



Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość

Warszawa, 24 września 2014 r.

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY
KANCLARIA

Trybunał Konstytucyjny

Al. Jana Christiana Szucha 12a ^{dnia} 24. 09. 2014

00-918 Warszawa

L.dz. L. zał.

Wnioskodawca:

Grupa Posłów na Sejm RP VII Kadencji
według załączonej listy reprezentowanych
przez Pana posła Andrzeja Adamczyka
oraz Pana posła Marka Asta

Uczestnicy:

1. Sejm RP
2. Prokurator Generalny

Wniosek

**o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej
ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów
regulowanych (Dz. U. z 2014 r., poz. 768)**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, my niżej podpisani posłowie na Sejm, działając przez wskazanych przedstawicieli, wnosimy o stwierdzenie, że ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. z 2014 r., poz. 768) jest niezgodna z art. 2, art. 17 ust. 1, art. 21 ust. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

W szczególności niezgodność ta polega na tym, że:

1. art. 1 pkt 1 oraz w całości: art. 5, art. 8, art. 13, art. 17, art. 20, art. 27, art. 28, art. 29, art. 30 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. z 2014 r., poz. 768) są niezgodne z art. 2 Konstytucji

RP, tj. wynikającymi z niego zasadami: zasadą proporcjonalności oraz zasadą praw nabytych;

2. art. 5 pkt 4 oraz art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. z 2014 poz. 768) są niezgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP;
3. art. 29 ust. 8 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. z 2014 poz. 768) jest niezgodny z art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP;
4. art. 5 pkt 4, art. 29 ust. 1, a także art. 17 oraz art. 20 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. z 2014 poz. 768) są niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Jako naszych przedstawicieli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wyznaczamy Pana posła Andrzeja Adameczyka oraz Pana posła Marka Asta.

Uzasadnienie

1. Status prawny zawodu urbanisty przed nowelizacją na podstawie ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych.

W poprzednim stanie prawnym podstawą prawną regulującą zasadnicze aspekty statusu urbanisty była ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. 2001 Nr 5 poz. 42). Zgodnie z art. 2 ust. 3 tego aktu, zawód urbanisty był zawodem regulowanym. Jego wykonywanie polegało:

„na projektowaniu zagospodarowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej, zgodnie z wymaganiami ład przestrzennego, ochrony wartości architektonicznych i krajobrazowych, z wymaganiami ochrony środowiska, racjonalności struktur osadniczych i sieci infrastruktury oraz na edukacji w tym zakresie”.

Członkowie zrzeszeni w izbach urbanistów tworzyli samorząd zawodowy urbanistów.

Na podstawie powyższej ustawy zawód urbanisty miał status zawodu zaufania publicznego. Jednoznaczny wola ustawodawcy potwierdzający taki status zawodu urbanisty pokazuje konstrukcja i uzasadnienie do wspomnianej ustawy o samorządach zawodowych architektów inżynierów budownictwa oraz urbanistów. Potwierdza to na trzy sposoby:

- Po pierwsze, ustawa w sposób identyczny konstruuje status trzech zawodów: architektów, inżynierów budownictwa i urbanistów. Dwa pierwsze były już wcześniej uznane za zawody zaufania publicznego. Łącząc z nimi trzeci z zawodów, a przy okazji ujednolicając status poprzez identyczną konstrukcję instytucji przypisanych zawodowi urbanistów, tworzy potwierdzenie przypisania mu tego statusu. W

szczególności potwierdzeniem tego jest utworzenie ustawowej konstrukcji samorządu zawodowego urbanistów, który jest instytucją charakterystyczną dla zawodów zaufania publicznego, tym bardziej że działanie to jest wypełnieniem dyspozycji normy z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP.

- Po drugie, w uzasadnieniu odnajdujemy zapisy o charakterze porównawczym, odnoszące się do innych zawodów zaufania publicznego działających w tej samej sferze zadaniowej. A mianowicie, ustawodawca podkreśla, że ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym powierza urbanistom istotne zadania w procesie wykorzystywania przestrzeni, a następnie porównuje to do wagi zadań nałożonych przez ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (...) na osoby wykonujące zawód architekta lub inżyniera budowlanego.
- Po trzecie, w konsekwencji powyższego do uzasadnienia wstawiony został passus, dzięki któremu możemy literalnie odczytać taką intencję. W uzasadnieniu czytamy, że *„stosownie do Art. 17 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zawody te (architektów, inżynierów budownictwa z uprawnieniami budowlanymi oraz urbanistów – aut.) należy postrzegać jako zawody zaufania publicznego wymagające szczególnych uregulowań prawnych. (...). 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.”*

Tym samym zawód urbanisty wyszedł poza zakres normy z art. 65 Konstytucji RP, zyskując status specjalny umocowany art. 17 ust. 1 Konstytucji RP poprzez prawo do posiadania samorządu zawodowego. Ustawodawca uznał w ten sposób, że zakres zadań urbanisty, określony w art. 2 ust. 3 (uchylony ustawą, która weszła w życie 10 sierpnia 2014 r.) wymaga szczególnych relacji między urbanistą a klientem, ze względu na jego rangę. Czytamy tam:

„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.”

Poprzez nadanie urbanistom statusu zawodu zaufania publicznego, doszło do instytucjonalizacji zaufania do urbanistów. Jednocześnie nadanie takiego statusu pozwoliło na specyficzną, wynikającą z art. 17 ust. 1 Konstytucji, organizację zawodową urbanistów.

Art. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. 2001 Nr 5 poz. 42) stwierdzał (przed nowelizacją w 2014 r.), że:

„Samorzędy zawodowe architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, zwane dalej „samorządami zawodowymi”, tworzą członkowie zrzeszeni w izbach architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów.”

W konsekwencji uchwałą nr I/2/2002 Pierwszego Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów z dnia 29 czerwca 2002 r. powołana została Krajowa Izba Urbanistów¹, a w 2006 r. przyjęto Zasady Etyki Zawodowej Urbanistów.² Określiły one priorytety etyczne zawodu. Czytamy tam:

„członkowie Izby Urbanistów, wykonując zawód zaufania publicznego, świadomi odpowiedzialności za tworzenie podstaw zrównoważonego rozwoju oraz racjonalnego zagospodarowania przestrzeni, uznają kształtowanie ładu przestrzennego, bezpiecznego, wygodnego i estetycznego środowiska życia oraz dążenie do osiągnięcia najwyższej możliwej jakości swojej pracy, za podstawowe cele działań środowiska zawodowego.”

Działając konsekwentnie, ustawodawca zawarł w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003 r., Nr 80 poz. 717) art. 5, w którym czytamy, że:

„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 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.).”

Oznacza to, że poprzez odesłanie powierzono to zadanie tylko osobom wpisanym na listę izby samorządu zawodowego urbanistów.

Podniesienie rangi zawodu urbanisty do poziomu zawodu zaufania publicznego miało też uzasadnienie w procesie integracji. Dlatego ustawodawca jednoznacznie powiązał uchwalenie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów inżynierów budownictwa oraz urbanistów z procesem dostosowania prawa do zgodności z prawem UE. Także Unia uznaje, że:

„Projekt architektoniczny, jakość obiektów budowlanych, ich harmonijne wkomponowanie w otoczenie, poszanowanie charakteru krajobrazu naturalnego i

¹ Zmiany wprowadzone uchwałami:

- 1) uchwałą Nr 2/II/2003 z dnia 14 czerwca 2003 roku II Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów;
- 2) uchwałą Nr 11/III/2004 z dnia 19 czerwca 2004 roku III Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów;
- 3) uchwałą Nr 10/IV/2005 z dnia 17 czerwca 2005 roku IV Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów;
- 4) uchwałą Nr 11/V/2006 z dnia 2 czerwca 2006 roku V Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów;
- 5) uchwałą Nr 13/VIII/2009 z dnia 9 maja 2009 roku VIII Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów;
- 6) uchwałą Nr 7/X/2011 z dnia 20 maja 2011 roku X Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów;
- 7) uchwałą Nr 6/XI/2012 z dnia 12 maja 2012 roku XI Krajowego Zjazdu Polskiej Izby Urbanistów;
- 8) uchwałą Nr 11/XII/2013 z dnia 25 maja 2013 roku XII Krajowego Zjazdu Polskiej Izby Urbanistów;
- 9) uchwałą Nr 1/2014 z dnia 28 czerwca 2014 roku Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Polskiej Izby Urbanistów.

