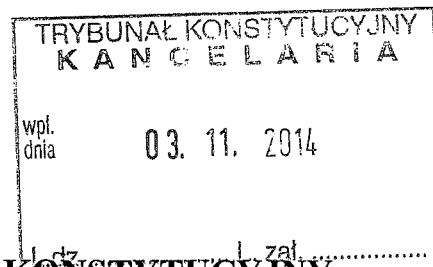




Warszawa, dnia 31 października 2014 r.

PG VIII TK 83/14

K 19/14



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Grupy Posłów o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 1 pkt 1, art. 5, art. 8, art. 13, art. 17, art. 20, art. 27, art. 28, art. 29 i art. 30 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. z 2014 r., poz. 768) z wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą proporcjonalności i zasadą ochrony praw nabytych;

2) art. 5 pkt 4 i art. 29 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 17 ust. 1 Konstytucji;

3) art. 29 ust. 8 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 Konstytucji;

4) art. 5 pkt 4, art. 29 ust. 1, art. 17 i art. 20 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 32 ust. 1 Konstytucji

– na podstawie art. 33 w zw. z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

1) art. 5 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 4, pkt 5 lit. c, pkt 6, pkt 7, pkt 8 lit. b, c, d, e, pkt 10, pkt 11, pkt 12, pkt 13, pkt 14 lit. a, pkt 15 lit. b, c, pkt 16, pkt 17, pkt 18, pkt 19 lit. a, pkt 20, pkt 21, pkt 22, pkt 23 i pkt 24 w związku z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do

wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. z 2014 r., poz. 768) – w zakresie, w jakim doprowadziły do wykreślenia z ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2013 r., poz. 932 ze zm.) zapisów odnoszących się do samorządu zawodowego urbanistów i do zawodu urbanisty oraz stanowią o zniesieniu samorządu zawodowego urbanistów – są zgodne z wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą proporcjonalności oraz zasadą ochrony praw nabytych;

- 2) art. 8, art. 17 i art. 20 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych – w zakresie, w jakim określają warunki, jakie muszą spełnić osoby sporządzające projekty planów i decyzji wyszczególnionych w tych artykułach – są zgodne z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności oraz zasadą ochrony praw nabytych;
- 3) art. 5 pkt 4 ustawy powołanej w punkcie 2 nie jest niezgodny z art. 17 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- 4) art. 29 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 2 jest zgodny z art. 17 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- 5) art. 29 ust. 8 ustawy powołanej w punkcie 2 nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji;
- 6) art. 17 i art. 20 ustawy powołanej w punkcie 2 są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- 7) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym z powodu niedopuszczalności orzekania.

Uzasadnienie

Grupa Posłów na Sejm RP VII kadencji (dalej: Wnioskodawcy) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności wskazanych na wstępie, i zgrupowanych w czterech punktach, przepisów ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. z 2014 r., poz. 768; dalej: ustawa deregulacyjna lub zaskarżona ustawa) z art. 2, art. 17 ust. 1, art. 21 ust. 2, art. 64 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wnioskodawcy podnoszą, że ustawa deregulacyjna dokonała uchylenia lub zmiany norm ustawowych dotyczących urbanistów, poprzez usunięcie słowa „urbanista” (w różnych kontekstach) z różnych norm prawnych lub usunięcia całych treści niektórych norm. Dotknęło to następujących aktów prawnych:

- ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2013 r., poz. 932 ze zm.; dalej: ustawa o samorządach zawodowych lub u.s.z.),

- ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.),

- ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.; dalej: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym lub u.p.z.p.),

- ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.),

- ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. Nr 84, poz. 700 ze zm.; dalej: ustawa o inwestycjach w zakresie terminalu gazu),

- ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675 ze zm.; dalej: ustawa o wspieraniu rozwoju).

Ustawa deregulacyjna wskazała katalog osób, które są uprawnione do sporządzania projektów planów zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, projektu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji określonej w ustawach o inwestycjach w zakresie terminalu gazu i o wspieraniu rozwoju. Ponadto ustawa zniósła samorząd zawodowy urbanistów, a jej konsekwencją było umorzenie postępowań dotyczących wpisu na listę członków izby urbanistów oraz postępowań dyscyplinarnych prowadzonych wobec członków izby urbanistów i zatarcie skazania wobec urbanistów ukaranych dyscyplinarnie.

Zdaniem Wnioskodawców, przyjęty w zaskarżonej ustawie zakres deregulacji jest w rzeczywistości ustawową likwidacją zawodu urbanisty, co narusza, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zasadę proporcjonalności.

Celem ustawy deregulacyjnej jest ułatwienie dostępu do wyszczególnionych w niej zawodów regulowanych. Osiągnięcie takiego celu powinno być zrealizowane poprzez pewne obniżenie wymogów. W ocenie Wnioskodawców, ustawa deregulacyjna znosi wszystkie wymogi stawiane przed osobami wykonującymi zawód urbanisty, w efekcie czego dochodzi do całkowitego otwarcia tego zawodu, a nawet jego likwidacji. Takie działanie, podobnie jak i zniesienie samorządu urbanistów, jest nieproporcjonalne i mijające się z celem przyjęcia zaskarżonej ustawy. Rezygnacja z samorządu zawodowego pozostawi wykonywanie zadań ustawowych z zakresu urbanistyki poza jakąkolwiek kontrolą zawodową. Pełne otwarcie zawodu, którego wykonywanie wiąże się z realizacją interesu publicznego związanego z kształtowaniem przestrzeni w zgodzie z wymogami ładu przestrzennego, negatywnie wpłynie na politykę przestrzenną na terenie gminy, województwa i całego państwa. Naruszy tym samym interes publiczny.

Wnioskodawcy podnoszą, że zakwestionowane uregulowania – odnoszące się do zawodu urbanisty – nie realizują, wynikających z zasady proporcjonalności, obowiązków prawodawcy. Intensywność działań, których przejawem jest pełne otwarcie zawodu i likwidacja samorządu urbanistów, przekracza granice swobody ustawodawcy poprzez nadmierną ingerencję 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.

Wyszczególnione w punkcie 1 wniosku przepisy naruszają również – zdaniem Wnioskodawców – wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony praw nabytych. Do naruszenia tych praw dochodzi na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze – przepisy te godzą w indywidualne prawo urbanistów do wykonywania zawodu, a po drugie – w kolektywne prawo do posiadania samorządu zawodowego.

Wnioskodawcy wskazują, że ustawa o samorządach zawodowych, w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją wprowadzoną zaskarżoną ustawą, przyznawała prawo samodzielnego projektowania przestrzeni osobom wpisanym na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego. Warunkiem wpisu było spełnienie wymienionych w ustawie przesłanek. Po dokonaniu wpisu uprawnieni uzyskiwali podlegające ochronie prawo wykonywania zawodu urbanisty. Ustawodawca, dopuszczając do zawodu urbanisty osoby, które nie spełniają określonych, bardziej rygorystycznych wymagań, znacząco zmienia uprawnienia dotychczasowych urbanistów, prowadząc do uszczuplenia ich praw. Na dodatek ustawodawca dokonał ustawowego ułatwienia dostępu do zawodu bez przyznania jakiegokolwiek ekwiwalentu za utraczone w ten sposób uprawnienia i pogorszenie szans. Dlatego działanie ustawodawcy należy ocenić jako arbitralne i naruszające zasadę ochrony praw nabytych.

W odniesieniu do drugiego aspektu naruszenia tych praw, Wnioskodawcy podnoszą, że konsekwencją potwierdzenia ustawą o samorządach zawodowych statusu urbanistów jako zawodu zaufania publicznego było nabycie przez samorząd określonych uprawnień władczych, a w konsekwencji funkcjonowanie sądów dyscyplinarnych, kodeksu etyki, procedur przyjęcia i usunięcia z zawodu oraz innych gwarantujących przestrzeganie przez urbanistów interesu publicznego w trakcie czynności zawodowych. Poprzez zniesienie samorządu zawodowego zlikwidowano kolektywne prawo urbanistów do jego posiadania.

