doniosłe znaczenie dla interesu publicznego, związany jest bowiem z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego w skali regionalnej i lokalnej. Ład przestrzenny kraju jest warunkiem efektywnego osiągnięcia m.in. konkurencyjności, zwiększenia zatrudnienia i większej sprawności państwa oraz spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej w długim okresie czasu. Na takie wartości wskazano w rządowej koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, M.P. z 27 kwietnia 2012 r.) sporządzonej na podstawie art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Celem polityki zagospodarowania przestrzennego kraju jest obecnie wykorzystanie potencjału całego polskiego terytorium dla osiągnięcia celów rozwojowych, zgodnie z założeniem terytorialnego równoważenia rozwoju. „W wymiarze czasowym oznacza to z jednej strony wzmacnianie potencjałów rozwojowych wszystkich regionów w wymiarze doraźnym (np. infrastruktura transportowa), z drugiej zaś budowanie przewag konkurencyjnych na przyszłość. Osiągnięcie tego celu będzie polegać na tworzeniu warunków do dalszego rozwoju sieci największych miast - motorów wzrostu i procesów rozwojowych w skali kraju, w tym zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, i wprowadzeniu mechanizmów zapewniających spójność i udział w procesach rozwojowych całej przestrzeni Polski, poprzez sprzyjanie procesom dyfuzji rozwojowej w skali kraju oraz w skali regionalnej (wokół miast wojewódzkich i powiatowych)” (KPZK 2030).

Z powyższego wynika, że pomimo iż rząd polski rozumie wagę sfery zagospodarowania przestrzennego dla interesu państwa polskiego, w tym dla interesu publicznego, to jednak marginalizuje w tym zakresie znaczenie zawodu urbanisty dla zachowania ładu przestrzennego. Ta niekonsekwencja może doprowadzić do bardzo negatywnych skutków. Brak ingerencji ustawowej w sferę

24 czerwca 2013 r.

wykonywania tak istotnego dla ochrony interesu publicznego zawodu może spowodować wymknięcie się polityki przestrzennej spod kontroli i naruszenie jej spójności w skali lokalnej i krajowej. Nie ulega wątpliwości, że pomimo, iż formalnie projekty aktów planistycznych sporządzają i uchwalają organy jednostek samorządu terytorialnego, to jednak brak udziału w toku tej procedury wykwalifikowanych urbanistów nie pozwoli organom gminy, czy województwa na zapewnienie uwzględnienia w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymagań ładu przestrzennego. Udział urbanistów w opracowywaniu projektów planów zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest gwarantem rzetelności, jakości i wysokiego poziomu merytorycznego tych aktów planistycznych, a zatem jest również gwarantem poszanowania interesu publicznego.

Wobec powyższego, dereglamentacja zawodu urbanisty jest działaniem nieproporcjonalnym, nadmiernym i nieuzasadnionym. Projektodawca mógł osiągnąć założony cel otwarcia zawodu urbanisty w inny sposób, bez potrzeby dokonywania wyboru pomiędzy zapewnieniem gwarancji z art. 65 ust. 1 Konstytucji a poszanowaniem interesu publicznego i innych wartości konstytucyjnych, jak np. ład przestrzenny, środowisko naturalne, dziedzictwo narodowe, bezpieczeństwo publiczne. Dotychczas, gwarantem poszanowania tych wartości w toku projektowania przestrzennego był samorząd zawodowy urbanistów. Samorząd ten zostanie zlikwidowany z dniem wejścia w życie ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów. Zatem, projektodawca - spośród wymienionych wartości - wybrał jedną, to jest gwarancję wolności wykonywania zawodu, nie zważając na fakt, że wybór ten może przynieść niepowetowaną szkodę dla innych wartości konstytucyjnych.

OPINIA PRAWNA w przedmiocie konstytucyjności dereglamentacji zawodu urbanisty

24 czerwca 2013 r.

Działanie ustawodawcy, który likwiduje jeden z doniosłych społecznie zawodów, narusza warunek proporcjonalności ingerencji w ukształtowaną sytuację prawną. Nadto, ingerencja prawodawcy jest w tej sytuacji nadmierna, skoro istnieją inne środki osiągnięcia założonego celu, jak np. rezygnacja z obowiązujących dotychczas wymogów warunkujących wykonywanie zawodu urbanisty (poprzez m.in. zniesienie obowiązku zdobycia kilkuletniego doświadczenia zawodowego przed nabyciem prawa wykonywania zawodu, czy zniesienie obowiązku złożenia egzaminu ze znajomości przepisów prawnych dotyczących gospodarki przestrzennej oraz praktycznego zastosowania wiedzy w zakresie urbanistyki). Powyższe prowadzi do wniosku o nieracjonalności i nieproporcjonalności skorzystania przez ustawodawcę z przyznanej mu „swobody” legislacyjnej. Projekt ustawy w zakresie dotyczącym dereglamentacji zawodu urbanisty, naruszając zasadę proporcjonalności, godzi tym samym w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Powyższe świadczy również o naruszeniu zasady ochrony praw nabytych, także wyprowadzanej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Zakresem tej zasady objęte są prawa słusznie (sprawiedliwie) nabyte (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK 1992, Nr 1, poz. 7, s. 127). W wyroku z 10 lipca 2000 r. (sygn. SK 21/99), Trybunał Konstytucyjny podniósł, że omawiana zasada wyznacza granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych, zakazując arbitralnego znoszenia lub ograniczania przez ustawodawcę nabytych przez jednostki praw podmiotowych. Brak rozważenia przez projektodawcę wszystkich przesłanek przemawiających za dereglamentacją, jak i przeszkód jej dokonania decyduje o tym, że działanie projektodawcy jest nieuzasadnione. Działanie to prowadzi do arbitralnego zniesienia nabytych przez jednostki praw do wykonywania zawodu urbanisty.

Urbanista nabywa prawo wykonywania zawodu z chwilą wpisu na listę członków izby urbanistów (art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach

24 czerwca 2013 r.

zawodowych). W tym celu, przyszły urbanista musi spełnić wymogi wskazane w art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, tj.:

1. posiadać uprawnienia urbanistyczne uzyskane na podstawie art. 51 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym,
2. posiadać uprawnienia do projektowania w planowaniu przestrzennym uzyskane na podstawie ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym,
3. posiadać dyplom ukończenia studiów wyższych o kierunkach architektura, urbanistyka lub gospodarka przestrzenna, a także doświadczenie zawodowe zdobyte w czasie dwuletniej pracy związanej z gospodarką przestrzenną,
4. posiadać dyplom ukończenia studiów wyższych innych niż określone w pkt 3, które w obowiązującym programie nauczania realizują zagadnienia związane z architekturą i urbanistyką lub gospodarką przestrzenną w wymiarze co najmniej 90 godzin, uzupełnionych studiami podyplomowymi w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej, a także doświadczenie zawodowe zdobyte w czasie trzyletniej pracy związanej z gospodarką przestrzenną,
5. posiadać dyplom ukończenia studiów wyższych innych niż określone w pkt 3 i 4, uzupełnionych studiami podyplomowymi w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej, doświadczenie zawodowe zdobyte w czasie trzyletniej pracy związanej z gospodarką przestrzenną, a także złożyć egzamin ze znajomości przepisów prawnych dotyczących gospodarki przestrzennej oraz praktycznego zastosowania wiedzy w zakresie urbanistyki,
6. być obywatelem państw członkowskich, który nabył kwalifikacje zawodowe do projektowania zagospodarowania przestrzeni i zagospodarowania przestrzennego w skali lokalnej i regionalnej, odpowiadające wymaganiom określonym w pkt 1-5 oraz posiadać odpowiednią decyzję o uznaniu kwalifikacji zawodowych.

OPINIA PRAWNA w przedmiocie konstytucyjności dereglamentacji zawodu urbanisty

24 czerwca 2013 r.

Jeżeli izba urbanistów, po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego uzna, że kandydat spełnia ww. wymagania, podejmuje uchwałę o wpisie na listę członków izby urbanistów. W przeciwnym wypadku, izba powinna podjąć uchwałę o odmowie wpisu na listę. Wpis na listę członków izby uważa się za dokonany, jeżeli minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa nie sprzeciwi się wpisowi w terminie 30 dni od otrzymania uchwały wraz z aktami osobowymi wpisanego (art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych).

Wobec powyższego, uznać należy, że dokonanie skutecznego wpisu na listę członków izby urbanistów jest równoznaczne z nabyciem przez dany podmiot prawa podmiotowego – do wykonywania zawodu urbanisty. Prawo to nabyte jest zgodnie z wymogami ustawowymi, a zatem słusznie i sprawiedliwie. Podlega ono zatem ochronie gwarantowanej w art. 2 Konstytucji i nie powinno być znoszone lub ograniczane przez prawodawcę, jeżeli to zniesienie lub ograniczenie nie wynika z konieczności ustąpienia innym zasadom, wartościom lub normom konstytucyjnym.

W swoim orzecznictwie (zob. wyrok TK z 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTK 2000, Nr 7, poz. 254), Trybunał Konstytucyjny sformułował kryteria dopuszczalności ingerencji w sferę praw nabytych, którymi są:

1. ustalenie, że wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, wartościach konstytucyjnych,
2. niemożliwość realizacji danej normy lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych,
3. ustalenie, że danym wartościom konstytucyjnym można w tej konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych,
4. ustalenie, że prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

24 czerwca 2013 r.

Jak wynika z powyższego, nawet jeśli uznać, że dereglamentacja znajduje podstawę w ochronie wartości wynikających z art. 65 ust. 1 Konstytucji (takie uzasadnienie przywołuje projektodawca), to stwierdzić należy, że niewątpliwie, realizacja tej normy konstytucyjnej z powodzeniem może się odbyć bez naruszenia praw nabytych – tj. praw do wykonywania zawodu urbanisty. Nie sposób jednocześnie uznać, że wolność wykonywania zawodu zyskuje pierwszeństwo względem wartości, jakimi są prawa nabyte w postaci praw do wykonywania zawodu urbanisty. Bynajmniej, projektodawca również nie odniósł się do tej kluczowej w opiniowanej sprawie kwestii. Nadto, stwierdzić należy, że projektodawca nie podjął wszystkich niezbędnych działań mających na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji – projekt ustawy nie zawiera żadnych przepisów regulujących nową sytuację podmiotów, których prawa zostały zniesione. Pozostaje zatem jedynie przyjąć, iż ich sytuacja prawna zostanie zrównana z sytuacją osób, które nigdy takich praw nie nabyły. Jednocześnie projektodawca nie przyznał urbanistom ekwiwalentu zniesionych praw (zob. orzeczenie TK z 4 października 1989 r., sygn. K 3/88, OTK 1989 Nr 1, poz. 2). Z powyższych względów, projekt ustawy w zakresie w jakim likwiduje zawód urbanisty – narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony praw nabytych.

W treści uzasadnienia projektodawca arbitralnie stwierdza, że zawód urbanisty nie jest zawodem zaufania publicznego. Jednocześnie, wprowadzając ustawę z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, ustawodawca uznał, że powołanie do życia samorządu zawodowego urbanistów jest niezbędne w celu ochrony interesu publicznego. Jak znajdujemy w uzasadnieniu do powołanej ustawy: „Ustawa o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budowlanych oraz urbanistów” wprowadzi ramowe uregulowania organizacyjne i kompetencyjne pozostawiając aktom wewnętrznym, takim jak statuty i regulaminy, szczegółowe określenie kompetencji

OPINIA PRAWNA w przedmiocie konstytucyjności dereglamentacji zawodu urbanisty

24 czerwca 2013 r.

organów i zasad wyboru władz. Podobne rozwiązania funkcjonują w innych ustawach samorządowych i sprawdziły się w praktyce osób uprawiających wolne zawody. Obowiązkowa przynależność tych osób do izb zawodowych przyczyni się do poprawy jakości i rzetelności w świadczeniu usług architektoniczno-budowlanych i urbanistycznych.”

Zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji, w drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Jak wynika z powołanego przepisu, celem tworzenia samorządu zawodów zaufania publicznego jest potrzeba sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów przez jego członków w granicach interesu publicznego.

Jak wskazuje się w doktrynie, zawody zaufania publicznego to zawody, których wykonywanie wiąże się ze świadczeniem określonych usług istotnych z punktu widzenia podstawowych dóbr jednostki, takich jak zdrowie, ochrona interesów majątkowych, dóbr osobistych i innych (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Legalis 2012). Do tych doniosłych społecznie sfer zalicza się również sferę zagospodarowania przestrzennego. Nie ulega wątpliwości, że zagwarantowanie projektowania zagospodarowania przestrzeni zgodnie z wymaganiami ładu przestrzennego, ochrony wartości architektonicznych i krajobrazowych, ochrony środowiska, racjonalności struktur osadniczych i sieci infrastruktury jest możliwe tylko wówczas, gdy czynności te wykonują zawodowo urbanisci. Jednocześnie, tylko istnienie samorządu zawodowego urbanistów jest w stanie zapewnić przestrzeganie przy wykonywaniu czynności zawodowych urbanisty obowiązujących przepisów oraz zasad wiedzy technicznej lub urbanistycznej oraz zasad etyki zawodowej. Istnienie samorządu zawodowego urbanistów realizuje cel powołania samorządu zawodów zaufania publicznego, w

24 czerwca 2013 r.

postaci sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

W ocenie Opiniującego, projektodawca nieprawidłowo interpretuje normę wynikającą z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Według projektodawcy, nie ma wystarczających przesłanek do zaliczenia samorządu zawodowego urbanistów do wskazanych w art. 17 ust. 1 Konstytucji zawodów zaufania publicznego, przede wszystkim dlatego, że brak w tym wypadku interesu publicznego, który wymagałby ochrony. „Interes publiczny w rozumieniu urbanistyki rozumiany jest niezwykle szeroko, składają się na niego nie tylko uogólnione cele i dążenia społeczności, ale także potrzeba zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony wartości wysoko cenionych, takich jak środowisko naturalne, dziedzictwo narodowe, bezpieczeństwo publiczne, zdrowie i warunki życia ludzi, wreszcie ład przestrzenny” (str. 43 uzasadnienia projektu ustawy). Projektodawca uznał, że skoro według art. 17 ust. 1 Konstytucji istnieje swoboda ustawodawcy w powołaniu samorządu zawodowego, to w tym konkretnym wypadku możliwe jest skorzystanie z tej swobody i zadecydowanie o braku konieczności istnienia samorządu zawodowego urbanistów. Projektodawca stwierdza bowiem, że samorząd ten nie musi istnieć, skoro zawód urbanisty nie jest zawodem zaufania publicznego.

Do takiego wniosku doprowadziła projektodawcę zawężająca interpretacja pojęcia „zaufanie publiczne”, o którym stanowi art. 17 ust. 1 Konstytucji. Projektodawca wskazał bowiem, że „zaufanie publiczne” jest to szczególna więź zaufania między osobą wykonującą zawód i świadczącą usługi na rzecz klienta, a klientem, polegająca na możliwości powierzenia osobie wykonującej dany zawód sfery prywatności osoby fizycznej lub tajemnicy przedsiębiorcy. Z uwagi na fakt, że klientem urbanisty jest organ administracji publicznej, projektodawca uznaje, że zawód urbanisty nie spełnia przesłanek zakwalifikowania go do zawodu zaufania publicznego.

24 czerwca 2013 r.

Nie można się zgodzić z tak wąskim rozumieniem pojęcia zawód zaufania publicznego. O obdarzeniu zaufaniem publicznym danego zawodu można mówić bowiem wówczas, gdy osobom wykonującym dany zawód powierza się szczególnie doniosłe dla społeczeństwa funkcje. Społeczeństwo ufa wówczas, że wykonywanie tak ważkich zadań będzie powierzone wyłącznie osobom wykwalifikowanym, odpowiedzialnym, rzetelnym, doświadczonym. Nie sposób przecież uznać, że projektowanie przestrzeni w skali lokalnej i krajowej nie wymaga posiadania odpowiednich kwalifikacji. Nie sposób również uznać, że zawód urbanisty jest zawodem „takim jak każdy inny” i jego wykonywanie nie ma wpływu na doniosłe sfery życia społecznego. Przeciwnie, ład przestrzenny, jak wynika dobitnie z KZPK 2030, ma ogromne znaczenie dla spójnego funkcjonowania całego państwa i jego rozwoju. Zawód urbanisty jest zatem z całą pewnością zawodem zaufania publicznego, którego wykonywanie powinno być uregulowane ustawowo, zaś pieczę nad nim powinien sprawować samorząd urbanistów, zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji. W świetle powyższego, uznać należy, że projektowana regulacja jest wątpliwa z punktu widzenia zgodności z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Naruszenie tego przepisu nie polega jednak na samym uchyleniu regulacji dotyczących istnienia samorządu urbanistów, skoro literalne brzmienie art. 17 ust. 1 Konstytucji dopuszcza swobodę ustawodawcy w tym zakresie, lecz na niewłaściwym korzystaniu przez ustawodawcę z przyznanej swobody. W razie bowiem stwierdzenia, że wykonywanie danego zawodu ma istotny wpływ na interes publiczny – swoboda przyznana art. 17 ust. 1 Konstytucji przeradza się w obowiązek ustrojowy prawodawcy – zagwarantowania ochrony tego interesu, tak jak wymaga tego Konstytucja.

Nie sposób nie dostrzec również, że projektowana regulacja dotyczy wyróżnionej spośród innych zawodów zaufania publicznego profesji. Dereglamentacją objęto bowiem tylko zawód urbanisty, pozostawiając poza jej zakresem m.in. uregulowane

24 czerwca 2013 r.

w tej samej ustawie, zawody architekta i inżyniera budownictwa. Z tego względu, niezbędne jest dokonanie analizy, czy projekt ustawy nie narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji gwarantującego równość wobec prawa.

Według tej zasady wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według równej miary, bez różnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących" (orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK 1988, Nr 1, poz. 1, s. 14). Z powyższego wynika, że zasada równości dotyczy tylko podmiotów podobnych, tj. podmiotów którym jednocześnie można przypisać tę samą cechę. W analizowanym przypadku, cechą tą stanowi posiadanie statusu zawodu zaufania publicznego. Status ten przypisuje się zarówno zawodowi urbanisty (jak wykazano wyżej), jak i zawodom architekta oraz inżyniera budownictwa. Jednak, spośród tej grupy projektodawca różnicuje wyłącznie sytuację prawną urbanistów, likwidując regulacje dotyczące wykonywania tego zawodu, a przede wszystkim likwidując samorząd zawodowy urbanistów. Co więcej, projektodawca nie wyjaśnia w uzasadnieniu projektu ustawy, dlaczego spośród grupy zawodów zaufania publicznego, likwidacją objąć chce wyłącznie zawód urbanisty. Wszystkie zawody zaufania publicznego powinny być równe wobec prawa. Równość wobec prawa oznacza nakaz równego traktowania przez władzę publiczną w procesie tak stanowienia, jak i stosowania prawa.

„Pojęcie równości w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP "nie oznacza (...) równości w znaczeniu bezwzględnym - w myśl którego w stosunku do wszystkich i w takim samym stopniu obowiązywałyby i stosowałyby się te same przepisy prawne" (zob. J. Boć (red.), Konstytucje, s. 71). Konstytucyjna formuła równości wobec prawa mieści się w ogólnym, opisowym pojęciu równości jako przynależności danych podmiotów do tej samej klasy, którą wyróżniamy z punktu widzenia cechy uznanej za istotną i nie jest tożsama z pojęciem identyczności. Sprawą podstawową

OPINIA PRAWNA w przedmiocie konstytucyjności dereglamentacji zawodu urbanisty

24 czerwca 2013 r.

dla oceny dochowania zasady równości jest tym samym ustalenie cechy istotnej, z uwagi na którą przepisy prawa dokonały zróżnicowania sytuacji prawnej swoich adresatów. (...) zróżnicowanie sytuacji prawnej obywateli jest wtedy sprzeczne z Konstytucją, jeżeli traktuje się w sposób różny podmioty lub sytuacje podobne, a takie różnice traktowania nie znajdują należytego uzasadnienia konstytucyjnego.” (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Legalis 2012).

W ocenie Opiniującego, takie różnice w potraktowaniu zawodów zaliczanych do grupy zawodów zaufania publicznego nie znajdują należytego uzasadnienia konstytucyjnego. Za należyte uzasadnienie nie sposób uznać powoływanego przez projektodawcę przepisu art. 65 ust. 1 Konstytucji, skoro - jak wykazano wyżej - ustawodawca nie musi w tym wypadku wybierać pomiędzy dochowaniem gwarancji wolności wykonywania zawodu, a „otwarcie” zawodu urbanisty oraz pozostawieniem gwarancji płynących z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca dysponuje bowiem możliwością zastosowania innych zabiegów prawodawczych, jak np. deregulacja zawodu urbanisty. Zróżnicowanie sytuacji prawnej urbanistów i innych zawodów zaufania publicznego, w tym kontekście, ma charakter nieproporcjonalny. Projektodawca marginalizuje interes urbanistów, a przez to również interes publiczny, który zostanie naruszony w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych, dając pierwszeństwo interesom ekonomiczno - gospodarczym, powołanym w uzasadnieniu projektu ustawy. Tymczasem, projektowana regulacja powinna być tak wyważona by równomiernie chronić te interesy. Wyłącznie w sytuacji uznania, że osiągnięcie celu ustawy jest niemożliwe w inny sposób, jak tylko poprzez zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych, a nadto cel ten jest celem wyższym nad gwarancją równości wobec prawa, prawodawca mógłby zastosować wyjątek od art. 32 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97, OTK 1997, Nr 5-6, poz. 70, s. 553-554).

24 czerwca 2013 r.

Powyższe potwierdza Sąd Najwyższy, który wskazał, że „od zasady równości Konstytucja RP nie zna żadnych odstępstw i wyjątków. Nie zawsze jednak odmienne potraktowanie stanowi o braku równości i o dyskryminacji. Ocena owego zróżnicowania sytuacji podmiotów zawsze wynika z ustalenia, czy zróżnicowaniu temu można przypisać uzasadniony charakter. Zróżnicowanie jest uzasadnione, jeśli pozostaje w związku bezpośrednim z celem przepisów, waga interesu, dla którego zróżnicowanie jest wprowadzone pozostaje w proporcji do interesów naruszanych, zróżnicowanie nie uwłacza w sposób zasadniczy innym wartościom” (wyrok z 5 maja 2010 r., sygn. I PK 201/09, Legalis). W analizowanym przypadku, zróżnicowanie zawodów zaufania publicznego nie ma uzasadnienia, z tego względu dereglamentacja zawodu urbanisty narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji.