Patrz: <http://www.izbaurbanistow.pl/47,statut-polskiej-izby-urbanistow.html>

² uchwałą nr 18/V/2006 V Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów z dnia 3 czerwca 2006 r.

*miejskiego oraz zbiorowego i prywatnego dziedzictwa należą do kwestii o znaczeniu publicznym.*³

Od zabezpieczenia jakości kwalifikacji zawodowych uzależnia wzajemne uznawanie kwalifikacji w tym zakresie.

2. Naruszenie konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa zawartej w art. 2 Konstytucji RP poprzez naruszenie zasady proporcjonalności (zarzut pierwszy).

Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. z 2014 poz. 768) dokonała uchylecia lub zmiany norm ustawowych dotyczących urbanistów, poprzez usunięcie słowa „urbanista” (w różnych kontekstach) z różnych norm prawnych lub całych treści niektórych norm. Dotknęło to:

- ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów;
- ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane,
- ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych,
- ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu,
- ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych.

W efekcie ustawodawca usunął definicję zawodu urbanisty, uchylił przepisy, na podstawie których utworzony został i funkcjonował samorząd zawodowy urbanistów, uchylił przepisy regulujące przynależność do izby urbanistów, świadczenie usług transgranicznych przez obywateli państw członkowskich posiadających kwalifikacje zawodowe urbanisty.

Ustawa po nowelizacji, już bez użycia pojęcia „urbanista”:

- Wskazała katalog osób, które są uprawnione do sporządzania projektów planów zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz projektu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy.
- Wskazała katalog osób, które są uprawnione do sporządzenia projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu (ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu oraz projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej.

³ Patrz pkt 27 dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz. Urz. UE z 30 września 2005 r. seria L, nr 255, poz. 22).

Konsekwencją nowelizacji było też umorzenie wszczętych, a nie zakończonych postępowań dyscyplinarnych wobec członka izby urbanistów, wszczętych postępowań dotyczących wpisu na listę członków izby urbanistów, świadczenia usług transgranicznych, uznawania kwalifikacji zawodowych urbanisty. Z kolei wobec urbanistów ukaranych karami dyscyplinarnymi nastąpiło zatarcie skazania.

Wreszcie ustawa zniosła samorząd zawodowy urbanistów. Konsekwencją zniesienia samorządu jest likwidacja jego wszystkich instytucji i procedur, w szczególności sądu dyscyplinarnego dbającego o jakość wykonywania zawodu oraz procedury wpisu na listę urbanistów. Do wykonywania zadań przyznanych wcześniej w drodze ustawy urbanistą, wystarczy spełnienie nowych przesłanek ustawowych, które określają odpowiednie, zmienione ustawą o z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. z 2014 poz. 768), normy ustawowe. Są to:

- art. 5 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
- art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazy ziemnego w Świnoujściu.
- art. 54 ust. 6 ustawy z 7 maja 2010 r. o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych

Pierwsza z norm wskazuje w tym zakresie osoby, które:

- nabyły uprawnienia do projektowania w planowaniu przestrzennym na podstawie ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99, z późn. zm.5);
- nabyły uprawnienia urbanistyczne na podstawie art. 51 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.6));
- posiadają kwalifikacje do wykonywania zawodu urbanisty na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uzyskane na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2013 r. poz. 932 i 1650);
- posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej;
- posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie innym niż określony w pkt 4 oraz ukończyły studia podyplomowe w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej;
- 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 odpowiadające wymaganiom określonym w pkt 4 lub 5.

Pozostałe dwie uwzględniają dodatkowo osoby wpisane na listę samorządu architektów, posiadające odpowiednie, wskazane w ustawie uprawnienia budowlane do projektowania bez

ograniczeń w specjalności architektonicznej lub do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności architektonicznej.

W opiniach znajdujących się w posiadaniu Krajowej Izby Urbanistów, ich autorzy, uznani specjaliści z zakresu prawa konstytucyjnego, stanęli na stanowisku, że opisany wyżej zakres deregulacji jest w rzeczywistości ustawową likwidacją zawodu urbanisty.⁴ Pozostaje się z tym zgodzić, ponieważ w opisanym procesie likwidacji ulega nawet nazwa zawodu.

W świetle zarzutu stawianego w wymienionym w pkt 1 artykule ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. z 2014 poz. 768), a więc braku zachowania zasady proporcjonalności, już na wstępie należy podkreślić, że działając w ten sposób, ustawodawca nie wykazał, a nawet nie starał się wykazać, dlaczego zmienił tak diametralnie stanowisko odnośnie postrzegania zawodu urbanisty. W uzasadnieniu do ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. z 2014 poz. 768) ustawodawca jedynie stwierdził w sposób arbitralny, że nie ma wystarczających przesłanek do zaliczenia samorządu zawodowego urbanistów do wskazanych w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP zawodów zaufania publicznego. Dlatego uznał w konsekwencji, że brakuje podstaw do ograniczenia prawa zagwarantowanego w art. 65 Konstytucji tj. prawa do wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy.

Istotą przedstawionego problemu jest fakt, że równocześnie nie doszło do praktycznie żadnych zmian w zakresie kompetencji przypisanych do zawodu „urbanisty” w poprzednim stanie prawnym. Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. z 2014 poz. 768), nie zmieniając zadań urbanistów, otworzyła jednak możliwość ich wykonywania w zakresie podmiotowym i zlikwidowała samorząd zawodowy realizujący szczególne zadania, istotne z perspektywy interesu publicznego. Tym samym, ustawodawca działając na podstawie przesłanek identycznych jak przy potwierdzeniu zawodowi urbanisty statusu zawodu zaufania publicznego, ustawodawca podjął całkowicie przeciwną decyzję.

Działając w ten sposób, ustawodawca naruszył art. 2 Konstytucji RP. Norma ta tworzy fundamentalną zasadę ustrojową, wyznaczającą elementy demokratycznego państwa prawa. Określa możliwość działania władz publicznych tylko na podstawie i w granicach prawa. Z treści zasady demokratycznego państwa prawa wywodzone są liczne zasady szczegółowe.⁵

W tym konkretnym przypadku doszło do naruszenia jednej z zasadniczych zasad demokratycznego państwa prawa, a mianowicie zasady proporcjonalności. Jak uznał Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 31 stycznia 1996 r.⁶, *„państwo prawne opiera się na założeniu racjonalności prawodawcy, a warunkiem koniecznym realizacji tego założenia jest przestrzeganie proporcjonalności w procesie stanowienia prawa. Racjonalny prawodawca*

⁴ Były to opinie: prof. dr hab. M. Chmaja, prof. A. Młynarskiej-Sobaczewskiej, dr hab. S. Patyry, prof. dr hab. B. Szmulika, prof. A. Bisztygi, prof. K. Skotnickiego. Treść opinii patrz: <http://www.izbaurbanistow.pl/>

⁵ Patrz: komentarz do art. 2 (w:) P. Winczorek – Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Warszawa 2000.

⁶ K 9/95, OTK 1996, Nr 1, poz. 2

stanowi prawo sprawiedliwe, stąd w zasadzie sprawiedliwości należy też upatrywać podstaw obowiązywania zasady proporcjonalności."