Wnioskodawcy posługują się jednorodną argumentacją – mającą przekonywać o naruszeniu zasady proporcjonalności i zasady ochrony praw nabytych – w odniesieniu do wszystkich przepisów wyszczególnionych w punkcie 1 wniosku, przyjmując, że łącznie regulują one nową sytuację prawną urbanistów i każdy z nich narusza powołane zasady.

W zakresie drugiego zarzutu Wnioskodawcy stwierdzają, że zawód urbanisty jest zawodem zaufania publicznego. Nabycie takiego statusu nie wiąże się z decyzją ustawodawcy, lecz z posiadaniem odpowiednich dla takich zawodów cech, które posiada zawód urbanisty. Utworzenie samorządu zawodowego jest procesem, w wyniku którego powstaje zawodowa, zamknięta organizacja z monopolem wykonywania zawodu. Poprzez ustawę, do której przyjęcia Konstytucja zobowiązuje ustawodawcę, organizacja ta otrzymuje określone w niej władztwo, konieczne dla realizacji, nałożonego w art. 17 ust. 1 Konstytucji, zadania. Nadanie statusu zawodu zaufania publicznego nie leży w zakresie swobodnej decyzji ustawodawcy, ale jest jego obowiązkiem, który tworzy konstytucyjne prawo takich zawodów do posiadania samorządu zawodowego. Kiedy istotą jakiegoś zawodu są cechy uzasadniające społeczne uznanie go za zawód zaufania publicznego, nie jest możliwa odmowa takiego uznania i sprowadzenie go przez ustawodawcę do rangi „zwykłego zawodu”.

Zawód urbanisty, jako zawód zaufania publicznego, nie powinien być wykonywany przez osoby przypadkowe i pozostające poza procesem ciągłej

kontroli zawodowej. Samorząd zawodowy dbał o stałe dokształcanie się urbanistów, podejmował decyzje o wpisie na listę członków oraz kontrolował jakość pracy urbanistów z perspektywy interesu publicznego. Dlatego, wynikająca z treści art. 5 pkt 4 i art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej, likwidacja samorządu zawodowego urbanistów narusza art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Likwidacja samorządu ma również skutek w płaszczyźnie majątkowej (do której odnosi się trzeci zarzut wniosku). Zgodnie z art. 29 ust. 6 ustawy deregulacyjnej, w terminie 30 dni po zakończeniu czynności likwidacyjnych Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Izby Urbanistów, zwołany przez Krajową Radę Izby Urbanistów, podejmuje uchwałę o przeznaczeniu majątku samorządu zawodowego urbanistów. W razie niewykonania tego obowiązku, sąd orzeka o przeznaczeniu majątku na określony cel społeczny (art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej).

Możliwość orzeczenia przez sąd o przeznaczeniu majątku urbanistów, zarządzanym przez Krajową Izbę, prowadzi – w ocenie Wnioskodawców – do faktycznego wywłaszczenia bez odszkodowania, co pozostaje w sprzeczności z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Ponadto ustawowa ingerencja w prawo własności, w drodze zaskarżonej normy, przekracza swą intensywnością dyspozycję art. 64 ust. 3 Konstytucji.

W 4 punkcie *petitum* wniosku sformułowano zarzut naruszenia zasady równości. Wnioskodawcy wskazują, że 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 posiadania statusu zawodu zaufania publicznego, co uzewnętrznilo poprzez powołanie dla wszystkich tych zawodów samorządów zawodowych. Przyjmując ustawę deregulacyjną, ustawodawca zniósł samorząd zawodowy urbanistów, pozostawiając samorzady architektów i inżynierów budownictwa. Równocześnie ustawodawca nie wykazał, dlaczego, mimo ukształtowania w przeszłości statusu tych zawodów jako równych, dokonał

obecnie tak drastycznego ich zróżnicowania. Z perspektywy art. 32 ust. 1 Konstytucji, w ocenie Wnioskodawców, ustawodawca dokonał nieuzasadnionego różnicowania w grupie zawodów zaufania publicznego.

Wnioskodawcy podnoszą, że dla oceny zasadności powołania samorządu jedyną ważną przesłanką jest konieczność ochrony interesu publicznego w ramach czynności zawodowych, o czym jednoznacznie mówi art. 17 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca, dokonując nowelizacji jednego aktu regulującego status trzech zawodów, wybrał jeden z nich i pozbawił prawa do posiadania samorządu zawodowego, nie wykazując istotnego uzasadnienia dla tego typu różnicowania. Powinien natomiast szczegółowo i racjonalnie wytłumaczyć przyczyny takiego postępowania. Różnicowanie powinno być racjonalne, proporcjonalne i sprawiedliwe. Ponieważ te przesłanki nie są spełnione, likwidacja samorządu zawodowego narusza nie tylko art. 17 ust. 1 Konstytucji, ale również zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej. O naruszeniu tej ostatniej zasady przekonuje również porównanie sytuacji urbanistów do pozostałych zawodów zaufania publicznego, które nie zostały pozbawione prawa posiadania samorządu zawodowego.

Drugi obszar dyskryminowania ma miejsce w art. 17 i art. 20 ustawy deregulacyjnej. Zawarte są w nich normy dotyczące kompetencji do sporządzenia projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie „terminalu gazu” i „regionalnej sieci szerokopasmowej”.

Wnioskodawcy dzielą podmioty uprawnione do sporządzania wskazanych projektów decyzji na cztery grupy: osoby, które nabyły uprawnienia pod rządą starych aktów prawnych; osoby posiadające uprawnienia nabyte w państwach członkowskich UE i EOG; osoby wpisane na listę samorządu architektów i posiadające uprawnienia do projektowania bez ograniczeń; osoby dopuszczone do ich wykonywania przez ustawę deregulacyjną. W ocenie Wnioskodawców, między trzecią i czwartą grupą dochodzi do nieuzasadnionego różnicowania, gdyż od osób dopuszczonych do zawodu urbanisty wymaga się jedynie

odpowiedniego wykształcenia, a od architektów – posiadania wpisu na listę architektów, który jest obwarowany posiadaniem dodatkowych kwalifikacji zawodowych oraz kilkuletniej praktyki. W ten sposób obniżenie wymagań wobec nowych urbanistów, poprzez rezygnację z wymogu posiadania praktyki zawodowej, przy utrzymaniu obowiązku praktyki przy wpisie na listę izby architektów osoby o specjalności architekta uprawnionego do projektowania bez ograniczeń, stanowi nierówne traktowanie architektów i prowadzi do naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Podstawowym problemem konstytucyjnym przedstawionym we wniosku jest kwestia zniesienia samorządu zawodowego urbanistów i dopuszczenia do wykonywania zawodu urbanisty osób posiadających określone ustawowo kwalifikacje, ale niepodlegające weryfikacji przez organy samorządu zawodowego. Dodatkowo podniesiono problem możliwości przeznaczenia – na mocy orzeczenia sądu – majątku likwidowanego samorządu na cel społeczny bez odszkodowania i sprawę nierówności w traktowaniu architektów w odniesieniu do sporządzania projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie „terminalu gazu” i „regionalnej sieci szerokopasmowej”.