(4.) WNIOSEK

Projekt Ustawy, w zakresie w jakim dokonuje dereglamentacji zawodu urbanisty, jest niezgodny z art. 2, art. 17 ust. 1 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca, uchwalając ustawę o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych, naruszy obowiązek ustrojowy zagwarantowania ochrony interesu publicznego, nad którym pieczę dotychczas sprawował samorząd zawodowy urbanistów.

DR HAB. SŁAWOMIR PATYRA

OPINIA PRAWNA

W PRZEDMIOCIE KONSTYTUCYJNOŚCI PROJEKTU USTAWY O
UŁATWIANIU DOSTĘPU DO WYKONYWANIA NIEKTÓRYCH
ZAWODÓW REGULOWANYCH, W ZAKRESIE W JAKIM
PRZEWIDUJE FAKTYCZNĄ DEREGLEMENTACJĘ ZAWODU
URBANISTY I ZNOSI SAMORZĄD ZAWODOWY URBANISTÓW

przygotowana na zlecenie: **Krajowej Izby Urbanistów**

przez: **prof. nadzw. dr hab. Andrzeja Bisztygę**

KATOWICE, DNIA 21 CZERWCA 2013 R.

I. ŹRÓDŁA PRAWA

1. **Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.** (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.);
2. **Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów** (tekst jedn. Dz.U. 2001, Nr 5, poz. 42 z późn. zm.);
3. **Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym** (tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 647 z późn. zm.);

4. WYKAZ SKRÓTÓW

| | |
|---|---|
| Konstytucja | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. |
| Opiniujący | prof. nadzw. dr hab. Andrzej Bisztyga |
| Projekt | Projekt ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych z dnia 13 czerwca 2013 r. |
| ustawa o samorządzie zawodowym urbanistów | ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów |
| Trybunał Konstytucyjny, TK | Trybunał Konstytucyjny |

II. PRZEDMIOT OPINII

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena konstytucyjności art. 5 projektu ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych nowelizującego ustawę o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów z dnia 13 czerwca 2013 r. oraz art. 29 Projektu stanowiącego o zniesieniu samorządu zawodowego urbanistów.

III. STAN FAKTYCZNY

Projekt ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych z dnia 13 czerwca 2013 r. został przedstawiony w ramach tzw. drugiej transzy deregulacji, tj. działań legislacyjnych mających na celu zredukowanie liczby zawodów regulowanych w Polsce, które zostały zapowiedziane w *expose* Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r.

Zaprezentowany Projekt stanowi kontynuację dotychczasowej polityki Rządu związanej z „otwieraniem” dostępu do niektórych zawodów regulowanych. Pierwsza transza deregulacji przeprowadzona ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów objęła między innymi zawody prawnicze, zawód pośrednika w obrocie nieruchomościami, zawód detektywa czy taksówkarza. Druga transza deregulacji, która ma zostać przeprowadzona na podstawie Projektu, przewiduje deregulację lub całkowitą dereglamentację 9 zawodów rynku finansowego oraz 82 zawodów technicznych, w tym zawodu urbanisty. Zawody te, jak wynika z uzasadnienia Projektu, zostały wytypowane w toku uzgodnień resortowych w oparciu o kryteria takie jak złożoność regulacji, oczekiwania społeczne, stopień zaawansowania analiz nad daną profesją w poszczególnych ministerstwach oraz łatwość uzyskania wpływu na rynek pracy.

W przypadku zawodu urbanisty Projekt zakłada faktyczną dereglamentację tej profesji. Pod pojęciem dereglamentacji należy rozumieć wyłączenie danego zawodu z katalogu zawodów regulowanych. Jak czytamy w uzasadnieniu Projektu „całkowita rezygnacja ustawodawcy z regulacji danego rynku jest efektywna w sytuacji, gdy brak jest przesłanek do dalszej interwencji państwa w danym segmencie rynku pracy. Zastosowanie tej strategii jest szczególnie zasadne w sytuacji, gdy przepisy regulujące dostęp do danego zawodu są wynikiem przeszłej sytuacji na danym rynku (nastąpiły zmiany na rynku, za którymi nie nadąża

prawodawca) lub też powstały pod naciskiem grup zawodowych zainteresowanych uzyskiwaniem korzyści z ograniczenia konkurencji na rynku”.

Z regulacji zaproponowanych w Projekcie wynika, że prowadzi on do faktycznej dereglamentacji zawodu urbanisty. Projektodawca wskazuje wprowadzić na liberalizację warunków koniecznych do spełnienia przez osoby sporządzające projekty planów zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, projekty decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, projekty decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, jednakże warunki, których spełnienia Projektodawca wymaga od osób mających sporządzać dokumenty planistyczne oznaczają praktyczną rezygnację z regulacji tego segmentu rynku pracy.

Projektowane zmiany przewidują w szczególności zniesienie samorządu zawodowego urbanistów¹, a w związku z tym umorzenie postępowań dyscyplinarnych wszczętych a niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy, zatarcie kar dyscyplinarnych orzeczonych wobec członków samorządu urbanistów oraz umorzenie wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy postępowań dotyczących wpisu na listę członków izby urbanistów, świadczenia usług transgranicznych oraz uznawania kwalifikacji zawodowych urbanisty.

Projekt uwzględnia ponadto przepisy ustanawiające obowiązkową procedurę likwidacyjną samorządu mającą w szczególności na celu zakończenie interesów bieżących, ściągnięcie wierzytelności, wypełnienie zobowiązań i upłynnienie majątku samorządu.

IV. OCENA KONSTITUCYJNOŚCI PROJEKTU

Przedmiotem kontroli konstytucyjności prawa jest ocena zgodności norm prawnych z Konstytucją, jako najwyższym aktem ustawodawczym organizującym państwo polskie i stanowiącym akt nadrzędny względem innych aktów prawnych.² Nadrzędność Konstytucji przejawia się z jednej strony w zakazie wydawania aktów

¹ Stanowi o tym wprost art. 29 Projektu. Zniesienie samorządu urbanistów jest ponadto skutkiem zmian, które miałyby zostać wprowadzone na podstawie art. 5 Projektu do ustawy o samorządzie urbanistów.

² L. Bosek: *Kontrola konstytucyjności prawa*, Warszawa 2011, s. 23

prawnych sprzecznych z Konstytucją, a z drugiej w nakazie wydawania aktów prawnych rozwijających jej postanowienia.³

Zakaz wydawania aktów prawnych sprzecznych z Konstytucją odnosi się zarówno do treści norm aktów prawnych hierarchicznie niższych, jak i do trybu ich wydania. Nakaz wydawania aktów prawnych rozwijających treść Konstytucji jest natomiast konsekwencją tego, że ustawa zasadnicza w dużej mierze zawiera postanowienia programowe, które muszą znaleźć rozwinięcie w ustawodawstwie zwykłym, tak by możliwe było zapewnienie ich praktycznego znaczenia.⁴

Ocenie tego, czy hierarchiczne uporządkowanie norm prawnych jest w danej sytuacji zachowanie służy kontrola konstytucyjności norm prawnych. *Ad casum* przeprowadza się ją poprzez porównanie analizowanych norm prawnych z adekwatnymi wzorcami kontroli, tj. tymi przepisami Konstytucji, które swoim zakresem obejmują kontrolowaną normę.

Mając na względzie przedmiot niniejszej opinii należy przyjąć, że adekwatnymi wzorcami kontroli są art. 17 ust. 1 Konstytucji, stanowiący podstawę do tworzenia samorządów zawodowych w Polsce, oraz art. 2 Konstytucji i wynikająca z niego klauzula demokratycznego państwa prawnego.

I. Ocena zgodności art. 5 oraz art. 29 Projektu z art. 17 ust. 1 Konstytucji

Zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji „w drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”.

Ustrojodawca zastrzegł możliwość tworzenia samorządów zawodowych wyłącznie w przypadku zawodów zaufania publicznego, jednakże nie określił, które profesje posiadają przymiot zawodu zaufania publicznego. Próby wyjaśnienia istoty zawodu zaufania publicznego były podejmowane zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie.

³ B. Banaszak: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 41

⁴ Por. B. Banaszak: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 41

Istotę zawodu zaufania publicznego próbował ująć P. Sarnecki wyjaśniając, że „dopuszczanie przez konkretną osobę osoby świadczącej ów zawód do sfery jej prywatności musi mieć bowiem jako swój korelat zaufanie, że dopuszczenie to nie zostanie nadużyte”.⁵ Autor ten wskazał, że „zawody zaufania publicznego są to zawody polegające na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążące się z przyjmowaniem informacji dotyczących życia osobistego i zorganizowane w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystywaniu tych informacji przez świadczących usługi”.⁶

W. Skrzydło podkreślił, że zawody zaufania publicznego „to zawody, których wykonywanie wiąże się ze świadczeniem określonych usług istotnych z punktu widzenia podstawowych dóbr jednostki- takich jak zdrowie, ochrona interesów majątkowych, dóbr osobistych i innych”.⁷

E. Tkaczyk zauważyła z kolei, że „wyjątkowy status zawodów zaufania publicznego polega na tym, iż do przedstawicieli tych zawodów zwracają się klienci w sprawach bardzo osobistych, które - obok wiedzy fachowej - wymagają dyskrecji, lojalności i uczciwości. Ponadto zawód zaufania publicznego cechuje się przyjmowaniem informacji, dotyczących sfer życia osobistego, innych ludzi”.⁸ Podobnie ujmuje znaczenie zawodów zaufania publicznego Trybunał Konstytucyjny, który w swoim orzecznictwie zdefiniował zawód zaufania publicznego jako „zawód polegający na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążący się z przygotowaniem informacji dotyczących życia osobistego i zorganizowany w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystaniu tych informacji przez świadczących usługi”.⁹

⁵ P. Sarnecki: *Komentarz do art. 17 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 2

⁶ P. Sarnecki: *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury*, [w:] *Konstytucja - Wybory - Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 155

⁷ W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.): *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz Encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 740

⁸ E. Tkaczyk: *Ustawa o rzecznikach patentowych. Komentarz*, LexPolonica

⁹ Por. wyr. TK z dnia 26 listopada 2011 r., sygn. SK 22/02, OTK-A 2003, Nr 9, poz. 97.

Poza cechami, które zostały zaakcentowane w cytowanych wyżej definicjach wskazać należy, że charakterystyczne dla zawodów zaufania publicznego jest występowanie sformalizowanych zasad deontologii zawodowej. Oprócz wysokich kwalifikacji zawodowych, od osób wykonujących zawody zaufania publicznego wymaga się ponadto zachowania wysokich standardów etycznych, których naruszenie grozi odpowiedzialnością dyscyplinarną członków korporacji zawodowych.¹⁰

Formułowane w doktrynie definicje zawodu zaufania publicznego podkreślają szczególny charakter relacji, jaka wiąże osobę wykonującą zawód zaufania publicznego z osobą na rzecz której świadczy ona usługi. Relację tę wyróżnia przede wszystkim dopuszczenie osoby wykonującej zawód zaufania publicznego do „sfery prywatności osób korzystających z owych świadczeń zawodowych” i związany z tym nacisk na obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej.¹¹ Wydaje się jednak, że za kryterium uniwersalne, a zarazem decydujące o możliwości zakwalifikowania danego zawodu jako zawód zaufania publicznego należy uznać wykonywanie danego zawodu nie dla zysku, lecz dla zaspokojenia interesu publicznego.¹²

Podkreślenie, że zawody zaufania publicznego wykonywane są dla zaspokojenia interesu publicznego jest kluczowe, bowiem ewentualne powołanie do życia samorządu zawodowego ma na celu sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

„Powołanie samorządu zawodowego oznacza stworzenie dla danej grupy zawodowej przymusowej organizacji, wyposażonej w pewne władztwo publiczne, organizacji zamkniętej i o sformalizowanym członkostwie, gdzie członkowie posiadają monopol w wykonywaniu tego zawodu”.¹³ Utworzenie samorządu jest zatem przejawem

¹⁰ C. Banasiński: *Samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy*, [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2009, s. 151

¹¹ P. Sarnecki: *Komentarz do art. 17 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 2

¹² B. Banaszak: *„Prawo konstytucyjne”*, Warszawa 2012, s. 614

¹³ P. Sarnecki: *Komentarz do art. 17 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 3

decentralizacji rzeczowej polegającej na powierzeniu danej organizacji władztwa publicznego w ograniczonym zakresie.¹⁴ W przypadku korporacji samorządowych władztwo to przejawia się w:

- a) przymusowym reprezentowaniu określonych zawodów wobec władz publicznych;
- b) dopuszczaniu do wykonywania zawodu oraz prowadzeniu rejestru osób uprawnionych do wykonywania zawodu;
- c) określanie zasad deontologii zawodowej;
- d) realizowaniu nadzoru nad należyтым wykonywaniem zawodu, w tym sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego.¹⁵

Obowiązki korporacji zawodowej nie ograniczają się jednak do sprawowania nadzoru rozumianego jako prawo kontroli z możliwością wiążącego wpływania na podmioty nadzorowane.¹⁶ Samorząd zawodowy ma nie tylko obowiązek nadzorowania, czy jej członkowie wykonują zawód z zachowaniem wymogów ustawowych, ale także pilnowania, czy kierują się oni kodeksami etycznymi przyjętymi w danej profesji i działają z poszanowaniem zasad współżycia społecznego. W tym celu samorząd zawodowy powinien nie tylko stosować władcze formy oddziaływania, ale także oferować pomoc i doradztwo dla swoich członków.¹⁷

Oczywiste wydaje się, że tak rozumianą „pieczę” może efektywniej sprawować samorząd zrzeszający osoby wykonujący dany zawód niż państwo z właściwymi sobie, bardziej formalnymi czy władczymi, środkami oddziaływania.

Należy podkreślić, że samorzady działają przede wszystkim nie dla ochrony interesów ich członków, ale w interesie publicznym dla ochrony odbiorców usług świadczonych przez członków danego samorządu. Z tego względu korporacje zawodowe nie mogą samodzielnie zdecydować o rezygnacji z zadań, do których realizacji zostały powołane.

¹⁴ P. Sarnecki: *Komentarz do art. 17 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 4

¹⁵ C. Banasiński: *Samorząd...*, s.155

¹⁶ A. Wiktorowska: *Nadzór, kontrola, koordynacja, kierownictwo*, [w:] *Prawo administracyjne.*, (red.) M. Wierzbowski, Warszawa 2008, s. 93

¹⁷ P. Sarnecki: *Komentarz do art. 17 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2005, s.5

Mimo, iż przepisy Konstytucji nie stanowią o obligatoryjnym tworzeniu samorządów zawodowych zrzeszających osoby wykonujące zawody zaufania publicznego, to ustawodawca nie powinien w sposób dowolny decydować o tym, czy istnieją podstawy do uznania danego zawodu za zawód zaufania publicznego, a w konsekwencji do utworzenia samorządu.

W przypadku ustalenia, że dana profesja posiada opisane wyżej cechy właściwe zawodom zaufania publicznego, ustawodawca ma obowiązek rozważyć, czy zasadne jest utworzenie samorządu zawodowego czy też sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem danego zawodu i ochrona interesu publicznego zostaną zapewnione w inny sposób. **Brak powierzenia samorządom zawodowym sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu oznacza bowiem, że funkcja ta powinna być realizowana przez państwo.**

Mając na uwadze powyższe należy rozważyć, czy zawód urbanisty ma charakter zawodu zaufania publicznego, a jeśli tak, czy zniesienie samorząd zawodowego urbanistów nie będzie stanowiło naruszenia art. 17 ust. Konstytucji.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o samorządzie zawodowym urbanistów „wykonywanie zawodu urbanisty polega na projektowaniu zagospodarowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej, zgodnie z wymaganiami ładu przestrzennego, ochrony wartości architektonicznych i krajobrazowych, z wymaganiami ochrony środowiska, racjonalności struktur osadniczych i sieci infrastruktury oraz na edukacji w tym zakresie”.

De lege lata osoby wykonujące zawód urbanisty zajmują się opracowywaniem projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i planów zagospodarowania przestrzennego województw, a ponadto sporządzaniem projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ich wpływ na kształtowania ładu przestrzennego kraju jest zatem niewątpliwy.

Pod pojęciem ładu przestrzennego należy rozumieć sposób ukształtowania przestrzeni tworzący harmonijną całość, który uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.¹⁸ Znaczenie odpowiedniego ukształtowania ładu przestrzennego trafnie oddaje pogląd wyrażony w przyjętej przez Radę Ministrów *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, w której wskazano, iż „znaczenie ładu przestrzennego jako nieodłącznego atrybutu rozwoju zrównoważonego rozumianego w szerokim, zintegrowanym ujęciu, dla warunków życia obywateli, funkcjonowania gospodarki i szans rozwojowych powoduje, że racjonalizacja procesów przestrzennych stała się obecnie jednym z najważniejszych zadań władz publicznych (...) W hierarchii wartości społecznych ład przestrzenny nabiera rosnącego znaczenia. Staje się bowiem w coraz większym stopniu niezbywalnym elementem jakości życia i środowiska przyrodniczego, a także efektywności gospodarowania”.

Kształtowanie ładu przestrzennego jest zatem bezsprzecznie działaniem podejmowanym w interesie publicznym. Z uwagi zaś, że dokumenty planistyczne, które sporządzają urbanisci w zakresie swojej działalności stanowią podstawę kształtowania ładu przestrzennego, oczywistym jest, że wykonywanie zawodu urbanisty jest działaniem podejmowanym w interesie publicznym.

Należy zwrócić uwagę, że powyższego nie kwestionuje Projektodawca, który przyznał, że „**działalność zawodowa urbanisty wymaga szczegółowej, interdyscyplinarnej wiedzy, niezbędnego doświadczenia zawodowego oraz dbałości o dobro publiczne i zrównoważony rozwój**”. Jednocześnie podniósł on jednak, że „interes publiczny w rozumieniu urbanistyki rozumiany jest niezwykle szeroko, składają na niego nie tylko uogólnione cele i dążenie społeczności, ale także potrzeba zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony wartości szeroko cenionych, takich jak środowisko naturalne, dziedzictwo narodowe, bezpieczeństwo publiczne, zdrowie i warunki życia ludzi, wreszcie ład przestrzenny” (s. 43 uzasadnienia Projektu).

¹⁸ Art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. 2012, poz. 647 z późn. zm.).

Fakt, że interes publiczny w rozumieniu urbanistyki pojmowany jest szeroko, w żadnym wypadku nie może stanowić argumentu na rzecz tego, że zawód urbanisty nie jest wykonywany w interesie publicznym. Przeciwnie, szerokie ujęcie interesu publicznego w rozumieniu urbanistyki podkreśla dodatkowo jak ważne dla społeczeństwa wartości urbanistyki powinni realizować w swojej pracy.

Mając na względzie powyższe, okoliczność, że Projektodawca odmówił urbanistcie statusu zawodu zaufania publicznego budzi duże zdziwienie. Projektodawca stanął na stanowisku, że zawód urbanisty nie spełnia wielu cech zaproponowanych przez Trybunał Konstytucyjny, a zwłaszcza warunku szczególnej więzi zaufania między osobą wykonującą zawód, a jej „klientem”- „z uwagi na fakt, że klientem urbanisty jest organ administracji publicznej, nie można w tym przypadku mówić o szczególnej więzi zaufania między osobą wykonującą zawód i świadczącą usługi na rzecz klienta, a klientem, czy o dostępie do informacji dotyczących sfery prywatności osoby fizycznej lub tajemnicy państwowej”.

Ze stanowiskiem Projektodawcy nie sposób się zgodzić. Definicje zawodu zaufania publicznego zaproponowane w doktrynie i orzecznictwie różnią się między sobą i kładą nacisk na różne cechy tego typu zawodów. Cechy te w zależności od warunków, w jakich dany zawód jest wykonywany, będą występowały z większym lub mniejszym natężeniem, lub też podlegały modyfikacji.

Nieuprawnione było zatem uznanie przez Projektodawcę, że cechą przesądzającą o uznaniu danego zawodu za zawód zaufania publicznego jest występowanie szczególnej więzi zaufania pomiędzy osobą wykonującą zawód a „klientem”, niemożliwej do zaobserwowania w sytuacji, gdy „klientem” jest organ administracji publicznej. Wniosek taki całkowicie pomija warunki wykonywania zawodu urbanisty.

Relacja, która zachodzi pomiędzy urbanistą a podmiotem, na rzecz którego bezpośrednio świadczone są usługi, mają złożony charakter. Organ zlecający opracowanie dokumentów planistycznych musi mieć pewność, że zostaną one opracowane przez osobę posiadającą odpowiednie kwalifikacje, która wykona powierzone jej zadanie z uwzględnieniem interesu ogółu. Taką samą pewność musi

mieć społeczność lokalna lub regionalna, a w szczególności właściciele nieruchomości, których prywatność może zostać naruszona w toku sporządzania dokumentów planistycznych.

Nie można zatem kwestionować istnienia specyficznej relacji pomiędzy osobą wykonującą zawód urbanisty a organem zlecającym opracowanie dokumentów planistycznych. Relacja ta oparta jest na szczególnym rodzaju zaufania, rozumianego nie jako emocja, lecz wiedza/przekonanie organu o określonych właściwościach osoby wykonującej zawód urbanisty. „Na zaufanie to składa się szereg czynników, wśród których na pierwszy plan wysuwają się: przekonanie o zachowaniu przez wykonującego ten zawód dobrej woli, właściwych motywacji, należytej staranności zawodowej oraz wiara w przestrzeganie wartości istotnych dla profilu danego zawodu”.¹⁹

Wyżej wskazane okoliczności prowadzą do jednoznacznej konkluzji, że zawód urbanisty jest zawodem zaufania publicznego. Rozważania wymaga zatem, czy zniesienie samorządu zawodowego urbanistów nie będzie naruszało art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Należy przypomnieć, na co Opiniujący zwracał już wcześniej uwagę, że chociaż powołanie samorządu zawodowego nie jest obligatoryjne, to rezygnacja z utworzenia samorządu zawodowego zrzeczającego osoby wykonujący dany zawód zaufania publicznego oznacza, że realizację zadań samorządu, o których mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji państwo musi zapewnić w inny sposób.