Za nieproporcjonalne działania Trybunał Konstytucyjny uznał działania „*nierzetelne, niezrozumiałe intensywnie*”, które są nadużyciem swobody ustawodawcy.⁷ To samo dotyczy sytuacji, 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*”.⁸

Celem ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. z 2014 poz. 768) jest – zgodnie z jego literalnym znaczeniem – nie tyle otwarcie, czy likwidacja zawodu jako takiego, ile ułatwienie dostępu do zawodów regulowanych. Ustawodawca uzasadnia to chęcią eliminacji szeregu ujemnych skutków na rynku pracy jak np.: obniżenie poziomu zatrudnienia, zniechęcenie do podejmowania pracy w zawodzie, zakłócenie mechanizmu alokacji siły roboczej (zmniejszenie elastyczności rynku pracy), spadek innowacyjności, likwidacji problemu wyzysku, eliminacji negatywnego wpływu na rozwój gospodarczy państwa, obniżenia konkurencyjności, zwiększenia niskiej dostępności usług, ograniczenia wzrostu cen, wzrostu kosztów prowadzonej działalności, wzrostu kosztów funkcjonowania państwa, a także negatywnego wpływ na sytuację konsumentów.

W świetle przyjętej ustawy w kontekście zawodu urbanisty, mamy jednak do czynienia z działaniem o wiele bardziej intensywnym, wręcz skrajnie intensywnym, bo zamiast „ułatwienia dostępu” następuje jego całkowite otwarcie, a może nawet i likwidacja. Znika nazwa urbanista, znika konieczność spełnienia kryteriów zawodowych, wystarczy posiadanie określonego ustawą wykształcenia. Czynności należące obecnie do czynności zawodowych urbanisty będą mogły wykonywać wszystkie osoby, bez względu na kwalifikacje. Takie działanie ustawodawcy jest nieproporcjonalne do efektu, który ma być osiągnięty, a którego granice wyznacza tytuł ustawy. Osiągnięcie celu w postaci otwarcia dostępu do zawodu urbanisty powinno być zrealizowane poprzez pewne obniżenie wymogów, a nie ich zniesienie. W tym miejscu warto podkreślić, że w pierwszym projekcie przedmiotowej ustawy, datowanym na 21 lutego 2013 r., mieliśmy do czynienia jedynie z ograniczeniem wymagań odnośnie dostępu do zawodu, a nawet utrzymano samorząd zawodowy urbanistów w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji. Dopiero w kolejnym projekcie z dnia 24 kwietnia 2013 r. projektodawca zmienił całkowicie swoją ocenę i podejście, choć nie wyjaśnił swojego stanowiska, i narzucił całkowitą formalną likwidację zawodu urbanisty, zresztą wbrew tytułowi i celowi ustawy, które określa słowo „ułatwienia”, przypisując zadania urbanistów osobom z określonym wykształceniem.

W tym kontekście całkowicie nieproporcjonalne i mijające się z celem jest też doprowadzenie do likwidacji samorządu urbanistów, a w tym systemu sądownictwa dyscyplinarnego i kodeksu etyki zawodowej. Samorząd zawodowy urbanistów, odgrywał poprzez te instytucje ważną rolę w zapewnieniu należytej jakości wykonywania zawodu, co było istotne ze

⁷ wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK-A 2007, Nr 3, poz. 26

⁸ wyrok z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK-A 2003, Nr 2, por. 11, s. 141.

względu na interes publiczny. Rezygnacja z samorządu zawodowego pozostawi wykonywanie zadań ustawowych z zakresu urbanistyki poza jakąkolwiek kontrolą zawodową, kiedy w procesie ułatwiania dostępu, który musi wiązać się z obniżaniem wymogów, szczególnie konieczne jest zapewnienie kontrolowania jakości. Gdy mamy do czynienia z istnieniem w tym zakresie interesu publicznego, a przy wykonywaniu zadań urbanistycznych taki bezsprzecznie istnieje, nie można zdawać się na sądownictwo powszechne. Potrzebna jest kontrola pośrednia, zawodowa. Pozbawione jej, pełne otwarcie zawodu, do kompetencji którego należą 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. Naruszy tym samym interes publiczny.

Na takie zadanie reglamentacji dostępu do niektórych zawodów zwracał wielokrotnie uwagę Trybunał Konstytucyjny. W orzecznictwie znajdujemy podkreślenia, że ustawowa reglamentacja wykonywania poszczególnych zawodów jest niezbędna.⁹ Poprzez reglamentację chroniony jest interes publiczny. Dlatego tzw. otwarcie zawodu nie może odbywać się jego kosztem. W przypadku tzw. ułatwienia dostępu poprzez ustawę z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. z 2014 poz. 768), z takim naruszeniem interesu publicznego, jakim jest gwarancja określonych standardów urbanistycznych, mamy niewątpliwie do czynienia. Następuje to poprzez całkowitą likwidację kryteriów dostępu i samorządu zawodowego, czym dochodzi do naruszenia proporcjonalności działania.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że z zasady proporcjonalności wypływają trzy powiązane między sobą obowiązki prawodawcy¹⁰:

- przyjmowanie regulacji tylko, gdy jest ona niezbędna dla ochrony interesu publicznego,
- kształtowanie regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych celów,
- zachowanie proporcji między efektami a ciężarem.

W przedmiotowym przypadku nie są one zrealizowane. Intensywność działań przekracza granice swobody ustawodawcy poprzez nadmierną ingerencje w zastany stan prawny. W tym kontekście naruszeniem proporcjonalności jest również fakt, że ustawodawca w toku prac legislacyjnych, rozważył jedynie argumenty gospodarczo-ekonomiczne, bez pochylenia się nad argumentami dotyczącymi ochrony interesu publicznego.

Dlatego uprawniona jest ocena, że działanie ustawodawcy narusza zasadę proporcjonalności z art. 2 Konstytucji RP.

3. Naruszenie konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa zawartej w art. 2 Konstytucji RP poprzez naruszenie zasady praw nabytych (zarzut pierwszy).

⁹ 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.

¹⁰ wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., akt P 7/98

Inherentnym elementem demokratycznego państwa prawa, jakie gwarantuje art. 2 Konstytucji RP, jest też zasada praw nabytych. Nie jest ona wymieniona *expressis verbis* w treści tej normy, ale także z niej wynika. Jest też ściśle powiązana z innymi zasadami konstytucyjnymi. Wchodzi więc przez to w skład zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP i z tej perspektywy należy postrzegać kontrolę jej przestrzegania przez ustawodawcę. Zasada ta wyznacza mu bowiem granice dla ingerencji w sferę praw jednostki. Jej naruszenie jest niedopuszczalną ingerencją w prywatną sferę, zagwarantowaną każdemu danemu podmiotowi przez Konstytucję RP.¹¹

Zasada ochrony praw nabytych dotyczy praw „słusznie” i rzeczywiście nabytych.¹² Zapewnia ochronę praw podmiotowych, zarówno publicznych, jak i prywatnych nabytych w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i praw nabytych *in abstracto*, czyli z mocy ustawy, a także ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowego nabycia praw podmiotowych pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy.¹³ Ochrona obejmuje każdy rodzaj prawa podmiotowego, także takiego, które nie ma podstawy konstytucyjnej. Ekspektatywy praw są objęte ochroną wyłącznie w przypadku, kiedy spełniają wszystkie ustawowe przesłanki pozwalające na nabycia praw pod rządami danej ustawy, niezależnie do stosunku do nich ustawy późniejszej.

W przypadku zawodu urbanisty ochrona praw nabytych dotyczyć będzie dwóch aspektów:

- indywidualnego prawa do wykonywania zawodu
- kolektywnego prawa do posiadania samorządu zawodowego.

W pierwszym przypadku, zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. 2001 Nr 5 poz. 42), prawo samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie przysługiwało wyłącznie osobom wpisanym na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, co wiązało się z posiadaniem kwalifikacji w zakresie wykształcenia i stosownej praktyki.

Ta sama ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów w art. 5 pozwalała wpisać na listę: osoby, które:

- *„posiadają uprawnienia urbanistyczne uzyskane na podstawie art. 51 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym”;*
- *posiadają uprawnienia do projektowania w planowaniu przestrzennym uzyskane na podstawie ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99, z późn. zm.);*

¹¹ wyrok TK z 10 lipca 2000 r., SK 21/99, OTK 2000, nr 5, poz. 144.