Wnioskodawcy w punkcie 1 wniosku zarzucają niezgodność art. 1 pkt 1, art. 5, art. 8, art. 13, art. 17, art. 20, art. 27, art. 28, art. 29 i art. 30 ustawy deregulacyjnej z zasadą proporcjonalności i zasadą ochrony praw nabytych. Uzasadnienie wniosku zawiera argumenty wskazujące na możliwość naruszenia powyższych zasad przez przepisy art. 5 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 4, pkt 5 lit. c, pkt 6, pkt 7, pkt 8 lit. b, c, d, e, pkt 10, pkt 11, pkt 12, pkt 13, pkt 14 lit. a, pkt 15 lit. b, c, pkt 16, pkt 17, pkt 18, pkt 19 lit. a, pkt 20, pkt 21, pkt 22, pkt 23 i pkt 24 w związku z art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej – w zakresie, w jakim doprowadziły do wykreślenia z ustawy o samorządach zawodowych zapisów odnoszących się do samorządu zawodowego urbanistów i do zawodu urbanisty oraz stanowią o zniesieniu samorządu zawodowego urbanistów, a także przez przepisy art. 8, art. 17 i art. 20 zaskarżonej ustawy – w zakresie, w jakim

określają warunki, jakie muszą spełnić osoby sporządzające projekty planów i decyzji wyszczególnionych w tych artykułach. W odniesieniu do pozostałych artykułów przytoczonych w punkcie 1 *petitum* wniosku oraz w zakresie wykraczającym poza określony w poprzednim zdaniu, uzasadnienie wniosku nie spełnia wymagań wynikających z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Dlatego w tej części postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z powodu niedopuszczalności orzekania.

Merytoryczna ocena zaskarżonych przepisów przedstawia się następująco.

W dniu 11 lutego 2000 r. do Sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów. W uzasadnieniu tego projektu wskazano, że potrzeba utworzenia podstaw prawnych w zakresie wykonywania zawodu architekta, inżyniera budownictwa oraz urbanisty wynika z wymaganego traktatem o Stowarzyszeniu Polski z Unią Europejską przygotowania polskiego prawodawstwa do zgodności z aktami prawnymi Unii, określającymi zgodność w obszarach przepływu osób i swobody świadczenia usług. W państwach członkowskich Unii uprawianie wymienionych zawodów jest dopuszczalne w różnych formach organizacji zawodowych, między innymi w izbach lub stowarzyszeniach zawodowych. W związku z powyższym Stowarzyszenie Architektów Polskich, Polski Związek Inżynierów i Techników Budowlanych oraz Towarzystwo Urbanistów Polskich wnioskowoły o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w sprawie stworzenia podstaw prawnych do utworzenia izb zawodowych architektów, inżynierów budowlanych oraz urbanistów. W uzasadnieniu projektu przyjęto, że „[s]tosownie do art. 17 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zawody te

należy postrzegać jako zawody zaufania publicznego wymagające szczególnych uregulowań prawnych” (druk sejmowy nr 1708/III kadencja, s. 28).

W wyniku prac parlamentarnych nad tym projektem uchwalono ustawę z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów.

Ustawa ta określała organizację i zadania wymienionych w tytule samorządów zawodowych, a także prawa i obowiązki członków tych samorządów. Zgodnie z zawartą w jej art. 2 ust. 3 definicją „[w]ykonywanie 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”.

Izby urbanistów zrzeszały osoby, które:

1) posiadały 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 ze zm.);

2) posiadały 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 ze zm.);

3) posiadały 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) posiadały dyplom ukończenia studiów wyższych innych niż określone w pkt 3, które w obowiązującym programie nauczania realizowały 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) posiadały dyplom ukończenia studiów wyższych innych niż określone w pkt 3 i 4, uzupełnionych studiami podyplomowymi w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej, miały 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) były 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 posiadały odpowiednią decyzję o uznaniu kwalifikacji zawodowych.

Na mocy art. 6 ust. 1 u.s.z., prawo wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie oraz 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.

Jednostką organizacyjną samorządu urbanistów była Krajowa Izba Urbanistów. Do jej zadań należało w szczególności: sprawowanie nadzoru nad należyтым i sumiennym wykonywaniem zawodu przez członków izby, ustalanie zasad etyki zawodowej i nadzór nad jej przestrzeganiem, przeprowadzanie egzaminów oraz potwierdzanie kwalifikacji osób ubiegających się o wpis na listę, współdziałanie w doskonaleniu kwalifikacji zawodowych urbanistów, prowadzenie postępowań w zakresie odpowiedzialności zawodowej i dyscyplinarnej urbanistów.

W dniu 17 lipca 2013 r. Rząd przedłożył w Sejmie projekt ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (druk

sejmowy nr 1576/VII kadencja). W uzasadnieniu tego projektu podniesiono, że stanowi on kontynuację realizacji zapowiedzi 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.

Natomiast omawiany projekt przewidywał deregulację lub całkowitą dereglamentację 9 zawodów rynku finansowego oraz 82 zawodów technicznych, pozostających w gestii Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Projektodawca przyjął, że 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:

1) 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;

2) 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.

W odniesieniu do zawodu urbanisty, projektodawca stwierdził, że trudno wskazać powody, dla których prawo samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej zagwarantowane jest jedynie dla osób spełniających formalne kryterium przynależności do izby urbanistów. Odwołując się m.in. do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przedstawiono wątpliwości co do możliwości zaliczenia urbanisty w poczet zawodów zaufania publicznego.

Efektom prac parlamentarnych nad tym projektem jest ustawa deregulacyjna. W jej artykule 5 zawarte są zmiany wprowadzane w ustawie o samorządach zawodowych. W znowelizowanym brzmieniu ustawa ta określa organizację i zadania jedynie samorządów zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa. Pominięte zostają natomiast wszystkie zapisy odnoszące się do urbanistów i ich samorządu.

Art. 8 ustawy deregulacyjnej wprowadza zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polegające na określeniu podmiotów uprawnionych do sporządzania projektów planów zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz projektów decyzji o ustaleniu warunków zabudowy.

W art. 17 i art. 20 ustawy deregulacyjnej określono podmioty uprawnione do sporządzenia projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu gazu oraz regionalnej sieci szerokopasmowej (dotyczące odpowiednio ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu gazu oraz ustawy o wspieraniu rozwoju.

Na mocy art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej znosi się samorząd zawodowy urbanistów, a ust. 8 tego artykułu zawiera upoważnienie do rozstrzygnięcia przez sąd o przeznaczeniu majątku likwidowanego samorządu, w przypadku niepodjęcia przez Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Izby Urbanistów, w określonym terminie, uchwały o przeznaczeniu tego majątku.

Wprowadzone przez ustawę deregulacyjną zmiany należy skonfrontować ze wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli. Pierwszym z nich jest, wywodzona z art. 2 Konstytucji, zasada proporcjonalności. Wnioskodawcy stwierdzają, że całkowite otwarcie zawodu urbanisty, który będą mogły wykonywać wszystkie osoby, bez względu na posiadane kwalifikacje, oraz likwidacja samorządu zawodowego, odgrywającego ważną rolę w zapewnieniu należytej jakości wykonywania tego zawodu, narusza interes publiczny i pozostaje w sprzeczności z zasadą proporcjonalności.

Z analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że zasada proporcjonalności stanowiła kryterium oceny ingerencji ustawodawcy w sferę praw i wolności jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Wskazuje się, że wówczas „tekstowym oparciem dla zasady proporcjonalności stała się zasada demokratycznego państwa prawnego” (L. Garlicki, uwagi do art. 31, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, tom III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 28). Co więcej, wydobywanie przez Trybunał analizowanej zasady z klauzuli państwa prawnego sprawiło, że już w 1997 r. można było w niej dostrzec „ustabilizowany element państwa prawnego”. Ta stabilizacja znalazła potwierdzenie w brzmieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ustawodawca, sytuując zasadę proporcjonalności w tym przepisie, potwierdził jednoznacznie, że ma ona wyznaczać zakres dopuszczalnej ingerencji władz publicznych w wolności i prawa jednostki. Wyznaczanie to odbywa się przez stosowanie trójstopniowego testu proporcjonalności.