Odrębne zagadnienie stanowi to, czy zapewnienie przez państwo realizacji funkcji sprawowania pieczy nad wykonywaniem zawodu publicznego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony w innych sposób niż poprzez utworzenie korporacji zawodowej jest celowe. Państwo powinno zawsze dobierać najbardziej adekwatne środki w celu realizacji swoich zadań dla zapewnienia ustrojowej poprawności w zakresie zasad organizacji państwa w poszczególnych płaszczyznach jego aktywności.²⁰

¹⁹ Por. wyr. TK z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK-A nr 2/2004 poz. 9

²⁰ Por. wyr. TK z dnia 16 marca 2010 r., sygn. K 24/08, OTK-A nr 3/2010 poz. 22

Z uwagi na powyższe, najbardziej właściwym rozwiązaniem wydaje się powierzenie realizacji zadań, o których mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji właśnie korporacjom zawodowym. Po pierwsze mogą one w sposób efektywny zapewnić sprawowanie pieczy nad wykonywaniem zawodu zaufania publicznego, a po drugie służyć „ogólnospołecznej misji budowania zaufania nie tylko do grupy reprezentującej osoby wykonujące zawody zorganizowane w postaci korporacji, ale przede wszystkim wobec ogólniejszej idei prawa, samorządności i obywatelskości”.²¹

Tymczasem Projektodawca proponując zniesienie samorządu zawodowego urbanistów, nie wskazał równocześnie, w jaki sposób- w przypadku zniesienia korporacji zawodowej urbanistów- zostanie zapewnione sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu urbanisty. Zniesienie samorządu zawodowego urbanistów spowoduje zatem dysfunkcję państwa w tym obszarze. Tym samym poważnie zagrożony zostanie interes publiczny.

Z uwagi na powyższe należy uznać, że zniesienie samorządu zawodowego urbanistów narusza art. 17 ust. 1 Konstytucji.

II. Ocena zgodności art. 5 oraz art. 29 Projektu z art. 2 Konstytucji

Art. 2 Konstytucji stanowi, iż „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Jak trafnie zauważa W. Skrzydło zasada demokratycznego państwa prawa wytycza „kierunki rozwoju ustroju państwa, stanowi nakaz dla parlamentu, ale i całego aparatu państwowego, by jego działalność służyła realizacji tej zasady”.²²

Znaczenie art. 2 Konstytucji z uwagi, że zawiera on konstytucyjną klauzulę generalną, tj. zwrot językowy o utrwalonym znaczeniu konwencjonalnym²³, jest

²¹ A. Lemiszowska: *Spoleczna misja samorządu zawodowego*, Rocznik Lubuski Tom XXIX, CZ. I. 2003, s. 189

²² W. Skrzydło: *Komentarz do art.2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2013

²³ L. Bosek: *Kontrola konstytucyjności prawa*. Warszawa 2011, s. 355

dekodowane w orzecznictwie „z podstawowych rozstrzygnięć aksjologicznych i historycznych, leżących u podstaw całej Rzeczypospolitej Polskiej”.²⁴

W dotychczasowym dorobku orzeczniczym Trybunał Konstytucyjny wyinterpretował z klauzuli demokratycznego państwa prawnego szereg zasad szczególnych, w tym zasadę zaufania do państwa i prawa, pewności i bezpieczeństwa prawnego, praw słuszenie nabytych, proporcjonalności, niedziałania prawa wstecz, ochrony interesów w toku, odpowiedniej *vacatio legis*, czy zasadę rzetelnej legislacji.²⁵ Katalog ten nie jest zamknięty. Rozumienie klauzuli demokratycznego państwa prawnego zależy od panujących stosunków społecznych, w związku z czym może się zmieniać wraz ze zmianą tych stosunków.

Zasada demokratycznego państwa prawnego wyznacza dopuszczalne ramy działań państwa, a ponadto wytycza kierunek tych działań na przyszłość. Konieczność zapewnienia realizacji tej zasady powinna być wyznacznikiem dla ustawodawcy przy tworzeniu nowego lub zmiany obowiązującego prawa.

Propozycja zniesienia samorządu urbanistów wpisuje się w działania Rządu mające na celu zmniejszenie liczby zawodów regulowanych w Polsce. Projektodawca w uzasadnieniu do Projektu podnosi, że za „najistotniejszą konsekwencję utrzymywania barier regulacyjnych w dostępie do zawodów, uważa się obniżenie poziomu zatrudnienia w sektorach, których dotyczy regulacja”. Zwraca także uwagę, że zmniejszenie liczby zawodów regulowanych przyczyni się do uelastycznienia rynku pracy. Należy rozważyć czy proponowane w Projekcie rozwiązania dotyczące de reglamentacji zawodu urbanistów i zniesienia samorządu zawodowego urbanistów są proporcjonalne do osiągnięcia tak określonego celu.

Zasada proporcjonalności, która wynika z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, a ponadto z art. 31 ust. 3²⁶ Konstytucji, zakłada konieczność badania

²⁴ L. Bosek: *Kontrola konstytucyjności prawa*, Warszawa 2011, s. 355

²⁶ W przypadku ingerencji w prawa i wolności osobiste.

użyteczności regulacji, jej pragmatycznej sprawności w zakresie realizacji celu założonego przez ustawodawcę.²⁷

Treść zasady proporcjonalności wynikającej z art. 2 Konstytucji jest zbliżona do zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji. A zatem także na gruncie art. 2 Konstytucji aktualny pozostaje wniosek, że jeśli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne i narusza Konstytucję.²⁸ Zasada proporcjonalności łączy się zatem z wymogiem zachowania odpowiedniej proporcji między stosowanym środkiem, a celem, który ma być osiągnięty.²⁹

Niewątpliwie występowanie zawodów regulowanych w pewnym stopniu ogranicza konstytucyjną wolność wyboru i wykonywania zawodu. W swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny zwracał jednak niejednokrotnie uwagę, że „wolność wykonywania zawodu nie może mieć charakteru absolutnego i że musi być poddana reglamentacji prawnej, w szczególności gdy chodzi o uzyskanie prawa wykonywania określonego zawodu, wyznaczenie sposobów i metod (ram) wykonywania zawodu, a także określenie powinności wobec państwa czy samorządu zawodowego”. **W odniesieniu do zawodów zaufania publicznego Trybunał zwracał wręcz uwagę na potrzebę istnienia tego typu regulacji.**³⁰

„Zawody zaufania publicznego muszą być poddane stosownej reglamentacji oraz gwarancjom, a to z uwagi na fakt, że takiego ochronnego rozwiązania wymaga interes publiczny”.³¹

Z uwagi na powyższe, należy stwierdzić, że zawody zaufania publicznego powinny być reglamentowane, przy czym reglamentacja ta powinna odbywać się w granicach niezbędnych dla zapewnienia ochrony interesu publicznego.

²⁷ L. Bosek: *Kontrola konstytucyjności prawa*, Warszawa 2011, s. 403

²⁸ Zob. wyr. TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3

²⁹ Wyr. TK z 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK ZU nr 7/2003, poz. 96

³⁰ Wyr. TK z 19 października 1999 r., sygn. SK 4/99, OTK nr 6/1999 poz. 119

³¹ Wyr. TK z 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06, OTK-A nr 10/2006/10 poz. 149

Powyższe dotyczy także zawodu urbanisty. Mając na względzie, że jego dereglamentacja spowoduje poważne zagrożenie dla interesu publicznego, należy zastanowić się, czy w celu uelastycznienia rynku pracy zasadne jest poniesienie tak wysokiego kosztu.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że *de lege lata* warunki przynależności do samorządu urbanistów nie są na tyle trudne do spełnienia, by stawiać zarzut zbyt trudnego dostępu do zawodu urbanisty. Przynależność do samorządu została zasadniczo uzależniona od posiadania odpowiedniego wykształcenia i praktyki zawodowej lub dodatkowo złożenia egzaminu ze znajomości przepisów prawnych dotyczących gospodarki przestrzennej oraz praktycznego zastosowania wiedzy w zakresie urbanistyki- w przypadku osób, które nie ukończyły kierunkowych studiów wyższych, ale ukończyły studia podyplomowe w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej.

Warunki te nie stanowią poważnego ograniczenia w dostępie do zawodu urbanisty i są jednocześnie konieczne dla zapewniania, by zawód ten wykonywały wyłącznie osoby o należytych kwalifikacjach. Powinny być one możliwe do spełnienia przez osoby, które chcą profesjonalnie zajmować się sporządzaniem dokumentów planistycznych.

Niezasadne jest zatem rezygnowanie z tak określonych warunków w celu uelastycznienia rynku pracy. Realizacja tak określonego celu będzie się bowiem odbywała zbyt wysokim kosztem. Spowoduje bowiem poważne zagrożenie dla interesu publicznego.

Wprawdzie Projektodawca proponuje wprowadzenie do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zmian, zakładających, że dokumenty planistyczne mogą sporządzać osoby posiadające dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej, dyplom ukończenia studiów wyższych w innym zakresie, które ukończyły studia podyplomowe w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej, lub przez osoby, które są obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej,

Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, którzy nabyli kwalifikacje zawodowe do projektowania zagospodarowania przestrzeni i zagospodarowania przestrzennego w skali lokalnej i regionalnej, spełniającym przedmiotowe wymagania lub wpisane na listę izby samorządów architektów (przypadku projektów decyzji o warunkach zabudowy), **jednakże rozwiązanie to nie stanowi należytego zabezpieczenia interesu publicznego.**

Sam warunek posiadania kierunkowego wykształcenia nie jest tożsamy z posiadaniem należytej wiedzy teoretycznej, a tym bardziej praktycznej do należytego sporządzenia dokumentów planistycznych. Rezygnacja z warunku posiadania doświadczenia zawodowego oraz brak samorządu sprawującego pieczę nad odpowiednią jakością świadczonych usług godzi w interes publiczny i nie może być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawa.

Projektowane rozwiązanie narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. „Zasada bezpieczeństwa prawnego nakazuje poszanowanie przez ustawodawcę istniejących stosunków prawnych. Dokonywanie w procesie stanowienia prawa, nieusprawiedliwionych żadnymi okolicznościami obiektywnymi, zmian przekreślających wcześniejszy kierunek procesu legislacyjnego narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego”.³²

Zniesienie samorządu zawodowego urbanistów oznacza bowiem niczym nieuzasadnioną dekompozycję szeroko pojętego procesu inwestycyjnego, na który składają się planowanie przestrzenne, architektura i inżynieria budowlana. Jest ono ponadto tożsamy z odstępianiem od zapowiedzianego wcześniej kierunku działań, mających służyć wzmocnieniu instytucjonalnym i jakościowym planowania przestrzennego.³³

Raz jeszcze należy podkreślić, że okoliczność, że brak jest w Konstytucji definicji legalnej zawodu zaufania publicznego nie oznacza, że ustawodawca może zupełnie

³² Por. wyr. TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK nr 3/2000 poz. 87

³³ Zgodnie z dokumentem *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*.

dowolnie przyznawać lub odmawiać określonym zawodom statusu zawodu zaufania publicznego z uwagi na realizowaną w danym czasie politykę. To, czy dany zawód jest zawodem zaufania publicznego należy oceniać z uwzględnieniem kryteriów obiektywnych.

Mając na względzie, że w Polsce co do zasady tworzy się samorzady zawodowe zrzeszające osoby wykonujące zawody zaufania publicznego, to zniesienie danej korporacji, a tym samym ingerencja w obowiązujące stosunki prawne, może być dokonane wyłącznie wtedy, gdy jest to konieczne dla realizacji nadrzędnych wartości konstytucyjnych. W innym wypadku zniesienie samorządu zawodowego stanowi nieuzasadnione odstępianie od ustalonych reguł postępowania, a tym samym naruszenie bezpieczeństwa prawnego. **„Zasada ochrony zaufania nakazuje, aby ustawodawca traktował obywateli w sposób uczciwy, nie formułował obietnic bez pokrycia i nie wycofywał się ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania”**.³⁴

A zatem, skoro ustaloną regułą postępowania ustawodawcy jest tworzenie samorządów zawodowych zrzeszających osoby wykonujące dany zawód zaufania publicznego, to nieoczekiwanie zniesienie korporacji zawodowej urbanistów stanowi nieuprawnione wycofanie się z ustalonych reguł postępowania i naruszenie zasady ochrony zaufania. Propozycje zawarte w Projekcie ingerują ponadto w istniejące stosunki prawne wynikające z przynależności do samorządu i związanego z tym prawa osób w nim zrzeszonych do współdecydowania o sprawach dla nich istotnych.

Z uwagi na powyższe, należy stwierdzić, że Projekt w zakresie w jakim dereglamentuje zawód urbanisty i znosi samorząd zawodowy jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

V. KONKLUZJE

- 1. Brak w Konstytucji definicji legalnej zawodu zaufania publicznego nie oznacza, że ustawodawca może w sposób dowolny przyznawać lub**

³⁴ L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 62

odmawiać konkretnym zawodom statusu zawodu zaufania publicznego dla realizacji partykularnych celów politycznych.

- 2. Oceniając, czy określony zawód jest zawodem zaufania publicznego należy odwołać się do definicji zaproponowanych w doktrynie i orzecznictwie oraz uwzględnić warunki wykonywania danego zawodu.**
- 3. Wykonywanie zawodu urbanisty, z uwagi, że wpływa na kształtowanie ładu przestrzennego kraju odbywa się w interesie publicznym. Relacja, jaka zachodzi pomiędzy urbanistą a osobą, na rzecz której świadczy on usługi opiera się na przekonaniu o zachowaniu przez wykonującego ten zawód dobrej woli, właściwych motywacji, należytej staranności zawodowej oraz wiara w przestrzeganie wartości istotnych dla profilu danego zawodu, a więc na zaufaniu. A zatem zawód urbanisty jest zawodem zaufania publicznego.**
- 4. Państwo ma konstytucyjny obowiązek zapewnienia sprawowania pieczy nad wykonywaniem zawodu zaufania publicznego. Powierzenie sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu korporacji zawodowej stanowi środek pozwalający najskuteczniej realizować to zadanie i zabezpieczyć interes publiczny.**
- 5. Zniesienie korporacji zawodowej oznacza, że państwo musi zapewnić sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu zaufania publicznego w inny sposób. Tymczasem Projekt nie wprowadza żadnych instrumentów gwarantujących ochronę interesu publicznego. W konsekwencji należy stwierdzić, że zniesienie samorządu zawodowego urbanistów narusza art. 17 ust. 1 Konstytucji.**
- 6. Zniesienie samorządu zawodowego urbanistów narusza ponadto art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadę proporcjonalności i bezpieczeństwa prawnego.**
- 7. Cel, jaki postawił Projektodawca polegający na uelastycznieniu rynku pracy jest nieproporcjonalny do kosztów, które mają zostać poniesione w celu jego osiągnięcia. Zniesienie samorządu zawodowego urbanistów spowoduje bowiem nadmierne zagrożenie dla interesu publicznego.**

8. **Zniesienie samorządu zawodowego urbanistów stanowi niczym nieuzasadnioną dekompozycję szeroko pojętego procesu inwestycyjnego, na który składają się planowanie przestrzenne, architektura i inżynieria budowlana. Ponadto stanowi nieoczekiwane odstępstwo od dotychczasowych reguł postępowania zakładających tworzenie samorządów zawodowych zrzeszających osoby wykonujące zawody zaufania publicznego, a w konsekwencji narusza zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.**

prof. nadzw. dr hab. Andrzej Bisztyga



OPINIA PRAWNA

w przedmiocie:

KONSTITUCYJNOŚCI PRZEPISÓW PROJEKTU USTAWY
O UŁATWIENIU DOSTĘPU DO WYKONYWANIA NIEKTÓRYCH
ZAWODÓW REGULOWANYCH, W ZAKRESIE DOTYCZĄCYM
ZNIESIENIA SAMORZĄDU ZAWODOWEGO URBANISTÓW

przygotowana na zlecenie:

KRAJOWEJ IZBY URBANISTÓW

SPORZĄDZONA: 17 CZERWCA 2013 ROKU W WARSZAWIE

I. ŹRÓDŁA PRAWA

- | | |
|------|---|
| (1). | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.); |
| (2). | Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. Nr 102, poz. 651 ze zm.); |
| (3). | Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wraz z Załącznikiem (Dz.U. Nr 100, poz. 908). |

II. DEFINICJE I SKRÓTY

| DEFINICJE: | |
|------------|--|
| (1). | Zleceniodawca Krajowa Izba Urbanistów; |
| (2). | Opiniujący prof. dr hab. Marek Chmaj z Kancelarii Radcowskiej Chmaj i Wspólnicy Sp. k. w Warszawie; |
| (3). | Projekt Ustawy Projekt ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych, przedstawiony w dniu 13 czerwca 2013 r.; |
| (4). | Konstytucja Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.); |

| SKRÓTY: | |
|---------|--|
| (1). | TK Trybunał Konstytucyjny; |
| (2). | SN Sąd Najwyższy; |
| (3). | ZTP Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. |

III. PRZEDMIOT OPINII

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena konstytucyjności projektu ustawy przedstawionego w dniu 13 czerwca 2013 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych, w zakresie w jakim projekt ten zawiera postanowienia dereglamentujące zawodów urbanisty i znoszące samorząd zawodowy urbanistów.

IV. STAN FAKTYCZNY

1. ZAŁOŻENIA PROJEKTU USTAWY O UŁATWIENIU DOSTĘPU DO WYKONYWANIA NIEKTÓRYCH ZAWODÓW REGULOWANYCH

Projekt ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych został przygotowany przez Ministra Sprawiedliwości i przedstawiony Radzie Ministrów w dniu 13 czerwca 2013 r. W dniu 25 czerwca 2013 r. Projekt został przyjęty przez Radę Ministrów. Zgodnie z informacją Rady Ministrów, projekt w najbliższym czasie będzie skierowany do dalszych prac legislacyjnych w Sejmie RP.

Projekt w swoich założeniach ma zmniejszyć liczbę zawodów regulowanych w Polsce przez ograniczenie lub likwidację obecnych wymogów. Zgodnie z Uzasadnieniem Projektu, stanowi on kontynuację realizacji zapowiedzi zmian legislacyjnych wskazanych w expose Premiera Donalda Tuska w dniu 18 listopada 2011 r., w którym znalazło się zobowiązanie do podjęcia działań rządowych w celu zmniejszenia liczby zawodów regulowanych w Polsce. Pierwszym etapem prac podjętych przez Ministerstwo Sprawiedliwości było opracowanie projektu pierwszej z trzech ustaw deregulacyjnych, ułatwiającego rozpoczęcie wykonywania czterdziestu dziewięciu zawodów z obszaru: zawodów prawniczych, pośrednictwa pracy, sportu i rekreacji, ochrony fizycznej, żeglugi oraz nauki jazdy i przewozu osób.

Analizowany projekt stanowi kolejny etap realizacji celu postawionego przez premiera w expose (tzw. „II transza”). Przewiduje on deregulację lub całkowitą dereglamentację 9 zawodów rynku finansowego oraz 82

zawodów technicznych, pozostających w gestii Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

Zdaniem Projektodawcy, regulacja dostępu do zawodów, dotychczas pomijana w literaturze z zakresu ekonomii pracy, zaczyna być postrzegana jako jedno z istotnych zjawisk ograniczających zatrudnienie. O regulacji dostępu do określonego zawodu możemy mówić w sytuacji, kiedy państwo (na dowolnym szczeblu administracji) kreuje ograniczenia (a co za tym idzie koszty) dla osób chcących wykonywać określony zawód. W praktyce do takich ograniczeń może należeć: obowiązek posiadania określonego wykształcenia (ogólnego, kierunkowego, podyplomowego), ukończenia kursu, zdania egzaminu, odbycia obowiązkowej praktyki itd. (zob. Uzasadnienie Projektu, s. 2).

Równocześnie Projektodawca zauważa, że zagadnienie regulacji zasad podejmowania i wykonywania zawodu nie jest obojętne z perspektywy konstytucyjnej. Szczególny nacisk kładzie na znaczenie art. 65 Konstytucji: „Podstawowym wzorcem oceny jest art. 65, w powiązaniu z art. 31 ust. 3 oraz art. 32, oraz 17 Konstytucji RP. Przede wszystkim należy zaznaczyć, że ustrojodawca w art. 65 zadeklarował, że każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy.” Projektodawca przytacza orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym pełna wolność pracy to nie tylko brak przymusu, ale również brak ograniczeń polegających na uniemożliwieniu podmiotom prawnym wykonywania określonego zawodu czy zatrudnienia, nie przymuszając jednocześnie do robienia czegoś innego (wyr. TK z 26 kwietnia 1999 roku, sygn. akt K 33/98).

W dalszej części uzasadnienia Projektu Projektodawca przedstawia szereg negatywnych konsekwencji regulacji dostępu do wykonywania określonych zawodów. Są nimi w szczególności: obniżenie poziomu zatrudnienia, ograniczanie dopływu potencjalnych konkurentów przez osoby wykonujące zawody regulowane, wzrost kosztów funkcjonowania państwa (koszty procedur egzaminacyjnych, nadzoru nad systemem, finansowania funkcjonowania rejestrów), spadek innowacyjności gospodarki (Uzasadnienie Projektu, s. 4 i nast.)