¹² Patrz szerzej: M. Jackowski, Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym, Warszawa 2008, s. 146. Porównaj: Por. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK 1999, Nr 5, poz. 100.

¹³ wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., K 18/99, OTK 2000, nr 1, poz. 1

- 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;
- 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;
- 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;
- 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.”

Warunkiem wpisu było spełnienie wymienionych w ustawie przesłanek. Nabyte w ten sposób prawo stawało się prawem słusznie nabytym. Podlega zatem ochronie wynikającej z zasady ochrony praw nabytych.

Celem tej ochrony jest stworzenie takiego położenia, w którym obywatel może podejmować swoje decyzje w zaufaniu do państwa, „nie narażając się na skutki prawne, których nie był w stanie przewidzieć w momencie ich podejmowania.”¹⁴

Oczywiście ochrona praw nabytych nie ma charakteru bezwzględny. Odstąpienie może mieć miejsce w szczególnych okolicznościach, „gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji”.¹⁵ W procesie nie ma jednak dowolności. Trybunał Konstytucyjny dopuszczając odstąpienie od tej zasady, nakazuje umożliwić posiadaczom takiego prawa dostosowanie się do nowej sytuacji prawnej i odpowiednie zadysponowanie nimi oraz wyrównania im utraty.¹⁶

W przedmiotowym przypadku, ustawodawca prowadząc do likwidacji zawodu urbanisty nie likwiduje wprawdzie jednocześnie możliwości wykonywania zadań ustawowych przypisanych wcześniej urbanistom przez osoby, które nabyły uprawnienia urbanisty w starym stanie prawnym. Pamiętajmy, jednak że naruszenie prawa polega nie tylko na działaniu negatywnym (pozbawienie), ale również na nieproporcjonalnym działaniu

¹⁴ wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., K 34/98, OTK 1999, nr 5, poz. 94.

¹⁵ wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK 1999 Nr 5, poz. 100).

¹⁶ orzeczenie TK z 15 września 1998 r., sygn. K 10/98, OTK 1998, Nr 5, poz. 64, s. 399, orzeczenie TK z 4 października 1989 r., sygn. K 3/88, OTK 1989 Nr 1, poz. 2

pozytywnym, polegającym na dopuszczeniu na nierównych warunkach do korzystania z tego prawa przez inne osoby. W ten sposób także dochodzi do uszczuplenia prawa. Z takim właśnie działaniem mamy do czynienia w przypadku ustawowego „ułatwienia dostępu”, czy właściwie likwidacji zawodu urbanisty. Konsekwencją ustawy dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. z 2014 poz. 768) jest możliwość wykonywania tego zawodu przez szerszej nieokreślony krąg osób, co zmienia znacząco sytuację urbanistów. Będą go mogły wykonywać również osoby, które posiadały uprawnienia urbanisty w starym stanie prawnym, ale ze względu na brak rzetelności lub przestrzegania zasad etyki, zostały wydalone z zawodu. Umożliwia im to art. 28 wspomnianej ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych, dzięki instytucji zatarcia kary.

Na dodatek ustawodawca dokonał „ustawowego ułatwienia” bez przyznania jakiegokolwiek ekwiwalentu za utracone w ten sposób uprawnienia i pogorszenie szans.¹⁷ Urbanisci uprawnieni do wykonywania tego zawodu ponieśli w trakcie starań o wpis materialne i niematerialne koszty. Szczególnie drastycznie wygląda sytuacja osób, które po przejściu procedur uzyskały wpis w roku 2013, kiedy od sierpnia 2014 r. te koszty okazałyby się zbędne. W tej sytuacji działanie ustawodawcy należy ocenić jako arbitralne i naruszające zasadę praw nabytych. Tym bardziej, że w konkretnym przypadku nie istnieją przesłanki pozwalające na odstąpienie od niej.

Drugi aspekt naruszenia praw nabytych urbanistów, to ich kolektywne prawo do samorządu zawodowego. Potwierdzając status urbanistów jako zawodu zaufania publicznego, ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. 2001 Nr 5 poz. 42), przyjęła art. 3, w którym czytamy:

Samorządy zawodowe architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, zwane dalej „samorządami zawodowymi”, tworzą członkowie zrzeszeni w izbach architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów.

Konsekwencją było nabycie przez samorząd określonych uprawnień władczych, a w rezultacie funkcjonowanie sądów dyscyplinarnych, kodeksu etyki, procedur przyjęcia i usunięcia z zawodu, i innych gwarantujących przestrzeganie przez urbanistów interesu publicznego w trakcie czynności zawodowych i działanie w jego granicach. W art. 45 ust. 1 ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa i urbanistów czytamy, że”

„Członek izby podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej za zawinione naruszenie obowiązków, o których mowa w art. 41.”

Wspomniany tam art. 41 tej samej ustawy, nakazywał urbanistom m.in.:

- przestrzegać przy wykonywaniu czynności zawodowych obowiązujących przepisów oraz zasad wiedzy technicznej lub urbanistycznej;
- przestrzegać zasad etyki zawodowej;

¹⁷ Patrz: orzeczenie TK z 4 października 1989 r., sygn. K 3/88, OTK 1989 Nr 1, poz. 2.

Ustawa realizowała tym nakaz konstytucyjny z art. 17 ust. 1, do którego samorządy były powoływane, a mianowicie – poza reprezentacją – sprawowanie pieczy nad „*należywym wykonywaniem*” zawodu urbanisty „*w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony*”.

Poprzez likwidację samorządu zlikwidowane zostało kolektywne prawo urbanistów do jego posiadania.

Dzięki nadaniu urbanistom statusu zawodu zaufania publicznego, samorząd zawodowy urbanistów – Polska Izba Urbanistów - została członkiem Europejskiej Rady Urbanistów (The European Council of Spatial Planners) organ reprezentujący zawód planowania przestrzennego w Unii Europejskiej. Urbanisci korzystali też z możliwości jakie daje im dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych.

W związku z faktyczną likwidacją zawodu urbanisty, Europejska Rada Urbanistów zawiesiła Polska Izbę Urbanistów w prawach członka.¹⁸ Konsekwencją jest także prawdopodobna utrata możliwości wykonywania zawodu w ramach swobody przepływu usług w UE w większości państw, w których jakość zawodu wymaga spełniania zlikwidowanych standardów.

Stanowi to również niewątpliwe naruszenie praw nabytych przez polskiego ustawodawcę wynikających z Traktatu o funkcjonowaniu UE, zarówno w wymiarze kolektywnym, jak i indywidualnym.

Reasumując, oczekiwanie urbanistów, aby zostały dochowane ich prawa, nabyte pod rządami ustawy przed nowelizacją, jest usprawiedliwione i racjonalne, ponieważ:

- są one słuszne i nabyte w sposób zgodny z prawem, nie są też niesprawiedliwe;
- działanie ustawodawcy polegające na ich likwidacji nie znajduje podstawy w innych wartościach konstytucyjnych, które posiadałyby doniosłe znaczenie;
- istnieje możliwość realizacji ułatwień w dostępie do zawodu urbanisty w inny sposób, bez naruszenia praw nabytych urbanistów;
- ułatwienie dostępu z wskazanych powodów nie jest wartością, której można przyznać pierwszeństwo przed interesem publicznym, jaki mieści się w zadaniach dotyczących samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej;
- ustawodawca nie podjął działań mających na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji;
- nie zachodzą sytuacje nadzwyczajne typu brak równowagi budżetowej czy zmiana aksjologii i hierarchii wartości państwa, ustroju czy prawa, które uzasadniałyby naruszenie praw nabytych;
- naruszenie praw urbanistów nie znajduje też uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej.