Mimo konstytucjonalizacji zasady proporcjonalności w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej jedną z podstaw jej obowiązywania wciąż pozostaje art. 2 Konstytucji i wyrażona w nim zasada demokratycznego państwa prawnego. „[N]ależy jednak wyraźnie zaakcentować, że wywodzenie zasady proporcjonalności z art. 2 Konstytucji winno odnosić się przede wszystkim do konstytucyjnych wolności i praw” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7).

Dlatego też z faktu zakotwiczenia zasady proporcjonalności w art. 2 Konstytucji, po wyciągnięciu zasady państwa prawnego „przed nawias” pozostałych regulacji Konstytucji, nie można wyprowadzać prostego wniosku, że taka treść zasady proporcjonalności, jaka charakteryzuje relację między władzą publiczną a jednostką (trójelementowy test proporcjonalności), będzie adekwatna do oceny regulacji dotyczących zasad wykonywania danego zawodu i funkcjonowania samorządu zawodowego.

Zarzut braku proporcjonalności oparty na naruszeniu tylko art. 2 Konstytucji może dotyczyć nierzetelnego, niezrozumiale intensywnego działania ustawodawcy, korzystającego ze swej swobody regulacyjnej (takie jest uzasadnienie zarzutu w rozpatrywanym wniosku), jednak wtedy będzie oceniany bez nawiązania do wkroczenia w podmiotowe prawo konstytucyjne (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26).

Pierwszą wskazaną przez Wnioskodawców płaszczyzną naruszenia zasady proporcjonalności jest nadmierne otwarcie zawodu urbanisty. Porównanie grup podmiotów, które były uprawnione do wykonywania tego zawodu na podstawie przepisów obowiązujących poprzednio, z tymi, które posiadają takie uprawnienia na mocy przepisów aktualnych, wskazuje, że formułowane przez Wnioskodawców zastrzeżenia nie są trafne.

Na stronie 11 i 12 niniejszego stanowiska zawarto wyszczególnienie grup osób, które zrzeszały izby urbanistów i które posiadały uprawnienia do

samodzielnego projektowania przestrzeni. Katalog osób uprawnionych obecnie do sporządzania projektów planów zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawarty jest w art. 5 u.p.z.p. (w brzmieniu określonym w art. 8 ustawy deregulacyjnej).

W stosunku do katalogu osób zrzeszanych w poprzednim stanie prawnym przez izby urbanistów, zrezygnowano z wymogu doświadczenia zawodowego zdobytego w czasie dwuletniej pracy związanej z gospodarką przestrzenną w odniesieniu do posiadaczy dyplomu ukończenia studiów wyższych o kierunkach architektura, urbanistyka lub gospodarka przestrzenna, a także z konieczności posiadania trzyletniego doświadczenia zawodowego i złożenia egzaminu ze znajomości przepisów prawnych dotyczących gospodarki przestrzennej oraz praktycznego zastosowania wiedzy w zakresie urbanistyki przez posiadających dyplom ukończenia innych studiów, uzupełnionych studiami podyplomowymi z zakresu planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej.

Sporządzenie projektów decyzji o: ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 50 u.p.z.p.), ustaleniu warunków zabudowy (art. 60 u.p.z.p.), ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu (art. 10 ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu gazu) oraz ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej (art. 54 ustawy o wspieraniu rozwoju) przed nowelizacją mogło być powierzone osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego urbanistów lub architektów. Obecnie prawo sporządzenia projektów takich decyzji przysługuje osobie, o której mowa w art. 5 u.p.z.p., albo osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego architektów posiadającej uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej albo uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności architektonicznej.

Analiza zmian wprowadzonych ustawą deregulacyjną – w odniesieniu do wykonywania zawodu urbanisty – prowadzi do wniosku, że złagodzenie wymagań sprowadza się do rezygnacji z wymogu posiadania doświadczenia zawodowego oraz z konieczności zdawania egzaminu przez osoby uzupełniające odpowiednimi studiami podyplomowymi posiadane wykształcenie.

Odstąpienie od kryterium posiadania doświadczenia zawodowego ułatwia wejście na rynek pracy osobom młodym, dopiero kończącym studia. Przy uwzględnieniu poziomu bezrobocia wśród tej grupy pracowników – nie tylko w Polsce, ale również na całym obszarze Unii Europejskiej – zmniejszenie poziomu regulacji umożliwi tym osobom podjęcie pracy w danym zawodzie. Rezygnacja z wymogu posiadania odpowiedniego doświadczenia zawodowego i przyznanie uprawnień do sporządzania wymienionych projektów planów lub decyzji osobom mającym określone wyższe wykształcenie realizuje cele założone przed ustawą deregulacyjną i nie może być traktowana jako ingerencja nadmierna, będąca wynikiem nadużycia swobody ustawodawcy.

Za taką nie może być również uznane odstąpienie od organizowania egzaminów dla osób uzupełniających wymagane wykształcenie poprzez studia podyplomowe. Jak wynika z danych przytoczonych w uzasadnieniu projektu ustawy deregulacyjnej, w okresie 10 lat do egzaminów takich przystąpiło zaledwie 20 osób i 15 z nich uzyskało uprawnienia urbanisty. Ta droga dostępu do zawodu urbanisty była więc całkowicie marginalna.

Wobec utrzymania wymogu posiadania dyplomu ukończenia określonych studiów wyższych lub podyplomowych przez osoby wykonujące zadania urbanisty nie można zgodzić się z zawartą w analizowanym wniosku tezą, jakoby zawód ten mogły wykonywać wszystkie osoby, bez względu na kwalifikacje. Wprowadzona zmiana w dostępie do zawodu urbanisty sprzyja realizacji wolności wykonywania zawodu, prowadzi do realizacji celu w postaci ułatwienia młodym absolwentom wyższych uczelni wejścia na rynek pracy, a poprzez utrzymanie kryterium posiadania adekwatnego wyższego wykształcenia

zabezpiecza też cel publiczny, jakim jest zagwarantowanie wykonywania czynności planistycznych przez osoby legitymujące się określonym poziomem wiedzy. Efekty nowelizacji pozostają w odpowiedniej proporcji do zmiany statusu dotychczasowych członków izb urbanistów.

Drugą wskazaną przez Wnioskodawców płaszczyzną naruszenia zasady proporcjonalności jest likwidacja samorządu zawodowego urbanistów, która pozostawi wykonywanie zadań ustawowych z zakresu urbanistyki poza jakąkolwiek kontrolą.

Niewątpliwie samorzady zawodowe spełniają istotną rolę, prowadząc m.in. postępowania zmierzające do nadania uprawnień zawodowych oraz postępowania w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej. Mogą one również przyczyniać się do poprawy jakości i rzetelności świadczonych usług.

Tym niemniej ustawa deregulacyjna, poprzez utrzymanie kryterium odpowiedniego wykształcenia, stwarza gwarancje, by projekty dokumentów planistycznych oraz wyszczególnionych decyzji były przygotowywane przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje. Ustawodawca, dostrzegając wagę działań wchodzących w zakres czynności dokonywanych przez urbanistów, zastrzegł, że nie będą one mogły być wykonywane przez każdego, lecz tylko przez te osoby, które będą spełniały prawnie określone wymogi dotyczące kierunkowego wykształcenia. Nie można również tracić z pola widzenia faktu, że urbanisci sporządzają jedynie projekty wskazanych planów lub decyzji. W przypadku, gdy nie będą one spełniały wymagań prawnych i oczekiwań organów zlecających, projekty takie nie nabiorą mocy prawnej, a tacy usługodawcy nie znajdą miejsca na rynku pracy.