Projektodawca przedstawia dwie strategie redukcji regulacji dostępu do wykonywania zawodów, które powinny być stosowane „w zależności od

wagi i zasadności argumentacji leżącej u podstaw tworzenia przez prawodawcę określonych barier dostępu do danego zawodu (...):

- Deregulacja - redukcja ograniczeń stawianych przez prawodawcę przed osobami chcącymi wykonywać dany zawód, przy zgodzie co do pozostawienia go w katalogu zawodów regulowanych. Strategia ta dotyczy w szczególności zawodów zaufania publicznego. Prawodawca optymalizuje wtedy stosowane regulacje, kierując się rachunkiem kosztów generowanych przez konkretne rozwiązania i korzyści wynikających z ograniczenia asymetrii informacji na rynku. Deregulacja (a więc redukcja kosztów w rozumieniu ekonomicznym wejścia do zawodu) może obejmować różne obszary ograniczeń np.: zmniejszenie kosztów (finansowych) nabycia uprawnień do wykonywania danego zawodu, skrócenie ścieżki uzyskiwania uprawnień do wykonywania zawodu, czy też zwiększenia prawdopodobieństwa uzyskania uprawnień do wykonywania danego zawodu, np. poprzez ujednoczenie stosownych egzaminów.
- Dereglamentacja - wyłączenie danego zawodu z katalogu zawodów regulowanych. Całkowita rezygnacja ustawodawcy z regulacji danego rynku jest efektywna w sytuacji, gdy brak jest przesłanek do dalszej interwencji państwa w danym segmencie rynku pracy. Zastosowanie tej strategii jest szczególnie zasadne w sytuacji, gdy przepisy regulujące dostęp do danego zawodu są wynikiem przeszłej sytuacji na danym rynku (nastąpiły zmiany na rynku, za którymi nie nadąża prawodawca) lub też powstały pod naciskiem grup zawodowych zainteresowanych uzyskiwaniem korzyści z ograniczenia konkurencji na rynku.” (Uzasadnienie Projektu, s. 3-4).

2. POSTANOWIENIA PROJEKTU USTAWY W ZAKRESIE DEREGLEMENTACJI ZAWODU URBANISTY I ZNIESIENIA SAMORZĄDU URBANISTÓW

W obecnym stanie prawnym urbanista, projektant zagospodarowania terenu w aktualnie obowiązującym stanie prawnym zajmuje się tworzeniem projektów dokumentów planistycznych, takich jak: Miejscowe Plany Zagospodarowania Przestrzennego, Studia Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gmin oraz Plany

Zagospodarowania Przestrzennego Województwa, jak również projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o których mowa w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 6. ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, prawo samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie przysługuje wyłącznie osobom wpisanym na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego (tj. izby samorządu zawodowego urbanistów) (zob. Uzasadnienie Projektu, s. 40).

Projektodawca, przedstawiając zawód urbanisty w uzasadnieniu Projektu wskazuje, że obowiązujący system prawny dzieli wszystkie zawody na trzy grupy: „zawody zaufania publicznego, zawody nie będące zawodami zaufania publicznego, lecz regulowane przepisami prawa publicznego, zawody inne, wykonywane na podstawie przepisów ogólnych (ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, ustawa- Kodeks pracy)” (zob. Uzasadnienie Projektu, s. 41).

Zdaniem Projektodawcy, przepisy Konstytucji nie definiują zawodu zaufania publicznego ani nie zawierają wskazówek co do cech, jakie wyróżniają takie zawody spośród innych profesji podlegających regulacji prawa publicznego. Po przeprowadzonej analizie Projektodawca dochodzi do wniosku, że nie ma wystarczających przesłanek do zaliczenia samorządu zawodowego urbanistów do wskazanych w art. 17 ust. 1 Konstytucji zawodów zaufania publicznego, a tym samym podstaw do ograniczenia zagwarantowanej w art. 65 Konstytucji RP wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Dodatkowo, zdaniem Projektodawcy „przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji „w drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe (...)” oznacza, że w drodze ustawy dozwolone jest tworzenie samorządów zawodowych, a zatem ustawodawca dysponuje znacznym zakresem swobody w zakresie przyznawania statusu zawodu zaufania publicznego w rozumieniu formalnym” (Uzasadnienie Projektu, s. 45-46).

Odzwierciedleniem stanowiska wyrażonego w Uzasadnieniu Projektu są proponowane zmiany polegające na całkowitej deregulacji zawodu urbanisty oraz zniesieniu samorządu zawodowego urbanistów.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 Projekt ustawy, „Znosi się samorząd zawodowy urbanistów”. Kolejne postanowienia obligują organy samorządu zawodowego urbanistów do podjęcia czynności likwidacyjnych i zakończenia tych czynności w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Nadto, ustawa obligować ma Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Izby Urbanistów do podjęcia uchwały o przeznaczeniu majątku samorządu zawodowego urbanistów. W przypadku niepodjęcia takiej uchwały, minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa złoży do sądu okręgowego w Warszawie wniosek w sprawie rozstrzygnięcia o przeznaczeniu majątku samorządu. Sąd orzeknie następnie o przeznaczeniu majątku na określony cel społeczny.

Postępowania dotyczące wpisu na listę członków izby urbanistów, świadczenia usług transgranicznych i uznawania kwalifikacji zawodowych urbanistów, a także postępowania dyscyplinarne, wszczęte i niezakończone do dnia wejścia w życie ustawy zostaną umorzone.

Projekt przewiduje także uchylenie szeregu postanowień ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów. Ustawa ta ma od tej pory swym zakresem obejmować wyłącznie samorządy architektów oraz inżynierów budownictwa. Postanowienia dotyczące samorządu urbanistów oraz zawodu urbanisty mają zostać uchylone.

Zgodnie z obecnie obowiązującym art. 6 ust. 1 ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, prawo wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie oraz samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie przysługuje wyłącznie osobom wpisanym na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego. Postanowienie to ma zastosowanie do samorządu zawodowego urbanistów i jego członków. Po przyjęciu ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych zniesione zostanie powyższe ograniczenie w odniesieniu do zawodu urbanisty. W konsekwencji, przyjęcie ustawy w projektowanym kształcie doprowadzi do dereglamentacji zawodu urbanisty.

V. OCENA KONSTYTUCYJNOŚCI PROJEKTU

Kontrolą konstytucyjności zostały objęte postanowienia Projektu ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych, skutkujące deregulacją zawodu urbanisty i znoszące samorząd zawodowy urbanistów.

Analiza zgodności norm prawnych z Konstytucją opiera się na doborze adekwatnych wzorców kontroli konstytucyjności. Nieadekwatny wzorzec kontroli to przepis, z którego wynika odrębność przedmiotu regulacji. Podstawą oceny konstytucyjności Projektu ustawy w kwestionowanym przez Zleceniodawcę zakresie powinny być przepisy: art. 2, art. 17 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym. Z treści tego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyinterpretował liczne zasady szczegółowe, w tym zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę przyzwoitej legislacji. Zasady te powinny stanowić wzorzec kontroli konstytucyjności analizowanego projektu. Przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji przewiduje, że w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Zgodnie zaś z art. 65 ust. 1 Konstytucji, każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa.

1. OCENA ZGODNOŚCI ART. 5 ORAZ ART. 29 PROJEKTU USTAWY Z ART. 17 UST. 1 KONSTYTUCJI.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji, w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Art. 17 ust 2 Konstytucji stanowi natomiast, że w drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu. Samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej. Wskazana regulacja wyraźnie odróżnia samorządy zawodowe tworzone dla osób wykonujących zawody zaufania publicznego

(art. 17 ust 1 Konstytucji) i „inne rodzaje samorządu” (art. 17 ust. 2). Art. 17 ust 2 Konstytucji gwarantuje wolność samoorganizowania się w innych niż samorząd zawodowy formach samorządu, i nie stanowi przedmiotu zainteresowania niniejszej Opinii.

POJĘCIE „ZAWODU ZAUFANIA PUBLICZNEGO”

Art. 17 ust. 1 Konstytucji przewiduje możliwość powołania struktur samorządu zawodowego wyłącznie dla osób wykonujących „zawody zaufania publicznego”. W tym zakresie Konstytucja zawiera istotną różnicę w porównaniu z poprzednimi regulacjami. Kategoria „zawodu zaufania publicznego” jest pojęciem nowym, nie zdefiniowanym wprost w Konstytucji. Niemniej jednak nie sposób zgodzić się z twierdzeniem Projektodawcy, zgodnie z którym „ustawodawca dysponuje znacznym zakresem swobody w zakresie przyznawania statusu zawodu zaufania publicznego” (zob. Uzasadnienie Projektu, s. 45).

W doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przeważa pogląd o konieczności definiowania pojęcia „zawodu zaufania publicznego” w oparciu o pewne cechy konstytutywne, zawarte przez Ustrojodawcę w jego treści¹. Jak słusznie wskazał P. Sarnecki, pojęcie „zawodu zaufania publicznego” twórca Konstytucji kształtował w przekonaniu, że owe zawody już funkcjonują i dlatego stworzył możliwość powołania dla nich korporacji samorządowych, z uwagi na szczególne (materialne) cechy tych zawodów, tudzież szczególną troskę o właściwe ich spełnienie.² Stanowisko, zgodnie z którym to ustawodawca może dowolnie decydować który zawód będzie zawodem zaufania publicznego, przeczy art. 17 ust. 1 i prowadzi do niedozwolonej interpretacji przepisów konstytucyjnych poprzez treść aktów niższego rzędu.

Należy zgodzić się z P. Sarneckim, że Konstytucyjną treść pojęcia zarówno „zawód zaufania publicznego” można ustalić pamiętając, że pojęcia stosowane w ustawie zasadniczej posiadają znaczenie możliwie najszersze, najbardziej zbliżone do znaczenia występującego w języku potocznym, wyrażane są w języku prawniczym, a nie prawnym. Ponadto, ustalenie cech charakteryzujących „zawody zaufania publicznego” wymaga analizy

¹ M. Cherka, *Broker jako zawód zaufania publicznego. Zagadnienia wybrane.*, materiał z XIV Kongresu Brokerów, 27.06.2011.

² P. Sarnecki, Głosa do wyroku Sądu Najwyższego z 29 maja 2001 r. I CKN 1217/98, 2002, nr 5-6, s.185 i n.

wspólnych elementów dla zawodów zorganizowanych w korporacje zawodowe w chwili uchwalenia Konstytucji.

W doktrynie odnaleźć można liczne próby definicji „zawodu zaufania publicznego”³, przy czym na szczególną uwagę zasługuje definicja jak do tej pory najpełniejsza, zaproponowana przez P. Sarneckiego, która została następnie przyjęta w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.⁴

Pojęcie „zawodu zaufania publicznego” można zdefiniować wskazując na cztery elementy wspólne dla takich zawodów.

Po pierwsze, istotnym elementem definicji zawodu zaufania publicznego jest ich szczególne znaczenie dla obywateli. Jak wskazuje P. Sarnecki „Zawody te wykonywane są ze szczególnym natężeniem spełniania również pewnej funkcji publicznej (...) Chodzi tu o funkcjonowanie zawodów szczególnie pożądanego dla prawidłowego biegu całego życia społecznego i wyrobienie w społeczeństwie zaufania co do prawidłowego ich spełniania, analogicznego do pożądanego zaufania wobec organów państwowych”.⁵

Konsekwencją powyższego jest drugi element charakterystyczny dla zawodów zaufania publicznego – ich wykonywanie wymaga posiadania szczególnych kwalifikacji, składających się na wysoki stopień merytorycznego przygotowania (profesjonalizmu) osób należących do danej grupy zawodowej. Te szczególnie wysoko postawione przez prawo bariery mogą dotyczyć także odpowiedniego poziomu etycznego (np. wymóg niekaralności).

Po trzecie, wszystkie osoby wykonujące zawody zaufania publicznego powinny być poddane odpowiedzialności dyscyplinarnej w ten sposób, by przy wykonywaniu czynności zawodowych uwzględniały nie tylko reguły prawa, ale i deontologii zawodowej.

Czwartym elementem charakteryzującym zawód zaufania publicznego jest obowiązek poszanowania szczególnej więzi łączącej wykonującego zawód z

³ zob. M. Cherka, Broker.. op.cit.

⁴ P. Sarnecki, *W sprawie znaczenia Konstytucyjnego określenia „zawód zaufania publicznego” (art. 17 ust. 1 Konstytucji)*, w: Ekspertyzy i opinie prawne. Biuletyn; 2000, nr 5 (41), s. 28 i nast., P. Sarnecki, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie Adwokatury*, (w:) L. Garlicki (red.): *Konstytucja – Parlament – Wybory*, Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi, Warszawa 2000.

⁵ P. Sarnecki, *W sprawie znaczenia...op. cit.*, s. 30.

klientem i społeczeństwem, w tym także (lecz nie wyłącznie) zachowanie w tajemnicy informacji uzyskanych w toku podejmowanych czynności zawodowych. Wyrazem poszanowania powierzonego przez społeczeństwo zaufania są szczególnie postanowienia zawarte w kodeksach etyki właściwych dla określonej grupy zawodowej.

Ostatnim, piątym elementem jest charakter samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego, które to samorzady z racji wagi wykonywanych przez ich członków zawodów nie mogą być zorientowane na osiągnięcie jak najwyższych dochodów z tytułu prowadzenia działalności zawodowej, a wyłącznie na realizację istotnych wartości i potrzeb społecznych.

Trybunał Konstytucyjny, definiując pojęcie zawodu zaufania publicznego, podzielił stanowisko doktryny. Zdaniem Trybunału, który definiując pojęcie zawodu zaufania publicznego odwołuje się do definicji P. Sarneckiego, wykonującym zawód zaufania publicznego powierzone są zadania o szczególnym charakterze lub szczególnej doniosłości z punktu widzenia zadań państwa, troski o realizację interesu publicznego czy gwarancji wolności i praw jednostki (tak: w wyroku z dnia 7 maja 2002 r., sygn. SK 20/00, OTK-A, 2002, z. 3 poz. 29).⁶

Podsumowując, w świetle powyższego należy zgodzić się z tezą powszechnie uznawaną w doktrynie i widoczną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, że pojęcie „zawodu zaufania publicznego” ma pewną treść merytoryczną (materialną), definiowaną w oparciu o przedstawione wyżej cechy konstytutywne.⁷

ZAWÓD URBANISTY JEST „ZAWODEM ZAUFANIA PUBLICZNEGO”

Konsekwencją przyjęcia, że pojęcie „zawodu zaufania publicznego” pomimo braku definicji wskazanej *expressis verbis* przez Ustrojodawcę, posiada pewną treść materialną, jest możliwość oceny możliwości zakwalifikowania zawodu urbanisty jako zawodu zaufania publicznego. W

⁶ TK powołuje się na definicję „zawodu zaufania publicznego” wyrażoną w publikacji P. Sarnecki, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja- Wybory-Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, s. 155 i nast.

⁷ zob. M. Cherka, *Broker...* op.cit., s.12.

tym celu pomocne będą wykazane wyżej konstytutywne cechy zawodu zaufania publicznego.

Jak już wskazano, w aktualnie obowiązującym stanie prawnym urbanista zajmuje się tworzeniem projektów dokumentów planistycznych, takich jak: Miejscowe Plany Zagospodarowania Przestrzennego, Studia Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gmin oraz Plany Zagospodarowania Przestrzennego Województwa, jak również projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o których mowa w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Działania urbanistów są ukierunkowane na zapewnianie i utrwalanie ładu przestrzennego.

Zgodnie z Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 przyjętą przez Radę Ministrów dnia 13 grudnia 2011r., „w hierarchii wartości społecznych ład przestrzenny nabiera rosnącego znaczenia. Staje się bowiem w coraz większym stopniu niezbywalnym elementem jakości życia i środowiska przyrodniczego a także efektywności gospodarowania (...) Znaczenie ładu przestrzennego jako nieodłącznego atrybutu rozwoju zrównoważonego rozumianego w szerokim, zintegrowanym ujęciu, dla warunków życia obywateli, funkcjonowania gospodarki i szans rozwojowych powoduje, że racjonalizacja procesów przestrzennych stała się obecnie jednym z najważniejszych zadań władz publicznych”.

Stanowisko o szczególnym znaczeniu ładu publicznego dla interesu publicznego zostało wyrażone w Dyrektywie 2005/3/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, zgodnie z którą „projekt architektoniczny, jakość obiektów budowlanych, ich harmonijne wkomponowanie w otoczenie, poszanowanie charakteru krajobrazu naturalnego i miejskiego oraz zbiorowego i prywatnego dziedzictwa należą do kwestii o znaczeniu publicznym”.

Powyższe świadczy, że ład przestrzenny stanowi szczególną wartość w sferze interesu publicznego. W konsekwencji, uzasadnione jest oczekiwanie objęcia ładu przestrzennego szczególną troską czynnika publicznego. Zawód urbanisty jest więc szczególnie pożądanym dla prawidłowego biegu całego życia społecznego i powinien być więc wykonywany ze szczególnym natężeniem spełniania pewnej funkcji

publicznej. Tym samym, bez wątpienia spełnia pierwsze i najistotniejsze z przedstawionych kryteriów „zawodu zaufania publicznego”.

Kolejnym kryterium „zawodu zaufania publicznego jest fakt, że jego wykonywanie wymaga posiadania szczególnych kwalifikacji, składających się na wysoki stopień merytorycznego przygotowania (profesjonalizmu). W odniesieniu do zawodu urbanisty, potrzebę tę dostrzegł ustawodawca wskazując w art. 5 ust 3 ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów kwalifikacje, jakie posiadać musi członek izby samorządu zawodowego urbanistów. Zgodnie zaś z postanowieniami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, sporządzanie projektów planów zagospodarowania przestrzennego, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego czy decyzji o ustaleniu warunków zabudowy powierza się wyłącznie osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego urbanistów lub architektów (art. 5, art. 50 ust. 4, art. 60 ust. 4 u.z.p.p.). Zawód urbanisty wymaga więc posiadania szczególnych kwalifikacji i kierunkowego wykształcenia.

Nadto, zgodnie z § 4 Uchwały Nr I / 16 / 2002 Pierwszego Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów z dnia 29 czerwca 2002 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Krajowego Sądu Dyscyplinarnego Izby Urbanistów, każdy członek Izby podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej za zawinione naruszenie obowiązków.

Kolejnym elementem charakteryzującym zawód zaufania publicznego jest szczególna więź zaufania między wykonującym zawód a klientem. W odniesieniu do urbanistów, obowiązek taki nakładają w szczególności Rozdziały III i IV Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty, które zostały uchwalone przez V Krajowy Zjazd Izby Urbanistów w dniu 3 czerwca 2006 r. (Załącznik do uchwały Nr 18/V/2006).

Zgodnie z Rozdz. III art. 1 Zasad, Urbanista, wykonując zawód zaufania publicznego, powinien chronić niezależność, godność i uczciwość zawodu, nie uczestnicząc w czynnościach lub przedsięwzięciach, które mogłyby go poniżyć w opinii publicznej lub podważyć zaufanie do niego. Zgodnie natomiast z Rozdz. IV art. 1, stosunki między zamawiającym a urbanistą powinny opierać się na wzajemnym zaufaniu. Urbanista nie podejmuje się wykonywania prac, gdy samodzielnie lub łącznie z osobami

współpracującymi nie dysponuje odpowiednią wiedzą i umiejętnościami oraz technicznymi możliwościami.

Także inne postanowienia Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty podkreślają wagę szczególnego zaufania powierzonego urbaniście przez społeczeństwo. Zgodnie z Rozdz. II art. 1., Urbanista w swojej działalności zawodowej powinien kierować się porządkiem prawnym Rzeczypospolitej Polskiej, uczciwością i obiektywizmem. Urbanista jest zobowiązany wykonywać czynności zawodowe w sposób rzetelny i bezstronny, wykorzystując twórczo swoją wiedzę i doświadczenie zawodowe (art.2). Urbanista w swojej działalności zawodowej powinien być rzecznikiem równowagi pomiędzy interesem publicznym i prywatnym (art.3).

Ostatnim kryterium jest szczególnie charakter samorządu, który powinien być zorientowany na realizację istotnych wartości i potrzeb społecznych. Odzwierciedleniem tej idei jest §11 Statutu Polskiej Izby Urbanistów, zgodnie z którym podstawowym celem działania Izby Urbanistów jest realizacja przez samorząd zawodowy części zadań publicznych państwa dotyczących zagospodarowania przestrzennego i służących podniesieniu jakości przestrzeni.⁸

Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że zawód urbanisty jest zawodem zaufania publicznego. Zawód ten posiada wszelkie cechy konstytutywne „zawodu zaufania publicznego” w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji.

POTRZEBA REGULACJI DOSTĘPU DO „ZAWODU ZAUFANIA PUBLICZNEGO” W ŚWIETLE ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 17 ust 1 Konstytucji, „ w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe”. Powyższe nie oznacza jednak uprawnienia Ustawodawcy do dowolnego ustalania zakresu zawodów zaufania publicznego i decydowania o potrzebie ich regulacji. Potrzeba tworzenia samorządów zawodowych dla zawodów zaufania publicznego wynika nie tylko z art. 17 ust.1, ale także innych norm Konstytucyjnych.

⁸ Uchwała Nr 10/IV/2005 z dnia 17 czerwca 2005 r. IV Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów, ze zm.

Pogląd taki znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 7 marca 2012 r. podkreślono, że **„zawody zaufania publicznego muszą być poddane stosownej reglamentacji oraz gwarancjom prawnym, ponieważ takiego ochronnego rozwiązania wymaga interes publiczny, ochrona interesów podmiotów obsługiwanych (...) W ocenie Trybunału, zawody zaufania publicznego wymagają szczególnej ochrony odbiorców świadczonych w ich ramach usług. Z tego powodu zarówno weryfikacja przygotowania do zawodu, jak i nabór do zawodu nie mogą być pozostawione nieograniczonej swobodzie gry rynkowej, bez jakichkolwiek regulacji i wymogów profesjonalnych i etycznych. Określenie wymogów należy do ustawodawcy, który ponosi społeczną i polityczną odpowiedzialność za dokonany wybór”**.⁹

Zdaniem Trybunału, Konstytucja w art. 17 ust. 1, przewidując samorząd zawodowy, określa wyłącznie podstawowe warunki jego tworzenia.¹⁰ W świetle zasady jedności Konstytucji, wykładnia tego przepisu musi jednak uwzględniać także i inne normy konstytucyjne, w tym art. 1 Konstytucji, z którego wypływa obowiązek troski Ustawodawcy o dobro obywateli, art. 2 Konstytucji oraz zasadę pomocniczości:

„Swoboda ustawodawcy w tym zakresie [tworzenia samorządów zawodowych – przyp. Opiniującego] nie jest jednak nieograniczona. Konstytucja zawiera bowiem inne zasady prawa dotyczące funkcjonowania systemu władzy publicznej i partycypacji obywateli w jej sprawowaniu.

Po pierwsze, szczególnie dokonując wykładni art. 17 Konstytucji, należy uwzględniać zasadę wyrażoną w jej art. 1. W myśl tego przepisu, Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Tworzenie i funkcjonowanie samorządów zawodowych powinno być ukierunkowane na realizację tej zasady.

[...]

Po drugie, w świetle wstępu do Konstytucji, opiera się ona m.in. „na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Zasada ta ma znaczenie dla organizacji systemu władzy publicznej, normując rozdzielenie zadań publicznych. Państwo,

⁹ Wyrok TK sygn. K 3/10, Lex Polonica nr 3051556, OTK ZU 2012/3A poz. 25

¹⁰ *Ibid.*

rozdzielając w drodze ustaw konkretne zadania publiczne, musi wybierać optymalne podmioty, które je zrealizują. Zasada pomocniczości zakłada samodzielne wykonywanie zadań publicznych przez poszczególne wspólnoty w społeczeństwie. Organy państwowe nie powinny realizować zadań, które mogą być wykonywane w sposób bardziej efektywny przez wspólnoty zawodowe. Jednocześnie państwo nie powinno rezygnować z bezpośredniej realizacji tych zadań publicznych, których poszczególne wspólnoty nie są w stanie realizować w sposób wystarczająco efektywny, a które mogą być wykonywane sprawniej przez państwo.

Po trzecie, Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Samorząd zawodowy jest, z jednej strony, środkiem realizacji celów takiego państwa. Z drugiej strony, z art. 2 Konstytucji wynikają zasady działania tego rodzaju samorządu. Funkcjonowanie samorządu zawodowego musi spełniać standardy demokratycznego państwa prawnego, między innymi musi być oparte na zasadzie demokracji wewnętrznej.”¹¹

W świetle powyższego, w ocenie Trybunału, **zawody zaufania publicznego muszą być poddane stosownej reglamentacji oraz gwarancjom prawnym, ponieważ takiego ochronnego rozwiązania wymaga interes publiczny i ochrona interesów osób (podmiotów) korzystających z ich usług.** Stanowisko to zostało podkreślone w rozstrzygnięciach spraw o sygn. K 6/06 i K 30/06. ¹² W wyroku z 18 lutego 2004 r. Trybunał zaakcentował, że piecza samorządów prawniczych wobec zawodów zaufania publicznego powinna być sprawowana „w granicach interesu publicznego i jego ochrony”.¹³

Ustawodawcy pozostawiono natomiast wybór modeli kształcenia i regulacji zawodów zaufania publicznego, które powinny uwzględniać ich specyfikę i szczególne znaczenie. Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny, **„Konstytucyjne pojęcie zawodu zaufania publicznego zakłada implicite odpowiednie przygotowanie do danego zawodu.** Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że określenie kryteriów dostępu do zawodu zaufania publicznego, a w szczególności określenie wymaganego

¹¹ *Ibid.*

¹² wyrok TK z 19 kwietnia 2006 r. Sygn. akt K 6/06, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 45; wyrok TK z 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 149.

¹³ Wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9.

poziomu wiedzy i umiejętności zawodowych oraz sposobu ich weryfikacji, jest w kompetencji ustawodawcy. Ustrojodawca pozostawia przy tym szeroki zakres swobody regulacyjnej w ustawie. Brzmienie art. 17 ust. 1 Konstytucji nie daje podstaw do wyprowadzania jakichkolwiek szczegółowych zasad dotyczących wymaganego przygotowania do wykonywania zawodu, wiążących ustawodawcę w rozważanym zakresie. Prawodawca konstytucyjny nie określił standardów przygotowania zawodowego do poszczególnych zawodów zaufania publicznego, świadomie pozostawiając unormowanie tej kwestii ustawodawcy.”¹⁴

Podsumowując, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zawody zaufania publicznego powinny być poddane stosownej reglamentacji oraz gwarancjom prawnym. Obowiązek tworzenia regulacji zapewniających odpowiednie przygotowanie do danego zawodu wynika nie tylko z art. 17 ust. 1, ale też innych norm Konstytucyjnych, w tym obowiązku dbania Ustawodawcy o interes publiczny i ochrony odbiorców usług świadczonych przez osoby wykonujące zawody zaufania publicznego (art. 1 oraz art. 2 Konstytucji).

WNIOSKI - DEREGLEMENTACJA DOSTĘPU DO ZAWODU URBANISTY I ZNIESIENIE SAMORZĄDU URBANISTÓW NARUSZA ART. 17 UST. 1 KONSTYTUCJI.

W świetle poczynionych wyżej uwag, zawód urbanisty spełnia wszelkie konstytutywne kryteria „zawodu zaufania publicznego” w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji. Równocześnie Ustrojodawca przewiduje poddanie stosownej reglamentacji oraz gwarancjom prawnym zawodów zaufania publicznego poprzez stworzenie samorządu, który ma stanowić pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, art. 17 ust. 1 w zw. z art. 1, art. 2 Konstytucji oraz zasadą pomocniczości nakłada na Ustawodawcę obowiązek zapewnienia możliwości sprawowania tej pieczy przez samorząd zawodowy, który powinien działać w granicach interesu publicznego i jego ochrony. Zdaniem trybunału, weryfikacja przygotowania

¹⁴ Wyrok TK sygn. K 3/10, Lex Polonica nr 3051556, OTK ZU 2012/3A poz. 25.

do zawodu, jak i nabór do zawodu nie mogą być pozostawione nieograniczonej swobodzie gry rynkowej, bez jakichkolwiek regulacji i wymogów profesjonalnych i etycznych. Konstytucyjne pojęcie zawodu zaufania publicznego zakłada bowiem odpowiednie przygotowanie do danego zawodu.

Tym samym, postanowienia Projektu ustawy w zakresie, w jakim znoszą całkowicie samorząd zawodowy urbanistów oraz deregamentują zawód urbanisty, są niezgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

2. OCENA ZGODNOŚCI ART. 5 ORAZ ART. 29 PROJEKTU USTAWY Z ART. 2 KONSTYTUCJI.

Art. 2 Konstytucji stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym. Z treści wskazanej zasady Trybunał Konstytucyjny wyinterpretował liczne zasady szczegółowe, które winny być wzorcem kontroli analizowanych postanowień, tj.: zasadę zaufania obywateli do państwa oraz zasadę przyzwoitej legislacji. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał znaczenie i potrzebę zapewnienia zgodności ustaw z przywołanymi zasadami.¹⁵

W opiniowanym Projekcie ustawy istotne znaczenie ma zasada przyzwoitej legislacji, wyznaczająca reguły działania ustawodawcy w procesie legislacyjnym tak, by tworzone prawo było racjonalne i stanowiło pełną ochronę jego adresatów. Z zasady przyzwoitej legislacji płynie zasada dostatecznej określoności przepisów prawa, czyli stanowienia norm jasnych, pozwalających ustalić jednoznaczną treść praw i obowiązków w nich zawartych, norm niebudzących wątpliwości interpretacyjnych i niepowodujących rozbieżności w procesie ich stosowania. Regulacją pomocną przy analizie dostatecznej określoności przepisów jest rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (dalej: ZTP). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „ustawodawca nie

¹⁵ Zob. wyrok TK z dnia 8 listopada 2001 r., sygn. P 6/01, Dz. U. 2001 r. Nr 131 poz. 1478.

może w swej działalności legislacyjnej ignorować reguł wyrażonych w ZTP. Autonomia ustawodawcy dotyczy bowiem treści ustanawianych rozwiązań (o ile nie naruszają one Konstytucji), nie zaś ich formy, która powinna być poddana jednolitym prawidłom”.¹⁶

Z zasadą przyzwoitej legislacji i obowiązkiem dochowania reguły dostatecznej określoności przepisów prawa łączy się także zasada zaufania do państwa i prawa przez nie stanowionego. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, „ochronie konstytucyjnej podlegać musi zaufanie obywateli nie tylko do litery prawa, ale przede wszystkim do sposobu jego interpretacji przyjmowanej przez organy państwa” (zob. wyrok TK z dnia 27 listopada 1997 roku, sygn. U 11/97, OTK 1997, Nr 5-6, poz. 67). Przedmiotowy Projekt ustawy budzi wątpliwości co do realizacji zasad przyzwoitej legislacji oraz zasady zaufania do państwa i prawa przez nie stanowionego.

Jak już wspomniano, Trybunał Konstytucyjny, w sprawach o sygn. K 6/06 oraz K 30/06, stwierdził jednoznacznie potrzebę regulacji zawodów zaufania publicznego. Obydwie sprawy dotyczyły nowelizacji ustaw dotyczących samorządów zawodów prawniczych. Analizując art. 17 ust. 1 zaznaczył, że od decyzji ustawodawcy zależy model regulacji przyjęty przez ustawodawcę w tym zakresie.¹⁷ Jak podkreślił Trybunał: „Konstytucja nie przesądza jednoznacznie trybu kształcenia teoretycznego oraz przygotowania praktycznego do wykonywania reglamentowanych zawodów prawniczych. Niemniej dla dobra wymiaru sprawiedliwości stanowiącego element interesu publicznego i dla dobra osób (podmiotów) korzystających z pomocy prawnej przygotowanie to winno odpowiadać kryteriom wysokiej jakości i wiarygodności kojarzonej z pojęciem zaufania publicznego.”¹⁸

¹⁶ wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00, OTK ZU. 2001 / 3 / 51.

¹⁷ wyrok TK z 19 kwietnia 2006 r. Sygn. akt K 6/06, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 45; wyrok TK z 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 149.

¹⁸ wyrok TK z 19 kwietnia 2006 r. Sygn. akt K 6/06, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 45.

W przytoczonych sprawach Trybunał dostrzegł jednak niekonstytucyjność modelu wybranego przez ustawodawcę z uwagi na naruszenie zasad prawidłowej legislacji. Nieprecyzyjność poszczególnych przepisów przyjętych przez ustawodawcę skutkowała bowiem wyłączeniem spod pieczy samorządu świadczenie pomocy prawnej stanowiącej domenę wykonywania zawodu zaufania publicznego. Zdaniem Trybunału, nieprecyzyjne regulacje w zakresie pieczy sprawowanej przez samorząd zawodowy godzą w możliwość realizacji art. 17 ust. 1 Konstytucji.¹⁹

Skoro więc nieprecyzyjność regulacji odnośnie samorządów zawodów zaufania publicznego budzi zastrzeżenia Trybunału, tym bardziej za niezgodne z art. 2 Konstytucji i zasadą prawidłowej legislacji uznać należy tak drastyczne rozwiązanie jak uchylenie wszelkich regulacji w zakresie pieczy nad zawodem urbanisty.

Za zasadę konstytuującą demokratyczne państwo prawne w rozumieniu art. 2 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny uznał także zasadę zaufania obywatela do państwa, a tym samym i prawa przez nie stanowionego oraz zasadę bezpieczeństwa prawnego obywateli. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału „zasada ta nie została wprawdzie wyraźnie wysłowiona w tekście Konstytucji, ale niewątpliwie należy ona do kanonu zasad składających się na pojęcie państwa prawnego w znaczeniu, w jakim pojęcie to występuje w art. 2 Konstytucji. Przestrzeganie tej zasady ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, zwłaszcza zaś tych, które znalazły już zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów”.²⁰

Trybunał zauważył, że „złamanie swego rodzaju przyrzeczenia, wyrażonego w ustawie, musi być uznane za wyraz szczególnej nieodpowiedzialności władzy publicznej i tym samym- za wyjątkowo rażące naruszenie zasady

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Wyrok z 20 grudnia 1999 r., Sygn. akt K 4/99., OTK ZU z 1999 r. Nr 7, poz. 165.

ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, będącej jednym z fundamentów zasady państwa i prawa”.²¹

Za kwalifikowaną postać naruszenia zasady zaufania obywatela do państwa należy uznać działanie ustawodawcy polegające na uznaniu zawodu urbanisty za zawód zaufania publicznego i ustawową obietnicę zapewnienia szczególnej pieczy nad jego wykonywaniem, a następnie nieuzasadniona „zmiana zdania” i uchylenie wszelkich postanowień w tym zakresie.²²

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, „dopuszczalność odstępstw od wymienionych zasad konstytucyjnych zależy od wagi wartości konstytucyjnych, które badana regulacja ma chronić”.²³ Projektodawca w Uzasadnieniu nie przytacza żadnych okoliczności, ani zdarzeń nadzwyczajnych, uzasadniających i usprawiedliwiających projektowaną zmianę. Jako podstawę Projektu ustawy wskazuje natomiast art. 65 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy.

Uzasadnienie Projektodawcy uznać należy za oczywiście sprzeczne z art. 65 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 17 ust 1 Konstytucji. Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, „Konstytucyjna gwarancja <<wolności wykonywania zawodu>> nie tylko nie kłóci się z regulowaniem przez państwo szeregu kwestii związanych tak z samym wykonywaniem zawodu, jak i ze statusem osób zawód ten wykonujących, ale wręcz zakłada potrzebę istnienia tego typu regulacji zwłaszcza, gdy chodzi o zawód zaufania publicznego (...)”.²⁴ Co za tym idzie, przedstawione przez Projektodawcę podstawy regulacji nie uzasadniają odstępstwa od zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

²¹ Wyrok TH z 19 kwietnia 2005 r., sygn. *K 4/05*.

²² Por. wyrok TK w sprawie o sygn. *K. 24/97 OTK ZU nr 3-4/1997*, s. 449, wyrok TK w sprawie o sygn. *P. 11/99, OTK ZU nr 6/2000*, poz. 187.

²³ wyrok TK z 7 lutego 2001r., *K 27/00, OTK ZU 2001, nr 2*, poz. 29.

²⁴ wyrok TK z dnia 7 maja 2002 r., sygn. akt. *SK 20/00, OTK ZU nr 3/A/2002*, poz. 29, wyrok TK z 23 czerwca 2005 r., sygn. *K 17/04, OTK ZU nr 6/A/2005*.

W świetle powyższego, analizowany Projekt w ocenie Opiniującego jest niezgodny z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami przyzwoitej legislacji oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

VI. KONKLUZJE

- 1. Zawód urbanisty jest zawodem zaufania publicznego w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji i jako taki powinien być poddany stosownej reglamentacji oraz gwarancjom prawnym z uwagi na potrzebę ochrony interesu publicznego.**
- 2. Projekt ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych przedstawiony w dniu 13 czerwca 2013 r., w zakresie w jakim zawiera postanowienia dereglamentujące zawodów urbanisty i znoszące samorząd zawodowy urbanistów, jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji.**
- 3. Projekt ustawy w zakresie, w jakim uchyla postanowienia regulujące zawód urbanisty i znosi samorząd zawodowy urbanistów jest niezgodny z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami przyzwoitej legislacji oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.**

Prof. dr hab. Marek Chmaj

Niniejsza Opinia została sporządzona w oparciu o informacje przekazane przez Zleceniodawcę. W związku z tym należy zastrzec, że wnioski zawarte w niniejszej Opinii odnoszą się wyłącznie do informacji i dokumentów przedstawionych przez Zleceniodawcę oraz oparte są na najlepszej wiedzy, zarówno z zakresu problematyki prawa, jak i interpretacji tekstów prawnych. W przypadku ewentualnego ujawnienia się nowych, nie znanych dotychczas okoliczności, wszystkie lub niektóre wnioski mogą wymagać dodatkowej analizy.

OPINIA PRAWNA

W PRZEDMIOCIE KONSTYTUCYJNOŚCI PRZEPISÓW PROJEKTU USTAWY O UŁATWIENIU DOSTĘPU DO WYKONYWANIA NIEKTÓRYCH ZAWODÓW REGULOWANYCH W BRZMIENIU Z DNIA 13 CZERWCA 2013 R., W ZAKRESIE DOTYCZĄCYM ZNIESIENIA REGULACJI ZAWODU URBANISTÓW PRZYGOTOWANA NA ZLECENIE IZBY ARCHITEKTÓW RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W DNIU 27 CZERWCA 2013 R.

I. PRZEDMIOT OPINII:

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena konstytucyjności przepisów, przygotowanego przez Ministra Sprawiedliwości, Projektu ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych, w brzmieniu z dnia 13 czerwca 2013 r., w zakresie dotyczącym zniesienia regulacji zawodu urbanistów.

II. ZASTOSOWANE W TREŚCI NINIEJSZEJ OPINII DEFINICJE I SKRÓTY OZNACZAJĄ:

1. **Zleceniodawca** – Izba Architektów Rzeczypospolitej Polskiej;
2. **Opiniujący** – prof. UKSW dr hab. Bogumił Szmulik;
3. **Ustawa** – Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów inżynierów budownictwa oraz urbanistów;
4. **Projekt** – Projekt ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych z dnia 13 czerwca 2013 r., przygotowany przez Ministra Sprawiedliwości

III. PODSTAWY PRAWNE OPINII:

1. **Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.** (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
2. **Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów inżynierów budownictwa oraz urbanistów** (Dz.U. 2001 Nr 5, poz. 42 ze zm.);

5. **Konstytucja** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku
6. **TK** – Trybunał Konstytucyjny.

IV. STAN FAKTYCZNY:

Projekt ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych został przygotowany przez Ministra Sprawiedliwości. W założeniu Projekt ma zmniejszyć liczbę zawodów regulowanych w Polsce m.in. poprzez ograniczenie lub likwidację obecnych wymogów wykonywania tych zawodów (np. konieczność uzyskania certyfikatów, licencji). Przepisami projektowanej ustawy objęto 9 zawodów rynku finansowego oraz 82 zawody techniczne, pozostające „w gestii Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej”.

Projekt został przygotowany dnia 27 września 2012 r. Prace w rządzie trwały do dnia 13 czerwca 2013 r., w którym Projekt skierowano na posiedzenie Rady Ministrów. W toku prac rządowych, Projekt skierowano do konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych. Stały komitet Rady Ministrów w dniu 23 maja 2013 r. przyjął i rekomendował Radzie Ministrów przedmiotowy Projekt. Projekt ten został również zaakceptowany przez rządową Komisję Prawniczą.

W uzasadnieniu do Projektu wskazano, że Projekt stanowi kontynuację realizacji zapowiedzi zmian legislacyjnych wskazanych w *expose* Premiera Donalda Tuska w dniu 18 listopada 2011 r., w którym znalazło się zobowiązanie do podjęcia działań rządowych w celu zmniejszenia liczby zawodów regulowanych w Polsce. Pierwszym etapem prac w Ministerstwie Sprawiedliwości było przygotowanie projektu jednej z trzech ustaw deregulacyjnych, ułatwiającej dostęp do wykonywania czterdziestu dziewięciu zawodów z obszarów: zawodów prawniczych, pośrednictwa pracy, sportu i rekreacji, ochrony fizycznej, żeglugi oraz nauki jazdy i przewozu osób, tj. ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, uchwalonej dnia 13 czerwca 2013 r. W treści uzasadnienia do powołanej ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. wskazywano wówczas, że: „Polska pod względem liczby tego rodzaju zawodów jest rekordzistą w Europie, ograniczając dostęp do 380 z nich. Pojęcie „zawodu regulowanego” definiowane jest w prawie unijnym jako działalność zawodowa lub zespół takich działalności, których podjęcie, wykonywanie lub jeden ze sposobów wykonywania wymaga bezpośrednio lub pośrednio posiadania specjalnych kwalifikacji zawodowych ujętych w przepisach prawa. Z perspektywy ekonomii jako nauki, o regulacji dostępu do

określonego zawodu możemy mówić w sytuacji, kiedy państwo (na dowolnym szczeblu administracji) kreuje ograniczenia (a co za tym idzie koszty) dla osób chcących wykonywać określony zawód. W praktyce do takich ograniczeń może należeć: obowiązek posiadania określonego wykształcenia (ogólnego, kierunkowego, podyplomowego), ukończenia kursu, zdania egzaminu, odbycia obowiązkowej praktyki itd.” (s. 1 uzasadnienia projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów).

Poprzednio, Projektodawca wskazywał również, że: „Zróżnicowanie rozwiązań legislacyjnych zmierzających do regulacji dostępu do wykonywania określonych zawodów powodowane jest *ratio legis* leżącym u ich źródeł. W zależności od wagi i zasadności argumentacji leżącej u podstaw tworzenia przez prawodawcę określonych barier dostępu do danego zawodu, optymalną jest jedna z dwóch strategii redukcji tych barier:

Deregulacja – redukcja ograniczeń stawianych przez prawodawcę przed osobami chcącymi wykonywać dany zawód, przy zgodzie co do pozostawienia go w katalogu zawodów regulowanych. Strategia ta dotyczy w szczególności zawodów zaufania publicznego. Prawodawca optymalizuje wtedy stosowane regulacje (...)” np. poprzez „(...) zmniejszenie kosztów (finansowych) nabycia uprawnień do wykonywania danego zawodu, skrócenie ścieżki uzyskiwania uprawnień do wykonywania zawodu czy też zwiększenia prawdopodobieństwa uzyskania uprawnień do wykonywania danego zawodu np. poprzez ujednoczenie stosownych egzaminów.

Dereglamentacja – wyłączenie danego zawodu z katalogu zawodów regulowanych. Całkowita rezygnacja ustawodawcy z regulacji danego rynku jest efektywna w sytuacji, gdy brak jest przesłanek do dalszej interwencji państwa w danym segmencie rynku pracy. Zastosowanie tej strategii jest szczególnie zasadne w sytuacji, gdy przepisy regulujące dostęp do danego zawodu są wynikiem przeszłej sytuacji na danym rynku (nastąpiły zmiany na rynku, za którymi nie nadąża prawodawca) lub też powstały pod naciskiem grup zawodowych zainteresowanych uzyskiwaniem korzyści z ograniczenia konkurencji na rynku”. (str. 5-6 uzasadnienia projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów; dosłowne powtórzenie – zob. str. 3-4 uzasadnienia Projektu).

Analizowany Projekt stanowi kolejny, drugi etap deregulacji zawodów. Projekt obejmuje dereglamentację zawodu urbanisty.

Aktualnie, zawód urbanisty w Polsce jest zawodem regulowanym, którego wykonywanie normuje, m.in. ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów inżynierów budownictwa oraz urbanistów. Wykonywanie zawodu urbanisty polega na projektowaniu zagospodarowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej, zgodnie z wymaganiami ładu przestrzennego, ochrony wartości architektonicznych i krajobrazowych, z wymaganiami ochrony środowiska, racjonalności struktur osadniczych i sieci infrastruktury oraz na edukacji w tym zakresie (art. 2 ust. 3 Ustawy). Zgodnie z art. 3 Ustawy, członkowie zrzeszeni w izbach urbanistów tworzą samorząd zawodowy urbanistów.

Projekt dereglamentuje zawód urbanisty poprzez uchylenie lub zmianę licznych przepisów Ustawy, w których albo usuwa się jedynie słowo „urbanisty”, „urbanistów” albo całe regulacje dotyczące tego zawodu. Istotę ingerencji Projektu w aktualny stan prawny oddaje przepis art. 5 pkt 1 Projektu, zgodnie z którym: „W ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz.U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42, z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany: 1) tytuł ustawy otrzymuje brzmienie: „o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa”;”. Jak wskazano w uzasadnieniu Projektu, nie ma wystarczających przesłanek do zaliczenia samorządu zawodowego urbanistów do wskazanych w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP zawodów zaufania publicznego, a tym samym podstaw do ograniczenia zagwarantowanej w art. 65 Konstytucji wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy.

Projektodawca podkreślił również istnienie swobody ustawodawcy w tworzeniu i znoszeniu samorządów zawodowych. Wobec powyższego, zgodnie z art. 29 ust. 1 i 2 Projektu, znosi się samorząd zawodowy urbanistów; Czynności likwidacyjne podejmują organy samorządu na podstawie przepisów dotychczasowych. Jak stanowi art. 29 ust. 5 Projektu, czynności likwidacyjne zostaną zakończone w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Według art. 38 Projektu, ustawa, z pewnymi wyjątkami, wchodzi w życie po upływie 60 dni od dnia ogłoszenia.

V. STAN PRAWNY:

Analiza zgodności z Konstytucją, stanowiąca przedmiot niniejszej opinii, obejmuje Projekt ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych

zawodów regulowanych w zakresie, w jakim dotyczy dereglamentacji zawodu urbanisty. Przedmiotem analizy uczyniono całokształt skutków jakie spowoduje wejście w życie Projektu, a nie jego poszczególne przepisy, bowiem normy w nich zawarte łącznie zmierzają do jednego celu – uchylecia wszelkich regulacji dotyczących zawodu urbanisty, zawartych w Ustawie.

Podstawą oceny konstytucyjności Projektu w analizowanym zakresie powinny być przepisy: art. 2, art. 17 ust. 1 oraz art. 32 ust. 1. Zgodnie z art. 2 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym. Z treści tego przepisu Trybunał Konstytucyjny wywiódł zasady konstytuujące polskie państwo prawa, jak np. zasada proporcjonalności oraz zasada ochrony praw nabytych. Zasady te stanowią adekwatny wzorzec kontroli Projektu w zakresie dotyczącym dereglamentacji zawodu urbanisty. Przepis art. 32 ust. 1 Konstytucji gwarantuje równość wobec prawa. Zgodnie zaś z art. 17 ust. 1 Konstytucji, 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.

1. KONTROLA ZGODNOŚCI PROJEKTU Z ART. 2 KONSTYTUCJI

Przepis art. 2 Konstytucji wyraża fundamentalną zasadę ustrojową, która wyznacza elementy demokratycznego państwa prawa. Jest to jednocześnie wzorzec kontroli, z którego wywodzone są liczne zasady szczegółowe, w tym zasada proporcjonalności oraz zasada ochrony praw nabytych. Zasady te stanowią samodzielny wzorzec kontroli lub są podstawą badania konstytucyjności przepisów w związku z innymi zasadami konstytucyjnymi (zasadą przyzwoitej legislacji, zasadą zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa, zasadą sprawiedliwości społecznej, zasadą praworządności itd.).

1.1. ZASADA PROPORCJONALNOŚCI

Ogólnie rzecz biorąc zasada proporcjonalności w Konstytucji ma dwa źródła – art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji. W odniesieniu do regulacji nie dotyczących sfery praw i wolności jednostki, Trybunał Konstytucyjny wyprowadza zasadę proporcjonalności z zasady demokratycznego państwa prawnego. W analizowanym przypadku, normy prawne Projektu nie dotyczą ograniczenia sfery praw i wolności jednostki zagwarantowanych w Konstytucji, toteż adekwatnym wzorcem kontroli dochowania zasady proporcjonalności jest art. 2 Konstytucji.

Rozwijając zasadę proporcjonalności, Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 31 stycznia 1996 r. (sygn. K 9/95, OTK 1996, Nr 1, poz. 2) stwierdził, że „państwo prawne opiera się na założeniu racjonalności prawodawcy, a warunkiem koniecznym realizacji tego założenia jest przestrzeganie proporcjonalności w procesie stanowienia prawa. Racjonalny prawodawca stanowi prawo sprawiedliwe, stąd w zasadzie sprawiedliwości należy też upatrywać podstaw obowiązywania zasady proporcjonalności.”

Przy analizie, czy nastąpiło naruszenie zasady proporcjonalności zawartej w art. 2 Konstytucji, kontrola norm prawnych dotyczy zarzutu „nierzetelnego, niezrozumiałe intensywne działania ustawodawcy korzystającego ze swobody regulacyjnej” (wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK-A 2007, Nr 3, poz. 26). W jednym z orzeczeń, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że naruszenie zasady proporcjonalności ma miejsce wówczas, gdy „z punktu widzenia reguł kultury prawnej i zasad racjonalności ingerencja prawodawcza była nadmierna w stosunku do założonych celów, albo też owe cele pozostawały poza legitymowanym w ustroju demokratycznym dopuszczalnym zakresem działania władzy.” (wyrok z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK-A 2003, Nr 2, por. 11, s. 141).

Jak wskazano w treści uzasadnienia Projektu, jego celem jest „otwarcie” dostępu do zawodów regulowanych. Kryterium stopnia deregulacji blisko 100 zawodów objętych Projektem, jak wskazał Projektodawca, stanowiły następujące czynniki: złożoność regulacji, mechanizmy rynkowe, ochrona wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, oczekiwania społeczne, stopień zaawansowania analiz nad daną profesją w poszczególnych ministerstwach oraz łatwość uzyskania wpływu na rynek pracy. W uzasadnieniu Projektu, projektodawca wskazał na liczne ujemne skutki regulacji dostępu do zawodów, jak: obniżenie poziomu zatrudnienia, zniechęcenie do podejmowania pracy w zawodzie, zakłócenie mechanizmu alokacji siły roboczej (zmniejszenie elastyczności rynku pracy), spadek innowacyjności, problem wycisku, negatywny wpływ na rozwój gospodarczy państwa, obniżenie konkurencyjności, niska dostępność usług, wzrost cen, wzrost kosztów prowadzonej działalności, wzrost kosztów funkcjonowania państwa, negatywny wpływ na sytuację konsumentów.

W świetle wymienionych skutków regulacji zawodu urbanisty, które brał pod uwagę projektodawca w toku prac nad Projektem, należy dokonać oceny, czy przyjęcie Projektu w proponowanym kształcie jest niezbędne w celu ochrony interesu publicznego i jednocześnie zapewnieni osiągnięcie

zamierzonych skutków, a nadto czy projektodawca zachował proporcje między efektami wejścia w życie Projektu, a niedogodnościami wynikającymi stąd dla jego adresatów.

Głównym celem Projektu jest ułatwienie dostępu do zawodów deregulowanych. Jednak, w ocenie Opiniującego, zlikwidowanie zawodu urbanisty z całą pewnością nie przyczyni się do „otwarcia” tego zawodu. Nie można bowiem mówić o otwarciu dostępu do zawodu, którego nie ma. Zawód urbanisty, z dniem wejścia w życie Projektu zostanie bowiem całkowicie zlikwidowany. Nie oznacza to, że czynności należące obecnie do czynności zawodowych urbanisty nie będą w ogóle wykonywane. Czynności te będą mogły wykonywać wszystkie osoby, bez względu na kwalifikacje. Przyjmując zaś, że wykonywanie „zawodu” wymaga odpowiednich kwalifikacji, wiedzy i umiejętności, uznać należy, że zawód urbanisty przestanie istnieć z dniem wejścia w życie Projektu. Takie działanie ustawodawcy jest nieproporcjonalne do efektu, który ma być osiągnięty.

W obowiązującym dotychczas stanie prawnym, zawód urbanisty wykonują osoby posiadające uprawnienia urbanistyczne nabyte pod rządami przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym lub ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, albo osoby, które ukończyły studia wyższe na kierunkach architektura, urbanistyka lub gospodarka przestrzenna i posiadają odpowiednio długie doświadczenie zawodowe. Zgodnie z art. 5 ust. 3 Ustawy, izby urbanistów zrzeszają osoby, które:

- 1) posiadają uprawnienia urbanistyczne uzyskane na podstawie art. 51 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym,
- 2) posiadają uprawnienia do projektowania w planowaniu przestrzennym uzyskane na podstawie ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym,
- 3) posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych o kierunkach architektura, urbanistyka lub gospodarka przestrzenna, a także doświadczenie zawodowe zdobyte w czasie dwuletniej pracy związanej z gospodarką przestrzenną,
- 4) posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych innych niż określone w pkt 3, które w obowiązującym programie nauczania realizują zagadnienia związane z architekturą i urbanistyką lub gospodarką przestrzenną w wymiarze co najmniej 90 godzin, uzupełnionych studiami podyplomowymi w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej, a także doświadczenie zawodowe zdobyte w czasie trzyletniej pracy związanej z gospodarką przestrzenną,

- 5) posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych innych niż określone w pkt 3 i 4, uzupełnionych studiami podyplomowymi w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej, mają doświadczenie zawodowe zdobyte w czasie trzyletniej pracy związanej z gospodarką przestrzenną, a także złożyły egzamin ze znajomości przepisów prawnych dotyczących gospodarki przestrzennej oraz praktycznego zastosowania wiedzy w zakresie urbanistyki,
- 6) są obywatelami państw członkowskich, którzy nabyli kwalifikacje zawodowe do projektowania zagospodarowania przestrzeni i zagospodarowania przestrzennego w skali lokalnej i regionalnej, odpowiadające wymaganiom określonym w pkt 1-5 oraz posiadają odpowiednią decyzję o uznaniu kwalifikacji zawodowych.

Osiągnięcie celu w postaci otwarcia dostępu do zawodu urbanisty nie oznacza konieczności jego likwidacji. Ułatwienie rozpoczęcia wykonywania zawodu urbanisty projektodawca z powodzeniem osiągnąłby, np. poprzez likwidację konieczności posiadania doświadczenia zawodowego zdobytego w czasie dwu lub trzyletniej pracy związanej z gospodarką przestrzenną lub rezygnację z konieczności złożenia egzaminu ze znajomości przepisów prawnych dotyczących gospodarki przestrzennej oraz praktycznego zastosowania wiedzy w zakresie urbanistyki. Projektodawca nie powinien jednak rezygnować z samorządu urbanistów, a tym bardziej w ogóle likwidować zawodu urbanisty. Proponowane zmiany Ustawy są zbyt daleko idące i grożą pozbawieniem kontroli nad wykorzystaniem przestrzeni zgodnie z wymaganiami ładu przestrzennego. Proponowane zmiany są zagrożeniem dla zapewnienia przestrzegania etyki zawodowej. Nadto, projektodawca zamierza zlikwidować system samorządowego sądownictwa dyscyplinarnego, który dotychczas zapewniał ochronę interesu publicznego.

Projektodawca podnosi, że skoro projekty zarówno miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i innych aktów prawnych służących określaniu warunków zagospodarowania przestrzennego są sporządzane przez organy samorządu terytorialnego, to trudno wskazać powody, dla których prawo samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej, powinno być zagwarantowane jedynie dla osób spełniających formalne kryterium przynależności do izby urbanistów. Tymczasem, zgodnie z art. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, opracowywanie projektów planów zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest projektowaniem

zagospodarowania przestrzennego, odpowiednio w skali regionalnej i lokalnej, w rozumieniu art. 2 ust. 3 oraz art. 6 ust. 1 Ustawy. „Z przepisu art. 5 wynika, że projekty wymienionych w nim aktów planistycznych mogą opracowywać jedynie osoby wpisane na listę członków samorządu urbanistów” (H. Izdebski, Komentarz do art. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, LEX 2013).

Zatem, nie ulega wątpliwości, że zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym projekty aktów planistycznych dotyczących zagospodarowania przestrzennego gminy, czy też województwa sporządzają organy samorządu – jest to jednak tylko formalna ścieżka nabrania przez te akty mocy powszechnie obowiązującej. Sam projekt danego aktu planistycznego, od strony merytoryczno-technicznej sporządzają uprawnieni urbaniści. To zapewnia odpowiednią jakość i poziom merytoryczny aktu planistycznego, w tym zgodność z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności gwarantuje uwzględnienie czynników wskazanych w art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jest to, niedostrzegany przez projektodawcę, powód, dla którego „prawo samodzielne projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej, powinno być zagwarantowane jedynie dla osób spełniających formalne kryterium przynależności do izby urbanistów”.

Nadto, nie ulega wątpliwości, że samorząd urbanistów odgrywa istotną rolę w zapewnieniu należytej jakości wykonywania zawodu urbanistów. W tym zakresie, gwarantem przestrzegania przez urbanistów przy wykonywaniu czynności zawodowych obowiązujących przepisów oraz zasad wiedzy technicznej lub urbanistycznej oraz zasad etyki zawodowej, jest odpowiedzialność dyscyplinarna przed właściwym, samorządowym sądem dyscyplinarnym (zob. regulacje zawarte w Rozdziale 5 Ustawy). W tym kontekście, rezygnacja przez ustawodawcę z samorządu zawodowego urbanistów pozostawi wykonywanie czynności z zakresu urbanistyki poza jakąkolwiek kontrolą. Nie można bowiem uznać, że wystarczającą kontrolą będzie rozpatrzenie i uchwalenie danego aktu planistycznego przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego oraz ewentualna następcza kontrola sądu.

W świetle powyższego, warto również przytoczyć treść uzasadnienia do projektu Ustawy o samorządach zawodowych architektów inżynierów budownictwa oraz urbanistów, w którym wskazano, jak istotne jest uchwalenie zawartych w niej regulacji. „Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (...) powierza szczególną rolę w realizacji procesu budowlanego osobom wykonującym zawód architekta lub inżyniera

budowlanego posiadającym tzw. "uprawnienia budowlane". Podobnie rzecz ma się z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (...), która powierza pieczę nad wykorzystaniem przestrzeni zgodnie z wymaganiami ładu przestrzennego osobom wykonującym zawód urbanisty. Aktualnie wymagane traktatem o Stowarzyszeniu Polski z Unią Europejską przygotowanie polskiego prawodawstwa do zgodności z aktami prawnymi Unii, określającymi zgodność w obszarach swobody przepływu osób i swobody świadczenia usług, wzorem przystosowania się państw członkowskich Unii, czyni potrzebę utworzenia podstaw prawnych w zakresie wykonywania zawodów przez architektów, inżynierów budowlanych oraz urbanistów. Stosownie do Art. 17 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zawody te należy postrzegać jako zawody zaufania publicznego wymagające szczególnych uregulowań prawnych. W państwach członkowskich Unii uprawianie wyżej wzmiankowanych zawodów jest zorganizowaną działalnością w różnych formach organizacji zawodowych, między innymi w izbach lub stowarzyszeniach zawodowych, do których przynależność osób uprawiających zawód architekta jest obowiązkowa np. w RFN. (...) „Ustawa o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budowlanych oraz urbanistów” wprowadzi ramowe uregulowania organizacyjne i kompetencyjne pozostawiając aktom wewnętrznym takim, jak statuty i regulaminy oraz szczegółowe określenie kompetencji organów i zasad wyboru władz. Podobne rozwiązania funkcjonują w innych ustawach samorządowych i sprawdziły się w praktyce osób uprawiających wolne zawody. Obowiązkowa przynależność tych osób do izb zawodowych przyczyni się do poprawy jakości i rzetelności w świadczeniu usług architektoniczno-budowlanych i urbanistycznych.”

Jak wynika z powyższego, obecnie ustawodawca wycofał się z wcześniej zajętego stanowiska, co do zasadności regulacji zawodu urbanisty oraz utworzenia samorządu zawodowego urbanistów. Po blisko 13 latach funkcjonowania samorządu urbanistów, rząd stwierdził, że dalsze istnienie tego samorządu nie przynosi istotnych korzyści dla społeczeństwa i państwa polskiego i uzasadniona jest jego likwidacja. Jak wskazano w uzasadnieniu Projektu, regulacja zawodu urbanisty oraz istnienie samorządu urbanistów przynosi jedynie negatywne skutki (m.in. zniechęcenie do podejmowania pracy w zawodzie, zmniejszenie elastyczności rynku pracy, spadek innowacyjności, problem wycisnienia, obniżenie konkurencyjności, niska dostępność usług, wzrost cen, wzrost kosztów funkcjonowania państwa, negatywny wpływ na sytuację konsumentów).

Jednak, w ocenie Opiniującego kwestionowana dereglamentacja w istotny sposób naruszy ogólny interes społeczeństwa oraz interes państwa. Dereglamentacja zawodów, którym powierzono istotne zadania w zakresie kształtowania przestrzeni w zgodzie z wymogami ładu przestrzennego, z pewnością negatywnie wpłynie na politykę przestrzenną na terenie gminy, województwa i całego państwa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę, że ustawowa reglamentacja wykonywania poszczególnych zawodów na obecnym etapie rozwoju społeczeństwa i gospodarki jest niezbędna (wyrok z dnia 23 czerwca 2005 r., sygn. akt K 17/04, OTK-A 2005 Nr 6, poz. 66, por. wyrok TK z 7 maja 2002 r., sygn. SK 20/00, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 29).

Zdaniem Opiniującego, projektowana dereglamentacja zawodu urbanisty, której konsekwencją będzie brak jakiegokolwiek ingerencji państwa w sferę zawodu, którego wykonywanie ma wpływ na istotną sferę działalności państwa oraz interes społeczny, narusza zasadę proporcjonalności. Likwidacja zawodu urbanisty nie jest środkiem niezbędnym do osiągnięcia założonych celów. Jak wskazano wyżej, otwarcie dostępu do zawodu urbanisty jest możliwe do osiągnięcia poprzez zniesienie poszczególnych wymogów jego wykonywania. Likwidacja samorządu urbanistów z pewnością nie przyczyni się do otwarcia zawodu, bowiem samo istnienie samorządu nie ma wpływu na możliwość rozpoczęcia wykonywania czynności zawodowych z zakresu urbanistyki. Nie jest to zatem środek niezbędny do osiągnięcia celu, o którym mówi projektodawca. Likwidacja zawodu urbanisty i samorządu urbanistów doprowadzi do „samowoli” w zakresie wykonywania czynności z zakresu projektowania zagospodarowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej.

Z powyższych względów, w ocenie Opiniującego uchwalenie Projektu będzie stanowiło nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję prawodawczą. Ustawodawca uchwalając Projekt naruszy obowiązek ustrojowy zagwarantowania wolności wykonywania zawodu przy poszanowaniu interesu publicznego, który wyraża się w możliwości korzystania z przestrzeni ukształtowanej zgodnie z wymaganiami ładu przestrzennego, z uwzględnieniem ochrony wartości architektonicznych i krajobrazowych oraz przy poszanowaniu zasad ochrony środowiska, racjonalności struktur osadniczych i sieci infrastruktury. Regulacje Projektu nie tylko racjonalnie nie dążą do realizacji założonego celu „otwarcia” zawodu urbanisty, ale nawet naruszają interes publiczny, którego ochrona należy do podstawowych zadań ustawodawcy.

W świetle powyższego, należy uznać, że w zakresie, w jakim Projekt dereglamentuje zawód urbanisty, regulacje te naruszają zasadę

proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji. „Otwarcie” zawodów nie powinno odbywać się kosztem naruszenia interesu publicznego. Ustawodawca winien wyważyć cel ze środkiem do jego osiągnięcia, biorąc pod uwagę jego „efekty uboczne”.

W ustalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że z zasady proporcjonalności wyływają trzy powiązane między sobą obowiązki prawodawcy: 1) przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana, 2) nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków (celów), 3) warunek zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli. Zasada ta zwraca szczególną uwagę na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia (wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., sygn. akt P 7/98, *Legalis*).

Jak wskazano wyżej, 1) uchylenie wszelkich regulacji dotyczących zawodu urbanisty nie jest niezbędne do „otwarcia” tego zawodu; 2) regulacja Projektu nie zapewnia osiągnięcia założonego skutku, 3) efekt projektowanej regulacji będzie nieproporcjonalny do skutków ubocznych wiążących się z jej wprowadzeniem. Stąd wynika, że działanie projektodawcy w tym wypadku narusza warunek proporcjonalności ingerencji w ukształtowaną sytuację prawną. Ustawodawca nie narusza zasady proporcjonalności, jeżeli spośród dopuszczalnych środków działania wybiera możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być one zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż to jest niezbędne wobec założonego i usprawiedliwionego konstytucyjnie celu (wyrok z dnia 25 października 2004 r., sygn. SK 33/03, *Legalis*). W sytuacji uznania przez ustawodawcę, że istnieje potrzeba otwarcia dostępu do zawodów urbanisty, należałoby rozważyć likwidację niektórych lub wszystkich wymogów wykonywania tego zawodu, przy pozostawieniu regulacji dotyczących samorządu zawodowego i odpowiedzialności dyscyplinarnej. W przedmiotowym przypadku dereglamentacja zawodu urbanisty stanowi nieuzasadnioną, nadmierną, a wręcz nieracjonalną ingerencję projektodawcy w obowiązującą stan prawny. Projekt narusza zasadę proporcjonalności (art. 2 Konstytucji).

2. ZASADA OCHRONY PRAW NABYTYCH

Zasada ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji) chroni prawa słusznie, sprawiedliwie nabyte. Ochrona ta polega na zakazie arbitralnego znoszenia lub ograniczania przez ustawodawcę nabytych przez jednostki

praw podmiotowych. „Zasada ochrony praw nabytych chroni przede wszystkim nabyte prawa podmiotowe, zarówno publiczne, jak i prywatne. Konstytucyjnej ochronie podlegają prawa podmiotowe nabyte *in concreto* (na podstawie indywidualnego aktu władzy państwowej) i *in abstracto* (wprost na podstawie ustawy). (...) Poszczególne kategorie sytuacji prawnych chronione są z różną intensywnością, od najbardziej chronionych praw nabytych *in concreto*, poprzez słabiej chronione prawa nabyte *in abstracto*, do podlegających jedynie wyjątkowej ochronie ekspektatyw. Intensywność ochrony jest zróżnicowana także w zależności od rodzaju nabytego prawa. Najsilniej chronione są prawa majątkowe, a wśród nich prawa rzeczowe, a także prawa z ubezpieczenia społecznego.” (M. Jackowski, Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym, Warszawa 2008, s. 146). Poza zakresem stosowania tej zasady znajdują się natomiast sytuacje prawne, które nie mają charakteru praw podmiotowych ani ekspektatyw tych praw (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK 1999, Nr 5, poz. 100).

Z powyższego wynika, że zasada ochrony praw nabytych dotyczy wyłącznie praw rzeczywiście nabytych na podstawie rozstrzygnięć indywidualnych lub aktów generalnych, w sytuacji gdy dany podmiot spełnił warunki nabycia danego prawa (wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK A 2005 Nr 10, poz. 111). Zasada ochrony praw nabytych dotyczy zatem również prawa wykonywania zawodu urbanisty.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 Ustawy, prawo samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie przysługuje wyłącznie osobom wpisanym na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego. Zatem, prawo wykonywania zawodu urbanisty nabywa z momentem wpisu na listę członków izby urbanistów. Prawo to należy ocenić jako słusznie i sprawiedliwie nabyte, skoro przed wpisem na listę, izba weryfikuje spełnienie przesłanek zrzeszenia danej osoby w izbie urbanistów, zawartych w art. 5 ust. 3 Ustawy. W razie stwierdzenia, że dana osoba nie spełnia wymogów wpisu na listę, właściwy organ izby urbanistów podejmuje uchwałę o odmowie wpisu na listę członków danej izby urbanistów.

Zatem, skoro wobec osób wykonujących obecnie zawód urbanisty podjęto uchwały o wpisie na listę członków danej izby urbanistów i dokonano wpisu tych osób na listę, warunkującego zrzeszenie w izbie, to uznać należy, że osoby te słusznie nabyły prawa podmiotowe do wykonywania zawodu urbanisty. Prawo wykonywania zawodu urbanisty podlega zatem ochronie wynikającej z zasady ochrony praw nabytych. Z tego względu,

prawo wykonywania zawodu urbanisty nie powinno podlegać zniesieniu lub ograniczeniu przez ustawodawcę, bez przyznania pełnego ekwiwalentu za utracone uprawnienia (zob. orzeczenie TK z 4 października 1989 r., sygn. K 3/88, OTK 1989 Nr 1, poz. 2). Tymczasem, Projekt przewiduje całkowitą likwidację zawodu urbanisty. Jednocześnie, Projekt nie zawiera jakichkolwiek regulacji odnoszących się do zapewnienia wyrównania adresatom regulacji negatywnych następstw pozbawienia nabytych praw. Negatywne następstwa wiążą się z faktem, że urbaniści uprawnieni do wykonywania tego zawodu ponieśli pewne starania, wydatki i inne konsekwencje postępowania kwalifikacyjnego i ubiegania się o wpis na listę, które po wejściu w życie Projektu okażą się zupełnie zbędne. Ponosząc pewne koszty i podejmując starania przed uzyskaniem prawa wykonywania zawodu – przyszli urbaniści kierowali się ustawowym uregulowaniem, które nie dopuszczało innej możliwości rozpoczęcia wykonywania czynności z zakresu projektowania przestrzennego itd. Przyszli urbaniści nie spodziewali się wówczas, że uzyskane przez nich prawo, którego nabycie wiązało się z poniesieniem pewnych nakładów, zostanie im bezpowrotnie odebrane, zaś poniesione koszty i wysiłek okażą się zupełnie zbędne. Projekt nie zawiera przepisów przejściowych, które regulowałyby sytuację prawną osób, które nabyły prawo wykonywania zawodu przed wejściem w życie Projektu, ani nie zawiera przepisów, które pozwalałyby urbanistom uzyskać ekwiwalent utraconych praw. Oznacza to, że Projekt narusza zasadę ochrony praw nabytych.

Opiniujący ma świadomość, że ochrona praw nabytych nie ma charakteru absolutnego; dopuszczalne jest bowiem pozbawienie praw nabytych, jednak tylko w szczególnych okolicznościach, gdy przemawiają za tym inne wartości konstytucyjne. Są to sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, „gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji” (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK 1999 Nr 5, poz. 100).

Brak nienaruszalności zasady ochrony praw nabytych nie oznacza jednak dowolności w stosowaniu wyjątków od niej. Nawet w sytuacjach wyjątkowych, gdy Trybunał Konstytucyjny dopuszcza odstępianie od tej zasady, należy umożliwić adresatom ustawy dostosowanie się do nowej sytuacji prawnej i odpowiednie zadysponowanie swoimi prawami (orzeczenie TK z 15 września 1998 r., sygn. K 10/98, OTK 1998, Nr 5, poz. 64, s. 399). Dodatkowym warunkiem jest zapewnienie wyrównania jednostkom utraconych przez nie praw (orzeczenie TK z 4 października 1989 r., sygn. K 3/88, OTK 1989 Nr 1, poz. 2). Jak wskazano wyżej, Projekt nie przewiduje przyznania urbanistom ekwiwalentu zniesionego

prawa. Analiza dochowania zasady proporcjonalności (powyżej) ujawniła również, że nie zachodzi żadna szczególna sytuacja, która pozwoliłaby na wprowadzenie regulacji Projektu w zgodzie z wymogami konstytucyjnymi. Ustawodawca nie musi pozbawiać urbanistów nabytych praw do wykonywania zawodu, żeby umożliwić łatwiejszy dostęp do zawodu urbanisty osobom starającym się o uzyskanie uprawnień do jego wykonywania.

Podsumowując, wprowadzana regulacja, w ocenie Opiniującego nie znajduje podstawy w innych normach, zasadach czy wartościach konstytucyjnych, w szczególności otwarcie zawodu, czyli jak podnosi projektodawca, zapewnienie gwarancji wynikających z art. 65 ust. 1 Konstytucji, nie musi polegać na zupełnej likwidacji zawodu, gdy istnieją inne środki do osiągnięcia założonego celu. W analizowanym przypadku istnieje szereg możliwości realizacji wartości konstytucyjnej na którą powołuje się projektodawca. W tej sytuacji, ustawodawca nie musi wybierać pomiędzy zapewnieniem gwarancji wynikających z art. 65 ust. 1 Konstytucji (uwolnieniem zawodu), a całkowitą likwidacją zawodu urbanisty. Jednocześnie, w Projekcie brak jest regulacji zapewniających osobom pozbawianym praw słusznie nabytych – przystosowania się do nowej regulacji; niewystarczające jest bowiem wprowadzenie 60 dniowego *vacatio legis*, jak czyni to projektodawca (art. 38 Projektu). Projektodawca nie uregulował sytuacji prawnej osób obecnie wykonujących zawód urbanisty po wejściu w życie Projektu zrównując je z osobami, które nigdy nie uzyskały prawa do wykonywania tego zawodu.

Z powyższego wynika, że projektodawca nie podjął wszystkich niezbędnych działań w celu urzeczywistnienia zasady ochrony praw nabytych. Projektodawca zamierza arbitralnie pozbawić urbanistów prawa wykonywania zawodu, które zostało przez nich nabyte w związku z posiadaniem odpowiednich kwalifikacji (wiedzy i umiejętności), zdobytych w wyniku kształcenia i praktyki.

W ocenie Opiniującego, nie istnieją żadne przesłanki pozwalające na odstępianie w tej konkretnej sytuacji od zasady ochrony praw nabytych. Jeszcze w toku prac nad projektem ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca uznał, że „Ustawa o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budowlanych oraz urbanistów” wprowadzi ramowe uregulowania organizacyjne i kompetencyjne pozostawiając aktom wewnętrznym takim, jak statuty i regulaminy oraz szczegółowe określenie kompetencji organów i zasad wyboru władz. Podobne rozwiązania funkcjonują w innych ustawach samorządowych i sprawdziły się w praktyce osób uprawiających wolne

zawody. Obowiązkowa przynależność tych osób do izb zawodowych przyczyni się do poprawy jakości i rzetelności w świadczeniu usług architektoniczno-budowlanych i urbanistycznych." Następnie 10 lat później, projektodawca zmienił zdanie i podnosi, że uregulowanie zawodu urbanisty szkodzi społeczeństwu i państwu oraz jego gospodarce, zaś istnienie samorządu urbanistów jest całkowicie zbędne. Trudno przeciwstawić się wrażeniu, że deregulacja jest podyktowana wyłącznie obecną sytuacją polityczną, podczas gdy zasady demokratycznego państwa prawa wymagają od ustawodawcy uwzględnienia i wyważenia wszystkich interesów społecznych i ogólnego interesu państwa. Projekt nie uwzględnia interesów urbanistów oraz społeczeństwa i państwa w zakresie dotyczącym wpływu osób wykonujących ten zawód na kształtowanie polityki przestrzennej w kraju. Twórca Projektu w toku prac legislacyjnych, rozważył jedynie argumenty gospodarczo-ekonomiczne (zob. str. 1-17 uzasadnienia Projektu), bez pochylenia się nad argumentami dotyczącymi ochrony interesu publicznego.

Podsumowując, uznać należy, że pozbawienie urbanistów uprawnień zawodowych narusza zasadę ochrony praw nabytych. W ocenie Opiniującego, nie istnieje potrzeba uwzględnienia pierwszeństwa innych wartości konstytucyjnych, którym powinny ustąpić słusznie nabyte uprawnienia zawodowe urbanistów. Zapewnienie gwarancji płynących z art. 65 ust. 1 Konstytucji może polegać na wykorzystaniu innych instrumentów legislacyjnych przysługujących ustawodawcy (np. nowelizacji Ustawy w zakresie dotyczącym warunków wykonywania zawodu urbanisty), które jednocześnie będą zgodne z zasadami wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

3. KONTROLA ZGODNOŚCI PROJEKTU Z ART. 17 UST. 1 KONSTYTUCJI

Zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji, w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Miejsce jakie zajmuje przepis art. 17 w Konstytucji (rozdział I Konstytucji – Rzeczypospolita) świadczy niewątpliwie o zaliczeniu wynikającej z niego normy do zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej. W polskiej nauce prawa konstytucyjnego powszechne jest stanowisko uznające organizacje samorządu zawodowego „za przejawy społeczeństwa obywatelskiego”. Zauważa się, że „są to wprowadzane organizacje przymusowe i wyposażone we władztwo publiczne, ale są one też tradycyjnie podmiotami wyrosłymi jako pewna przeciwwaga dla organizacji państwowych. Z podmiotów

mających na celu ochronę interesów grupowych (...) przekształciły się one w struktury mające również, przynajmniej w pewnym stopniu, chronić interes publiczny" (P. Sarnecki, Organizacja społeczeństwa obywatelskiego, [w:] M. Zubik (red.), Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2006, s. 608). (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Legalis 2013).

Zaliczenie danego zawodu do zawodu zaufania publicznego nie jest zabiegiem prostym, gdyż Konstytucja nie zawiera definicji pojęcia zawodu zaufania publicznego, ani nawet nie wylicza przesłanek, które są istotne dla tego typu kwalifikacji. W nauce prawa konstytucyjnego do cech zawodu zaufania publicznego zalicza się jego wykonywanie nie dla zysku, a dla zaspokojenia interesu publicznego. Nadto, wykonywanie tego zawodu powinno być obdarzone zaufaniem publicznym, przy czym w ocenie Opiniującego ustrojodawca nie miał tu na myśli „zaufania” w wąskim znaczeniu, tj. jako możliwości bezpiecznego powierzenia tajemnicy osobie wykonującej dany zawód, lecz „zaufanie” w szerszym znaczeniu. Zaufanie publiczne w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji powinno być rozumiane jako prawo oczekiwania przez społeczeństwo, że wykonywanie zawodu będzie odpowiadało zasadom właściwym dla danego zawodu, w tym zasadom etyki oraz wymogom fachowości, solidności, rzetelności, należytej staranności (zob. wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK ZU 2004, seria A nr 2, poz. 9), zaś na straży tych cech będzie stał samorząd zawodowy lub inne gwarancje prawne.

Podsumowując stanowisko doktryny i Trybunału w zakresie rozumienia pojęcia „zawód zaufania publicznego”, należy wskazać, że zawód zaufania publicznego, to zawód, którego wykonywanie ma wpływ na istotną sferę życia społecznego, czy też osobistego: interesy majątkowe, sferę rodzinną, dobra osobiste, zdrowie; innymi słowy, wykonywanie zawodu zaufania publicznego zawsze ma szczególnie doniosłe znaczenie dla interesu publicznego. Do zawodów zaufania publicznego należą notariusze, radcy prawni, adwokaci, lekarze, architekci, biegli rewidenci, inżynierowie budowlani i dotychczas urbaniści.

B. Banaszak na podstawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok TK z 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06, OTK seria A rok 2006, Nr 4, poz. 45) oraz doktryny prawa konstytucyjnego wskazuje na następujące cechy samorządu wypływające z art. 17 ust. 1 Konstytucji (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, Legalis):

- 1) samorząd poszczególnych grup zawodowych powoływany jest w drodze odrębnej ustawy. Ustawowa regulacja zadań organów samorządu obejmuje zadania zarówno o charakterze wewnętrznym (m.in. podejmowanie uchwał dotyczących organizacji samorządu oraz uchwalanie jego statutu), jak i zewnętrznym (reprezentowanie członków samorządu na zewnątrz, opiniowanie projektów i ustaw dotyczących interesów danej grupy zawodowej, prowadzenie działalności szkoleniowej itp.),

Zgodnie z art. 8 Ustawy, do zadań samorządów zawodowych, w tym samorządu urbanistów należy w szczególności: sprawowanie nadzoru nad należyty i sumienny wykonywaniem zawodu przez członków izb, reprezentowanie i ochrona interesów zawodowych swoich członków, ustalanie zasad etyki zawodowej i nadzór nad jej przestrzeganiem, przeprowadzanie egzaminów oraz potwierdzanie kwalifikacji osób ubiegających się o prawo wykonywania zawodu urbanisty, zarządzanie majątkiem i działalnością gospodarczą samorządu zawodowego.

- 2) przynależność do samorządu zawodowego jest obligatoryjna, a obowiązek ten powstaje z chwilą nabycia prawa wykonywania zawodu. Ustawy stanowią przepisy określające warunki, jakie musi wypełnić osoba pragnąca nabyć prawo do wykonywania danego zawodu,

W przypadku urbanistów wymogi wykonywania zawodu określa Ustawa. Wymogi te w toku postępowania kwalifikacyjnego potwierdza Izba w drodze uchwały o wpisie na listę członków danej Izby Urbanistów. Przynależność do samorządu zawodowego jest obowiązkowa (art. 6 ust. 1 Ustawy).

- 3) zorganizowane grupy zawodowe stają się zawodami zaufania publicznego na skutek obligatoryjnej przynależności do samorządu zawodowego, niemożności wykonywania danego zawodu poza przynależnością korporacyjną i sprawowaniem przez korporację samorządową pieczy nad należyty wykonywaniem danego zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony,
- 4) do elementów pieczy korporacji samorządowej nad należyty wykonywaniem zawodu zalicza się wpływ samorządu na ocenę kandydatów do danego zawodu oraz adekwatną reprezentację samorządu w przeprowadzaniu egzaminów decydujących o nabyciu praw wykonywania zawodu poprzez zapewnienie mu merytorycznego udziału w ustaleniu wymogów egzaminacyjnych i przeprowadzaniu samego egzaminu,

Ustawa powierza samorządowi urbanistów wszystkie powyższe zadania. Izby urbanistów przeprowadzają egzaminy oraz potwierdzają kwalifikacje osób, ubiegających się o prawo wykonywania zawodu urbanisty. W razie stwierdzenia, że dana osoba nie spełnia przesłanek wykonywania zawodu urbanisty, dana izba podejmuje uchwałę o odmowie wpisu na listę.

Wykonywanie zawodu urbanisty polega na projektowaniu zagospodarowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej, zgodnie z wymaganiami ładu przestrzennego, ochrony wartości architektonicznych i krajobrazowych, z wymaganiami ochrony środowiska, racjonalności struktur osadniczych i sieci infrastruktury oraz na edukacji w tym zakresie. Nie sposób odmówić racji stwierdzeniu, że sfera zagospodarowania przestrzennego jest doniosłą dla interesu publicznego sferą. „Polityka przestrzenna jest jedną z polityk publicznych. „Polityki publiczne są realizowane w wyodrębnionych (mniej lub bardziej) obszarach życia społecznego z użyciem specyficznych technologii, które nadają tym politykom charakter techniczny i pozornie odpolityczniają je.” (H. Izdebski, I. Zachariasz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, LEX 2013).

Z powyższego wynika, że zawód urbanisty jest zawodem zaufania publicznego, gdyż czynności wykonywane przez urbanistów mają doniosłe znaczenie dla społeczeństwa, zaś ich wykonywanie wymaga fachowości, solidności, rzetelności i odpowiedzialności.

Zaprzeczył temu projektodawca w uzasadnieniu Projektu, analizując w świetle cech zawodu urbanisty wszystkie przesłanki uznania danego zawodu za zawód zaufania publicznego i stwierdzając ostatecznie, że: „nie ma wystarczających przesłanek do zaliczenia samorządu zawodowego urbanistów do wskazanych w art. 17 ust. 1 Konstytucji zawodów zaufania publicznego, a tym samym podstaw do ograniczenia zagwarantowanej w art. 65 Konstytucji wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy.” (s. 46 uzasadnienia Projektu). Zdaniem Projektodawcy, w pojęciu interesu publicznego w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji nie mieści się interes publiczny w rozumieniu urbanistycznym, na który składają się „nie tylko uogólnione cele i dążenia społeczności, ale także potrzeba zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony wartości wysoko cenionych, takich jak środowisko naturalne, dziedzictwo narodowe, bezpieczeństwo publiczne, zdrowie i warunki życia ludzi, wreszcie ład przestrzenny” (str. 43 uzasadnienia Projektu).

W ocenie Opiniującego, powołane przez projektodawcę ww. elementy interesu publicznego towarzyszącego wykonywaniu zawodu urbanisty potwierdzają charakter tego zawodu jako zawodu zaufania publicznego. Wykonywanie zawodu urbanisty dotyka bardzo ważnej sfery życia społecznego, a pośrednio ma wpływ również na inne wartości chronione konstytucyjnie, jak środowisko naturalne, dziedzictwo narodowe, bezpieczeństwo publiczne. Z tego względu, czynności z zakresu projektowania zagospodarowania przestrzeni powinny być wykonywane wyłącznie przez osoby o potwierdzonych kwalifikacjach, zgodnie z przepisami, zasadami etyki, wymaganiami ładu przestrzennego, w sposób profesjonalny, rzetelny i odpowiedzialny. Pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodu urbanisty w granicach interesu publicznego powinien sprawować samorząd zawodowy.

Podstawowe zadanie, jakie ma do zrealizowania samorząd zawodowy zaufania publicznego, ma bardzo szeroki zakres, na który składają się różne zadania reglamentacyjne, kontrolne i nadzorcze wykonywane przez organy samorządu zawodowego nad członkami korporacji zawodowej (osobne zadania publiczne) (wyrok TK z 12 marca 2012 r., sygn. K 15/08, Dz.U. poz. 297, str. 2804). Zadanie „sprawowania pieczy” najpełniej wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lutego 2004 r. (sygn. P 21/02, OTK seria A rok 2004, nr 2, poz. 9). Zdaniem Trybunału, celem regulacji art. 17 ust. 1 Konstytucji jest zapewnienie przestrzegania właściwej jakości – w sensie merytorycznym i prawnym – czynności składających się na „wykonywanie zawodów”. Stanem „docelowym” jest tutaj „należyte wykonywanie zawodu”. Ponadto, art. 17 ust. 1 Konstytucji wyznacza ramy i ukierunkowanie sprawowanej „pieczy”. Ramy te determinuje „interes publiczny”. Sprawowana piecza służyć winna ochronie tego interesu. W tym zakresie, „sprawowanie pieczy” przez samorząd zawodowy wiąże się, m.in. z decydowaniem lub współdecydowaniem o dopuszczeniu do wykonywania zawodu, orzecznictwem dyscyplinarnym w sprawach odpowiedzialności za postępowanie sprzeczne z prawem, zasadami etyki lub godności zawodu bądź za naruszenie obowiązków zawodowych, czy też prowadzeniem przez organy samorządu rejestru osób aktualnie wykonujących dany zawód. Zadania samorządu urbanistów określone w Ustawie wiążą się bezpośrednio ze „sprawowaniem pieczy” nad należyтым wykonywaniem zawodu urbanisty.

Warto wskazać, że w uzasadnieniu do projektu Ustawy o samorządach zawodowych architektów inżynierów budownictwa oraz urbanistów, ustawodawca sam wskazał, że stosownie do art. 17 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zawód urbanisty należy postrzegać jako zawód zaufania publicznego wymagający szczególnych uregulowań prawnych.

Obecnie, projektodawca całkowicie wycofał się z tego stanowiska i stwierdził, że brak jest jakichkolwiek przesłanek do uznania, że zawód urbanisty jest zawodem zaufania publicznego. Projektodawca wskazał, że: „brak jest potrzeby i wystarczających przesłanek ku utrzymywaniu obowiązku samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie tylko przez członków izb urbanistów, co skutkuje niespełnianiem przesłanki z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, tj. sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu.” (str. 46 uzasadnienia Projektu).

W ocenie Opiniującego, analiza przesłanek uznania zawodu urbanisty za zawód zaufania publicznego przeprowadzona została przez projektodawcę instrumentalnie i wybiórczo, zaś interpretacja wyroków Trybunału Konstytucyjnego, na które powołuje się projektodawca odznacza się znamienym subiektywizmem. Projektodawca zawęził w treści uzasadnienia Projektu znaczenie pojęcia „zaufanie publiczne” do rozumienia go jako szczególnej więzi pomiędzy osobą wykonującą zawód a klientem związanej z dostępem do informacji dotyczących sfery prywatności osoby fizycznej lub tajemnicy przedsiębiorcy. Projektodawca rozumie zawód zaufania publicznego, jako zawód, którego wykonawca ma za zadanie gwarantować, że informacje uzyskane przez niego stanowią, w zakresie wynikającym z przepisów właściwych dla danego zawodu, tajemnicę zawodową. Dochodząc do konkluzji, w świetle powyższego, projektodawca uznał, że „Z uwagi na fakt, że klientem urbanisty jest organ administracji publicznej, nie można w tym przypadku mówić o szczególnej więzi zaufania między osobą wykonującą zawód i świadczącą usługi na rzecz klienta, a klientem, czy o dostępie do informacji dotyczących sfery prywatności osoby fizycznej lub tajemnicy przedsiębiorcy.” (str. 44 uzasadnienia Projektu). Takie zawężające rozumienie zawodu zaufania publicznego pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 17 ust. 1 Konstytucji. Ustrojodawca, jak wyjaśniono wyżej, nie wiąże bowiem rozumienia pojęcia „zawód zaufania publicznego” jedynie z możliwością bezpiecznego powierzania tajemnicy osobom wykonującym ten zawód, lecz z szeroko pojętym „zaufaniem” rozumianym jako możliwość polegania na profesjonalizmie, tj. wiedzy, kwalifikacjach i doświadczeniu danej osoby.

„Trybunał wielokrotnie podkreślał, że z nadaniem określonym zawodom charakteru zawodów zaufania publicznego, w rozumieniu Konstytucji, związana jest ustawowa dopuszczalność nakładania pewnych ograniczeń w zakresie konstytucyjnej wolności dostępu do zawodu i jego wykonywania (art. 65 ust. 1 Konstytucji) oraz objęcie osób wykonujących takie zawody obowiązkiem przynależności do samorządu zawodowego.”

(wyrok TK z 14 grudnia 2010 r., sygn. K 20/08, OTK seria A 2010, nr 10, poz. 129, Legalis). W konsekwencji, regulacja zawarta w Projekcie w zakresie dotyczącym dereglamentacji zawodu urbanisty jest niezgodna z art. 17 ust. 1 Konstytucji, jako pozbawiająca zawód zaufania publicznego jakim jest urbanista – samorządu sprawującego pieczę nad należyтым wykonywaniem tego zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

4. KONTROLA ZGODNOŚCI PROJEKTU Z ART. 32 UST. 1 KONSTYTUCJI

Projekt dereglamentuje wykonywanie zawodu urbanisty. Projektodawca zamierza dokonać nowelizacji Ustawy, w szczególności poprzez usunięcie z poszczególnych przepisów Ustawy słów „urbanistów”, „urbanisty”. Jednocześnie, projektodawca pozostawił w Ustawie regulacje dotyczące samorządów architektów oraz inżynierów budownictwa, które to zawody nie zostały objęte dereglamentacją. W treści uzasadnienia do Projektu, projektodawca nie wskazał, na czym polega rozróżnienie tych trzech zawodów w zakresie pozwalającym na uznanie, że zawód urbanisty nie jest zawodem, który powinien być objęty pieczę samorządu zawodowego, w przeciwieństwie do pozostałych dwóch zawodów.

Mając na względzie ograniczony zakres podmiotowy analizowanej regulacji, niezbędne jest dokonanie jej oceny w świetle określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, zasady równości wobec prawa. Zasada równości gwarantuje, że „wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według równej miary, bez różnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących” (wyrok TK z 13 września 2011 r., sygn. K 8/09, Dz. U. Nr 206, poz. 1227, str. 12183; zob. orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK 1988, Nr 1, poz. 1, s. 14 oraz wyrok TK z dnia 31 marca 1998 r., sygn. K 24/97, OTK 1998, Nr 2, poz. 13, s. 81). Z powyższego wynika, że zasada równości odnosi się tylko do podmiotów podobnych zróżnicowanych przez ustawodawcę w porównywalnych okolicznościach; zasada równości nie oznacza bezwzględnej równości wszystkich i we wszystkim.

Zatem, w celu ustalenia, czy analizowana regulacja różnicuje podmioty podobne w sposób sprzeczny z art. 32 ust. 1 Konstytucji należy uprzednio ustalić cechę wspólną przysługującą podmiotom podlegającym zróżnicowaniu. Ocena dochowania zasady równości wobec prawa wymaga porównania sytuacji prawnej adresatów regulacji, posiadających istotną cechę wspólną. Dopiero wówczas możliwe jest stwierdzenie, czy

dana regulacja różnicuje sytuację podmiotów podobnych, których ustrojodawca nakazuje traktować równo.

Cechą istotną, ze względu na którą należy wyróżnić grupę podmiotów podlegających projektowanej regulacji jest posiadanie statusu zawodu zaufania publicznego. Do kręgu zawodów zaufania publicznego należą, poza zawodem urbanisty, m.in. także zawód lekarza i lekarza dentysty, pielęgniarki i położnej, architekta, aptekarza, lekarza weterynarii, notariusza, radcy prawnego, adwokata, komornika, rzecznika patentowego, biegłego rewidenta, czy też doradcy podatkowego. Spośród kręgu podmiotów posiadających wskazaną wyżej cechę istotną, projektowana regulacja wyróżnia zawód urbanisty uchylając wszelkie uregulowania dotyczące wykonywania zawodu urbanisty i likwidując samorząd zawodowy urbanistów. Najwyraźniej zróżnicowanie to uwydatnia się przy analizie regulacji Projektu dotyczącej wprowadzenia zmian do Ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów. Zgodnie z art. 5 pkt 1 Projektu, w Ustawie tytuł ustawy otrzymuje brzmienie: „o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa”. Po wejściu w życie Projektu, art. 1 Ustawy otrzyma brzmienie: „Ustawa określa organizację i zadania samorządów zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa, a także prawa i obowiązki członków tych samorządów.” Powyższe, wyraźnie wskazuje, że projektodawca pragnie zlikwidować zawód i samorząd zawodowy urbanistów, pozostawiając w niezmienionym kształcie regulacje dotyczące zawodu i samorządu zawodowego architektów i inżynierów budownictwa.

Mając powyższe na uwadze, w odniesieniu do zasady równości wobec prawa, należy zauważyć, że w grupie charakteryzującej się wyróżnioną cechą istotną posiadania statusu zawodu zaufania publicznego, zawód urbanisty został zróżnicowany wobec prawa. Pomimo ugruntowanej pozycji zawodu urbanisty jako zawodu zaufania publicznego projektodawca proponuje likwidację samorządu zawodowego wskazując, że pozostawienie regulacji w obecnym kształcie przynosi negatywne skutki w postaci, m.in. obniżenia poziomu zatrudnienia, zniechęcenia do podejmowania pracy w zawodzie, zakłócenia mechanizmu alokacji siły roboczej (zmniejszenia elastyczności rynku pracy), spadku innowacyjności, wyczerpania, negatywnego wpływu na rozwój gospodarczy państwa, obniżenia konkurencyjności, niskiej dostępności usług, wzrostu cen, wzrostu kosztów prowadzonej działalności, wzrostu kosztów funkcjonowania państwa, negatywnego wpływu na sytuację konsumentów. Jednocześnie, projektodawca nie uznał, aby dalsze istnienie samorządu, np. architektów i inżynierów budownictwa oraz regulacja ustawowa tych zawodów

przynosiła tego typu negatywne oddziaływanie. Przy czym, co istotne, projektodawca nie wykazał, że ww. skutki regulacji zawodu urbanistów odnoszą się tylko do tego zawodu, tj. są specyficznymi skutkami uregulowania wykonywania zawodu urbanisty, zaś nie dotyczą żadnych innych zawodów zaufania publicznego, których uregulowanie pozostaje poza zakresem Projektu. Projektodawca nie wykazał zatem, że tego typu różnicowanie zawodu urbanisty jest uzasadnione. Należy wskazać, że uzasadnienie Projektu, powołując przyczyny deregulacji zawodów, zawiera jedynie ogólne stwierdzenia i spostrzeżenia, nie odnosi się zaś szczegółowo do konkretnych deregulowanych zawodów. W zakresie uzasadnienia zawartej w Projekcie regulacji dotyczącej zawodu urbanisty, projektodawca zawarł jedynie wyjaśnienie swojego stanowiska w przedmiocie braku zasadności przypisywania zawodowi urbanisty statusu zawodu zaufania publicznego. W ocenie Opiniującego, arbitralna ocena projektodawcy co do statusu danego zawodu, bez dokonania analizy skutków projektowanej zmiany oraz wyjaśnienia jej rzeczywistych przyczyn, nie daje podstawy do tego typu różnicowania. Projektodawca powinien szczegółowo wyjaśnić, dlaczego spośród grupy zawodów zaufania publicznego wybrał akurat zawód urbanisty, różnicując jego sytuację prawną, w szczególności w stosunku do zawodów architekta i inżyniera budownictwa.

Konstytucyjna zasada równości wskazuje, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo. Jak wynika z powyższego, projektowana regulacja art. 5 Projektu budzi wątpliwości co do zgodności z zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wskazywano, że „różnicowanie sytuacji prawnej obywateli jest wtedy sprzeczne z Konstytucją, jeżeli traktuje się w sposób różny podmioty lub sytuacje podobne, a takie różnice traktowania nie znajdują należytego uzasadnienia konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał również związek zasady równości z zasadą sprawiedliwości, dopuszczając różnicowanie w prawie, o ile jest ono uzasadnione” (orzeczenie TK z 28 listopada 1995 r., sygn. K 1/95, OTK ZU Nr 3/1995, s. 183). W poszukiwaniu takiego uzasadnienia Trybunał wskazywał kryteria racjonalności, proporcjonalności i sprawiedliwości dokonywanych różnicowań (orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK ZU Nr 5/1996, s. 281). Projektowana regulacja różnicuje zawody zaufania publicznego w sposób nieracjonalny, nieuzasadniony. Bynajmniej sam projektodawca nie podaje należytego, przekonującego uzasadnienia. W rzeczywistości, brak jest rzeczywistych obiektywnych powodów, dla

których takie zróżnicowanie byłoby uzasadnione. W przypadku blisko dwudziestu innych zawodów zaufania publicznego, projektodawca nie pozbawia tych zawodów samorządu, reprezentującego osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawującego pieczę nad należytych wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. W ocenie Opiniującego, obecna regulacja nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Zróżnicowanie wprowadzone w art. 5 Projektu jest nie tylko nieuzasadnione, ale również ma nieproporcjonalny charakter. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, oznacza to, że waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów Projektu, nie pozostaje w tym przypadku w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych (wyrok TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97, OTK 1997, Nr 5-6, poz. 70, s. 553-554). Innymi słowy, znaczenie skutków regulacji zawodu urbanisty, którymi zasłania się projektodawca jest nieproporcjonalnie mniejsze niż znaczenie rzeczywistego efektu dereglamentacji, w wyniku której zagrożony zostanie interes publiczny. Likwidacja samorządu urbanistów pozostawi poza kontrolą wykonywanie działalności polegającej na projektowaniu zagospodarowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej. Działalność zawodowa, która w obecnym stanie prawnym nazywana jest zawodem urbanisty ma dużą wagę społeczną, gdyż dotyczy zagospodarowania przestrzennego w skali regionalnej i lokalnej. Brak kontroli nad tą sferą oznacza zagrożenie interesu publicznego, w którego obronie w roku 2000 powołano samorząd zawodowy urbanistów.

Konkludując, należy stwierdzić, że likwidacja samorządu urbanistów narusza zasadę równości wobec prawa, zawartą w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

VI. PODSUMOWANIE

- 1. Dereglamentacja zawodu urbanisty nie przyczyni się do „otwarcia” tego zawodu. Skoro wykonywanie „zawodu” wymaga odpowiednich kwalifikacji, wiedzy i umiejętności, a te nie będą wymagane do wykonywania czynności z zakresu projektowania przestrzeni, uznać należy, że zawód urbanisty w ogóle przestanie istnieć z dniem wejścia w życie Projektu.**
- 2. Ułatwienie rozpoczęcia wykonywania zawodu urbanisty projektodawca z powodzeniem osiągnąłby, np. poprzez**

likwidację konieczności posiadania doświadczenia zawodowego zdobytego w czasie dwu lub trzyletniej pracy związanej z gospodarką przestrzenną lub rezygnację z konieczności złożenia egzaminu ze znajomości przepisów prawnych dotyczących gospodarki przestrzennej oraz praktycznego zastosowania wiedzy w zakresie urbanistyki. Projektodawca nie powinien jednak rezygnować z samorządu urbanistów, a tym bardziej w ogóle likwidować zawodu urbanisty.

3. Wobec możliwości „otwarcia” dostępu do zawodu urbanisty za pomocą innych instrumentów prawnych, uznać należy, że działanie ustawodawcy jest nieproporcjonalne do efektu, który ma być osiągnięty, a zatem narusza art. 2 Konstytucji. Uchwalenie Projektu będzie stanowiło nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję prawodawczą.
4. Proponowane zmiany Ustawy są zbyt daleko idące i grożą pozbawieniem kontroli nad wykorzystaniem przestrzeni zgodnie z wymaganiami ładu przestrzennego. Proponowane zmiany są zagrożeniem dla zapewnienia przestrzegania etyki zawodowej. Nadto, projektodawca zamierza zlikwidować system samorządowego sądownictwa dyscyplinarnego, który dotychczas zapewniał ochronę interesu publicznego.
5. Samorząd urbanistów odgrywa istotną rolę w zapewnieniu należytej jakości wykonywania zawodu urbanistów. Gwarantem przestrzegania przez urbanistów przy wykonywaniu czynności zawodowych obowiązujących przepisów oraz zasad wiedzy technicznej lub urbanistycznej oraz zasad etyki zawodowej, jest odpowiedzialność dyscyplinarna przed właściwym, samorządowym sądem dyscyplinarnym. Rezygnacja przez ustawodawcę z samorządu zawodowego urbanistów pozostawi wykonywanie czynności z zakresu urbanistyki poza jakąkolwiek kontrolą. Kwestionowana dereglamentacja w istotny sposób naruszy ogólny interes społeczeństwa oraz interes państwa. Dereglamentacja zawodów, którym powierzono istotne zadania w zakresie kształtowania przestrzeni w zgodzie z wymogami ładu przestrzennego, z pewnością negatywnie wpłynie na politykę przestrzenną na terenie gminy, województwa i całego państwa.

6. Osoby, wobec których podjęto uchwały o wpisie na listę członków danej izby urbanistów i dokonano wpisu tych osób na listę, warunkującego zrzeszenie w izbie, słusznie nabyły prawa podmiotowe do wykonywania zawodu urbanisty. Prawo wykonywania zawodu urbanisty podlega zatem ochronie wynikającej z zasady ochrony praw nabytych. Przyszli urbaniści nie spodziewali się jednak, że uzyskane przez nich prawo, którego nabycie wiązało się z poniesieniem pewnych nakładów, zostanie im bezpowrotnie odebrane, zaś poniesione koszty i wysiłek okażą się zupełnie zbędne. Projekt nie zawiera przepisów przejściowych, które regulowałyby sytuację prawną osób, które nabyły prawo wykonywania zawodu przed wejściem w życie Projektu, ani nie zawiera przepisów, które pozwalałyby urbanistom uzyskać ekwiwalent utraconych praw. Dereglamentacja narusza zasadę ochrony praw nabytych.
7. Ustawodawca nie musi pozbawiać urbanistów nabytych praw do wykonywania zawodu, żeby umożliwić łatwiejszy dostęp do zawodu urbanisty osobom starającym się o uzyskanie uprawnień do jego wykonywania. Ustawodawca, wbrew twierdzeniom zawartym w uzasadnieniu Projektu, nie musi wybierać pomiędzy zapewnieniem gwarancji wynikających z art. 65 ust. 1 Konstytucji (uwolnieniem zawodu), a całkowitą likwidacją zawodu urbanisty.
8. Trudno przeciwstawić się wrażeniu, że deregulacja jest podyktowana wyłącznie obecną sytuacją polityczną, podczas gdy zasady demokratycznego państwa prawa wymagają od ustawodawcy uwzględnienia i wyważenia wszystkich interesów społecznych i ogólnego interesu państwa. Projekt nie uwzględnia interesów urbanistów oraz społeczeństwa i państwa w zakresie dotyczącym wpływu osób wykonujących ten zawód na kształtowanie polityki przestrzennej w kraju. Twórca Projektu w toku prac legislacyjnych, rozważył jedynie argumenty gospodarczo-ekonomiczne, bez pochylenia się nad argumentami dotyczącymi ochrony interesu publicznego.
9. Projektodawca zawęża rozumienie konstytucyjnego pojęcia „zawodu zaufania publicznego”. Zaufanie publiczne w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji powinno być rozumiane jako prawo oczekiwania przez społeczeństwo, że wykonywanie zawodu będzie odpowiadało zasadom właściwym dla danego zawodu,

w tym zasadom etyki oraz wymogom fachowości, solidności, rzetelności, należytej staranności.

10. Sfera zagospodarowania przestrzennego jest doniosłą dla interesu publicznego sferą. Polityka przestrzenna jest jedną z polityk publicznych. Zawód urbanisty jest zawodem zaufania publicznego, gdyż czynności wykonywane przez urbanistów mają doniosłe znaczenie dla społeczeństwa, zaś ich wykonywanie wymaga fachowości, solidności, rzetelności i odpowiedzialności. Wykonywanie zawodu urbanisty dotyka bardzo ważnej sfery życia społecznego, a pośrednio ma wpływ również na inne wartości chronione konstytucyjnie, jak środowisko naturalne, dziedzictwo narodowe, bezpieczeństwo publiczne. Z tego względu, czynności z zakresu projektowania zagospodarowania przestrzeni powinny być wykonywane wyłącznie przez osoby o potwierdzonych kwalifikacjach, zgodnie z przepisami, zasadami etyki, wymaganiami ładu przestrzennego, w sposób profesjonalny, rzetelny i odpowiedzialny. Pieczę nad należytym wykonywaniem zawodu urbanisty w granicach interesu publicznego powinien sprawować samorząd zawodowy.

11. Zawód urbanisty został zróżnicowany wobec prawa. Pomimo ugruntowanej pozycji zawodu urbanisty jako zawodu zaufania publicznego projektodawca proponuje likwidację samorządu zawodowego. Jednocześnie, projektodawca nie wykazał, że wskazywane przez niego negatywne skutki uregulowania zawodu urbanistów odnoszą się tylko do tego zawodu, tj. są specyficznymi skutkami regulacji wykonywania zawodu urbanisty, zaś nie dotyczą innych zawodów zaufania publicznego, których uregulowanie pozostaje poza zakresem Projektu. Projektodawca powinien szczegółowo wyjaśnić, dlaczego spośród grupy zawodów zaufania publicznego wybrał akurat zawód urbanisty, różnicując jego sytuację prawną np. w stosunku do zawodów architekta i inżyniera budownictwa. Projektowana regulacja różnicuje zawody zaufania publicznego w sposób nieracjonalny, nieuzasadniony i ma nieproporcjonalny charakter.

VII. WNIOSKI

1. **DEREGLAMENTACJA ZAWODU URBANISTY NARUSZA ZASADĘ PROPORCJONALNOŚCI ORAZ ZASADĘ OCHRONY PRAW NABYTYCH, WYNIKAJĄCE Z ART. 2 KONSTYTUCJI. PROJEKT JEST PONADTO NIEZGODNY Z ART. 17 UST. 1 ORAZ ART. 32 UST. 1 KONSTYTUCJI.**
2. **„OTWARCIE” ZAWODÓW NIE POWINNO ODBYWAĆ SIĘ KOSZTEM NARUSZENIA INTERESU PUBLICZNEGO.**
3. **ZAWÓD URBANISTY JEST ZAWODEM ZAUFANIA PUBLICZNEGO. CZYNNOŚCI WYKONYWANE PRZEZ URBANISTÓW MAJĄ DONIOSŁE ZNACZENIE DLA INTERESU PUBLICZNEGO, ZAŚ ICH WYKONYWANIE WYMAGA FACHOWOŚCI, SOLIDNOŚCI, RZETELNOŚCI I ODPOWIEDZIALNOŚCI. WYKONYWANIE ZAWODU URBANISTY POŚREDNIO MA WPŁYW RÓWNIŻ NA INNE WARTOŚCI CHRONIONE KONSTYTUCYJNIE, JAK ŚRODOWISKO NATURALNE, DZIEDZICTWO NARODOWE, BEZPIECZEŃSTWO PUBLICZNE.**
4. **Z TEGO WZGLĘDU, CZYNNOŚCI Z ZAKRESU PROJEKTOWANIA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI POWINNY BYĆ WYKONYWANE WYŁĄCZNIE PRZEZ OSOBY O POTWIERDZONYCH KWALIFIKACJACH, ZGODNIE Z PRZEPISAMI, ZASADAMI ETYKI, WYMAGANIAMI ŁADU PRZESTRZENNEGO, W SPOSÓB PROFESJONALNY, RZETELNY I ODPOWIEDZIALNY. PIECZĘ NAD NALEŻYTYM WYKONYWANIEM ZAWODU URBANISTY W GRANICACH INTERESU PUBLICZNEGO POWINIEN SPRAWOWAĆ SAMORZĄD ZAWODOWY.**
5. **ZAWÓD URBANISTY ZOSTAŁ W SPOSÓB NIERACJONALNY I NIEUZASADNIONY ZRÓŻNICOWANY WOBEC PRAWA W STOSUNKU DO INNYCH ZAWODÓW ZAUFANIA PUBLICZNEGO.**

**Prof. UKSW dr hab. Bogumił
Szmulik**