W szczególności nie jest to również wycofanie się przez ustawodawcę z błędnych unormowań. Ustawodawca nie uzasadnił przyjęcia nowelizacji tym faktem (ani tym bardziej istnienia takiego faktu pod rządami ustawy w starym ujęciu). Kierował się zwykłymi wartościami rynkowymi, które można zrealizować w inny sposób. Tym bardziej, że prawa

¹⁸ Patrz informacja: <http://www.izbaurbanistow.pl/>

urbanistów były prawami słusznymi i nabytymi w konkretnych okolicznościach prawnych i na podstawie uzasadnionej przyczyny.¹⁹

4. Naruszenie art. 17 ust. 1 Konstytucji RP poprzez pozbawienie zawodu urbanisty prawa do samorządu zawodowego (zarzut drugi).

Ustawodawca przyjmując ustawę z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. z 2014 poz. 768) wyszedł z założenia że dokonuje deregulacji (otwarcia) zawodu urbanisty. Jednocześnie poprzez art. 5 pkt 4 oraz art. 29 ust. 1 – 9 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych dokonał likwidacji samorządu zawodowego urbanistów. Uzasadnił to uznaniem, że zawód ten nie jest zawodem zaufania publicznego.

Jest to ocena błędna. Zawód urbanisty jest zawodem zaufania publicznego, a nabycie takiego statusu nie wiąże się z decyzją ustawodawcy, ale z posiadaniem pewnych immanentnych cech, które ten zawód posiada.

Tych cech, ani tym bardziej katalogu zawodów zaufania publicznego nie znajdziemy w Konstytucji. Odnajdujemy je natomiast w praktyce postępowania, orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i doktrynie prawa. Oba są zbieżne, ponieważ stanowisko doktryny, zostało zaaprobowane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 maja 2002 r. sygn. akt SK 20/00.²⁰ Określona tam konstrukcja zawodu zaufania publicznego jest jednoznaczna. Jej autor, Piotr Sarnecki pisze²¹, że „nie można również twierdzić, iż dopiero ustawy winny wyraźnie kwalifikować pewne zawody jako „zawody zaufania publicznego” – także dlatego, że wówczas sprowadzałoby się normatywne treści Konstytucji do poziomu ustawy. (...) 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

¹⁹ A contrario: orzeczenia TK: z 22 sierpnia 1990 r., K. 7/90, i z 15 lutego 1994 r., K. 15/93, OTK 1994, cz. I, poz. 4; wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., K. 3/98, OTK 1998, nr 4, poz. 52.

²⁰ „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. Wykonywanie zawodu zaufania publicznego określane jest dodatkowo normami etyki zawodowej, szczególnie treścią ślubowania, tradycją korporacji zawodowej czy szczególnym charakterem wykształcenia wyższego i uzyskanej specjalizacji. (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, Liber, s. 155 i nast.). Patrz: wyrok z dnia 7 maja 2002 r. Sygn. akt SK 20/00. Patrz: <http://prawo.money.pl/orzecznictwo/trybunal-konstytucyjny/wyrok;z;dnia;2002-05-07,sk,20,00,1562,orzeczenie.html>.

²¹ Paweł Sarnecki - Głosa do wyroku Sądu Najwyższego z 29 maja 2001 r. I CKN 1217/98, Palestra 5-6/2002. <http://www.palestra.pl/index.php?go=artykul&id=674>

samorządowych, z uwagi na szczególne (materialne) cechy tych zawodów tudzież szczególną troskę o właściwe ich spełnianie. (...). Konstytucyjną treść pojęcia zarówno „zawód zaufania publicznego”, jak i innych pojęć, 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. Wydaje się więc, że zawodami zaufania publicznego są takie, które po pierwsze polegają zawsze na świadczeniu pewnej pomocy innym ludziom, z reguły w sytuacjach zagrożenia dla ich rozmaitych dóbr. Dobra te są przy tym również w wymiarze ogólnospołecznym uznawane jako dobra, a służenie ich ochronie uznawane jest za realizację istotnych wartości i potrzeb społecznych. Są to przy tym dobra o istotnej, choćby mierzonej subiektywnie, wartości dla tych ludzi. Z tych też względów świadczenie tego rodzaju pomocy widziane jest jako pewna funkcja publiczna, co uzasadnia wkraczanie szczególnego typu regulacji prawnej. Po drugie zawodami zaufania publicznego są zawody, których wykonywanie łączy się z przyjmowaniem informacji, dotyczących sfery życia osobistego, a nawet intymnego innych ludzi. Zorganizowanie takiego zawodu w korporację samorządową, z konstytucyjnie założonym istnieniem „pieczy” nad jego wykonywaniem, z pewnością w określonym stopniu niweluje niepewność jednostki, zawsze przecież występującą przy powierzaniu informacji osobistej osobie trzeciej. Łączy się to oczywiście z obowiązkiem zachowania tajemnicy tych informacji, powiązanej z tradycyjnie odpowiednim immunitetem, społecznie akceptowanym. (...). Nader często są to reguły formalizowane w korporacyjnych „kodeksach etycznych”, stanowiące również podstawy ferowania ocen w postępowaniu dyscyplinarnym. To również wzmacnia owo „zaufanie publiczne”. Jednym słowem „zawód zaufania publicznego” to zawód, gdzie w szczególnym natężeniu potrzebne jest zagwarantowanie „zaufania” usługobiorcy do świadczącego usługi.

W procedowanym kontekście wynikają z niej dwa ważne wnioski. Po pierwsze, ustawodawca nie tworzy zawodu zaufania publicznego, ale go wskazuje, przy czym omylne wskazanie może być weryfikowane sądownie, a po drugie, nie chodzi tylko o wąskie założenie, że „zawodami zaufania publicznego są zawody, których wykonywanie łączy się z przyjmowaniem informacji, dotyczących sfery życia osobistego, a nawet intymnego innych ludzi”, jak przyjął to ustawodawca dokonując przedmiotowych zmian i likwidując samorząd zawodowy urbanistów. Równorzędną cechą jest wykonywanie zawodu poprzez pomoc ludziom w ochronie dóbr, które są „(...) również w wymiarze ogólnospołecznym uznawane jako dobra, a służenie ich ochronie uznawane jest za realizację istotnych wartości i potrzeb społecznych. Są to przy tym dobra o istotnej, choćby mierzonej subiektywnie, wartości dla tych ludzi. Z tych też względów świadczenie tego rodzaju pomocy widziane jest jako pewna funkcja publiczna, co uzasadnia wkraczanie szczególnego typu regulacji prawnej. Chodzi więc także o realizację zadań o doniosłym z perspektywy interesu publicznego, nie tylko gwarancji wolności i praw jednostki.

Zawód zaufania publicznego nie jest więc wykonywany tylko dla zysku. A za tym idzie szczególna odpowiedzialność związana z wykonywaniem zawodu, konieczność posiadania ustawowo określonych kompetencji zawodowych gwarantująca zaufanie do osób wykonujących taki zawód. Przy czym nie chodzi o zaufanie w relacji prywatnej, gdzie chodzi o zwykłe powierzenie tajemnicy osobie wykonującej ten zawód, ale zaufanie publiczne w

relacji szerszej, społeczeństwo-przedstawiciele zawodu. Zaufanie publiczne w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji należy rozumieć 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 staranności²², zaś na straży tych cech będzie stał samorząd zawodowy lub inne gwarancje prawne.

Utworzenie samorządu zawodowego jest procesem, w wyniku którego powstaje zawodowa, zamknięta organizacja z monopolem wykonywania zawodu. Podstawą dla ograniczenia konstytucyjnej wolności wyboru i wykonywania zawodu (w rozumieniu dostępu do zawodu oraz wykonywania go przez członków takiej korporacji samorządowej) jest interes publiczny. Potwierdza to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 lutego 2004 r. (P 21/02), gdzie pozwala samorządom zawodowym na ograniczanie wolności wykonania zawodu ze względu na cele, dla realizacji jakich zostały powołane, zawsze jednak w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Poprzez ustawę, do której przyjęcia Konstytucja zobowiązuje ustawodawcę, organizacja ta otrzymuje określone w niej władztwo, konieczne dla realizacji nałożonego w art. 17 ust. Konstytucji, zadania.