Likwidacja samorządu zawodowego urbanistów nie pozbawia przy tym możliwości zrzeszania się członków tej grupy zawodowej w formie stowarzyszenia, związku lub towarzystwa urbanistów, które może wydawać stosowne rekomendacje lub certyfikaty potwierdzające jakość świadczonych usług. W większości państw europejskich (poza Rumunią) urbanisci działają w

zrzeszeniach, których formę prawną należałoby przyrównać do polskich stowarzyszeń. Organizacje te nie są samorządem, ponieważ zawód ten można wykonywać nie będąc ich członkiem – przy czym samo członkostwo jest bardzo prestiżowe, a tym samym popularne (zob. opinia do druku senackiego nr 611/VIII kadencja, opublikowana na stronie: http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/komisje/2014/kgn/materialy/160_11.pdf).

Ustawodawca, dążąc do zmniejszenia regulacji rynku pracy i chcąc zrealizować cel społeczny, jakim jest zwiększenie dostępności do tego rynku, zwłaszcza dla ludzi młodych, zagrożonych największym bezrobociem, może poświęcić inne dobro, jakim jest istnienie samorządu zawodowego sprawującego kontrolę nad jakością wykonywanych usług. Decyzja taka mieści się w dopuszczalnym zakresie działania władzy i nie narusza zasady proporcjonalności.

Dla wykazania prawidłowości działań ustawodawcy można dodatkowo wspomnieć, że w Polsce w 2011 roku było 380 zawodów regulowanych, co dawało nam pierwsze miejsce w Europie pod względem ilości takich zawodów. Dla porównania, Niemcy ograniczają dostęp do 152 zawodów, Francja do 150, Holandia do 134, a Estonia jedynie do 47 zawodów (zob. Raport Fundacji Republikańskiej *Zawody regulowane, aktualny stan prawny i propozycje zmian*, Wrzesień 2011, opubl. na stronie: <http://republikanie.org/raport-zawody-regulowane-aktualny-stan-prawny-i-propozycje-zmian/>). W związku z tym za społecznie akceptowane należy uznać podjęcie przez prawodawcę prac zmieniających ten niekorzystny stan prawny.

W stosunku do tego samego kręgu przepisów ustawy deregulacyjnej Wnioskodawcy formułują zarzut naruszenia zasady ochrony praw nabytych. Naruszenie to dotyczy dwóch aspektów. Po pierwsze – indywidualnego prawa do wykonywania zawodu. Wnioskodawcy stwierdzają, że w tym zakresie dochodzi do nieproporcjonalnego pozytywnego działania ustawodawcy polegającego na dopuszczeniu na nierównych warunkach do korzystania z

prawa do wykonywania zawodu urbanisty przez osoby, które nie będą musiały spełniać wcześniej wymaganych kryteriów do uzyskania wpisu na listy członków prowadzone przez izby urbanistów. W ten sposób dochodzi do uszczuplenia prawa członków tych izb. Po drugie – kolektywnego prawa do posiadania samorządu zawodowego.

Uwzględniając dotychczasowy, ukształtowany dorobek orzecznicy Trybunału Konstytucyjnego, wskazać należy, że zasada ochrony praw nabytych:

1) zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym;

2) dotyczy przysługujących już określonym osobom praw podmiotowych, przy czym bez znaczenia jest, czy prawa te zostały nabyte na podstawie indywidualnego aktu organu władzy, czy wprost na podstawie ustawy (z chwilą spełnienia określonych w niej przesłanek);

3) nie jest równoznaczna z zakazem zmiany przez ustawodawcę przepisów określających sytuację prawną osoby w zakresie, w jakim sytuacja nie wyraża się w przysługującym tej osobie prawie podmiotowym, aczkolwiek w pewnych przypadkach ochroną wynikającą z omawianej zasady objęte są również tzw. prawa tymczasowe (ekspektatywy);

4) nie ma charakteru absolutnego, tj. nie wyklucza stanowienia regulacji, które znoszą lub ograniczają prawa podmiotowe, jednak prawodawca cofając lub ograniczając prawa nabyte musi spełnić szereg warunków, których dopuszczalność badana z punktu widzenia tego: a) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w wartościach konstytucyjnych, b) czy nie istnieje możliwość realizacji danej wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, c) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także d) czy prawodawca podjął niezbędne działania

mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji;

5) chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne, nie obejmuje zaś takich dziedzin życia i sytuacji, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe;

6) poza gwarancjami nienaruszalności pozostawia prawa nabyte niesłusznie lub niegodziwie, a także prawa niemające oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego (zob. wyrok z dnia 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 42 i powołane tam wyroki).

Dokonując oceny słuszności przedstawionego we wniosku zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych stwierdzić należy, że zakwestionowane przepisy ustawy deregulacyjnej nie prowadzą do pozbawienia ani do uszczuplenia prawa wykonywania zawodu przez dotychczasowych członków izb urbanistów. Osoby te, identycznie zresztą jak wykonawcy innych profesji, nie mogły oczekiwać, że przepisy określające prawo dostępu do zawodu nigdy nie ulegną zmianie. Wymagania w tym zakresie ulegały ewolucji. Inne były w ustawie z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym oraz w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (wymagania te uszczegółowiono w aktach wykonawczych do tych ustaw). Zmianom podlegały także kryteria wpisu do izb urbanistów na podstawie ustawy o samorządach zawodowych. Nie ma więc podstaw do traktowania niezmienności warunków dostępności do wykonywania konkretnego zawodu jako ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej.

Rezygnacja z niektórych kryteriów dopuszczalności wykonywania zawodu nie prowadzi również do pogorszenia szans osób pracujących wcześniej w danej profesji, choć, w przypadku napływu większej liczby pracowników,

może oczywiście skutkować większą konkurencyjnością, prowadzić do obniżenia stawek wynagrodzenia. Mimo tego szanse na wykonywanie dotychczasowego zawodu nie ulegają zmniejszeniu.

W odniesieniu do drugiego wskazanego przez Wnioskodawców aspektu naruszenia zasady ochrony praw nabytych, zauważyć należy, że treść art. 17 ust. 1 Konstytucji wyraźnie sugeruje daleko idącą swobodę ustawodawcy, jeśli chodzi o podjęcie decyzji o utworzeniu samorządu zawodowego, co wynika z użycia w tym przepisie sformułowania „w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe”. Jest to zatem suwerennym rozstrzygnięciem ustawodawcy, a Konstytucja nie formułuje prawa do samorządu zawodowego (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 99).

Z powyższych względów – zarówno w pierwszym, jak i drugim aspekcie – zaskarżone przepisy nie prowadzą do naruszenia słusznie nabytych przez urbanistów jakichkolwiek praw podmiotowych.

Dlatego istnieją podstawy do przyjęcia, że art. art. 5 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 4, pkt 5 lit. c, pkt 6, pkt 7, pkt 8 lit. b, c, d, e, pkt 10, pkt 11, pkt 12, pkt 13, pkt 14 lit. a, pkt 15 lit. b, c, pkt 16, pkt 17, pkt 18, pkt 19 lit. a, pkt 20, pkt 21, pkt 22, pkt 23 i pkt 24 w związku z art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej – w zakresie określonym w punkcie 1 *petitum* niniejszego stanowiska – oraz art. 8, art. 17 i art. 20 ustawy deregulacyjnej – w zakresie wskazanym w punkcie 2 *petitum* niniejszego stanowiska – są zgodne z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności oraz zasadą ochrony praw nabytych.

W drugim i czwartym punkcie *petitum* wniosku Wnioskodawcy formułują zarzut niezgodności art. 5 pkt 4 i art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej z art. 17 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. W tej części Wnioskodawcy podnoszą, że zawód urbanisty jest zawodem zaufania publicznego i w związku z tym ustawodawca jest obowiązany utworzyć dla niego samorząd. Zniesienie takiego

samorządu prowadzi natomiast do nierównego traktowania urbanistów w stosunku do pozostałych zawodów zaufania publicznego, a zwłaszcza wobec architektów i inżynierów budownictwa.

W art. 5 ust. 4 ustawy deregulacyjnej podano nowe brzmienie art. 3 i art. 4 ustawy o samorządach zawodowych. Przepisy te obecnie odnoszą się do samorządu zawodowego architektów i inżynierów budownictwa. Art. 5 ust. 4 ustawy deregulacyjnej nie normuje kwestii związanych z istnieniem samorządu urbanistów i nie stanowi o jego zniesieniu. Dlatego w przypadku tego przepisu art. 17 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli.

O zniesieniu samorządu zawodowego urbanistów stanowi art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej. Dla oceny słuszności zarzutu formułowanego względem tego przepisu w świetle art. 17 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji kluczowe jest rozstrzygnięcie zasadności zaliczenia zawodu urbanisty do kategorii zawodów zaufania publicznego.

Pojęcie zawodu zaufania publicznego jest specyficznym polskim tworem i nie jest znane w innych krajach europejskich. W Polsce zostało wprowadzone przez art. 17 Konstytucji, który wiąże wykonywanie zawodu zaufania publicznego z istnieniem samorządu zawodowego. Do zawodów zaufania publicznego zalicza się profesje polegające na wykonywaniu zadań o szczególnym charakterze z punktu widzenia zadań publicznych i z troski o realizację interesu publicznego. Roboczo przyjmuje się, że zawody te są bliskie, choć nie tożsame, z wolnymi zawodami. Nie wszyscy przedstawiciele wolnych zawodów zrzeszeni są w samorządach zawodowych, a więc nie są oni przedstawicielami zawodu zaufania publicznego. Istnieją również zawody niebędące zawodami zaufania publicznego, a które są zorganizowane w korporacje. Obecnie w polskim systemie prawnym obowiązują uregulowania rangi ustawowej powołujące samorzady zawodowe następujących zawodów zaufania publicznego:

a) samorządy reprezentujące zawody prawnicze i związane z wykonywaniem prawa: samorząd adwokatów, radców prawnych, notariuszy, komorników oraz kuratorów sądowych;

b) samorządy reprezentujące zawody medyczne i pokrewne: samorząd lekarzy, lekarzy weterynarii, aptekarzy, pielęgniarek i położnych, diagnostów laboratoryjnych oraz psychologów;

c) samorządy reprezentujące zawody powstałe w wyniku rozwoju gospodarki rynkowej: samorząd biegłych rewidentów, doradców podatkowych oraz rzeczników patentowych;

d) samorządy reprezentujące zawody związane z pełnieniem funkcji w budownictwie i w projektowaniu przestrzeni: samorząd architektów oraz inżynierów budownictwa (zob. A. Krasnodębski, *Zawody zaufania publicznego, zawody regulowane oraz wolne zawody. Geneza, funkcjonowanie i aktualne problemy*, Biuro Analiz i Dokumentacji, Opracowania Tematyczne, OT – 625, Kancelaria Senatu, Listopad 2013, s. 3 i 15).

Rola i znaczenie zawodów zaufania publicznego były już przedmiotem wielu wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Celowe jest więc przypomnienie oraz potwierdzenie aktualności adekwatnych dla niniejszej sprawy też sformułowanych we wcześniejszych orzeczeniach (por. przede wszystkim wyroki z dnia: 7 maja 2002 r., sygn. SK 20/00, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 29; 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9 oraz 2 lipca 2007 r., sygn. K 41/05, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 72).

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 określone 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.

„Zawody zaufania publicznego” wykonywane są – zgodnie z ich konstytucyjnym określeniem – w sposób założony i społecznie aprobowany, o ile ich wykonywaniu towarzyszy **realne „zaufanie publiczne”**. 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.

Podobne definicje zawodu zaufania publicznego formułowali przedstawiciele doktryny, dodając, że do cech charakteryzujących te zawody należy uznawanie powierzonych informacji osobistych i dotyczących życia prywatnego osób korzystających z ich usług za tajemnicę zawodową, którą wykonujący zawód obowiązany jest chronić. Osoby dysponujące taką tajemnicą – w wypadku możliwości naruszenia istotnych dóbr jednostki w razie jej ujawnienia – powinny być objęte immunitetem zwalniającym je od odpowiedzialności karnej za nieujawnienie informacji. Ponadto potrzebny jest

szerszy niż w innych formach samorządu nieterytorialnego zakres władztwa publicznego, którym dysponowałyby korporacje osób wykonujących zawody zaufania publicznego, sprawując konstytucyjną pieczę, pozwalającą na dokładniejszą kontrolę i stosowanie większego zestawu sankcji (zob. m.in. P. Sarnecki, *Opinia w sprawie wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sejmowy nr 2/2001, s. 75 – 76; P. Sarnecki, *W sprawie znaczenia konstytucyjnego określenia „zawód zaufania publicznego” (art. 17 ust. 1 Konstytucji)*, Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn nr 5/2000, s. 31 – 32).

Nadanie pewnym zawodom charakteru zawodów zaufania publicznego oznacza, w rozumieniu Konstytucji, ustawową 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. Podstawą włączenia określonego zawodu do kategorii zawodu zaufania publicznego powinno być zawsze uznanie, że nałożenie owych ograniczeń nie następuje w celu stworzenia określonej grupie zawodowej przywilejów, lecz ma służyć interesowi publicznemu, a zakres ograniczeń winien być odpowiedni do ochrony tego interesu.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji, od decyzji ustawodawcy (tj. Sejmu i Senatu) zależy nadanie danemu zawodowi w drodze ustawy statusu zawodu zaufania publicznego i wykreowanie samorządu tego zawodu. Od decyzji ustawodawcy zależy ponadto wyposażenie wykreowanych samorządów zawodowych w konstytucyjną gestię sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 45 oraz 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 149).

Konstytucja w art. 17 ust. 1, przewidując samorząd zawodowy, określa podstawowe warunki jego tworzenia. W świetle zasady jedności Konstytucji, wykładnia tego przepisu musi jednak uwzględniać także i inne normy

konstytucyjne. Prawodawca konstytucyjny, posługując się w art. 17 ust. 1 formułą „można tworzyć”, kładzie nacisk na swobodę ustawodawcy wykreowania samorządu zawodowego. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 marca 2012 r., sygn. K 3/10, „[s]woboda ustawodawcy w tym zakresie 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. Ustawodawca, tworząc samorząd zawodowy, musi ustanawiać rozwiązania zapewniające ochronę przed wykorzystywaniem tej instytucji dla realizacji interesu danej grupy zawodowej kosztem dobra wspólnego.

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, 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” (OTK ZU nr 3/A/2012, poz. 25).

W uzasadnieniu projektu ustawy o samorządach zawodowych stwierdzono, że zawody architektów, inżynierów budownictwa i urbanistów należy „postrzegać jako” zawody zaufania publicznego. Teza ta nie została rozwinięta i poparta pogłębioną argumentacją.

Natomiast w uzasadnieniu projektu ustawy deregulacyjnej podkreślono – odwołując się m.in. do treści wyroków Trybunału Konstytucyjnego – wątpliwości co do możliwości zaliczenia zawodu urbanisty w poczet zawodów zaufania publicznego i uznano, że nie ma wystarczających przesłanek do zaliczenia samorządu zawodowego urbanistów do tych wskazanych w art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Badanie specyfiki zawodu urbanisty prowadzi do wniosku, że nie spełnia on większości – sformułowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i przez przedstawicieli doktryny – kryteriów zaliczenia do zawodu zaufania publicznego.