Nadanie statusu zawodu publicznego nie leży też w zakresie swobodnej decyzji kompetencyjnej ustawodawcy, ale jest jego obowiązkiem. Kiedy istotą jakiegoś zawodu są cechy uzasadniające społeczne uznanie go za zawód zaufania publicznego, nie jest możliwa odmowa i sprowadzenie go przez ustawodawcę do rangi „zwykłego zawodu”. Ten obowiązek tworzy a contrario konstytucyjne prawo takich zawodów do samorządu zawodowego, który wykonuje pieczę nad wykonywaniem takiego zawodu. Wprawdzie nie wynika to literalnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji, gdzie czytamy, że :

„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.”

Jest natomiast konsekwencją samego statusu. Trybunał Konstytucyjny uznaje automatyzm tego prawa, kiedy zaufanie publiczne jest czymś realnie występującym.²³ I to właśnie tworzy obowiązek państwa. Innymi słowy, jeśli istnieją pewne cechy zawodu, osoby go wykonujące mają prawo do oczekiwania od państwa powołania ich samorządu zawodowego. Bo są to zawody zaufania publicznego. Mają prawo żądać od ustawodawcy, by stworzył ich samorzady w drodze ustawy.

Szerokie uzasadnianie traktowania zawodu urbanisty jako zawodu zaufania publicznego urbanistom nie jest potrzebne. Wystarczy już sam fakt, że ustawodawca sam potwierdził to w poprzednim stanie prawnym, co pokazuje literalnie treść przytoczonego wcześniej uzasadnienia do ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa i urbanistów. Powodem były warunki funkcjonowania urbanistów i

²² wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK ZU 2004, seria A nr 2, poz. 9

²³ Komentarz do art. 17 ust. 1, s. 3. Patrz L. Garlicki (red.) - Komentarz do Konstytucji RP, Warszawa 1999, Wydanie Sejmowe (wydaie ciągłe)

stawiane przed nimi zadania, określone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003 r. Nr 80 poz. 717). W art. 1 ust. 2 tej ustawy czytamy, że:

„ W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza:

- 1) wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury;*
- 2) walory architektoniczne i krajobrazowe;*
- 3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych;*
- 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;*
- 5) wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych;*
- 6) walory ekonomiczne przestrzeni;*
- 7) prawo własności;*
- 8) potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa;*
- 9) potrzeby interesu publicznego;*
- 10) potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych”.*

Akt ten pokazuje, że urbanista działa na styku wielu interesów, w których musi uwzględnić też szeroko rozumiany ważny interes publiczny. Interesem tym nie są przecież tylko ogólne i abstrakcyjne cele i dążenia społeczności, ale także konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony wartości cenionych wysoko, w tym umocowanych na poziomie konstytucyjnym.

Zawód urbanisty spełnia więc tym samym społeczne standardy uznania go za zawód zaufania publicznego. Nie powinien być wykonywany przez osoby przypadkowe i pozostające poza procesem stałej kontroli zawodowej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lutego 2004 r.²⁴ podkreśla, że celem art. 17 ust. 1 Konstytucji RP jest zapewnienie należytego wykonywania zawodu w zakresie właściwej jakości, tak merytorycznej, jak i prawnej.

Z drugiej strony polityka przestrzenna jest jedną z polityk publicznych. Jak uznaje doktryna, „*polityki publiczne są realizowane w wyodrębnionych obszarach życia społecznego z użyciem specyficznych technologii, które nadają tym politykom charakter techniczny i pozornie odpolityczniają je*”.²⁵ Sam proces planowania przestrzennego jest nie tylko procesem stosowania prawa, ale de facto także procesem stanowienia prawa.

Dlatego samorząd zawodowy dbał o stałe dokształcanie się urbanistów, podejmował decyzje o wpisie na listę po sprawdzeniu ustawowych wymogów zawodowych uznanych za wystarczające kryterium wpisu oraz kontrolował jakość pracy urbanistów z perspektywy interesu publicznego. Posiadał też odpowiednie narzędzia jakim był sąd dyscyplinarny.

Sytuacja ta nie zmieniła się w płaszczyźnie faktycznej. Zostały te same zadania. Został umiejscowiony w nich interes publiczny. W płaszczyźnie prawnej pogorszyła się nawet

²⁴ sygn. P 21/02, OTK seria A rok 2004, nr 2, poz. 9

²⁵ H. Izdebski, I. Zachariasz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa 2013.

likwidując kryteria zawodowe, bo do wykonywania tych samych zadań z zakresu planowania przestrzennego zostały dopuszczone osoby bez kwalifikacji zawodowych (doświadczenia), a jedynie z odpowiednim wykształceniem. Samorząd zawodowy urbanistów został jednak zlikwidowany, skutkiem czego nie ma podmiotu dbającego o interes publiczny. Dlatego likwidacja samorządu zawodowego urbanistów narusza art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Dodatkowo podkreśla to zestawienie sytuacji zawodu architekta i urbanisty. Kiedy porównamy zadania i odpowiedzialność tych zawodów, widzimy różnice ich wymiaru. Architekt projektuje pojedyncze budowle, urbanista tworzy plany zagospodarowania przestrzennego. Interes publiczny, którego powinni przestrzegać, jest w ich przypadku o wiele większy. Jeśli architekci mają prawo do samorządu zawodowego, tym bardziej powinni mieć to prawo urbanisci.

5. Naruszenie art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP poprzez przejęcie majątku samorządu urbanistów na cele społeczne bez odszkodowania (zarzut trzeci).

Likwidacja samorządu urbanistów ma również skutek w płaszczyźnie majątkowej. Zgodnie z art. 29 dochodzi od likwidacji jego majątku. Ustawa przewiduje dwa alternatywne sposoby likwidacji: rozporządzenie przez Krajową Izbę Urbanistów, a w razie nie podjęcia takiej decyzji w określonym ustawą terminie, sąd. W tym drugim przypadku ustawa przewidziała cel przekazanie majątku na cel społeczny.

Zgodnie z art. 21 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska chroni własność, a wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Szeroki wywód w tej kwestii nie jest potrzebny. Taka zasada pochodzi już z prawa rzymskiego i jest fundamentem cywilizacji europejskiej jako wartość konstytucyjna funkcjonuje od ponad dwustu lat i znajduje trwałe miejsce w hierarchii norm oraz potwierdzenie w art. 1 protokołu dodatkowego do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz licznym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

Warto tylko przypomnieć, że przepis ten wyraża trzy elementy: zasadę ustrojową, obowiązek władz publicznych i gwarancje praw podmiotowych. W tym ostatnim zakresie koresponduje z art. 64 Konstytucji RP.

Standard ochrony własności dopuszcza wywłaszczenie. Formułuje jednak jego przesłanki.

Założona ustawą z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. z 2014 poz. 768) likwidacja samorządu zawodowego urbanistów prowadzi w następstwie do przejęcia mienia urbanistów, które jest mieniem prywatnym, pochodzi bowiem w całości ze składek, i chronionym Konstytucją.

Niezależnie od faktu, czy ocenimy, że majątek Krajowej Izby Urbanistów jest jej majątkiem, czy też jest majątkiem urbanistów, przez tą izbę zarządzanym, jego przekazanie na cele społeczne odbędzie się ze złamaniem art. 21 ust. 2 Konstytucji. Przewiduje on bowiem możliwość wyłączenia po spełnieniu dwóch przesłanek: celowościowej (cel publiczny) i odszkodowawczej. Art. 29 ust. 8 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. z 2014 poz. 768) przewiduje, że sąd rozporządzi tym majątkiem na cele społeczne. Nie przewiduje jednak słusznego odszkodowania, o którym sąd powinien orzec. Brak odszkodowania jest więc bezprawnym i arbitralnym zachowaniem ustawodawcy.

Takiego zachowania ustawodawcy nie usprawiedliwia fakt, że jest to norma, która znajdzie zastosowanie dopiero w drugiej kolejności. Poprzedza ją prawo (art. 29 ust. 6) Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów do rozporządzenia tym mieniem. Norma ta nie określa celu na jaki ten majątek ma być przeznaczony. Jednak skutkiem braku decyzji w tej sprawie jest jego sądowe przeznaczenie na cele społeczne bez odszkodowania. Ponieważ w sytuacjach nadzwyczajnych, jaką jest niewątpliwie likwidacja samorządu zawodowego urbanistów, brak takiej decyzji łatwo sobie wyobrazić, art. 29 ust. 8 jest normą prowadzącą do faktycznego wyłączenia bez odszkodowania. Jest więc sprzeczny z Konstytucją i to nie tylko z art. 21 ust. 2. Takie rozwiązanie narusza też art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Wyłączenia nie da się bowiem oderwać od sfery praw podmiotowych jednostki. Obie normy tworzą bowiem gwarancje praw podmiotowych, pokrywając się w tym zakresie wzajemnie. Potwierdza to orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.²⁶ W przedmiotowym przypadku ustawowa ingerencja w prawo własności w drodze zaskarżanej normy przekracza swą intensywnością dyspozycję art. 64 ust. 3 Konstytucji.

6. Naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji RP przez art. 5 pkt 4, art. 29 ust. 1 a także art. 17 oraz art. 20 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (zarzut czwarty).

Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny, art. 32 spełnia w polskim systemie prawnym potrójną rolę. Jest zasadą konstytucyjną, zasadą systemu praw i obowiązków oraz prawem podmiotowym. Adresatem jego nakazu są władze publiczne. Zawiera w swej treści dwie kwestie: określa ogólne pojęcie równości (ust. 1) oraz formułuje zakaz dyskryminacji, także w życiu politycznym (ust. 2).²⁷

W pierwszym przypadku, pomijając szerokie rozważania doktrynalne i orzecznicze, zasadę równości należy rozumieć jako nakaz traktowania równych podmiotów równo, nierównych podmiotów nierówno. W aspekcie prawnym należy to rozumieć, że wszystkie podmioty wykazujące się tzw. daną cechą istotną prawo powinno traktować równo.

²⁶ Wyrok z 12 stycznia 1999, P2/98, OTK ZU 1999 nr 1, poz. 2; wyrok z 25 lutego 1999 K23/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 25; wyrok z 5 marca 2001, P 11/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 33 i inne.

²⁷ Patrz: wyrok TK z 13 września 2011 r., sygn. K 8/09, Dz. U. Nr 206, poz. 1227; orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK 1988, Nr 1, poz. 1 oraz wyrok TK z dnia 31 marca 1998 r., sygn. K 24/97, OTK 1998, Nr 2, poz. 13.

Brak równego traktowania takich podmiotów przez ustawę nie jest jednak bezwzględny. Jest natomiast sam z siebie różnicowaniem i tworzy pytanie, czy jest to różnicowanie dopuszczalne, czy nieuprawnione. Dopiero różnicowanie nieuprawnione stanowi dyskryminację, która w świetle art. 32 Konstytucji jest zakazana z jakiegokolwiek przyczyny.

Z kolei zawarty w treści artykułu zakaz dyskryminacji zakazuje wprowadzania do prawa rozwiązań o charakterze nieuzasadnionego różnicowania w obszarach, w których jednostki mogą spotykać się z działalnością władz publicznych, a więc w sferze życia politycznego, społecznego i gospodarczego. Ma charakter uniwersalny, tzn. zakazuje norm pogarszających sytuację jakiejś grupy, jak i norm poprawiających tę kondycję, czyli stanowiących nieuzasadniony przywilej.

Taki kształt normy prowadzi nas do odmiennych wniosków i kreuje potrzebę rozwiązania konfliktu. Nasuwa też pytanie o relację ust. 1 oraz ust. 2. Można wręcz zastanawiać się, czy ust. 2 przypadkiem w przedmiotowym zakresie nie konsumuje ust. 1? Ten sposób rozumowania nie wydaje się jednak właściwy, ponieważ ust. 1 musi być tak interpretowany, aby mieć również swój własny skutek obok ust. 2. Dlatego jego obiektywny charakter przeciwstawia się subiektywnemu charakterowi ust. 2, uzewnętrznionemu przez wyrażenie, że nikt nie może być dyskryminowany ani uprzywilejowany z jakiegokolwiek przyczyny. Natomiast ust. 2 otwiera jedynie możliwości wyrównawcze. I prawo, także polskie, takie przypadki przywilejów wyrównawczych zna. Takie częściowe działanie wprowadzające nierówności lub uprzywilejowanie w różnych obszarach życia społecznego i gospodarczego jest zgodne z Konstytucją. Nawet w prawie karnym się zdarza to, jeśli zostanie naukowo udowodnione i usprawiedliwione biologicznymi różnicami. W ten sposób wzorcem konstytucyjnym w przedmiotowym przypadku pozostaje art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Przed zmianą stanu prawnego, zawody architekta, inżyniera budownictwa i urbanisty, były w wielu obszarach traktowane równo. Dotyczyło to nie tylko sfery wykonywanych zadań zawodowych, ale i statusu zawodu zaufania publicznego. To ostatnie uzewnętrzniono poprzez powołanie dla wszystkich trzech zawodów samorządu zawodowego, zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP.

Przyjmując ustawę z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. z 2014 poz. 768), ustawodawca dokonał wykreślenia słowa urbanista z rozwiązań prawnych, w których zawód urbanisty funkcjonował obok zawodu architekta i inżyniera budownictwa. Stosowne rozwiązania znajdują się w art. 5, art. 13, art. 17, art. 20 tej ustawy. Skutek działań ustawodawcy nie odbił się wprawdzie na zakresie wykonywanych czynności zawodowych, w obszarze których działali oni dotychczas na równych prawach z architektami i inżynierami budownictwa. Jednak dyskryminacyjny wymiar ma już doprowadzenie do likwidacji samorządu zawodowego urbanistów, a jednocześnie pozostawienie regulacji dotyczących samorządów architektów oraz inżynierów budownictwa. Działając w ten sposób ustawodawca nie wykazał, dlaczego kształtując na status tych pokrewnych zawodów w przeszłości jako równych, dokonał obecnie tak drastycznego rozróżnienia ich, pozbawiając urbanistów prawa do samorządu zawodowego.

Z perspektywy art. 32 ust. 1 Konstytucji, a więc w odniesieniu do zasady równości wobec prawa, dokonał w ten sposób nieuzasadnionego różnicowania w grupie zawodów zaufania

publicznego. Z tej perspektywy nie są ważne przesłanki, którymi ustawodawca się zasłania w całym procesie deregulacji, a mianowicie chęć likwidacji rzekomo istniejących negatywnych skutków typu: niskiego poziomu zatrudnienia w zawodzie urbanisty, braku chęci do podejmowania pracy w tym zawodzie, bałaganu w mechanizmie alokacji siły roboczej, obniżenia konkurencyjności, czy niskiej dostępności usług i wzrostu cen, itp. Nie jest ważna ocena, zgodnie z którą utrzymanie zamknięcia obu pozostałych zawodów regulowanych, zrównanych tym ustawowym z urbanistami, a mianowicie architektów i inżynierów budownictwa, jak i posiadanie przez nie samorządu zawodowego nie oddziałuje negatywnie na polski rynek pracy i rynek usług. Dla oceny zasadności powołania samorządu jedyną ważną przesłanką jest istnienie lub nieistnienie, a w pierwszym przypadku konieczność ochrony interesu publicznego w ramach czynności zawodowych. Mówi o tym jednoznacznie art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Sytuacja taka istnieje w każdym z tych trzech przypadków. Ustawodawca nie zmienił zakresu zadań, ani ich charakteru. W efekcie interes publiczny w projektowaniu przestrzeni publicznej tak istnieje, jak istniał przed nowelizacją.

Tym samym dokonując nowelizacji jednego aktu regulującego status trzech zawodów, ustawodawca wybrał jeden z nich – zawód urbanisty – i pozbawił go prawa do posiadania samorządu zawodowego nie wykazując jedynego istotnego uzasadnienia dla tego typu różnicowanie, jakie jest dopuszczalne. Stanowisko zawarte w tekście uzasadnienia zawiera jedynie ogólne stwierdzenia. Zmieniając pozycję jednego z trzech zawodów w tak drastyczny sposób i różnicując ją wobec dotychczas równych mu zawodów architekta i inżyniera budownictwa, ustawodawca powinien szczegółowo i racjonalnie wyjaśnić przyczyny takiego postępowania. I powinny one być zgodne z zasadą równości i zasadą sprawiedliwości. Różnicowanie powinno być uzasadnione²⁸, a więc racjonalne, proporcjonalne i sprawiedliwe.²⁹ Ponieważ te przesłanki nie są spełnione, likwidacja samorządu zawodowego nie tylko narusza art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, ale nabiera też wymiaru dyskryminującego, czyli narusza zasadę równości wobec prawa, zawartą w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, która sama jest obiektywną zasadą i podlega samodzielnej ochronie.

Warto też nadmienić, że z perspektywy likwidacji samorządu zawodowego, z nierównym traktowaniem urbanistów mamy do czynienia również w drugim, o wiele szerszym zakresie, wykraczającym poza zakres podmiotowy ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa i urbanistów. Kolejną perspektywę tworzy tu porównanie urbanistów z innymi zawodami zaufania publicznego istniejącymi w Polsce, m.in. notariuszami, adwokatami, weterynarzami itp.

Jak wywiedziono wcześniej, urbaniści, tak samo jak pozostałe wspomniane zawody spełniają przesłanki do uznania za zawód zaufania publicznego. Mimo to urbaniści zostali w art. 5 pkt 4 pozbawieni prawa do posiadania samorządu zawodowego zagwarantowanego w Konstytucji zawodom zaufania publicznego. Dlatego w tej perspektywie także słuszny jest wniosek, że przeprowadzona zmiana także narusza zasadę równości wobec prawa, zawartą w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, dyskryminując urbanistów wobec pozostałych zawodów zaufania publicznego.

²⁸ orzeczenie TK z 28 listopada 1995 r., sygn. K 1/95, OTK ZU Nr 3/1995.

²⁹ orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK ZU Nr 5/1996.

Z kolejnym obszarem dyskryminacji mamy również w art. 17 oraz art. 20 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. z 2014 poz. 768). Normy te odnoszą się do dwóch innych aktów:

- ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu,
- ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych.

Są to normy dotyczące kompetencji do sporządzenia „projektu decyzji w zakresie lokalizacji terminalu” w pierwszym przypadku, a także „projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej” w drugim przypadku. Tworzą one dwa zróżnicowane katalogi podmiotów upoważnionych do takiego działania. Pierwszy z nich to osoby wskazane w art. 5 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czyli te, które:

- nabyły uprawnienia do projektowania w planowaniu przestrzennym na podstawie ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99, z późn. zm.5);
- nabyły uprawnienia urbanistyczne na podstawie art. 51 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.6);
- posiadają kwalifikacje do wykonywania zawodu urbanisty na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uzyskane na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2013 r. poz. 932 i 1650);
- posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej;
- posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie innym niż określony w pkt 4 oraz ukończyły studia podyplomowe w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej;
- 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 odpowiadające wymaganiom określonym w pkt 4 lub 5.

Pozostałe dwie uwzględniają dodatkowo osoby wpisane na listę samorządu architektów, posiadające odpowiednie, wskazane w ustawie uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej lub do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności architektonicznej.

Analizując te katalogi można dokonać usystematyzowania wspomnianych tam osób w cztery grupy:

- osoby, które nabyły uprawnienia pod rządem starych aktów prawnych (tiret pierwszy, drugi i trzeci),
- osoby posiadające uprawnienia nabyte w państwach członkowskich UE i EOG (tiret piąty),
- osoby wpisane na listę samorządu architektów i posiadające uprawnienia do projektowania bez ograniczeń (tiret trzeci i czwarty),
- osoby dopuszczone do ich wykonywania przez przedmiotową nowelizację, posiadające wskazane w ustawie wykształcenie.

Dokonane w ten sposób różnicowanie narusza zasadę równości. Tylko pierwsze dwie grupy zostały bowiem określone przy pomocy instrumentów zasadnych. Pierwsza wynika z konieczności utrzymania praw nabytych. Druga jest efektem wykonywania obowiązków wynikających z przystąpienia Polski do UE, czyli przyjętych na drodze traktatowej.

Między grupą trzecią i grupą czwartą mamy jednak do czynienia z nieuzasadnionym różnicowaniem. Jest ono efektem nowelizacji, czyli dokonanego przez ustawodawcę rzekomego „ułatwienia w dostępie do zawodu urbanisty”. Od „urbanistów”, czyli osób uprawnionych do wykonania czynności urbanistycznych w zakresie po otwarciu zawodu, wymaga się tylko odpowiedniego wykształcenia, czyli jedynie ukończenia studiów lub studium podyplomowego, a od architektów posiadania wpisu na listę architektów, który jest obwarowany posiadaniem dodatkowych kwalifikacji zawodowych. Ten wymóg jest niewidoczny wprost, ale wynika ze statutu Izby Architektów. Jej członkiem może zostać każdy, kto spełnia wymagania zawarte w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa. Artykuł ten zawiera trzy grupy podmiotów. Są to:

- osoby posiadają uprawnienia budowlane w specjalności architektonicznej, o której mowa w art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 oraz z 2014 r. poz. 40 i 768)
- osoby posiadają uprawnienia budowlane w specjalności architektonicznej do projektowania bez ograniczeń uzyskane przed dniem wejścia w życie ustawy Prawo budowlane,
- obywateli państw członkowskich, posiadających odpowiednie, równoznaczne kwalifikacje zawodowe do wykonywania działalności w budownictwie uzyskane w swoim państwie.

Uprawnienia osób z pierwszej grupy określone są przez odesłanie do art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, który zawiera spis specjalności uprawnień budowlanych.³⁰ Jednak ich nabycie, do projektowania bez ograniczeń, wymaga, zgodnie z

³⁰ Art. 14. 1. Uprawnienia budowlane są udzielane w specjalnościach: 1) architektonicznej; 2) konstrukcyjno-budowlanej; 2a) drogowej; 2b) mostowej; 2c) kolejowej; 2d) wyburzeniowej; 2e) telekomunikacyjnej; 3) (uchylony); 4) instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych; 5) instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych; 6) (uchylony).

ustępem 3 tego samego artykułu, nie tylko ukończenia studiów magisterskich, w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym, na kierunku odpowiednim dla danej specjalności, ale też:

- odbycia dwuletniej praktyki przy sporządzaniu projektów
- odbycia rocznej praktyki na budowie;

Stąd architekt, który chce być wpisany na listę członków Izby Architektów, musi mieć wcześniej trzyletnią praktykę. A tylko taki będzie mógł podejmować czynności urbanistyczne jako posiadający prawo do projektowania bez ograniczeń.

W ten sposób obniżenie kwalifikacji wobec „urbanistów” poprzez likwidację samorządu zawodowego, a w efekcie likwidację listy Izby Urbanistów, na którą wpis był możliwy nie tylko w efekcie posiadanego wykształcenia, ale i praktyki zawodowej, przy utrzymaniu obowiązku praktyki przy wpisie na listę Izby Architektów osoby o specjalności architekt uprawniony do projektowania bez ograniczeń, stanowi nierówne traktowanie tych ostatnich architektów.

Z tej perspektywy art. 17 oraz art. 20 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. z 2014 poz. 768) naruszają art. 31 ust. 1 Konstytucji RP.

Wobec powyższego, wnosimy jak na wstępie.

Załączniki:

- lista posłów podpisujących wniosek.
- 6 odpisów wniosku