Po pierwsze, nie polega on na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich i nie wiąże się z przyjmowaniem informacji dotyczących życia publicznego. Urbaniści nie są również objęci immunitetem zwalniającym od odpowiedzialności karnej za nieujawnienie takich informacji. Klientem urbanisty jest organ administracji, na zlecenie którego przygotowywane są projekty odpowiednich planów lub decyzji. Sporządzone przez urbanistów projekty nie mają mocy wiążącej i mogą być podstawą ostatecznych rozstrzygnięć dopiero po przeprowadzeniu wszystkich procedur ustanowionych w ustawach szczegółowych. Oczywiście sporządzając projekty urbanisci muszą kierować się potrzebą ochrony wielu wartości, takich jak: środowisko naturalne,

dziedzictwo narodowe, bezpieczeństwo publiczne, zdrowie i warunki życia ludzi czy też ład przestrzenny, a przyjęte w projektach rozwiązania mają znaczenie dla wielu właścicieli nieruchomości, lecz fakt ten nie może mieć przesądzającego znaczenia dla zaliczenia tego zawodu do kategorii zawodów zaufania publicznego. Podobnie jak podejmowanie ważnych w wymiarze publicznym czynności zawodowych, wymagających profesjonalnego przygotowania i dyskrecji.

Po drugie, wykonywanie tego zawodu nie jest związane z koniecznością uzyskania szczegółowej specjalizacji (aplikacji) i można w nim pracować po skończeniu studiów wyższych w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej, a także po ukończeniu dowolnych innych studiów wyższych uzupełnionych wskazanymi studiami podyplomowymi.

Po trzecie, wykonywaniu tego zawodu nie towarzyszy realne zaufanie publiczne. Jak wynika z raportu przygotowanego dla Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa przez Research International Pentor, jedynie 1% badanych kojarzy spontanicznie (bez podpowiedzi ze strony ankietera) zawód urbanisty z zawodem zaufania publicznego. Odpowiedzi na pytanie dotyczące słuszności przyznania poszczególnym zawodom takiego statusu wykazały, że najmniejszą zasadność dostrzeżono w przypadku urbanistów – 38% (zob. *Zawody zaufania publicznego w świadomości Polaków*, Warszawa, marzec 2008, raport opublikowany na stronie: https://www.piib.org.pl/pliki/rozne/zawody_zaufania_publicznego_w_swiadomosci_polakow_120308.pdf).

Okoliczności powyższe wskazują, że przepis art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej realizuje mieszczącą się w zakresie swobody ustawodawcy prerogatywę zarówno do nadania, jak i do cofnięcia danemu zawodowi w drodze ustawy statusu zawodu zaufania publicznego oraz do wykreowania lub zniesienia samorządu tego zawodu. Przy uznaniu zawodu urbanisty za nienależący do grupy zawodów zaufania publicznego brak jest przesłanek do

tworzenia, w oparciu o art. 17 ust. 1 Konstytucji, samorządu zawodowego sprawującego pieczę nad należyтым wykonywaniem tego zawodu.

Zawody architekta, inżyniera budownictwa oraz urbanisty posiadają odmienną specyfikę i inne są kryteria umożliwiające ich wykonywanie. W szczególności architekci i inżynierowie budownictwa mogą wiele zleceń wykonywać na potrzeby indywidualnych klientów, a następnie sprawować nadzór nad procesem powstawania obiektów budowlanych. Mimo że architekci mogą również wykonywać niektóre czynności przypisane urbanistom, to w odniesieniu do tworzenia lub znoszenia samorządów zawodowych tych profesji – z uwagi na wskazane odmienności – nie istnieje relewantna cecha wspólna, wymagająca identycznego potraktowania w tym przedmiocie architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów. Nie jest nią zwłaszcza przynależność do kategorii zawodów zaufania publicznego.

Dlatego zniesienie samorządu zawodowego urbanistów i pozostawienie samorządów architektów oraz inżynierów budownictwa nie narusza zasady równości. Tym samym, art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej jest zgodny z art. 17 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Wnioskodawców, likwidacja samorządu urbanistów ma również skutek w płaszczyźnie majątkowej. Zarzut w tym zakresie sformułowany został w punkcie trzecim *petitum* wniosku. W ocenie Wnioskodawców, możliwość orzeczenia przez sąd o przeznaczeniu majątku likwidowanego samorządu na określony cel społeczny jest sprzeczna nie tylko z art. 21 ust. 2 Konstytucji, ale przekracza również swą intensywnością dyspozycję art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Zgodnie z art. 29 ustawy deregulacyjnej, czynności likwidacyjne w stosunku do znoszonego samorządu zawodowego urbanistów podejmują organy samorządu. Do czynności tych należy w szczególności: zakończenie interesów bieżących, ściągnięcie wierzytelności, wypełnienie zobowiązań oraz

upłynnięcie majątku samorządu. Za wyjątkiem upłynnienia majątku, pozostałe czynności likwidacyjne powinny zostać zakończone w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy deregulacyjnej. W terminie kolejnych 30 dni Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Izby Urbanistów, zwołany przez Krajową Radę Izby Urbanistów, zobowiązany jest podjąć uchwałę o przeznaczeniu majątku samorządu zawodowego urbanistów. O treści uchwały niezwłocznie należy poinformować ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

Dopiero w przypadku niewykonania obowiązku w postaci podjęcia uchwały o przeznaczeniu majątku samorządu zawodowego urbanistów i poinformowania o jej treści właściwego ministra, ten ostatni złoży do Sądu Okręgowego w Warszawie wniosek o przeznaczenie majątku samorządu. Na podstawie art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej sąd orzeka o przeznaczeniu tego majątku na określony cel społeczny.

Pierwszym ze wskazanych w tym punkcie wniosku wzorców kontroli jest art. 21 ust. 2 Konstytucji. Uzależnia on dopuszczalność wywłaszczenia od spełnienia przesłanki jego dokonania na cel publiczny i od wypłaty słusznego odszkodowania. Pojęcie „celu publicznego” jest w zamierzony sposób niedookreślone, bo tylko w takiej formule można uwzględnić złożone sytuacje praktyki życia społecznego. Oceny dochowania przesłanki „celu publicznego” należą nie tylko do organu dokonującego aktu wywłaszczenia, ale także do sądów oceniających legalność i konstytucyjność tego aktu. Powiązanie wywłaszczenia z wypłatą słusznego odszkodowania odróżnia je od innych ograniczeń praw majątkowych, bo te ostatnie nie zawsze wymagają kompensacji. Pojęcie „słusznego” odszkodowania odnosi się do jego wymiaru.

Dodatkową przesłanką dopuszczalności wywłaszczenia jest niezbędność jego dokonania. Art. 21 ust. 2 Konstytucji nie formułuje tego wprawdzie w sposób wyraźny, ale skoro posługuje się określeniem „jedynie wówczas”, to kryje w sobie przeświadczenie o wyjątkowości tej ingerencji we własność.

Przepis ten odczytywać należy w powiązaniu z innymi postanowieniami konstytucyjnymi, przede wszystkim z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3. Wszędzie tam, gdzie unormowania tego artykułu nie są odmienne treściowo od unormowań art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, należy stosować także te przepisy (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 21, [w:] *Konstytucja ...*, *op. cit.*, tom III, s. 15 – 16).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia obejmuje stany spełniające łącznie następujące warunki:

- wywłaszczenie jest szczególną formą ingerencji w sferę własności, dopuszczalną jedynie gdy w grę wchodzi cel publiczny, którego nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych,

- wywłaszczenie następuje zawsze z inicjatywy podmiotu publicznego, na rzecz którego przechodzi własność lub inne prawo majątkowe,

- wywłaszczenie następuje aktem indywidualnym, obejmującym konkretną nieruchomość, na rzecz konkretnego podmiotu, w postępowaniu administracyjnym,

- wywłaszczenie następuje na rzecz podmiotu publicznego wbrew woli właściciela prywatnego i polega na ograniczeniu bądź odjęciu w całości prawa własności lub innego prawa majątkowego,

- cel (interes) publiczny należy rozumieć wyłącznie jako dobro ogółu, czyli całego narodu lub społeczności regionalnej, a wywłaszczenie następuje w interesie uwłaszczanego podmiotu publicznego (bezpośrednio) oraz w interesie całego narodu lub społeczności regionalnej (pośrednio),

- wywłaszczenie połączone jest z jednoczesnym wypłaceniem wywłaszczonemu słusznego odszkodowania, określonego przez przepisy wywłaszczeniowe” (cytat z komunikatu po rozprawie z dnia 23 września 2014 r., w sprawie o sygn. SK 7/13, opublikowanego na stronie: <http://trybunal.gov.pl/rozprawy/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/7110->

ograniczenie-korzystania-z-prawa-wlasnosci-w-zakresie-zasad-zwrotu-wywlaszczonej-nieruchomosci).

Na tle art. 21 ust. 2 Konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wątpliwości interpretacyjne wywołuje zagadnienie, czy pojęcie wywłaszczenia z art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej dotyczy wszelkich wypadków przymusowego pozbawienia lub odjęcia własności prywatnej na cel publiczny, tj. bez względu na formę tego odjęcia. Brzmienie art. 21 ust. 2 Konstytucji nie przesądza, czy chodzi o pozbawienie indywidualnego prawa majątkowego w drodze aktu indywidualnego, czy też wywłaszczenie może następować w drodze aktu generalnego (tzw. wywłaszczenie *ex lege*).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się z jednej strony, że wywłaszczenie na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji powinno być ujmowane szeroko, a więc jako wszelkie w zasadzie pozbawienie lub ograniczenie przysługującego podmiotowi prawa własności, bez względu na formę tego odjęcia (por. wyrok z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K. 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87). Jednocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny przyznaje, że rozszerzanie zakresu pojęcia „wywłaszczenie” na każdy wypadek pozbawienia własności prywatnej budzi poważne wątpliwości. To znaczy, że nieuprawnione jest definiowanie konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia jako każdego przymusowego pozbawienia własności, w szczególności na podstawie aktu generalnego (zob. wyrok z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 135).

Własność, choć jest najsilniejszym prawem do rzeczy, o wyjątkowym znaczeniu ekonomicznym i ustrojowym, nie jest jednak prawem absolutnym i może podlegać ograniczeniom. Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Przepis ten ma podwójną wymowę. Dopuszcza ograniczenia prawa własności, a jednocześnie je limituje, ustanawia dla nich bariery. W odróżnieniu od pozostałych jednostek redakcyjnych art. 64

Konstytucji, ust. 3 odnosi się jedynie do własności, pomijając inne prawa majątkowe i prawo dziedziczenia. Fakt ten należy interpretować nie jako szczególne dozwoleństwo na uszczuplenie prawa własności w porównaniu do innych praw majątkowych, lecz jako dodatkową gwarancję konstytucyjną ochrony tego prawa (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2012 r., sygn. P 15/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 77).

Analiza zakwestionowanego przez Wnioskodawców przepisu art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej, w świetle pozostałych przepisów określających wykonywanie czynności likwidacyjnych przez organy samorządu zawodowego urbanistów, prowadzi do wniosku, że skutek zastosowania tego przepisu istotnie odbiega od konstytucyjnej definicji wywłaszczenia. Przede wszystkim brak jest w konstrukcji art. 29 ust. 8 ustawy deregulacyjnej – pierwotnej, władczej woli podmiotu publicznoprawnego do przejęcia własności prywatnej. Ponadto orzeczenie przez sąd o przeznaczeniu majątku samorządu nie zmierza do osiągnięcia konkretnego celu publicznego, którego nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych. Do przeznaczenia tego majątku nie dochodzi również wbrew woli dotychczasowego właściciela. W rzeczywistości bowiem dotychczasowy właściciel, czyli samorząd zawodowy urbanistów, ma możliwość zadysponowania majątkiem zgodnie z własną wolą w terminie do 30 dni po zakończeniu czynności likwidacyjnych. Jedynie w przypadku, gdy w tym terminie Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Izby Urbanistów nie zdecyduje o sposobie rozdysponowania pozostałego majątku, stosowną decyzję może podjąć sąd. Nie dochodzi do niej jednak wbrew woli dotychczasowego właściciela, ale wobec braku wyrażenia przez niego jakiegokolwiek woli i zlikwidowania osoby prawnej będącej właścicielem. Sytuację taką można porównać do wyzbycia się własności rzeczy ruchomej poprzez jej porzucenie. Orzeczenie sądu o przeznaczeniu majątku ma na celu uregulowanie stanu prawnego pozostawionych składników majątkowych w okoliczności, gdy brak jest dotychczasowego właściciela i nie pozostawił on wiążących dyspozycji

dotyczących tego majątku. Przy uwzględnieniu faktu zakończenia działalności przez samorząd zawodowy i przy braku jego następców prawnych nie jest też możliwe przyznanie odszkodowania za rozdysponowywany przez sąd majątek.

Zakwestionowana przez Wnioskodawców instytucja nie mieści się w konstytucyjnym pojęciu wyłączenia i nie prowadzi do ograniczenia prawa własności, lecz do przeznaczenia majątku, co do którego dotychczasowy właściciel odstąpił od rozdysponowania zgodnie z własną wolą. Dlatego wzorce kontroli z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji należy uznać za nieadekwatne.

W ostatnim punkcie *petitum* wniosku zarzucono nierówne traktowanie architektów przez dyspozycje art. 17 i art. 20 ustawy deregulacyjnej. Zgodnie z tymi przepisami, sporządzenie projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu gazu oraz regionalnej sieci szerokopasmowej powierza się osobie, która jest uprawniona do sporządzania projektów urbanistycznych na mocy znowelizowanych przez ustawę deregulacyjną przepisów, albo osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego architektów posiadającej uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej bądź uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności architektonicznej.

Wymienieni w tych przepisach architekci, aby uzyskać wpis na listę członków izby architektów, muszą mieć wcześniej odbytą trzyletnią praktykę. Wprowadzone natomiast przez ustawę deregulacyjną nowe wymagania wobec osób wykonujących projekty planistyczne nie zawierają kryterium w postaci odpowiedniej praktyki zawodowej.

W tym zakresie niewątpliwie dochodzi do różnicowania urbanistów i architektów. Dokonując oceny tego zróżnicowania, nie można jednak tracić z pola widzenia, że przyznane w zakwestionowanych przepisach uprawnienia do sporządzania projektów decyzji przysługują przedstawicielom odmiennych zawodów. W poprzednim stanie prawnym także różne były kryteria dotyczące

okresu wymaganego doświadczenia zawodowego, od których uzależniony był wpis na listę członków izby architektów i izby urbanistów. Nie można więc zasadnie twierdzić, że w przypadku przyznania uprawnień do wykonywania określonych czynności przedstawicielom różnych zawodów, również kryteria dostępu do tych profesji – dla zachowania zgodności z zasadą równości – muszą być jednakowe.

Art. 32 Konstytucji gwarantuje wszystkim równość wobec prawa. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie uznaje, że równość wobec prawa oznacza, iż „wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo” (orzeczenie z dnia 9 marca 1988 r., sygn. U. 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1). W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego cechą wspólną, decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów, może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenia jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, często więc ma ona relatywny charakter (por. np. orzeczenie z dnia 3 września 1996 r., sygn. K. 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33 oraz wyrok z dnia 21 września 1999 r., sygn. K. 6/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 117).

W analizowanym przypadku zakwestionowane normy prawne określają uprawnienia grup zawodowych architektów i urbanistów do sporządzania projektów wskazanych decyzji. Adresaci tych norm zostali potraktowani równo. Natomiast kwestia dostępu do tych zawodów i posiadania uprawnień potrzebnych do bycia architektem lub urbanistą pozostaje poza zakresem zaskarżonych przepisów. W tym obszarze brak jest relewantnej cechy wspólnej wymagającej ustanowienia identycznych kryteriów dostępności do zawodu, w tym odnoszących się do długości okresu praktyki zawodowej.

Dlatego art. 17 i art. 20 ustawy deregulacyjnej są zgodne z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego