



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 19/14
BAS-WPTK-2367/14

Warszawa, dnia 7 listopada 2014 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	07. 11. 2014
L.dz. L. zał.	

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku grupy posłów z 24 września 2014 r. (sygn. akt K 19/14), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. poz. 768) **jest zgodny** z art. 17 ust. 1 Konstytucji;
- 2) art. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 932 ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości utworzenia samorządu zawodowego urbanistów, **jest zgodny** z art. 17 ust. 1 Konstytucji;
- 3) art. 29 ust. 1 ustawy wymienionej w pkt 1 **jest zgodny** z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności oraz zasadą ochrony praw nabytych;
- 4) art. 1 ustawy wymienionej w pkt 2 w zakresie, w jakim określając materię regulacji, pomija organizację i zadania samorządu zawodowego urbanistów, a także prawa i obowiązki jego członków, **jest zgodny** z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności oraz zasadą ochrony praw nabytych;
- 5) art. 2 ustawy wymienionej w pkt 2 w zakresie, w jakim nie określa, na czym polega wykonywanie zawodu urbanisty, **jest zgodny**

- z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności oraz zasadą ochrony praw nabytych;
- 6) art. 3 ustawy wymienionej w pkt 2 w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości utworzenia samorządu zawodowego urbanistów, **jest zgodny** z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności oraz zasadą ochrony praw nabytych;
- 7) art. 6 ust. 1 ustawy wymienionej w pkt 2 w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie wyłącznie osobom wpisanym na listę członków izby samorządu zawodowego urbanistów, **jest zgodny** z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności oraz zasadą ochrony praw nabytych;
- 8) art. 29 ust. 8 ustawy wymienionej w pkt 1 **nie jest niezgodny** z art. 21 ust. 2 Konstytucji oraz **jest zgodny** z art. 64 ust. 3 Konstytucji;
- 9) art. 29 ust. 1 ustawy wymienionej w pkt 1 **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- 10) art. 3 ustawy wymienionej w pkt 2 w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości utworzenia samorządu zawodowego urbanistów, **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- 11) art. 10 ust. 2 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.) **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- 12) art. 54 ust. 6 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675 ze zm.) **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w pozostałym zakresie.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli w świetle *petitum* wniosku

1. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało zainicjowane wnioskiem grupy posłów (dalej: wnioskodawca) z 24 września 2014 r. (sygn. akt K 19/14). W *petitum* pisma inicjującego postępowanie jako przedmiot kontroli pierwszoplanowo wskazano całą ustawę z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. poz. 768; dalej: ustawa deregulacyjna albo u.d.), a w dalszej części doprecyzowano, iż: „w szczegółach niezgodność ta polega na tym, że: 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 ułatwianiu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych [...] są niezgodne z art. 2 Konstytucji RP, tj. wynikającymi z niego zasadami proporcjonalności oraz zasadą praw nabytych [...] art. 5 pkt 4 oraz art. 29 ust. 1 [ustawy deregulacyjnej – uwaga własna] są niezgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP; [...] art. 29 ust. 8 [ustawy deregulacyjnej – uwaga własna] jest niezgodny z art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP; [...] art. 5 pkt 4, art. 29 ust. 1, a także art. 17 oraz art. 20 [ustawy deregulacyjnej – uwaga własna] są niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP”. W uzasadnieniu wniosku nie został postawiony zarzut niekonstytucyjności całej ustawy, lecz przeprowadzono wywód mający wykazać podniesioną przez grupę posłów wadliwość poszczególnych przepisów ustawy deregulacyjnej.

Biorąc pod uwagę *petitum* wniosku oraz jego uzasadnienie, stwierdzić trzeba, że wnioskodawca nie wnosi o ocenę konstytucyjności całej ustawy, lecz wskazanych szczegółowo przepisów ustawy deregulacyjnej. Sejm odniesie się do tak określonego przedmiotu zaskarżenia.

2. Wskazane przez wnioskodawcę przepisy, które pragnie on poddać kontroli pod względem zgodności z art. 2 Konstytucji, są rozbudowane i odnoszą się do szerokiego spektrum zagadnień.

W przekonaniu Sejmu, konieczność synchronizacji uzasadnienia wniosku z jego *petitum*, a także okoliczności związane z upływem czasu i jego następstwami

dla obowiązywania ustawy deregulacyjnej, nakazują pewną modyfikację zakresu zaskarżenia. Ustalenie tego zakresu wymaga jednak uprzedniego omówienia zarzutów wnioskodawcy.

Istotą zarzutów postawionych zakwestionowanym przepisom jest niekonstytucyjność zniesienia zawodu regulowanego urbanisty oraz likwidacja samorządu zawodowego urbanistów. W związku z dereglamentacją (wyłączeniem zawodu z katalogu zawodów regulowanych) z tytułu oraz przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (dalej: dawna ustawa o samorządach zawodowych, d.u.s.z.) usunięto nie tylko termin „urbanista”, lecz także części regulacji odnoszące się do wykonywania zawodu urbanisty, a mianowicie związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej. Jak wskazuje wnioskodawca, ustawa deregulacyjna „dokonała uchylecia lub zmiany norm ustawowych dotyczących urbanistów, poprzez usunięcie słowa «urbanista» (w różnych kontekstach) z różnych norm prawnych lub całych treści niektórych norm. [...] 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” (wniosek, s. 5).

3. Niektóre zakwestionowane przez grupę posłów przepisy ustawy deregulacyjnej (art. 1 pkt 1, art. 5, art. 8, art. 13, art. 17 oraz art. 20) wprowadziły zmiany w: ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.; dalej: u.p.b.), ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 932 ze zm.); ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.; dalej: u.p.z.p.), ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.; dalej: u.z.p.), ustawie 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 z 24 kwietnia 2009 r.) oraz ustawie z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675 ze zm.; dalej: ustawa z 7 maja

2010 r.). Wnioskodawca inicjuje zatem kontrolę regulacji zmieniających i derogujących. Wszystkie zaskarżone przepisy weszły w życie 10 sierpnia 2014 r. (zob. art. 38 u.d.).

Utrwalony w polskiej teorii i praktyce model tworzenia prawa przyjmuje idealizacyjne założenie, że można wyodrębnić uporządkowany i stale aktualny zbiór obowiązujących przepisów (system prawa w znaczeniu formalnym). Zmiany w tym zbiorze dokonywane są w różny sposób, m.in. za pomocą przepisów uchylających lub zmieniających, przy czym – po pierwsze – przedmiotem zmian jest bezpośrednio sam zbiór lub jego konkretne elementy (przepisy lub grupy przepisów), po drugie – metoda dokonywania zmian powoduje, że za każdym razem zachodzi automatyczna aktualizacja zbioru (por. szerzej P. Radzewicz, *Przywrócenie mocy obowiązującej przepisu jako skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 37-41 oraz cytowana tam literatura i orzecznictwo). Zarysowany model, nazywany niekiedy techniką inkorporowania przepisów, opisuje strukturalne uwarunkowania nowelizacji oraz jej wpływ na kształt systemu prawa. Dlatego też ocenie konstytucyjności powinna podlegać zmiana normatywna dokonana przez przepis zmieniający, który zmaterializował się w przepisach ustaw podstawowych, a nie przepisy zmieniające ustawy deregulacyjnej. O ile trafna może się okazać kontrola konstytucyjności przepisów nowelizujących *per se*, kiedy jeszcze nie weszły one w życie (np. znajdują się w okresie *vacatio legis*), o tyle ocena ich zgodności w momencie, kiedy zaczęły już obowiązywać, a więc dokonały przekształcenia odpowiednich przepisów ustaw podstawowych, będzie czynnością skierowaną w stosunku do niewłaściwego przedmiotu.

Jeżeli Trybunał Konstytucyjny zdecyduje się na derogowanie przepisu nowelizującego, jako elementu niepodlegającego dalszemu stosowaniu, uchyli tym samym jednostkę redakcyjną tekstu prawnego pozostałą po akcie zmiany normatywnej, którą przepis ten już tylko symbolizuje. Uchylenie mocy obowiązującej przepisu nowelizującego nie wpływa na moc obowiązującą przepisu, któremu nadano nowe brzmienie. Również powszechnie akceptowana praktyka legislacyjna nie zna przypadków nowelizowania przepisów zmieniających (chyba że w okresie *vacatio legis*); co do zasady modyfikacjom poddawany jest tylko „pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany – tekst zmieniony” (zob. § 90 i § 91 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r.

w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”; Dz. U. Nr 100, poz. 908; dalej: z.t.p.; J. Stelina [w:] *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, red. J. Warylewski, Warszawa 2003, s. 356).

Trudno zatem doszukać się argumentów na obronę celowości kontrolowania co do *meritum* przez Trybunał Konstytucyjny przepisów nowelizujących, które weszły w życie. W szczególności podejmowanie takiej kontroli nie pozwalałoby na wyeliminowanie nielegalnych przepisów prawa przedmiotowego, które uzyskały wadliwe brzmienie za sprawą przepisu nowelizującego, a co za tym idzie – funkcja ochrony konstytucyjności prawa nie mogłaby być przez Trybunał wykonywana skutecznie.

Zarzuty podniesione przez grupę posłów we wniosku z 24 września 2014 r. i ich uzasadnienie dotyczą przepisów zmienionych zawartych w u.p.b., ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 932 ze zm.; dalej: ustawa o samorządach zawodowych, u.s.z.), u.p.z.p., u.z.p., ustawie z 24 kwietnia 2009 r. oraz ustawie z 7 maja 2010 r. Zgodnie z ugruntowaną w europejskiej kulturze prawnej zasadą *falsa demonstratio non nocet* decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Zgodnie z powyższym, należy uznać, iż rzeczywistym przedmiotem badania – w niniejszej sprawie – powinny być artykuły ustaw podstawowych (nowelizowanych) w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą (deregulacyjną), czyli: art. 3 pkt 19 u.p.b., art. 1, art. 3, art. 4, art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 2, art. 6 ust. 1, art. 7 ust. 1, ust. 3, art. 8 pkt 4, 8 i 11, art. 8b i art. 8c, art. 9 ust. 1 pkt 1 i 2, art. 19a, art. 20a, art. 24 ust. 1 pkt 4, art. 33 pkt 4a oraz 11, art. 33a ust. 1, ust. 3, ust. 4 pkt 2, ust. 5 pkt 2 i 3, ust. 7, ust. 9, art. 33b ust. 1, ust. 3, ust. 3a, art. 33c ust. 1, ust. 3, art. 36 ust. 1 pkt 1 i 3, art. 39, art. 40 ust. 1 pkt 1, art. 41 pkt 1, art. 42 ust. 3 pkt 4, art. 57 ust. 1 u.s.z., art. 5, art. 8 ust. 6, art. 50 ust. 4 oraz art. 60 ust. 4 u.p.z.p., art. 154a ust. 1 pkt 5 u.z.p., art. 10 ust. 2 ustawy z 24 kwietnia 2009 r. oraz art. 54 ust. 6 ustawy z 7 maja 2010 r.

4. Osobnego komentarza wymaga kwestia możliwości oceny konstytucyjności: art. 5 pkt 3, pkt 5 lit. b trzeci tiret, lit. c, pkt 8 lit. b i c, pkt 12, pkt 14 lit. a pierwszy tiret, lit. b, pkt 15 lit. b u.d., których jedyną treścią normatywną jest uchylenie odpowiednio: art. 2 ust. 3, art. 5 ust. 2 pkt 2, ust. 3 i ust. 4, art. 8 pkt 5 i 7, art. 20, art. 24 ust. 1 pkt 3, ust. 3, art. 33 pkt 7 i 8 u.s.z. Trybunał Konstytucyjny oraz

doktryna prawa dopuszczają kontrolę legalności przepisów derogujących (zob. A. Mączyński, *Kontrola konstytucyjności przepisów uchylających i zmieniających* [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001, s. 157 i n., wraz ze wskazanym tam orzecnictwem; S. Wronkowska, *O źródłach prawa i aktach normatywnych raz jeszcze* [w:] *Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Sołtysińskiemu*, Poznań 2005, s. 128-133). Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 21 marca 2000 r. (sygn. akt K 4/99): „Konstytucja nie przewiduje w żadnym z przepisów wyłączenia z zakresu kompetencji kontrolnych Trybunału Konstytucyjnego przepisów uchylających, a więc także «kasacyjnego» elementu przepisów zmieniających. Art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wyłącza spod jego kontroli te akty normatywne, które utraciły moc obowiązującą. Oznacza to m.in. że przedmiotem orzeczenia nie mogą być przepisy, które wskutek uchylecia przestały obowiązywać. Ograniczenie to nie obejmuje jednak przepisów uchylających i zmieniających. Przepisy te obowiązują do czasu ich formalnego uchylecia (co z reguły następuje przez uchYLENIE całego zawierającego je aktu normatywnego) i wywierają skutki prawne w postaci nakazu przyjęcia określonej «nowej» treści przepisu i jej stosowania [...]. Konieczne jest bowiem także porównanie jej z treścią przepisu dotychczas regulującego daną kwestię. Niekonstytucyjność «nowej» regulacji może wynikać także z tego, że samo uchYLENIE wcześniejszego rozwiązania prawnego narusza normy, zasady lub wartości konstytucyjne”. Wejście w życie przepisów derogujących i spowodowanie przezeń (jednorazowych) skutków prawnych *per se* nie stanowi zatem przesłanki wykluczających ich kontrolę. Jednakże po wejściu w życie przepisów uchylających – podobnie jak miało to miejsce z przepisami zmieniającymi – przedmiotem badania powinny być już tylko przepisy ustaw podstawowych (nowelizowanych), w stanie prawnym ukształtowanym przez przepisy derogujące – o ile nie zostały postawione zarzuty co do procedury legislacyjnej lub naruszenia normy kompetencji prawodawczej.

W niniejszej sprawie wnioskodawca nie podnosi wadliwości procesu legislacyjnego, ocenie podlegałoby więc przede wszystkim to, czy przepisy ustawy o samorządzie zawodowym regulują wszystkie wymagane przez Konstytucję zagadnienia, czy też stanowią jedynie regulację częściową, a ich niekonstytucyjność mogłaby wynikać m.in. z braku (pominięcia), powstałego na skutek derogacji

przepisu, określonej treści. Za takim odczytaniem wniosku przemawia fakt, że grupa posłów kwestionuje konstytucyjność zmiany polegającej na likwidacji zawodu urbanisty i jego samorządu w całości, a nie podważa, co do zasady, legalności poszczególnych regulacji u.s.z., czy to w nowym brzmieniu, czy też uchylonych. Grupa posłów stawia zarzut, iż niezasadna jest ingerencja legislacyjna polegająca na rezygnacji z ustawowego unormowania zawodu urbanisty i w konsekwencji takiej decyzji legislacyjnej – likwidacja samorządu zawodowego urbanistów (wniosek, s. 5-9). Kwestionuje zatem brak części regulacji w przepisach u.s.z. Zgodnie więc z przywołaną wyżej zasadą *falsa demonstratio non nocet*, kontroli konstytucyjności powinny zostać poddane nie przepisy derogujące – art. 5 pkt 3, pkt 5 lit. b trzeci tiret, lit. c, pkt 8 lit. b i c, pkt 12, pkt 14 lit. a pierwszy tiret, lit. b, pkt 15 lit. b ustawy deregulacyjnej, lecz art. 2, art. 5, art. 8, art. 19a, art. 24, art. 33 u.s.z., tj. przepisy, które, zgodnie z optyką grupy posłów, miałyby stanowić regulację częściową.

5. Grupa posłów kwestionuje także przepisy dostosowujące ustawy deregulacyjnej, a mianowicie art. 27, art. 28, art. 29, art. 30.

6. Podsumowując, ocena dotyczyć będzie: art. 3 pkt 19 u.p.b., art. 1, art. 2, art. 3, art. 4, art. 5, art. 6 ust. 1, art. 7 ust. 1, ust. 3, art. 8, art. 8b i art. 8c, art. 9 ust. 1 pkt 1 i 2, art. 19a, art. 20a, art. 24, art. 33, art. 33a ust. 1, ust. 3, ust. 4 pkt 2, ust. 5 pkt 2 i 3, ust. 7, ust. 9, art. 33b ust. 1, ust. 3, ust. 3a, art. 33c ust. 1, ust. 3, art. 36 ust. 1 pkt 1 i 3, art. 39, art. 40 ust. 1 pkt 1, art. 41 pkt 1, art. 42 ust. 3 pkt 4, art. 57 ust. 1 u.s.z., art. 5, art. 8 ust. 6, art. 50 ust. 4 oraz art. 60 ust. 4 u.p.z.p., art. 154a ust. 1 pkt 5 u.z.p., art. 10 ust. 2 ustawy z 24 kwietnia 2009 r. oraz art. 54 ust. 6 ustawy z 7 maja 2010 r., art. 27, art. 28, art. 29, art. 30 u.d. Staną się one przedmiotem dalszej analizy formalnoprawnej.

II. Analiza formalnoprawna

1. Na wstępie Sejm pragnie podnieść wątpliwość, czy merytoryczna kontrola konstytucyjności jest dopuszczalna w stosunku do wszystkich zaskarżonych przepisów. Zastrzeżenia wiążą się z zagadnieniami: normatywnego charakteru przepisów, obowiązywania przepisów oraz zbędności orzekania, które muszą być rozpatrzone jako potencjalne przesłanki umorzenia postępowania.

2. Zakwestionowany art. 5 pkt 1 u.d. zmienia tytuł ustawy o samorządach zawodowych. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest pogląd, iż: „Nazwa aktu prawnego nie jest prawotwórcza, nie stanowi prawa, jak również nie jest podstawą orzekania w sprawie – są nią tylko przepisy prawa skonkretyzowane w poszczególnych artykułach” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 kwietnia 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1079/05). Także sąd konstytucyjny, na marginesie rozważań dotyczących dopuszczalnej szerokości i głębokości poprawek wnoszonych w trakcie procesu legislacyjnego stwierdził, że: „dla oceny związku poprawki z projektem, będącym podstawą prac Sejmu, nie ma znaczenia tytuł ustawy, ale przedmiot regulacji”. Nie rozstrzygając, czy teza o nienormatywnym charakterze tytułu ustawy ma wymiar uniwersalny, w niniejszej sprawie Sejm uznaje, że tytuł ustawy o samorządach zawodowych nie może stanowić przedmiotu kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Wobec powyższego postępowanie obejmujące ocenę konstytucyjności art. 5 pkt 1 u.d. – zmiany tytułu ustawy o samorządach zawodowych – należy **umorzyć** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK: „Trybunał umarza [...] postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał”. W związku z powyższym rozstrzygające jest ustalenie, w którym momencie przepis traci moc obowiązującą, w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie Trybunału podkreśla się, iż w postępowaniu przed Trybunałem rozróżnia się materialne i formalne obowiązywanie przepisu, tj. obowiązywanie przepisu do momentu formalnego uchylenia oraz obowiązywanie przepisu do momentu utraty mocy obowiązującej (por. P. Radziejewicz, *Umarzanie postępowania przez Trybunał Konstytucyjny ze względu na utratę mocy obowiązującej przepisu przed wydaniem orzeczenia*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 2, s. 9 i n., wraz ze wskazanym tam orzecznictwem i literaturą). W postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 13 października 1998 r. (sygn. akt SK 3/98) Trybunał stwierdził: „[...] wykładnia zwrotu «akt normatywny

utracił moc obowiązującą» zawartego w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym powinna zmierzać do oceny, czy zaskarżona norma prawna została usunięta z porządku prawnego nie tylko w sensie formalnoprawnym, lecz także w tym zakresie, czy uchylony przepis nadal wywiera określone skutki dla obywateli i czy może być nadal zastosowany w praktyce. Jedynie tak rozumiana utrata mocy obowiązującej może skutkować umorzeniem postępowania” (por. także postanowienie TK z 28 listopada 2001 r., sygn. akt SK 5/01). Powyższa koncepcja pozwalała objąć kognicją sądu konstytucyjnego przepisy, które zostały już formalnie usunięte z systemu prawa, lecz nadal wywołują skutki prawne, a tym samym nadal posiadają moc obowiązującą w sensie prawnomaterialnym.

W orzecznictwie Trybunału można dostrzec także inne zastosowanie mechanizmu rozdzielenia momentu formalnego uchylenia i utraty mocy obowiązującej przepisu. Trybunał wypracował bowiem koncepcję utraty mocy obowiązującej przepisu pomimo braku jego formalnego uchylenia. Taka konstrukcja miałaby zastosowanie do przepisów, które wywołują jednorazowe działanie w obszarze skutków prawnych. Wykonanie dyspozycji przepisu powoduje jego „skonsumowanie”. „Trybunał Konstytucyjny stwierdzał już w swoim orzecznictwie, że przepis nie obowiązuje w wypadku, gdy jego skutki w całości nastąpiły w przeszłości wraz z wystąpieniem określonego zdarzenia o charakterze jednorazowym, co stanowi przyczynę umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK” (wyrok TK z 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05; zob. także postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2001 r., sygn. akt SK 5/01).

Zgodnie z art. 29 ust. 1 u.d.: „Znosi się samorząd zawodowy urbanistów”. Zaskarżone przepisy – art. 27, art. 28 oraz art. 30 u.d. – współtworzą mechanizm związany z procesem likwidacji samorządu zawodowego urbanistów. Przepisy te weszły w życie 10 sierpnia 2014 r. Na mocy art. 27 u.d. postępowania dyscyplinarne wszczęte wobec członków izby urbanistów i niezakończone do dnia wejścia w życie ustawy deregulacyjnej zostały umorzone, a w przypadku orzeczenia kary dyscyplinarnej wobec członka izby urbanistów – z dniem wejścia w życie ustawy deregulacyjnej nastąpiło jej zatarcie. Natomiast na podstawie art. 28 u.d. postępowania wszczęte i niezakończone do dnia wejścia w życie ustawy deregulacyjnej, dotyczące: wpisu na listę członków izby urbanistów, świadczenia usług transgranicznych, uznawania kwalifikacji zawodowych urbanisty – winny zostać

umorzone. Zgodnie z art. 30 u.d. dokumentacja znajdująca się w posiadaniu organów samorządu zawodowego urbanistów, niepodlegająca archiwizacji, z dniem wejścia w życie ustawy deregulacyjnej miała zostać przekazana ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

Tak ukształtowane regulacje stanowią przepisy dostosowujące, o których mowa w § 35 ust. 1 pkt 3 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Jak stwierdza się w literaturze: „Przepisy dostosowujące mają nieco odmienny charakter od przepisów przejściowych [...]. Od przepisów przejściowych odróżnia je to, że: dotyczą działalności indywidualnie określonych organów lub instytucji [...], przeważnie nakazują pewne zachowanie o charakterze jednorazowym niepowtarzalnym (mają więc charakter konkretny)” (G. Wierczyński [w:] *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, red. J. Warylewski..., komentarz do § 35, s. 197).

Dyspozycja zakwestionowanych przepisów została skonsumowana, wyczerpała się wraz z realizacją celu przepisu. Dostosowujący charakter art. 27, art. 28 oraz art. 30 u.d., ściśle związany z przeprowadzonym w przeszłości procesem zakończenia działalności samorządu zawodowego urbanistów (umorzenia postępowań, zagospodarowania dokumentacji), przemawia za zastosowaniem mechanizmu umorzenia postępowania, o którym mowa w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, ze względu na utratę mocy obowiązującej kontrolowanej regulacji.

W postanowieniu z 6 kwietnia 2005 r. (sygn. akt SK 8/04) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Przepis zachowuje moc obowiązującą dopóty, dopóki na jego podstawie mogą być wydawane indywidualne akty stosowania prawa. Podkreślić jednak należy, że tak rozumiane stosowanie określonego przepisu prawnego nie jest tożsame z każdą sytuacją, w której sąd lub inny organ stosujący prawo w wyroku lub innym rozstrzygnięciu dotyczącym indywidualnej sprawy powołuje się na uchylony przepis. Ustalenie w określonym postępowaniu skutków wcześniejszych zdarzeń prawnych [...] i odwołanie się w tym kontekście do przepisów regulujących daną problematykę w przeszłości (w okresie nastąpienia owych zdarzeń), nie oznacza że przepisy te stanowią w momencie orzekania część obowiązującego porządku prawnego. [...] Sam fakt, że skutki wywołane w następstwie wejścia w życie tego dekretu trwają nadal, nie uzasadnia tezy, że tym

samym zachował on moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK”. Wobec powyższego należy stwierdzić, iż choć skutki zastosowania art. 27, art. 28 oraz art. 30 ustawy deregulacyjnej trwają nadal, nie oznacza to, że przepisy te zachowały moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy o TK: „Przepisu ust. 1 pkt 3 [umorzenie postępowania – uwaga własna] nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”. Wskazany wyjątek *in casu* nie znajduje zastosowania. Wnioskodawca nie dowiódł w swoim piśmie, iż zbadanie art. 27, art. 28 oraz art. 30 u.d. jest konieczne ze względu na ochronę konstytucyjnych wolności lub praw, a brak takiego dowodu w przypadku tzw. kontroli abstrakcyjnej decyduje o konieczności umorzenia postępowania. Jak bowiem wskazał Trybunał w wyroku z 16 marca 2011 r. (sygn. akt K 35/08): „art. 39 ust. 3 ustawy o TK dopuszczający orzekanie o akcie normatywnym nieobowiązującym może znaleźć zastosowanie zarówno w ramach kontroli konkretnej jak i abstrakcyjnej. W wypadku pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej (kontrola konkretna) istnieje domniemanie, że wydanie orzeczenia jest niezbędne dla zapewnienia konstytucyjnych wolności lub praw. [...] W wypadku kontroli abstrakcyjnej, wnioskodawca jest zobowiązany przedstawić odpowiednie argumenty uzasadniające niezbędność wydania orzeczenia o przepisie nieobowiązującym dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jeżeli nie zostaną przedstawione takie dowody i argumenty, Trybunał umorzy postępowanie [...]”.

Dlatego też, z powyższych przyczyn, należy wnosić o **umorzenie postępowania** w zakresie art. 27, art. 28 oraz art. 30 u.d. na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, ze względu na utratę przez zaskarżone przepisy mocy obowiązującej przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

Kontroli powinien natomiast zostać poddany art. 29 u.d., gdyż proces likwidacji samorządu zawodowego urbanistów nadal trwa. Zgodnie z art. 29 ust. 5 i ust. 6 u.d. czynności likwidacyjne zostaną zakończone w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie u.d., tj. do 10 lutego 2015 r. włącznie, a w terminie kolejnych 30 dni Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Izby Urbanistów, zwołany przez Krajową Radę Izby Urbanistów, podejmie uchwałę o przeznaczeniu majątku samorządu zawodowego urbanistów. Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Izby Urbanistów poinformuje ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania

i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni od dnia podjęcia uchwały, o jej treści.

4. Rekonstruując wynikający z wniosku zakres zaskarżenia, należy uznać, że: po pierwsze, kontroli winny być poddane co do zasady przepisy znowelizowane, a nie przepisy nowelizujące; po drugie, kontrolą nie należy obejmować całokształtu przepisów zmienionych ustawą nowelizującą, lecz jedynie te, wobec których sformułowano zarzut niekonstytucyjności. Jego istotą jest niezgodna ze standardem konstytucyjnym likwidacja zawodu urbanisty oraz samorządu zawodowego urbanistów. Zarzut ten został postawiony wszystkim przepisom ustawy deregulacyjnej usuwającym regulacje lub ich części odnoszące się do zawodu urbanisty, jego wykonywania albo samorządu zawodowego, niezależnie od tego, czy nadają nowe brzmienie przepisom zmienianym, czy też derogują unormowania ustawy nowelizowanej (u.s.z.) w całości. Jednakże przeprowadzenie oceny wszystkich wskazanych w *petitum* przepisów byłoby niewłaściwe. Porównując argumentację przedstawioną w uzasadnieniu wniosku z zawartością normatywną wskazanych jednostek redakcyjnych ustaw nowelizowanych, przede wszystkim u.s.z., trzeba stwierdzić, że grupa posłów przedstawiła jedynie generalny (fundamentalny) zarzut niekonstytucyjności. Brakuje skrupulatnego wyliczenia, formułowania i uzasadniania poszczególnych zarzutów stawianych kolejnym wymienionym w *petitum* wniosku jednostkom redakcyjnym ustaw. Wnioskodawca nie odniósł się bezpośrednio do konkretnych przepisów i nie wyartykułował wobec nich, powiązanych z ich aktualnym brzmieniem, zarzutów konkretnego pominięcia (zawodu urbanisty, samorządu zawodowego urbanistów). Sejm nie podziela poglądu, że wymogom wskazanym w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK czyni zadość przedstawienie tego samego uzasadnienia zarzutu całym grupom przepisów zakwestionowanych ustaw. Wobec tego ogólny zarzut niekonstytucyjności dereglamentacji może zostać rozpatrzony jedynie w przypadku kontroli przepisów podstawowych (fundamentalnych, zrębowych), które wprowadziły zmianę, a nie wobec wszystkich dotkniętych daną nowelizacją jednostek redakcyjnych (których modyfikacja jest jedynie pochodną zmian zasadniczych).

Sejm stoi na stanowisku, że w razie zakwestionowania zgodności z Konstytucją rozbudowanego mechanizmu ustawowego kontrola dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny powinna ograniczać się do przepisów powołujących do życia

ów mechanizm. Natomiast usuwanie z systemu prawa przepisów, które w wyniku ewentualnego stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu „głównego” stałyby się puste lub bezprzedmiotowe, jest zadaniem ustawodawcy, nie zaś Trybunału. Takie stanowisko jest przyjmowane w orzecznictwie samego Trybunału, który wskazywał, że „eliminacja tego rodzaju przepisów – niewątpliwie pożądana z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji – nie należy do zadań Trybunału Konstytucyjnego, ale jest powinnością ustawodawcy. Twierdzenie, iż formalne obowiązywanie (nieuchylenie) tego rodzaju przepisów stanowi naruszenie Konstytucji, byłoby zbyt daleko idące” (wyrok TK z 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06; zob. też wyrok TK z 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07).

Przepisem, który w niniejszej sprawie można uznać za „główny” (fundamentalny, zrębowy), jest art. 29 ust. 1 u.d., o brzmieniu: „Znosi się samorząd zawodowy urbanistów”. Za przepisy podstawowe (główne) należy także uznać: art. 1 u.s.z., który wskazuje materie uregulowane przez ustawę, pomijając wśród nich organizację i zadania samorządu zawodowego urbanistów oraz prawa i obowiązki jego członków; art. 2 u.s.z., określający, na czym polega wykonywanie zawodu architekta i inżyniera budownictwa, nie określając istoty wykonywania zawodu urbanisty; art. 3 u.s.z., nadający prawo oraz równocześnie nakazujący architektom i inżynierom budownictwa utworzenie właściwych samorządów zawodowych i zrzeszenie się w izbach tych samorządów, z pominięciem urbanistów i ich samorządu zawodowego.

5. W konsekwencji przeprowadzonych ustaleń Sejm uznaje, że przedmiotem kontroli zgodności z art. 2 Konstytucji winny być: art. 29 ust. 1 u.d.; art. 1 u.s.z. w zakresie, w jakim określając materię regulacji u.s.z., pomija organizację i zadania samorządu zawodowego urbanistów, a także prawa i obowiązki jego członków; art. 2 u.s.z. w zakresie, w jakim nie określa, na czym polega wykonywanie zawodu urbanisty; art. 3 u.s.z. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości utworzenia samorządu zawodowego urbanistów; art. 6 ust. 1 u.s.z. w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie wyłącznie osobom wpisanym na listę członków izby samorządu zawodowego urbanistów.

Tym samym postępowanie obejmujące ocenę konstytucyjności art. 3 pkt 19 u.p.b., art. 4, art. 5, art. 7 ust. 1, ust. 3, art. 8, art. 8b i art. 8c, art. 9 ust. 1 pkt 1 i 2,

art. 19a, art. 20a, art. 24, art. 33, art. 33a ust. 1, ust. 3, ust. 4 pkt 2, ust. 5 pkt 2 i 3, ust. 7, ust. 9, art. 33b ust. 1, ust. 3, ust. 3a, art. 33c ust. 1, ust. 3, art. 36 ust. 1 pkt 1 i 3, art. 39, art. 40 ust. 1 pkt 1, art. 41 pkt 1, art. 42 ust. 3 pkt 4, art. 57 ust. 1 u.s.z., art. 5, art. 8 ust. 6, art. 50 ust. 4 oraz art. 60 ust. 4 u.p.z.p., art. 154a ust. 1 pkt 5 u.z.p., art. 10 ust. 2 ustawy z 24 kwietnia 2009 r. oraz art. 54 ust. 6 ustawy z 7 maja 2010 r., w zakresie dotyczącym badania zgodności z art. 2 Konstytucji, należy **umorzyć** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na zbędność wydania wyroku.

6. Ocenie zgodności z art. 17 ust. 1 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji zostanie poddany także art. 3 u.s.z. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości utworzenia samorządu zawodowego urbanistów, oraz art. 29 ust. 1 u.d. Postępowanie obejmujące ocenę konstytucyjności art. 4 u.s.z. w zakresie dotyczącym badania zgodności z art. 17 ust. 1 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji należy **umorzyć** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na zbędność wydania wyroku.

7. Podsumowując, kontrola konstytucyjności w niniejszej sprawie powinna obejmować, zdaniem Sejmu, badanie zgodności:

- a) art. 3 u.s.z. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości utworzenia samorządu zawodowego urbanistów, oraz art. 29 ust. 1 u.d. – z art. 17 ust. 1 Konstytucji;
- b) art. 1 u.s.z. w zakresie, w jakim określając materię regulacji, pomija organizację i zadania samorządu zawodowego urbanistów, a także prawa i obowiązki jego członków; art. 2 u.s.z. w zakresie, w jakim nie określa, na czym polega wykonywanie zawodu urbanisty; art. 3 u.s.z. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości utworzenia samorządu zawodowego urbanistów; art. 6 ust. 1 u.s.z. w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie wyłącznie osobom wpisanym na listę członków izby samorządu zawodowego urbanistów; art. 29 ust. 1 u.d. – z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności oraz zasadą ochrony praw nabytych;
- c) art. 29 ust. 8 u.d. z art. 21 ust. 2 Konstytucji oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji;

d) art. 29 ust. 1 u.d., art. 3 u.s.z. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości utworzenia samorządu zawodowego urbanistów, art. 10 ust. 2 ustawy z 24 kwietnia 2009 r. oraz art. 54 ust. 6 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. – z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

III. Deregulacja, zawód urbanisty oraz samorząd zawodowy urbanistów – uwagi ogólne

1. Uchwalenie ustawy deregulacyjnej stanowi realizację przyjętych przez parlament założeń polityki gospodarczo-społecznej. Zgodnie z tymi założeniami, ustawodawca dąży do ułatwienia rozpoczynania i wykonywania pracy w ramach określonego zawodu, znosząc lub obniżając dotychczasowe obostrzenia dostępu do zawodów regulowanych. Działania te mają stanowić realizację konstytucyjnej wolności do wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1), zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1) oraz nakazu proporcjonalnego ograniczania praw i wolności (art. 31 ust. 3; zob. uzasadnienie projektu ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych; druk sejmowy nr 1576 cz. I/VII kad., s. 2; dalej: projekt ustawy deregulacyjnej). W pierwszej kolejności (w ramach tzw. I transzy) prawotwórca przyjął ustawę z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz. U. poz. 829), wprowadzając ułatwienia rozpoczęcia wykonywania 49 zawodów z obszaru zawodów prawniczych, pośrednictwa pracy, sportu i rekreacji, ochrony fizycznej, żeglugi oraz nauki jazdy i przewozu osób. Zakwestionowana ustawa deregulacyjna została przyjęta w drugim etapie (tzw. II transzy) „otwierania” zawodów regulowanych. Rada Ministrów opracowała także projekt ustawy o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów (tzw. III transza). Wniesiony do parlamentu, po przeprowadzeniu pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu, został skierowany do dalszych prac w Komisji Nadzwyczajnej ds. związanych z ograniczeniem biurokracji (druk sejmowy nr 2331/VII kad.). Przewiduje on deregulację albo dereglamentację 101 zawodów (zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów, s. 3).

2. Ustawa deregulacyjna przewiduje deregulację lub dereglamentację 9 zawodów rynku finansowego oraz 82 zawodów technicznych pozostających w gestii Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Jednym z dereglamentowanych zawodów – tj. wyłączonych z katalogu zawodów regulowanych – jest urbanista.

Aktem prawnym ustanawiającym zawód regulowany urbanisty była ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. Nr 5, poz. 42 ze zm.). Zgodnie z art. 3 u.s.z., w brzmieniu obowiązującym do zmiany wprowadzonej przez u.d., urbaniści, zrzeszeni w izbach, tworzyli samorząd zawodowy urbanistów. Na podstawie art. 2 ust. 3 u.s.z. w brzmieniu obowiązującym do 10 sierpnia 2014 r. wykonywanie zawodu urbanisty polegało 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. Urbanista zajmował się tworzeniem projektów dokumentów planistycznych, takich jak: miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz plany zagospodarowania przestrzennego województwa, jak również projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 5 u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym do 10 sierpnia 2014 r.). Prawo samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie przysługiwało wyłącznie osobom wpisanym na listę członków izby samorządu zawodowego urbanistów (art. 6 ust. 1 u.s.z. w brzmieniu obowiązującym do 10 sierpnia 2014 r.).

Na podstawie art. 5 ust. 3 u.s.z., w brzmieniu obowiązującym do 10 sierpnia 2014 r., izby urbanistów zrzeszały osoby, które posiadały: 1) uprawnienia urbanistyczne uzyskane na podstawie art. 51 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.; dalej: ustawa z 7 lipca 1994 r.); 2) uprawnienia do projektowania w planowaniu przestrzennym uzyskane na podstawie ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 ze zm.; dalej: ustawa z 12 lipca 1984 r.); 3) 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) dyplom

ukończenia studiów wyższych innych niż określone w pkt 3, które w obowiązującym programie nauczania realizują zagadnienia związane z architekturą i urbanistyką lub gospodarką przestrzenną w wymiarze co najmniej 90 godzin, uzupełnionych studiami podyplomowymi w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej, a także doświadczenie zawodowe zdobyte w czasie trzyletniej pracy związanej z gospodarką przestrzenną; 5) posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych innych niż określone w pkt 3 i 4, uzupełnionych studiami podyplomowymi w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej, mają doświadczenie zawodowe zdobyte w czasie trzyletniej pracy związanej z gospodarką przestrzenną, a także złożyły egzamin ze znajomości przepisów prawnych dotyczących gospodarki przestrzennej oraz praktycznego zastosowania wiedzy w zakresie urbanistyki. Ponadto w izbie zrzeszali się obywatele państw członkowskich, którzy nabyli kwalifikacje zawodowe do projektowania zagospodarowania przestrzeni i zagospodarowania przestrzennego w skali lokalnej i regionalnej, odpowiadające wymaganiom określonym w polskim prawie, oraz posiadają odpowiednią decyzję o uznaniu kwalifikacji zawodowych.

3. Ustawodawca, przyjmując zaskarżoną ustawę, miał na celu, przede wszystkim realizację konstytucyjnych nakazów zapewnienia swobody wyboru i wykonywania zawodu, równości wobec prawa oraz ograniczania konstytucyjnych praw i wolności zgodnie z zasadą proporcjonalności. Ponadto, u.d. ma: przeciwdziałać wzrostowi bezrobocia, w szczególności wśród młodych osób (umożliwić prowadzenie polityki prozatrudnieniowej), zlikwidować albo zmniejszyć ograniczenia konkurencji, przeciwdziałać mechanizmom selekcji negatywnej w doborze do zawodu, zapobiegać wzrostowi cen usług dostarczanych przez przedstawicieli zawodów regulowanych i równocześnie spadkowi popytu na te usługi, przyczynić się do wzrostu innowacyjności poszczególnych sektorów gospodarki (projekt ustawy deregulacyjnej, s. 5-6). „Mając powyższe na uwadze, 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. Należy zauważyć, że członkami tych izb są również osoby posiadające uprawnienia architektoniczne, dla których obecny stan prawny – o ile chcą świadczyć usługi w pełnym zakresie swoich kwalifikacji – rodzi konieczność podwójnej przynależności. Dlatego też projektowana ustawa

znosi ograniczenie prawa samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie wyłącznie dla osób wpisanych na listę członków izby samorządu zawodowego urbanistów” (projekt ustawy deregulacyjnej, s. 40).

Realizując powyższe założenia, ustawodawca zdecydował się nadać nowe brzmienie art. 5 u.p.z.p. Prawo do sporządzania projektów planów zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego posiadają osoby, które spełniają jeden z warunków: 1) nabyły uprawnienia do projektowania w planowaniu przestrzennym na podstawie ustawy z 12 lipca 1984 r.; 2) nabyły uprawnienia urbanistyczne na podstawie art. 51 ustawy z 7 lipca 1994 r.; 3) 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; 4) posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej; 5) 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; 6) 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. Regulacja ta rozszerza krąg podmiotów uprawnionych do projektowania zagospodarowania przestrzennego (sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego).

Także sporządzenie projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz projektu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy powierza się 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 (art. 50 ust. 4, art. 60 ust. 4 u.p.z.p.).

4. Zgodnie z art. 9 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 u.p.z.p. to rada gminy podejmuje inicjatywę w zakresie określenia polityki przestrzennej gminy oraz ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. Organ wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) jest odpowiedzialny za prowadzenie procedury planistycznej, sporządza, w rozumieniu art. 11 pkt 4, art. 17 pkt 4 u.z.p., projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz projekt studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej: studium). Do wejścia w życie ustawy deregulacyjnej jedynymi podmiotami, które były uprawnione do samodzielnego opracowania projektów planów zagospodarowania przestrzennego województwa, studium oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. do projektowania zagospodarowania przestrzennego w skali regionalnej i lokalnej, byli wpisani na listę członkowie izby samorządu zawodowego urbanistów (zob. art. 5 u.p.z.p. w brzmieniu do 10 sierpnia 2014 r., który odsyłał do art. 2 ust. 3 i art. 6 ust. 1 u.s.z. w brzmieniu obowiązującym do 10 sierpnia 2014 r.). Natomiast po zmianie wprowadzonej u.d. projekt miejscowego planu albo projekt studium może wykonać (sporządzić, w rozumieniu art. 5 u.p.z.p.) osoba wskazana w art. 5 u.p.z.p. Podobna zależność występowała i występuje w przypadku projektu zagospodarowania przestrzennego województwa. Sporządza go organ samorządu województwa (art. 38, art. 41 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p.). Do wejścia w życie u.d. wyłącznie członek samorządu zawodowego urbanistów był władny przygotować projekt takiego planu, natomiast aktualnie taki plan może sporządzić osoba posiadająca kompetencje wskazane w art. 5 u.p.z.p.

Jak wyjaśnia się w uzasadnieniu projektu ustawy deregulacyjnej, wojewódzki i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz studium, także w dawnym stanie prawnym, sporządzony przez członka samorządu zawodowego urbanistów, nie jest i nie był samodzielnie funkcjonującym i mającym moc prawną dokumentem (s. 40). Urbaniści przygotowywali na rzecz jednostek samorządu terytorialnego – swoich klientów – projekty dokumentów, które następnie ich organy przyjmowały.

5. Samorząd zawodowy urbanistów został utworzony dopiero w roku 2001, na mocy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (zob. art. 61). We wcześniejszym stanie prawnym do samodzielnego przygotowania lub pełnienia funkcji głównego projektanta zespołu przygotowującego projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, kierowania opracowaniem lub samodzielnego opracowywania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu konieczne i równocześnie wystarczające było legitymowanie się uprawnieniami urbanistycznymi. Warunkiem uzyskania uprawnień urbanistycznych było: 1) posiadanie odpowiedniego wyższego wykształcenia; 2) wykazanie się odpowiednią praktyką w planowaniu przestrzennym; 3) złożenie egzaminu z przepisów prawnych dotyczących gospodarki przestrzennej oraz praktycznego zastosowania wiedzy w zakresie urbanistyki. Postępowanie kwalifikacyjne, w tym egzamin, przeprowadzała komisja powołana przez Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (art. 51 oraz art. 52 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r.). Natomiast przed wejściem w życie ustawy z 7 lipca 1994 r. kwestię uprawnień do projektowania w planowaniu przestrzennym regulowało rozporządzenie Ministra Administracji i Gospodarki Przestrzennej z dnia 31 stycznia 1985 r. w sprawie warunków, jakie powinny spełniać jednostki opracowujące plany zagospodarowania przestrzennego, oraz przygotowania zawodowego do wykonywania funkcji w zakresie projektowania w planowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 3, poz. 14), wydane na podstawie art. 12 ust. 1 i ust. 3 ustawy z 12 lipca 1984 r. Do uzyskania uprawnień było wymagane: 1) ukończenie wyższych studiów; 2) ukończenie studium podyplomowego planowania przestrzennego; 3) odbycie praktyki zawodowej w planowaniu przestrzennym; 4) złożenie egzaminu państwowego (§ 4 rozporządzenia z 31 stycznia 1985 r.). Osoby, które przed dniem wejścia w życie rozporządzenia: 1) były zatrudnione w wojewódzkich biurach planowania przestrzennego, w pracowniach lub zespołach urbanistycznych biur projektów bądź instytutach naukowo-badawczych i pełniły: a) co najmniej przez 3 lata funkcje generalnego lub głównego projektanta albo kierownika biura, pracowni lub zespołu projektowego bądź b) co najmniej przez 5 lat funkcje starszego projektanta lub projektanta, koordynując opracowania specjalistyczne w ramach planów zagospodarowania przestrzennego, 2) uzyskały uprawnienia rzeczoznawcy Towarzystwa Urbanistów Polskich w specjalności „zagadnienia kształtowania

funkcjonalno-przestrzennego”, posiadały uprawnienia w rozumieniu wspomnianego rozporządzenia (§ 11 rozporządzenia z 31 stycznia 1985 r.).

IV. Prawo do zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji), zasada ochrony praw nabytych, zasada proporcjonalności

1. Zarzuty wnioskodawcy

1.1. Grupa posłów stoi na stanowisku, że ustawodawca naruszył art. 17 ust. 1 Konstytucji poprzez pozbawienie urbanistów prawa do samorządu zawodowego. Wnioskodawca wywodzi, że 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 [...]”. Po pierwsze ustawodawca nie tworzy zawodu zaufania publicznego, ale go wskazuje [...], 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 ludzi», jak przyjął to ustawodawca [...]. Równorzędną cechą jest wykonywanie zawodu poprzez pomoc ludziom w ochronie dóbr, które są «[...] również w wymiarze ogólnospołecznym uznawane jako dobra, a służeń ich ochronie uznawane jest za realizację istotnych wartości i potrzeb społecznych. Są to przy tym dobra 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 prawnych». Chodzi więc także o realizację zadań o [charakterze – uwaga własna] doniosłym z perspektywy interesu publicznego, nie tylko gwarancji wolności i praw jednostki. [...] Nadanie statusu zawodu zaufania 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 na wykonywaniu takiego zawodu.

[...] Jest [...] konsekwencją samego statusu. Trybunał Konstytucyjny uznaje automatyzm tego prawa, kiedy zaufanie publiczne jest czymś realnie występującym. [...] 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” (wniosek, s. 15-16). Dalej grupa posłów stwierdza, że: „Szerokie uzasadnienie 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. [...] Akt ten pokazuje, że urbanista działa na styku wielu interesów, w których musi uwzględniać też szeroko rozumiany ważny interes publiczny. [...] 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” (wniosek, s. 17). Wnioskodawca wskazuje, że polityka przestrzenna jest jedną z polityk publicznych, a sam proces planowania przestrzennego jest procesem stanowienia prawa. Wyjaśnia, że zmiana stanu prawnego na mocy ustawy deregulacyjnej obniża standard wykonywania zawodu, gdyż „do wykonywania tych samych zadań z zakresu planowania przestrzennego zostały dopuszczone osoby bez kwalifikacji zawodowych (doświadczenia), a jedynie z odpowiednim wykształceniem”, natomiast „[s]amorząd zawodowy został zlikwidowany, skutkiem czego nie ma podmiotu dbającego o interes publiczny” (*ibidem*). Grupa posłów, uzasadniając zarzut naruszenia art. 17 ust. 1 Konstytucji, powołuje się na podobieństwo „zadań i odpowiedzialności” (wniosek, s. 18) architektów i urbanistów, spośród których – pomimo podobieństw – wyłącznie architekci, w nowym stanie prawnym, posiadają prawo do samorządu zawodowego. „Jeśli architekci mają prawo do samorządu zawodowego, tym bardziej powinni mieć to prawo urbanisci” (*ibidem*).

1.2. Wyjaśniając motywy konfrontowania przepisów u.d. z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw nabytych, grupa posłów stwierdziła, że niezgodność z wzorcem konstytucyjnym polega na naruszeniu indywidualnego prawa urbanisty do wykonywania zawodu oraz kolektywnego prawa do posiadania

samorządu zawodowego.

Prawo do samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub samodzielne kierowanie zespołem prowadzącym takie projektowanie przysługiwało wyłącznie osobom wpisanym na listę urbanistów. Choć ustawodawca ustawą deregulacyjną nie zlikwidował zadań przypisanych wcześniej urbanistom, pamiętać jednakże trzeba, wywodzi grupa posłów, że: „naruszenie prawa polega nie tylko na działaniu negatywnym (pozbawienie), ale również na nieproporcjonalnym działaniu pozytywnym, polegającym na dopuszczeniu na nierównych warunkach do korzystania z tego prawa przez inne strony” (wniosek, s. 12). Po nowelizacji prawo do sporządzenia projektów zagospodarowania przestrzennego będzie przysługiwało nieokreślonej grupie osób, wśród których znajdują się także osoby skreślone niegdyś z listy członków samorządu zawodowego urbanistów. Na podstawie art. 27 ust. 2 u.d. nastąpiło bowiem zatarcie kar dyscyplinarnych. Ponadto, „ustawodawca dokonał «ustawowego ułatwienia» bez przyznania jakiegokolwiek ekwiwalentu za utracone w ten sposób uprawnienia i pogorszenia szans. [...] Szczególnie drastycznie wygląda sytuacja osób, które po przejściu procedur uzyskały wpis w roku 2013, kiedy od sierpnia 2014 r. te koszty okazały się zbędne. W takiej sytuacji działania ustawodawcy należy ocenić jako arbitralne i naruszające zasadę praw nabytych” (wniosek, s. 12).

Drugim aspekt naruszenia praw nabytych urbanistów jest naruszenie ich kolektywnego prawa do samorządu zawodowego. „Poprzez likwidację samorządu zlikwidowane zostało kolektywne prawo urbanistów do jego posiadania” (wniosek, s. 13).

1.3. Zdaniem grupy posłów, zmiana wprowadzona ustawą deregulacyjną narusza także zasadę proporcjonalności. „Otwarcie” zawodu urbanisty polega na tym, że: „Do wykonywania zadań przyznanych wcześniej w drodze ustawy urbanistom, wystarczy spełnienie nowych przesłanek ustawowych, które określają odpowiednie zmienione ustawą z dnia 9 maja 2014 r o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych [...] normy ustawowe”. Ustawodawca „nie wykazał, a nawet nie starał się wykazać, dlaczego zmienił tak diametralnie stanowisko odnośnie postrzegania zawodu urbanisty. [...] 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 ułatwianiu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych [...] nie zmieniając zadań urbanistów, otworzyła jednak możliwość ich wykonywania w zakresie podmiotowym i zlikwidowała samorząd zawodowy realizujący szczególne zadania, istotne z perspektywy interesu publicznego”. Intensywność ingerencji prawotwórcy narusza zasadę proporcjonalności. Zamiast „ułatwienia dostępu» następuje [...] całkowite otwarcie, a może nawet likwidacja [zawodu urbanisty – uwaga własna]. Znika nazwa urbanisty, znika konieczność spełnienia kryteriów zawodowych, wystarczy posiadanie określonego 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” (wniosek, s. 8).

2. Wzorce kontroli

2.1. Podstawą badania grupa posłów uczyniła art. 17 ust. 1 Konstytucji. Ma on następujące brzmienie: „W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”.

W tym miejscu trzeba omówić konstytucyjny kontekst normatywny wskazanego wzorca kontroli. Tworzą go art. 17 ust. 2, art. 20 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji. Pierwszy z wymienionych przepisów stanowi: „W drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu. Samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej”. Tym samym, w świetle przepisów art. 17 Konstytucji, funkcjonować mogą „samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego” (ust. 1) oraz „inne rodzaje samorządu” (ust. 2). Ustawodawca jest uprawniony do tworzenia obu rodzajów samorządów. Artykuł 17 ust. 1 Konstytucji pozostaje także w leksykalnym związku z art. 65 ust. 1 Konstytucji. Wspólne odczytanie tych przepisów prowadzi do stwierdzenia, że wyrażona w tym ostatnim przepisie ustawy zasadniczej wolność wykonywania zawodu może doznawać ograniczeń wskutek „pieczy” samorządu korporacji zawodowej „nad należyтым wykonywaniem zawodu” (wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02).

Konstytucyjną zasadą ustrojową jest również wolność działalności gospodarczej, która może zostać ograniczona wyłącznie ze względu na ważny interes publiczny (zob. art. 22 Konstytucji). Utworzenie samorządu zawodowego zawodu zaufania publicznego może wiązać się z ograniczeniem tej wolności i wynika z charakteru samorządu. Ograniczenie pozostaje w ścisłym związku z publicznymi celami, dla realizacji których samorząd został powołany.

2.2. Kluczowe dla zdekodowania normy wynikającej z art. 17 ust. 1 Konstytucji jest ustalenie w pierwszej kolejności pojęcia „zawodu zaufania publicznego”. Jak wyjaśnił sąd konstytucyjny w wyroku z 2 lipca 2007 r. (sygn. akt K 41/05): „Po pierwsze, «zawód zaufania publicznego» to zawód polegający na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążący się z przyjmowaniem informacji dotyczących życia osobistego i zorganizowany w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystywaniu tych informacji przez świadczących usługi. Po drugie, wykonywanie zawodu zaufania publicznego określane jest dodatkowo normami etyki zawodowej, szczególną treścią ślubowania, tradycją korporacji zawodowej czy szczególnym charakterem wykształcenia wyższego i uzyskanej specjalizacji (aplikacja). Ustawodawca ma prawo uzależniać prawo wykonywania zawodu zaufania publicznego od spełnienia przez zainteresowanego określonych warunków dotyczących np. jego kwalifikacji zawodowych i moralnych, w tym wymagania cechy «nieskazitelного 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. [...] większość przedstawicieli doktryny nie tylko dostrzega, ale i poddaje klasyfikacji swoiste właściwości zawodu zaufania publicznego. Najczęściej w literaturze przedmiotu do cech tych zalicza się: a) szczególną doniosłość prawidłowego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania – istotnego z racji znaczenia, jaką dana dziedzina społecznej aktywności zawodowej odgrywa w społeczeństwie, oraz z racji

konieczności zapewnienia ochrony gwarantowanych Konstytucją praw podmiotowych jednostki; b) powierzanie w warunkach wysokiego zaufania uprawiającym taki zawód informacji osobistych i dotyczących życia prywatnego osób korzystających z ich usług; c) uznawanie tych informacji za tajemnicę zawodową, która nie może być ujawniona; d) objęcia osób dysponujących taką tajemnicą – w wypadku możliwości naruszenia istotnych dóbr jednostki w razie jej ujawnienia – immunitetem zwalniającym je od odpowiedzialności karnej za nieujawnienie informacji; e) korzystanie ze świadczeń tych zawodów często w razie nastąpienia realnego albo choćby potencjalnego niebezpieczeństwa dla dóbr jednostki o szczególnym charakterze (np. życie, zdrowie, wolność, godność, dobre imię); f) niepodleganie regułom hierarchii urzędniczej; g) występowanie sformalizowanej deontologii zawodowej oraz rękojmia należytego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania zawodu, gwarantowana z jednej strony przez wysokie bariery dostępu do wykonywania każdego z zawodów zaufania publicznego, obejmujące nie tylko wymóg ukończenia odpowiedniego szkolenia, lecz również reprezentowanie odpowiedniego poziomu etycznego, z drugiej – sprawowaną w interesie publicznym pieczęć organów samorządu zawodowego”. Sąd konstytucyjny podkreślił w cytowanym orzeczeniu, że cechą – w kontekście rozpatrywanej sprawy charakterystyczną – przypisywaną zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i przez większość przedstawicieli nauki zawodom zaufania publicznego, jest dostęp do osobistych, a niekiedy wręcz intymnych informacji dotyczących osób trzecich przy realizowaniu czynności stanowiących istotę tych zawodów, przy czym dostęp ten jest tyleż nieunikniony, co niezbędny – jako warunek prawidłowego, a w tym przede wszystkim efektywnego wykonywania tych zawodów.

2.3. Treść art. 17 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji oraz wzajemną relację między nimi ustalił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 22 maja 2001 r. (sygn. akt K 37/00). Artykuł 17 ust. 2 ustawy zasadniczej pozwala tworzyć „inne rodzaje samorządu”; to pojęcie obejmuje również, a *contrario*, „samorzady zawodowe osób nie wykonujących zawodów zaufania publicznego”. Sąd konstytucyjny podkreśla, że: „[...] reżym prawny obu rodzajów samorządu z art. 17 konstytucji nie jest identyczny. W szczególności dla samorządów zawodowych z ust. 1 konstytucja określiła główny cel ich funkcjonowania, jakim jest «sprawowanie pieczy nad należytych wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego

ochrony». Pociąga to za sobą przymusowość przynależności do samorządu wszystkich osób, które uważa się za wykonujące tego rodzaju zawody. Z kolei «innym rodzajom samorządu», o których mowa w ust. 2, Konstytucja nie określiła żadnych celów, ustanowiła natomiast pewne granice ich aktywności. Samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej. Nie ma wątpliwości, że ograniczenia, o których mowa w ust. 2, nie rozciągają się na samorządy zawodowe reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. Te samorządy mogą, a niekiedy nawet powinny, ograniczać wolność wykonywania zawodu lub działalności gospodarczej ze względu na cele, dla realizacji których zostały powołane. [...] Postanowienia konstytucji należy bowiem rozumieć w ten sposób, że samorząd zawodowy ma nie tyle eliminować czy niwelować partykularne interesy osób wykonujących zawody zaufania publicznego, ile zmierzać do ich uzgodnienia z interesem publicznym przez samych zainteresowanych. Może to pociągać konieczność wprowadzenia całego szeregu ograniczeń zarówno w zakresie wolności wykonywania zawodu, jak i wolności podejmowania działalności gospodarczej, jeżeli z działalnością taką wykonywanie zawodu miałoby się wiązać. Inaczej ma się rzecz z «innymi rodzajami samorządu», których dotyczy art. 17 ust. 2 Konstytucji. Tutaj zrzeszanie się w samorządy nie musi i nie może pociągać za sobą tego rodzaju ograniczeń». Jak podkreśla sąd konstytucyjny w cytowanym powyżej wyroku, istotną różnicą między ust. 1 i ust. 2 art. 17 Konstytucji jest prawo i obowiązek samorządu zawodowego, oprócz występowania w obronie interesów indywidualnych i zbiorowych swoich członków, sprawowania pieczy i nadzoru nad należytym i sumiennym wykonywaniem zawodu. Jeśli zatem ustawa przewiduje możliwość sprawowania pieczy, nie może być wątpliwości, do którego rodzaju samorządu zawodowego należy go zakwalifikować (w powyższej sprawie TK wypowiedział się o izbie lekarsko-weterynaryjnej, którą uznał za samorząd zawodowy, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji).

A zatem, jeśli ustawodawca przewidział możliwość sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu przez samorząd, to jest to samorząd zawodu zaufania publicznego.

2.4. Kwestia, czy w świetle powyższych ustaleń zawód urbanisty stanowi zawód zaufania publicznego, a samorząd zawodowy urbanistów jest samorządem

zawodowym, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji, zostanie przeanalizowana w pkt IV.1.3. niniejszego pisma – analiza zgodności. Istotą zarzutu naruszenia wzorca konstytucyjnego jest bowiem założenie, że zawód urbanisty stanowi zawód zaufania publicznego, a ustawodawca ma konstytucyjny obowiązek utworzyć samorząd zawodowy urbanistów. Z art. 17 ust. 1 Konstytucji wynikać ma również zakaz likwidacji takiego samorządu. Rozstrzygnięcie tego zagadnienia stanowi zatem element badania *in merito*.

2.5. Drugim wzorcem kontroli jest art. 2 Konstytucji o brzmieniu: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Wnioskodawca wywodzi z niego dwie istotne w sprawie zasady: proporcjonalności oraz ochrony praw nabytych.

2.6. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że zasadę proporcjonalności ustanawia w sposób samodzielny i całościowy art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie ma zatem potrzeby do sięgania do ogólnej i pojemnej, a zatem zawierającej wiele zasad pochodnych, zasady państwa prawnego, a nawet, jak wskazał sąd konstytucyjny w wyroku z 6 marca 2012 r. (sygn. akt K 15/08), „po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. zasadniczo nie jest właściwe wywodzenie z art. 2 ustawy zasadniczej zasady proporcjonalności”. Nie oznacza to jednak całkowitego zerwania więzi aksjologicznych i funkcjonalnych pomiędzy wywiedzionymi z art. 2 Konstytucji zasadami, w szczególności zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, oraz wyrażoną tam zasadą sprawiedliwości społecznej, a zasadą proporcjonalności (wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98). Pomimo tych ustaleń, sąd konstytucyjny dokonywał oceny zgodności aktu normatywnego z wywiedzioną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności, nakazującą władzy publicznej miarkowanie jej działań (wyroki TK z: 20 lutego 2008 r., sygn. akt K 30/07; 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 40/07).

Zdaniem Sejmu bardziej poprawne byłoby wskazanie przez wnioskodawcę art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorca kontroli, wraz z prawem, które miałyby zostać w sposób nieproporcjonalny naruszone. Jednak z uwagi na dotychczasową linię orzecniczą sądu konstytucyjnego, który dopuszczał kontrolę aktu normatywnego

z wywiedzioną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności, Sejm ustosunkuje się do zarzutów, respektując sposób ujęcia wzorca kontroli przez grupę posłów.

2.7. Wskazana przez wnioskodawcę zasada ochrony praw nabytych jest jednym z elementów składowych zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji (zob. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99). Oceniając konstytucyjność określonego rozwiązania prawnego z punktu widzenia zasady ochrony praw nabytych, należy, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zwrócić uwagę na cztery kwestie. Po pierwsze, treścią omawianej zasady jest zakaz stanowienia przepisów arbitralnie odbierających lub ograniczających prawa podmiotowe. Po drugie, przedmiotem gwarancji jest przysługujące już określonej osobie uprawnienie. Nie ma przy tym znaczenia, czy zostało ono nabyte na podstawie indywidualnego aktu organu władzy, czy wprost na podstawie ustawy, z chwilą spełnienia określonych w niej przesłanek. Po trzecie, z zasady ochrony praw nabytych nie wynika adresowany do ustawodawcy zakaz zmiany przepisów określających sytuację prawną osoby w zakresie, w jakim sytuacja ta nie wyraża się w przysługującym tej osobie prawie podmiotowym. Po czwarte, ochrona praw nabytych nie ma charakteru absolutnego. Uzasadnieniem odejścia od zasady ochrony praw nabytych może być w szczególności potrzeba zapewnienia realizacji innej wartości istotnej dla systemu prawnego, choćby nie była ona wprost wyrażona w tekście przepisów konstytucyjnych (por. np. wyroki TK z: 6 lipca 1999 r., sygn. akt P 2/99; 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 22/99; 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02; 17 października 2005 r., sygn. akt K 6/04; 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04; a także W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 37).

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, zasada ochrony praw słusznie nabytych dotyczy praw podmiotowych oraz maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw (zob. orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., sygn. akt K 14/91, a po wejściu w życie Konstytucji wyroki TK z: 23 listopada 1998 r., sygn. akt SK 7/98; 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99).

Dopuszczalność ograniczeń praw podmiotowych („nabytych”) wymaga rozważenia *a casu ad casum*, czy prawa te zostały nabyte niesłusznie lub

niegodziwie, a po uzyskaniu odpowiedzi, iż są to prawa słusznie nabyte, czy: wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych, którym w danej sytuacji należy dać pierwszeństwo (choćby nie były one wyrażone w konstytucji *expressis verbis*); nie zachodzi możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych; prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji (orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95; wyroki TK z: 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99; 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02).

3. Analiza zgodności

3.1. Wnioskodawca kwestionuje zgodność art. 29 ust. 1 u.d. („Znosi się samorząd zawodowy urbanistów”), art. 1 u.s.z. w zakresie, w jakim określając materię regulacji u.s.z., pomija organizację i zadania samorządu zawodowego urbanistów, a także prawa i obowiązki jego członków, art. 2 u.s.z. w zakresie, w jakim nie określa, na czym polega wykonywanie zawodu urbanisty, art. 3 u.s.z. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości utworzenia samorządu zawodowego urbanistów, oraz art. 6 ust. 1 u.s.z. w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie wyłącznie osobom wpisanym na listę członków izby samorządu zawodowego urbanistów, z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami ochrony praw nabytych oraz proporcjonalności (zob. pkt II.4 i II.5). Natomiast art. 3 u.s.z. (we wskazanym wyżej zakresie) oraz art. 29 ust. 1 u.d. mają także naruszać art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz z zasadą ochrony praw nabytych i zasadą proporcjonalności opiera się na przekonaniu grupy posłów o istnieniu konstytucyjnego prawa do samorządu zawodowego osób wykonujących zawód zaufania publicznego.

Aby rozstrzygnąć problem konstytucyjny (zgodność zakwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami), trzeba ustalić w pierwszej kolejności, czy urbaniści wykonują zawód zaufania publicznego. Następnie, w przypadku uznania zawodu urbanistów za zawód zaufania publicznego, należy zbadać, czy

z art. 17 ust. 1 Konstytucji wynika prawo podmiotowe do utworzenia samorządu zawodowego.

3.2. Wnioskodawca wyjaśnia, że zawód urbanisty polega na projektowaniu zagospodarowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej oraz na edukacji w tym zakresie, nawiązując tym samym do regulacji uchylonego art. 2 ust. 3 u.s.z. Sejm odniesie się zatem do tak określonego zawodu urbanisty.

Podkreślić należy, że świadczenie wyłącznie niektórych usług urbanistycznych uzależnione było od członkostwa w samorządzie zawodowym urbanistów. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.s.z., w brzmieniu obowiązującym do 10 sierpnia 2014 r., członkostwo w samorządzie było warunkiem koniecznym tylko w wypadku woli „wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie oraz samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie”. Przynależność do samorządu nie miała zaś żadnego wpływu na możliwość wykonywania przez osoby świadczące usługi urbanistyczne np. niesamodzielnych funkcji projektowych, pracy naukowej czy pracy w administracji publicznej. Na takie ograniczone powiązanie wykonywania zawodu urbanisty z członkostwem w samorządzie zawodowym wskazał sąd konstytucyjny w wyroku z 18 października 2010 r. (sygn. akt K 1/09). Wyjaśnił, że: „Brak członkostwa w samorządzie zawodowym inżynierów, architektów i urbanistów (niezależnie od jego przyczyn) nie powoduje utraty prawa wykonywania zawodu, a co najwyżej jego ograniczenie”. Zdaniem Sejmu, dostrzeżony przez Trybunał Konstytucyjny luźny związek pomiędzy świadczeniem niektórych typowych usług urbanistycznych a członkostwem w samorządzie zawodowym przemawia przeciwko uznaniu zawodu urbanisty za zawód zaufania publicznego.

Jak wskazano w pkt III niniejszego pisma, odbiorcami usług urbanistów były samorządy terytorialne. Natomiast warunkiem zakwalifikowania danego zawodu jako zawodu zaufania publicznego jest przesłanka obsługi osobistych potrzeb ludzkich, wiążącej się z przyjmowaniem informacji dotyczących życia osobistego i zorganizowanej w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystywaniu tych informacji przez świadczących usługi (wyrok TK z 2 lipca 2007 r., sygn. akt K 41/05). Ze względu na charakter zawodu urbanisty nie było potrzeby, aby uzależniać prawo jego wykonywania od spełnienia przez zainteresowanego określonych w ustawie warunków dotyczących jego

kwalifikacji moralnych, w tym wymagania cechy „nieskazitelного charakteru” i „rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu”. Zawód urbanisty nie wykazuje wskazanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego cech, do których zalicza się: a) szczególną doniosłość prawidłowego i zgodnego z interesem publicznym jego wykonywania – istotnego z racji znaczenia, jaką dana dziedzina społecznej aktywności zawodowej odgrywa w społeczeństwie, oraz z racji konieczności zapewnienia ochrony gwarantowanych Konstytucją praw podmiotowych jednostki; b) powierzanie w warunkach wysokiego zaufania uprawiającym taki zawód informacji osobistych i dotyczących życia prywatnego osób korzystających z ich usług; c) uznawanie tych informacji za tajemnicę zawodową, która nie może być ujawniona; d) objęcia osób dysponujących taką tajemnicą – w wypadku możliwości naruszenia istotnych dóbr jednostki w razie jej ujawnienia – immunitetem zwalniającym je od odpowiedzialności karnej za nieujawnienie informacji; e) korzystanie ze świadczeń tych zawodów często w razie nastąpienia realnego albo choćby potencjalnego niebezpieczeństwa dla dóbr jednostki o szczególnym charakterze (np. życie, zdrowie, wolność, godność, dobre imię); f) niepodleganie regułom hierarchii urzędniczej. Nie występuje zatem szczególna więź zaufania (konieczności ochrony praw i wolności) pomiędzy klientem urbanisty a urbanistą. Urbanista, wykonując swój zawód, nie uzyskuje dostępu do sfery prywatności klienta w związku z wykonywaniem zawodu. Nie istnieje zatem instytucja urbanistycznej tajemnicy zawodowej, a urbanisty nie chroni od odpowiedzialności karnej za nieujawnienie informacji immunitet. Z tych powodów projektodawcy u.d. w jej uzasadnieniu wyjaśnili, że zawód urbanisty nie spełnia wielu z zaproponowanych przez Trybunał Konstytucyjny warunków (uzasadnienie projektu u.d., s. 43).

Wnioskodawca, odnosząc się krytycznie do założeń przyjętych w ww. uzasadnieniu projektu, wyjaśnił – powołując się na wypowiedź P. Sarneckiego (*Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 29 maja 2001 r. I CKN 1217/98, „Palestra” 2002, nr 5-6; <http://www.palestra.pl/index.php?go=artykul&id=674>*) – że warunkiem wykonywania zawodu zaufania publicznego jest realizacja zadań doniosłych z perspektywy interesu publicznego, a nie tylko gwarancji wolności i praw jednostki (wniosek, s. 15). Zdaniem Sejmu uważna lektura przywołanego tekstu prowadzi jednak do potwierdzenia założeń wskazanych powyżej, a mianowicie, że cechą zawodu zaufania publicznego jest, poprzez wykonywanie zawodu, zapewnianie ochrony praw podmiotowych jednostki; w ramach jego wykonywania następuje

powierzanie, w warunkach wysokiego zaufania, uprawiającym taki zawód informacji osobistych i dotyczących życia prywatnego osób korzystających z ich usług, które uznawane są za tajemnicę zawodową. Paweł Sarnecki w cytowanej przez grupę posłów publikacji wyjaśnia, 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 [...] Po drugie zawodami zaufania publicznego są zawody, których wykonywanie łączy się z przyjmowaniem informacji, dotyczących sfery życia osobistego, a nawet intymnego innych ludzi. [...] Łączy się to oczywiście z obowiązkiem zachowania tajemnicy tych informacji, powiązanej tradycyjnie z odpowiednim immunitetem [...]. Jednym słowem «zawód zaufania publicznego» to zawód, gdzie w szczególnym natężeniu potrzebne jest zagwarantowanie «zaufania» usługobiorcy do świadczącego usługi” (*ibidem*).

Zwrócić należy uwagę na to, iż sami wnioskodawcy mają problem ze wskazaniem powodów, dlaczego należałoby uznać urbanistę za zawód zaufania publicznego. Grupa posłów wyjaśnia w pierwszej kolejności, że: „Szerokie uzasadnienie 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 [...] uzasadnienia do ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa i urbanistów” (wniosek, s. 16). Dopiero w dalszej części wniosku grupa posłów dowodzi, że: „[...] urbanista działa na styku wielu interesów, w których musi uwzględniać też szeroko rozumiany ważny interes publiczny”, jednak nie wskazuje w sposób konkretny tego interesu. Stwierdzenia, iż: „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” (wniosek, s. 17), ze względu na ogólnikowość nie można traktować jako wskazania interesu publicznego, którego realizacja przez urbanistę kwalifikowałaby jego zawód jako zawód zaufania publicznego. Ostatecznie wnioskodawca wskazuje, że polityka przestrzenna stanowi jedną z polityk publicznych, a sam proces planowania przestrzennego jest procesem stanowienia prawa.

Odnosząc się do argumentu odwołującego się do decyzji ustawodawcy z roku 2000, w pierwszej kolejności trzeba wskazać, że Sejm nie podziela poglądu

o „wieczystym” związaniu ustawodawcy własnym rozstrzygnięciem dotyczącym powołania samorządu zawodowego, nawet zawodu zaufania publicznego. Z przepisów Konstytucji, także jej art. 17, nie wynika gwarancja konstytucyjna dla samorządu zawodowego utworzonego mocą jednorazowej decyzji ustawodawcy. Rozumowanie wnioskodawcy jest niezgodne z upoważnieniem konstytucyjnym zawartym w art. 17 ustawy zasadniczej („można tworzyć”) o czym dalej (zob. pkt IV.3.3).

Ponadto, wyjaśnić trzeba, że już tworząc samorząd zawodowy urbanistów parlament miał wątpliwości, jak sklasyfikować zawód urbanisty. W uzasadnieniu projektu ustawy o samorządzie zawodowym, w cytowanym zresztą we wniosku fragmencie, wyjaśnia się, że: „Stosownie do art. 17 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zawody te [architekta, inżyniera budownictwa, urbanisty – uwaga własna] należy postrzegać jako zawody zaufania publicznego wymagające szczególnych uregulowań prawnych” (druk sejmowy nr 1708/III kad., s. 28). Tym samym projektodawca (był to projekt rządowy) wyraźnie nazywa zawód urbanisty zawodem zaufania publicznego, ale równocześnie wskazuje, że ma on podlegać konstytucyjnej regulacji art. 17 ust. 2 ustawy zasadniczej, a nie, jak chce tego wnioskodawca, art. 17 ust. 1 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok TK z 22 maja 2001 r., sygn. akt K 37/00) wypracowano stanowisko, zgodnie z którym art. 17 ust. 2 ustawy zasadniczej pozwala tworzyć „inne rodzaje samorządu”, tj. także „samorzady zawodowe osób nie wykonujących zawodów zaufania publicznego”. Wyraźne wskazanie w uzasadnieniu projektu ustawy o samorządzie zawodowym na art. 17 ust. 2 Konstytucji jako przepis kształtujący reżim samorządu urbanistów, przy równoczesnym nazwaniu zawodu urbanisty zawodem zaufania publicznego, można rozumieć w ten sposób, że projektodawca rozróżnił zawód zaufania publicznego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji, oraz zawód zaufania publicznego rozumiany szeroko. Na szeroko rozumiany interes publiczny, który chronić ma wykonywanie zawodu urbanisty, zwraca się także uwagę w uzasadnieniu projektu ustawy deregulacyjnej (s. 42). Występuje zatem pewna zbieżność – zawód chroniący ogólny interes publiczny mógłby być zawodem zaufania publicznego jedynie w szerokim tego słowa znaczeniu, różnym od pojęcia użytego w art. 17 ust. 1 Konstytucji. Z uwagi na to, że w przypadku «innych rodzajów samorządu», których dotyczy art. 17 ust. 2 Konstytucji, zrzeszanie się w samorzady nie może pociągać za sobą ograniczenia

wolności wykonywania zawodu, zmiana wywołana u.d. stanowiłaby przywrócenie stanu zgodnego z wymogami art. 17 ust. 1 i ust. 2 ustawy zasadniczej.

W przypadku, gdy wykonywanie zawodu nie polega na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążącej się z przyjmowaniem informacji dotyczących życia prywatnego, samo realizowanie „szerokiego interesu publicznego” nie stanowi przesłanki zakwalifikowania danego zawodu do kręgu zawodów zaufania publicznego, w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji. Jak podkreśla się w uzasadnieniu projektu ustawy deregulacyjnej, status zaufania publicznego, ze względu na to, że wiąże się z nim ograniczenie innych wartości konstytucyjnych, np. wolności wykonywania zawodu, winien być rozumiany wąsko. Warto podkreślić, iż wnioskodawca, uzasadniając zarzut niezgodności z art. 17 ust. 1 Konstytucji, nie wyjaśnił, jaki interes publiczny realizuje urbanista. Dopiero uzasadniając zarzut niezgodności z zasadą proporcjonalności, grupa posłów wskazała, że interesem publicznym chronionym przez urbanistów są gwarancje określonych (nie stwierdzono wyraźnie jakich, można jedynie przypuszczać, że wysokich) standardów urbanistycznych (wniosek, s. 9). Projektodawca u.d. wyjaśnia, że zleciennodawcy, tj. gmina oraz samorząd województwa, zostały obarczone obowiązkiem dbałości o odpowiedni standard usługi. Odpowiedzialność za określone wymogi, np. doświadczenie, zleciennobiorców (urbanistów) leży zatem po stronie zamawiającego. Prawo zamówień publicznych daje jednostkom samorządu terytorialnego odpowiednie ku temu instrumenty. Zgodnie z art. 22 u.z.p. o udzielenie zamówienia może ubiegać się wykonawca, który spełnia warunki dotyczące posiadania wiedzy i doświadczenia, a także dysponuje odpowiednim potencjałem technicznym oraz osobami zdolnymi do wykonania zamówienia. Nie jest zatem konieczne utrzymywanie administracyjnego sposobu dbania o wysoką jakość usług urbanistycznych, skoro rynek samodzielnie wymusi taki standard. Podkreślić należy, że klientami urbanistów są jednostki samorządu terytorialnego, których organy obsługiwane są przez urzędy zatrudniające pracowników posiadających specjalistyczną wiedzę, a nie osoby fizyczne, którym trudno byłoby ustalić poziom jakości usługi. W tym przypadku nie ma zatem potrzeby ochrony klienta urbanisty (troski o interes publiczny) za pomocą instrumentu samorządu zawodowego; nie jest konieczne sprawowanie pieczy nad wykonywaniem zawodu urbanisty.

Również argument, że projektowanie przestrzenne jest aktem stanowienia prawa, nie przekonuje. Po pierwsze, akty prawa miejscowego (miejscowy

i wojewódzki plan zagospodarowania przestrzennego) uchwalają organy prawotwórcze samorządu terytorialnego, a nie urbanista. To one uczestniczą w procesie stanowienia prawa. Grupa posłów nie wskazała powodów, dla jakich zasadne byłoby uznanie osób biorących udział w trakcie procesu przyjmowania ww. aktów prawa miejscowego za podmioty wykonujące zawód zaufania publicznego. Zwrócić należy uwagę, że także służby legislacyjne rad gmin, sejmików wojewódzkich oraz parlamentu nie wykonują zawodu zaufania publicznego, choć uczestniczą w tworzeniu aktów prawnych. Na marginesie należy przypomnieć, że – jak wynika z ustaleń sądu konstytucyjnego – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego szczególnego rodzaju, który nie w pełni odpowiada cechom aktów normatywnych (postanowienie TK z 6 października 2004 r., sygn. akt SK 42/02; por. Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 109-110).

Z tych powodów należałoby podtrzymać pogląd wyrażony w uzasadnieniu projektu ustawy deregulacyjnej, iż istnieją „wątpliwości co do możliwości zaliczenia urbanisty w poczet zawodów zaufania publicznego (możliwość taka powstaje bowiem tylko przy szerokiej interpretacji pojęcia interesu publicznego, co z uwagi na fakt, że z pojęcia tego wywodzone ma być ograniczenie innych wartości konstytucyjnych, należy uznać za niewskazane)”, a zatem „należy stwierdzić, że nie ma wystarczających przesłanek do zaliczenia samorządu zawodowego urbanistów do wskazanych w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, a tym samym podstaw do ograniczenia zagwarantowanych w art. 65 Konstytucji RP wolności wyboru i wykonywania zawodu [...]” (uzasadnienie projektu ustawy deregulacyjnej, s. 45).

3.3. Grupa posłów stoi na stanowisku, że: „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”. Wnioskodawca powołuje się na prezentowany w doktrynie pogląd, zgodnie z którym ustawodawca nie jest uprawniony do kwalifikowania pewnych zawodów jako zawodów zaufania publicznego (P. Sarnecki, *Glosa...*). Dalej idąca jest wypowiedź P. Sarneckiego w komentarzu do Konstytucji, gdzie autor zauważa, że: „Decyduje o tym [powołaniu samorządu zawodowego – uwaga własna] wprawdzie ustawodawca, ale konstytucja nakłada na niego obowiązek nadawania tego szczególnego statusu wszystkim zawodom, społecznie uznawanym jako

«zawody zaufania publicznego» i odmawiania go osobom, które zawodu o takim charakterze, w ocenie społecznej, nie wykonują» (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 17, s. 3). Należy zgodzić się z drugą częścią wypowiedzi P. Sarneckiego (brak możliwości powołania samorządu zawodowego, w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji, dla zawodów niebędących zawodem zaufania publicznego). Natomiast Sejm nie podziela tezy, iż ustawodawca jest zobligowany do utworzenia samorządu zawodowego dla wszystkich zawodów zaufania publicznego. Przeciwno takiemu założeniu przemawia wyraźna dyspozycja art. 17 ust. 1 Konstytucji: „W drodze ustawy można tworzyć [...]”. Upoważnia on jedynie, a nie zobowiązuje, parlament do uchwalenia ustawy tworzącej samorząd zawodowy. Decyzja o uchwaleniu takiego aktu pozostaje w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy, który podejmuje rozstrzygnięcie zgodnie z aktualnie prowadzoną polityką prawa, w oparciu o przyjęte założenia polityki gospodarczo-społecznej. Skoro ustawodawca swobodnie może tworzyć samorząd zawodowy, może również go zlikwidować. Pogląd ten jest także reprezentowany w literaturze: „Art. 17 Konstytucji jest regulacją ograniczającą władzę państwową opartą o zasadę suwerenności, regulacją wyznaczającą zakres kompetencji państwa odnośnie powoływania samorządów innych niż samorząd terytorialny. W przypadku braku w Konstytucji art. 17 państwo w oparciu o zasadę suwerenności, byłoby uprawnione i mogłoby swobodnie powoływać samorzady dla różnych grup np. zawodowych, wyposażając je także swobodnie w kompetencje (oczywiście przy zachowaniu innych ograniczeń konstytucyjnych). Z uwagi na art. 17 Konstytucji zaś, państwo może powoływać samorzady tylko przy zachowaniu przesłanek wskazanych w tym przepisie. [...] Konstytucja a zwłaszcza jej art. 17, nie zobowiązuje ustawodawcy do powołania korporacji zawodowej i nie chroni istnienia wcześniej powołanej korporacji zawodowej. Zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji ustawodawca może nie tylko swobodnie powołać korporację zawodu zaufania publicznego, ale też może swobodnie rozwiązać taką, już istniejącą korporację zawodową” (T. Krawiel, *Czy Konstytucja chroni korporacje zawodowe? Kogo chroni art. 17 Konstytucji?*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2007, nr 12, s. 29).

Także Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że:

- a) „Zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji, od decyzji ustawodawcy zależy nadanie danemu zawodowi prawniczemu w drodze ustawy statusu

zawodu zaufania publicznego i wykreowanie samorządu tego zawodu. [...] Prawodawca konstytucyjny, posługując się w art. 17 ust. 1 formułą «można tworzyć» kładzie nacisk na swobodę ustawodawcy wykorzystywania samorządu zawodowego. Swoboda 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 [zasady dobra wspólnego, pomocniczości, demokratycznego państwa prawa, regulacji rozdziału III Konstytucji wykluczających powierzenie samorządom zawodowym prawa do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego – uwaga własna]” (wyrok TK z 7 marca 2012 r., sygn. akt K 3/10);

- b) „[...] Konstytucja nie determinuje granic działalności zawodowej i nie określa zakresu usług, jakie mogą świadczyć przedstawiciele różnych grup zawodowych, lecz pozostawia to zadanie ustawie (tak TK w wyrokach: z 21 maja 2002 r., sygn. K 30/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 32; z 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 45; z 27 lipca 2006 r., sygn. SK 43/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 89). Ustawa zwykła, a nie ustawa zasadnicza, wskazuje zatem czynności przypisane do wykonywania poszczególnym grupom zawodowym. Do ustawodawcy należy również określenie, jakie czynności zawodowe mają charakter zastrzeżony wyłącznie dla określonego zawodu, a jakie czynności mogą być wykonywane wspólnie przez przedstawicieli różnych zawodów bądź nawet w sposób powszechny, bez obowiązku uzyskania szczególnego statusu zawodowego” (wyrok TK z 22 maja 2007 r., sygn. akt K 42/05);
- c) „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

prawniczemu w drodze ustawy statusu zawodu zaufania publicznego i wykreowanie samorządu tego zawodu” (wyrok TK z 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06).

3.4. Podsumowując dotychczasowe ustalenia, stwierdzić trzeba, że na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji, uwzględniając dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego, sądownictwa oraz ustalenia doktryny, jest możliwe wyodrębnienie obiektywnych cech, które posiada zawód zaufania publicznego, i tym samym można odtworzyć w aktualnym stanie prawnym zakres desygnatów konstytucyjnego pojęcia zawodu zaufania publicznego. Ustrojodawca jedynie upoważnił ustawodawcę, lecz go nie zobowiązał, do utworzenia samorządów zawodowych dla osób wykonujących zawód zaufania publicznego. Wynika to wprost z wyraźnej dyspozycji art. 17 ust. 1 Konstytucji: „można tworzyć”. Tym samym Konstytucja dopuszcza istnienie zawodów zaufania publicznego bez samorządów zawodowych.

A zatem nawet gdyby przyjąć, że zawód urbanisty stanowi wyodrębniony ze względu na obiektywne kryteria (a nie wyłącznie ze względu na decyzję ustawodawcy) zawód zaufania publicznego, nie przesądza to o konieczności powołania jego samorządu zawodowego albo utrzymania samorządu już raz powołanego (zakazie likwidacji). Na podstawie upoważnienia konstytucyjnego zawartego w art. 17 ust. 1 Konstytucji to ustawodawca rozstrzyga, czy powołać/utrzymać samorząd zawodowy urbanistów, zgodnie z aktualnie prowadzoną polityką prawa. Na „swobodę ustawodawcy w tworzeniu i znoszeniu samorządów zawodowych” zwrócono uwagę w uzasadnieniu projektu ustawy deregulacyjnej (s. 45).

3.5. Ostatnim argumentem podnoszonym przez grupę posłów, który miałby przemawiać za naruszeniem art. 17 ust. 1 Konstytucji, był argument z analogii. Grupa posłów dowodzi, że architekci posiadają własny samorząd zawodowy, choć projektują wyłącznie pojedyncze budynki, to tym bardziej urbaniści, tworząc plany zagospodarowania przestrzennego, winni mieć prawo do takiego samorządu.

Już na wstępie należy wskazać, że wnioskodawca domaga się w istocie kontroli poziomej prawa. Kontrola zgodności przepisu aktu normatywnego z innym przepisem tego aktu, a więc posiadającego tę samą rangę w hierarchii źródeł prawa,

nie mieści się w zakresie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego; może on bowiem dokonywać jedynie kontroli hierarchicznej zgodności norm (zob. przykładowo postanowienie TK z 9 czerwca 2011 r., sygn. akt Ts 334/08).

Sejm, pomimo powyższych wątpliwości, ustosunkuje się *in merito* do postawionego zarzutu. W celu rozstrzygnięcia kwestii charakteru zawodu architekta konieczne jest omówienie regulacji prawnych odnoszących się do jego wykonywania. Zawód architekta polega na współtworzeniu kultury przez projektowanie architektoniczne obiektów budowlanych, ich przestrzennego otoczenia oraz ich realizację, na nadzorze nad procesem ich powstawania oraz na edukacji architektonicznej (art. 2 ust. 1 u.s.z.). Izba architektów zrzesza osoby, które posiadają uprawnienia budowlane w specjalności architektonicznej (art. 5 ust. 1 u.s.z.). Prawo wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie przysługuje wyłącznie osobom wpisanym na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego (art. 6 ust. 1 u.s.z.). Za samodzielną funkcję techniczną w budownictwie uważa się działalność związaną z koniecznością fachowej oceny zjawisk technicznych lub samodzielnego rozwiązania zagadnień architektonicznych i technicznych oraz techniczno-organizacyjnych, a w szczególności działalność obejmującą projektowanie, sprawdzanie projektów architektoniczno-budowlanych i sprawowanie nadzoru autorskiego (art. 12 ust. 1 pkt 1 u.p.b.). Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, określone w art. 12 ust. 1 pkt 1-5 u.p.b., mogą wykonywać wyłącznie osoby posiadające odpowiednie wykształcenie techniczne i praktykę zawodową, dostosowane do rodzaju, stopnia skomplikowania działalności i innych wymagań związanych z wykonywaną funkcją, stwierdzone decyzją, zwaną „uprawnieniami budowlanymi”, wydaną przez organ samorządu zawodowego (art. 12 ust. 2 u.p.b.). Uprawnienia budowlane są udzielane m.in. w specjalności architektonicznej (art. 14 ust. 1 pkt 1 u.p.b.). Uczestnikami procesu budowlanego, w rozumieniu u.p.b., są: 1) inwestor; 2) inspektor nadzoru inwestorskiego; 3) projektant; 4) kierownik budowy lub kierownik robót. Do podstawowych obowiązków projektanta należy opracowanie projektu budowlanego w sposób zgodny z ustaleniami określonymi w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub w pozwoleniu, wymaganiami u.p.b., przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej (art. 20 pkt 1 u.p.b.). Projekt budowlany powinien zawierać m.in. projekt zagospodarowania działki lub terenu, projekt architektoniczno-budowlany,

określający funkcję, formę i konstrukcję obiektu budowlanego, jego charakterystykę energetyczną i ekologiczną oraz proponowane niezbędne rozwiązania techniczne, a także materiałowe, ukazujące zasady nawiązania do otoczenia, a w stosunku do obiektów budowlanych, również opis dostępności dla osób niepełnosprawnych (art. 34 ust. 3 pkt 1 i 2 u.p.b.). W ramach procesu budowlanego inwestor jest zobowiązany do zorganizowania procesu budowy, z uwzględnieniem zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, a w szczególności zapewnienia opracowania projektu budowlanego i, stosownie do potrzeb, innych projektów przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych. Konieczne jest zatem zatrudnienie projektanta – architekta (osoby posiadającej uprawnienia budowlane w specjalności architektonicznej) do projektowania oraz projektantów branżowych, tj. konstruktora, instalatora, elektryka itd. Możliwe i praktykowane jest, aby architekt został projektantem głównym i było mu powierzone całościowe opracowanie projektu we współpracy ze specjalistami odpowiednich branż budowlanych.

Sejm pragnie zauważyć, że niektóre uwagi podniesione w pkt 3.2 stanowiska, odnoszące się do zawodu urbanistów i przemawiające przeciwko uznaniu tego zawodu za zawód zaufania publicznego, są aktualne także w przypadku zawodu architekta. Architekt, tak jak urbanista, w ramach wykonywania zawodu, nie posiada dostępu do informacji swojego klienta o szczególnej wrażliwości. Nie ma w związku z tym także instytucji tajemnicy architektonicznej. Uzasadnienie projektu ustawy o samorządach zawodowych stwierdza, że powołuje się samorząd zawodowy zawodów zaufania publicznego w ramach reżimu art. 17 ust. 2 Konstytucji, odnosiło się także do architektów. Trzeba jednak zauważyć, że z punktu widzenia kryteriów kwalifikowania danego zawodu jako zawodu zaufania publicznego architekt wypełnia omówiony wyżej test. Klientami architektów są inwestorzy, którymi są również podmioty prywatne, w tym osoby fizyczne (zob. także W. Gąsiek, *Architekt zawód zaufania publicznego a zamówienia publiczne* [w:] *Samorząd zawodowy w demokratycznym państwie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji we współpracy z Mazowieckim Forum Samorządów Zawodów Zaufania Publicznego*, Warszawa 2014, s. 27; http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/agenda/seminaria/2013/131112/samorzadz_zawodowy_w....pdf). Spełniona jest zatem przesłanka obsługi

osobistych potrzeb ludzkich. Ponadto, szczególna doniosłość prawidłowego wykonywania zawodu architekta jest związana z tym, iż od właściwego zrealizowania projektu architektoniczno-budowlanego zależy bezpieczeństwo i zdrowie użytkowników budynku (budowli). Korzystanie ze świadczeń tego zawodu związane jest z koniecznością ochrony przed niebezpieczeństwem dla dóbr jednostki o szczególnym charakterze. Interesem publicznym, który przemawia za uznaniem zawodu architekta za zawód zaufania publicznego, jest potrzeba ochrony życia i zdrowia ludzkiego oraz mienia. Na ten aspekt zwrócono uwagę w uzasadnieniu projektu ustawy deregulacyjnej. Na etapie prac nad tym przedłożeniem w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości zaproponowano likwidację specjalności telekomunikacyjnej w zakresie uprawnień budowlanych, ponieważ roboty budowlane wykonywane w tym obszarze nie powodują tak wysokiego ryzyka zagrożenia zdrowia, życia ludzkiego lub mienia, w stosunku do innych obszarów wykonywania uprawnień budowlanych. Wynika z tego, że przesłanką, która w pierwszej kolejności decydowała o ewentualnej deregulacji zawodu architekta i inżyniera, była właśnie ochrona życia, zdrowia i mienia. Dopiero w trakcie dalszych prac, na skutek przeprowadzonych konsultacji społecznych, odstąpiono również od likwidacji specjalności telekomunikacyjnej w zakresie uprawnień budowlanych, mając na uwadze planowany rozwój, budowę oraz rozbudowę sieci telekomunikacyjnych (uzasadnienie projektu ustawy deregulacyjnej, s. 30). Natomiast w przypadku zawodu urbanistów nie można stwierdzić występowania takiego (ani podobnego) interesu publicznego (ochrony życia, zdrowia i mienia).

Skądinąd warto odnotować, że wątpliwości co do charakteru zawodu architekta nie sygnalizują sądy administracyjne. Przeciwnie, zajmują one stanowisko, że architekt jest zawodem zaufania publicznego. Gwoli przykładu można przywołać następujące wypowiedzi sądów administracyjnych:

- a) „[...] działalność samorządu zawodowego odbywa się w granicach interesu publicznego, dobra ogółu a co więcej działalność samorządu zawodowego posiada w pewnych przypadkach wprost wymiar działalności państwa, gdyż to ustawodawca zdecydował, że pewien – ściśle określony ustawą – zakres administrowania sprawami związanymi z zawodem architekta, z uwagi na jego charakter i znaczenie społeczne (zawód zaufania publicznego), przekazuje podmiotom zdecentralizowanym, w skład których wchodzi osoby wykonujące

ten zawód” (wyrok WSA w Krakowie z 23 września 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 1022/14);

- b) „Zawód architekta jest jednym z zawodów zaufania publicznego, a zadania nałożone na skarżącego przepisami art. 8 ustawy z 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów realizują interes publiczny i służą jego ochronie” (wyrok WSA w Kielcach z 21 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Ke 15/13; zob. także wyrok NSA z 9 września 2013 r., sygn. akt I OSK 866/13);
- c) „Skarżąca trafnie wskazała na przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji przesądzający o tym, iż zawód architekta jest zawodem zaufania publicznego, a zadaniem samorządu jest również dbanie o należyte jego wykonywanie” (wyrok WSA w Szczecinie z 13 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 1109/13).

Natomiast w stosunku do zawodu urbanisty sądy administracyjne powstrzymały się dotychczas od tak jednoznacznych stwierdzeń.

3.6. Na zakończenie rozważań dotyczących wątku zgodności z art. 17 ust. 1 Konstytucji trzeba wskazać na ustalenia zawarte w uzasadnieniu projektu ustawy deregulacyjnej dotyczące praktyki sprawowania pieczy przez samorząd zawodowy urbanistów. Projektodawcy wyjaśniają, że: „w przypadku zawodu urbanisty (i w porównaniu z innymi zawodami, np. inżynierem czy architektem), tak rozumiany nadzór [sprawowanie pieczy przez samorząd nad wykonywaniem zawodu rozumiane jako nadzór bądź uczestnictwo w nadawaniu uprawnień – uwaga własna] ma charakter ograniczony. Izba [urbanistów – uwaga własna] przeprowadza egzamin zawodowy tylko w jednym przypadku (tj. wobec osób, które ukończyły studia inne niż kierunkowe i w których programie nie było zagadnień urbanistycznych). Jest to ścieżka wykorzystywana przez adeptów tego zawodu niezwykle rzadko. W ciągu ostatnich dziesięciu lat jedynie 20 osób przystąpiło do egzaminu ze znajomości przepisów prawnych dotyczących gospodarki przestrzennej oraz praktycznego zastosowania wiedzy w zakresie urbanistyki w celu uzyskania uprawnień urbanisty a 15 z nich uzyskało te uprawnienia tą drogą” (uzasadnienie projektu ustawy deregulacyjnej, s. 44).

3.7. Biorąc powyższe pod uwagę, trzeba stwierdzić, że zawód urbanisty nie stanowi zawodu zaufania publicznego. Tym samym należy uznać, że art. 3 u.s.z.

w zakresie wskazanym w *petitum* stanowiska oraz art. 29 ust. 1 u.d. są zgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

3.8. Przeprowadzony powyżej wywód czyni zarzut naruszenia zasady ochrony praw nabytych w zakresie kolektywnego prawa do posiadania samorządu zawodowego bezprzedmiotowym.

3.9. Wnioskodawca podnosi także wątpliwość co do zgodności zakwestionowanych przepisów z zasadą ochrony praw nabytych, gdzie nabytym prawem miałyby być indywidualne prawo do wykonywania zawodu urbanisty. Jak wynika z uzasadnienia wniosku, istotą naruszenia jest pozbawienie urbanistów, którzy byli członkami samorządu zawodowego urbanistów, wyłączności prawa do samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie. Zmiana wprowadzona u.d. spowodowała, że możliwe jest wykonywanie zawodu urbanisty „przez szerzej nieokreślony krąg osób, co zmienia znacząco sytuację urbanistów [byłych członków samorządu zawodowego – uwaga własna]”. Grupa posłów wyjaśniła także, iż nowelizacja u.s.z. „dokonała «ustawowego ułatwienia» bez przyznania jakiegokolwiek ekwiwalentu za utracone w ten sposób uprawnienia i pogorszenie szans”.

Wnioskodawca słusznie zauważa, że w aktualnym stanie prawnym projekt decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, projekt decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, projekt miejscowego albo wojewódzkiego planu zagospodarowania przestrzennego, a także studium sporządzić mogą osoby, które posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej albo posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie innym niż architektura, urbanistyka lub gospodarka przestrzenna oraz ukończyły studia podyplomowe w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej. Zmiana ta wynika z istoty „otwarcia” zawodu urbanisty, tj. zlikwidowania przesłanki ograniczającej możliwość wykonywania tego zawodu, polegającej na legitymowaniu się członkostwem w samorządzie zawodowym.

Konstytucyjnie dopuszczalne jest zagwarantowanie określonego zakresu czynności zawodowych wyłącznie członkom samorządu zawodowego, co jest równoznaczne z zakazem wykonywania takich czynności przez osoby, które nie

należą do samorządu, wyłącznie wtedy, gdy ograniczenia wykonywania zawodu mają źródło w art. 17 ust. 1 Konstytucji (wyrok TK z 22 maja 2001 r., sygn. akt K 37/00). W innym przypadku ograniczenie jest nielegalne (art. 17 ust. 2 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji). W sytuacji, gdy ustawodawca decyduje się zlikwidować samorząd zawodowy zawodu zaufania publicznego, naturalną konsekwencją takiej decyzji jest odstąpienie od ograniczenia i przyjęcie zasady wolności wykonywania zawodu. Powyżej przedstawiony wywód, przekonujący do uznania decyzji o likwidacji samorządu zawodowego urbanistów za nienaruszającą standardu konstytucyjnego, jest również aktualny w przypadku oceny zgodności zaskarżonych przepisów z zasadą ochrony praw nabytych. Jeśli odpada interes publiczny przemawiający za utworzeniem /utrzymaniem samorządu zawodowego osób wykonujących zawód zaufania publicznego, nie jest możliwe utrzymanie ograniczenia. A zatem likwidacja samorządu zawodowego urbanistów przesądza o konieczności zniesienia prawa do wyłącznego wykonywania niektórych czynności urbanistycznych przez byłych członków samorządu. Natomiast byli członkowie tego samorządu zawodowego nadal posiadają prawo do wykonywania zawodu urbanisty (art. 5 pkt 3 u.p.z.p.). W tym zakresie nie dochodzi do ograniczenia praw nabytych. Wnioskodawca wnosi *de facto* o udzielenie konstytucyjnej ochrony prawu do działania w warunkach ograniczonej konkurencji rynkowej. W świetle zasady ustrojowej wyrażonej w art. 20 Konstytucji („Społeczna gospodarka rynkowa [...] stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”) nie można jednak takiego prawa wywodzić z Konstytucji. Ponadto, wolność wykonywania zawodu oraz swoboda prowadzenia działalności gospodarczej mogą doznawać ograniczeń wskutek „pieczy” samorządu korporacji zawodowej „nad należyтым wykonywaniem zawodu”. Sama zaś piecza samorządów zawodów zaufania publicznego winna być sprawowana w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, który to interes nie może być utożsamiany z interesem korporacji zawodowej, czy też jej członków (wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02).

3.10. Istotą zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności jest nadmierne „otwarcie” wykonywania zawodu urbanisty – nadmierne, bo polegające na likwidacji samorządu zawodowego urbanistów.

Choć grupa posłów jako źródło zasady proporcjonalności wskazuje art. 2 Konstytucji, to aby uzyskać odpowiedź na pytanie, czy doszło do jej naruszenia,

trzeba przeprowadzić wypracowany w orzecznictwie dla art. 31 ust. 3 Konstytucji test proporcjonalności. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 lutego 2008 r. (sygn. akt K 30/07): „[...] podstawową zasadą wyznaczającą granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela jest zasada proporcjonalności, która nakazuje miarkowanie tej ingerencji. Zasada ta została wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a jednocześnie stanowi jeden ze standardów państwa prawnego, wynika zatem z art. 2 Konstytucji, wyrażającego zasadę państwa prawnego. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ograniczenia praw konstytucyjnych są zgodne z zasadą proporcjonalności, jeżeli: 1) umożliwiają efektywną realizację założonych celów; 2) są konieczne, tzn. nie jest możliwe zrealizowanie danych celów za pomocą mniej restryktywnych środków; 3) ich efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nie na jednostkę”.

Dla skutecznego przeprowadzenia badania konieczne jest w pierwszej kolejności ustalenie, jakie konstytucyjne prawo lub wolność doznało ograniczenia wskutek ingerencji ustawodawcy. Grupa posłów nie wskazała *explicite*, jakie prawo zostało naruszone. Z całokształtu uzasadnienia można jednak wywnioskować, że chodzi o prawo do wykonywania zawodu urbanisty oraz prawo do posiadania samorządu zawodowego urbanistów. Odnosząc się do kwestii ograniczenia pierwszego prawa, trzeba przypomnieć, że po pierwsze, jak ustalił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 października 2010 r. (sygn. akt K 1/09), już w dawnym stanie prawnym od członkostwa w samorządzie zawodowym urbanistów było uzależnione wykonywanie tylko niektórych czynności urbanistycznych. „Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządach zawodów budowlanych jest to [członkostwo w samorządzie zawodowym urbanistów – uwaga własna] warunkiem koniecznym tylko w wypadku woli «wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie oraz samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie». Przynależność do samorządu nie ma zaś żadnego wpływu na możliwość wykonywania przez osoby należące do tych zawodów innych prac, np. niesamodzielnych funkcji projektowych, pracy naukowej czy pracy w administracji publicznej”. Natomiast osoby posiadające kwalifikacje do wykonywania zawodu urbanisty uzyskane na podstawie u.s.z. nadal mogą, zgodnie z art. 5 pkt 3 u.p.z.p., samodzielnie wykonywać czynności związane z projektowaniem przestrzennym lub

kierować odpowiednim zespołem, sporządzać projekt decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego albo o ustaleniu warunków zabudowy. Już na wstępie stwierdzić trzeba, że do ograniczenia prawa do wykonywania zawodu urbanisty nie dochodzi, co powoduje, iż nie można przeprowadzić dalszych etapów testu proporcjonalności.

Natomiast w przypadku prawa do posiadania samorządu zawodowego urbanistów (i związanego z tym prawa do świadczenia niektórych usług urbanistycznych z wyłączeniem osób, które nie są członkami samorządu zawodowego) stwierdzić trzeba, że, jak wykazano w pkt IV.3.4 niniejszego pisma, nie istnieje konstytucyjne prawo do samorządu zawodowego, ani podlegającego reżimowi art. 17 ust. 1 (samorządu zawodów zaufania publicznego), ani art. 17 ust. 2 (samorządu innych zawodów) Konstytucji. Nie ma zatem potrzeby dalszego prowadzenia badania proporcjonalności naruszenia tego nieistniejącego prawa.

Wyłącznie na marginesie wyjaśnić trzeba, że ingerencja ustawodawcza jest celowa, niezbędna i proporcjonalna *sensu stricto*. Jak wyjaśniono w pkt III. 3.3 stanowiska, „otwarcie” zawodu miało na celu realizację konstytucyjnych regulacji zapewnienia swobody wyboru i wykonywania zawodu, równości wobec prawa oraz ograniczania konstytucyjnych praw i wolności zgodnie z zasadą proporcjonalności. Usunięcia wymogu członkostwa w samorządzie zawodowym realizuje postawiony przez ustawodawcę cel. Z punktu widzenia realizowanego celu zmiany wprowadzone u.d. były także niezbędne. Ustawodawca wyszedł z założenia, że mając na uwadze: „[...] brak potrzeby i wystarczających przesłanek ku utrzymywaniu samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie tylko przez członków izb urbanistów, co skutkuje niespełnieniem przesłanki z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, tj. sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu [...] wątpliwości co do możliwości zaliczenia urbanisty w poczet zawodów zaufania publicznego [...] nie ma [...] podstaw do ograniczenia zagwarantowanej w art. 65 Konstytucji RP wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy” (uzasadnienie projektu ustawy deregulacyjnej, s. 45). W sytuacji, gdy zawód urbanisty nie jest zawodem zaufania publicznego, nie można utrzymywać w systemie prawnym ograniczeń wykonywania niektórych czynności urbanistycznych. Natomiast sama decyzja o utworzeniu albo likwidacji samorządu zawodowego (czy na podstawie art. 17 ust. 1, czy ust. 2 Konstytucji) leży w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy i nie poddaje się

testowi niezbędności. Także ważenie proporcji efektów nowej regulacji do nałożonych na urbanistów ciężarów (utrata wyłączności w sferze wykonywania części czynności urbanistycznych) przemawia za uznaniem, że test proporcjonalności *sensu stricto* został spełniony. Zniesienie ograniczeń w prawie do wykonywania zawodu urbanisty (czynności urbanistycznych) nie może zostać przeważone ochroną byłych członków samorządu zawodowego przed dolegliwością, jaką stanowi zwiększenie konkurencji na rynku czy rezygnacja z tzw. renty monopolistycznej.

3.11. Tym samym trzeba uznać, że art. 29 ust. 1 u.d., art. 1 u.s.z. w zakresie, w jakim określając materię regulacji u.s.z., pomija organizację i zadania samorządu zawodowego urbanistów, a także prawa i obowiązki jego członków, art. 2 u.s.z. w zakresie, w jakim nie określa, na czym polega wykonywanie zawodu urbanisty, art. 3 u.s.z. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości utworzenia samorządu zawodowego urbanistów, oraz art. 6 ust. 1 u.s.z. w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie wyłącznie osobom wpisanym na listę członków izby samorządu zawodowego urbanistów, **są zgodne** z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności oraz zasadą ochrony praw nabytych.

V. Zakaz wyłączenia bez słusznego odszkodowania

1. Zarzuty wnioskodawcy

1.1. Wnioskodawca kwestionuje konstytucyjność art. 29 ust. 8 u.d. o brzmieniu: „Sąd orzeka o przeznaczeniu majątku na określony cel społeczny na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.) o postępowaniu nieprocesowym”.

1.2. Grupa posłów wyjaśnia, że: „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: celowości (cel publiczny) i odszkodowawczej. Art. 29 ust. 8 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. [...] 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” (wniosek, s. 18-19).

2. Wzorce kontroli

2.1. Wzorcem konstytucyjnym wnioskodawca uczynił konstytucyjny zakaz wyłączenia bez odszkodowania. Został on wyrażony w art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej o brzmieniu: „Wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”. Ponadto, grupa posłów zarzuca zakwestionowanym przepisom niezgodność z art. 64 ust. 3 Konstytucji, który stanowi: „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”.

2.2. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 września 2014 r. (sygn. akt SK 7/13), podsumowując swoje orzecznictwo, przedstawił warunki, jakie muszą zostać spełnione, aby można było uznać daną instytucję za formę konstytucyjnego wyłączenia. Stwierdził, że: „konstytucyjne pojęcie wyłączenia obejmuje stany spełniające łącznie następujące warunki: – wyłączenie jest szczególną formą ingerencji w sferę własności, dopuszczalną jedynie gdy w grę wchodzi cel publiczny, którego nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych, – wyłączenie następuje zawsze z inicjatywy podmiotu publicznego, na rzecz którego przechodzi własność lub inne prawo majątkowe, – wyłączenie następuje aktem indywidualnym [...] na rzecz konkretnego podmiotu, w postępowaniu administracyjnym, wyłączenie 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” (komunikat po wyroku w sprawie o sygn. akt SK 7/13; <http://trybunal.gov.pl/rozprawy/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/7110-ograniczenie-korzystania-z-prawa-wlasnosci-w-zakresie-zasad-zwrotu-wywlaszczonej-nieruchomosci/>).

3. Analiza zgodności

3.1. Samorząd zawodowy urbanistów został utworzony na mocy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządzie zawodowym architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (zob. art. 61 d.u.s.z.). Zgodnie z art. 3 d.u.s.z. samorząd zawodowy urbanistów tworzą członkowie zrzeszeni w izbach urbanistów. Izby urbanistów uzyskały osobowość prawną (art. 7 ust. 1 d.u.s.z.) i mogły prowadzić działalność gospodarczą, z wyłączeniem działalności polegającej na wykonywaniu usług w zakresie obsługi inwestycyjnej, projektowania architektonicznego, konstrukcyjno-budowlanego lub urbanistycznego, robót budowlanych oraz rzeczoznawstwa budowlanego (art. 7 ust. 3 d.u.s.z.). Jednostkami organizacyjnymi samorządu zawodowego są Krajowa Izba Urbanistów, oraz okręgowe izby urbanistów (istnieją cztery izby okręgowe z siedzibą we Wrocławiu, Katowicach, Warszawie oraz Gdańsku; http://www.izbaurbanistow.pl/61_okregowe-izby-urbanistow.html). Okręgowe izby tworzą ich członkowie, których przynależność powstaje z chwilą uzyskania wpisu na listę członków okręgowej izby właściwej według miejsca zamieszkania (art. 9 d.u.s.z.). Organami okręgowych izb są: a) okręgowy zjazd izby, b) okręgowa rada izby, c) okręgowa komisja rewizyjna, d) okręgowa komisja kwalifikacyjna, e) okręgowy sąd dyscyplinarny, f) okręgowy rzecznik odpowiedzialności zawodowej (art. 14 ust. 1 d.u.s.z.). Najwyższą jednostką organizacyjną samorządu zawodowego jest Krajowa Izba, której organami są: a) Krajowy Zjazd Izby, b) Krajowa Rada Izby, c) Krajowa Komisja Rewizyjna, d) Krajowa Komisja Kwalifikacyjna, e) Krajowy Sąd Dyscyplinarny, f) Krajowy

Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej (art. 27 i art. 28 ust. 1 d.u.s.z.). Zgodnie z art. 41 pkt 4 d.u.s.z. (aktualne brzmienie przepisu jest identyczne) członek izby jest obowiązany regularnie opłacać składki członkowskie. Działalność samorządu zawodowego jest finansowana z jego majątku. Majątek samorządu zawodowego stanowią środki finansowe oraz nieruchomości i mienie ruchome. Majątek samorządu zawodowego powstaje: 1) ze składek członkowskich, 2) z zapisów, darowizn i dotacji, 3) z wpływów z działalności gospodarczej, 4) z innych wpływów (art. 58 ust. 1-3 d.u.s.z.; aktualne brzmienie przepisu jest identyczne). Regulację ustawową doprecyzowuje § 47 Statutu Polskiej Izby Urbanistów w brzmieniu określonym uchwałą Nr I/2/2002 Pierwszego Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów z dnia 29 czerwca 2002 r., wskazując jako źródła powstawania majątku samorządu zawodowego także wpływy z: a) opłat wpisowych, b) opłat z tytułu prowadzonych postępowań kwalifikacyjnych i egzaminacyjnych, c) działalności szkoleniowej i oświatowej, d) oprocentowanych lokat i wkładów oszczędnościowych, e) działalności certyfikacyjnej, f) innych źródeł. Majątkiem izby zarządza właściwa rada izby (art. 58 ust. 4 d.u.s.z.). Zgodnie z § 47 ust. 5 Statutu Polskiej Izby Urbanistów przychody z działalności gospodarczej służą wyłącznie realizacji celów statutowych i nie mogą być przeznaczane do podziału pomiędzy jej członków.

3.2. Przystępując do oceny zasadności zarzutu naruszenia konstytucyjnego zakazu wyłączenia bez odszkodowania, w pierwszej kolejności należy rozstrzygnąć, czy instytucja uregulowana w art. 29 ust. 8 u.d. stanowi formę wyłączenia, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji. W tym celu należy przedstawić ukształtowany przez u.d. proces likwidacji samorządu zawodowego urbanistów.

3.3. Zniesienie samorządu zawodowego urbanistów następuje z mocy prawa (art. 29 ust. 1 u.d.). Proces likwidacji samorządu, który polega w szczególności na zakończeniu interesów bieżących, ściągnięciu wierzytelności, wypełnieniu zobowiązań oraz upłynnieniu majątku samorządu, przeprowadzają organy samorządu (art. 29 ust. 2 i ust. 3 u.d.), działając pod ich dotychczasowymi nazwami z dopiskiem „w likwidacji” (art. 29 ust. 4 u.d.). Czynności likwidacyjne zostaną zakończone w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie u.d., tj. z dniem 11 lutego 2015 r. W terminie kolejnych 30 dni Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Izby Urbanistów,

zwołany przez Krajową Radę Izby Urbanistów, podejmuje uchwałę o przeznaczeniu majątku samorządu zawodowego urbanistów. Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Izby Urbanistów informuje ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni od dnia podjęcia uchwały, o jej treści. W razie niewykonania obowiązku zakończenia czynności likwidacyjnych lub zwołania Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów lub podjęcia uchwały o przeznaczeniu majątku samorządu zawodowego urbanistów, minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa składa do Sądu Okręgowego w Warszawie wniosek w sprawie o (odpowiednio): wyznaczenie likwidatora lub przeznaczenie majątku samorządu (art. 29 ust. 7 u.d.). Sąd orzeka o przeznaczeniu majątku na określony cel społeczny na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.) o postępowaniu nieprocesowym. Koszty likwidacji pokrywa się z majątku likwidowanego samorządu zawodowego urbanistów.

3.4. Jak wynika z powyższego, zakwestionowany przepis znajdzie zastosowanie wyłącznie w przypadku, gdy organy likwidowanego samorządu zawodowego urbanistów nie skorzystają z kompetencji określonej w art. 29 ust. 5 u.d., tj. nie określą przeznaczenia majątku samorządu. Obejmuje ono także, a może przede wszystkim, wskazanie podmiotu, na którego rzecz ma zostać przeniesiony majątek samorządu. Biorąc pod uwagę etapy procesu likwidacji, stwierdzić trzeba, że prawo sądu do rozstrzygnięcia o przeznaczeniu majątku na określony cel społeczny ma charakter uzupełniający i subsydiarny wobec kompetencji organów samorządu zawodowego urbanistów. Zarzut wnioskodawcy jest zatem przedwczesny, gdyż zakwestionowany przepis w ogóle może nie znaleźć zastosowania, jeśli samorząd zawodowy skorzysta ze swojego uprawnienia. Zdaniem Sejmu, nie można, jak czyni to grupa posłów, odmawiać znaczenia prawnego przyznaniu samorządowi zawodowemu prawa do określenia przeznaczenia majątku przed obowiązkiem sądu do wskazania celu społecznego, na którego rzecz miałby zostać przeniesiony majątek. Jest ona kluczowa dla rozstrzygnięcia kwestii możliwości stwierdzenia niekonstytucyjności badanego przepisu.

Rozstrzygnięcie co do ewentualnego umorzenia postępowania w tym zakresie, ze względu na zbędność orzekania, Sejm pozostawia ocenie Trybunału Konstytucyjnego. W dalszej części zostanie zatem przeprowadzona analiza merytoryczna.

Dodać trzeba, że zakwestionowana regulacja jest koniecznym elementem procesu likwidacji. Zapobiega ona powstaniu niepożądanego stanu, w którym trwale nie można byłoby rozporządzić majątkiem likwidowanego samorządu na skutek bezczynności jego organów.

3.5. Wywłaszczenie (pozbawienie własności) jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (choć trzeba odnotować należy, że piśmiennictwu jest także znane odmienne ujęcie wywłaszczenia, jako instytucji konstytucyjnej stanowiącej synonim każdego odjęcia własności; por. M. Pyziak-Szafnicka, *Uwagi na temat cywilnoprawnego i konstytucyjnego ujęcia własności jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 10, s. 3-18) ukształtował się pogląd, że instytucja wywłaszczenia należy do sfery prawa publicznego i obejmuje przede wszystkim przymusowe wyzucie z własności na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu prawa publicznego. Dlatego też unormowania z dziedziny prawa prywatnego, przewidujące przejście prawa własności, nawet wbrew woli uprawnionego, na inną osobę, a nie na Skarb Państwa, nie powinny być oceniane jako wywłaszczenie (zob. wyroki TK z: 21 czerwca 2005 r., sygn. akt P 25/02; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05; 11 września 2006 r., sygn. akt P 14/06; 17 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08; L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 23, s. 13). Przykładowo, wywłaszczeniem nie jest uwłaszczenie osób zajmujących lokale spółdzielcze (wyrok TK z 7 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08). Unormowania pozbawiające własności na rzecz osób niepublicznych mogą natomiast stanowić niedozwoloną ingerencję w prawo własności, w postaci nadmiernego ograniczenia tego prawa.

3.6. Jak wynika z powyższego, mechanizm rozporządzenia majątkiem likwidowanego samorządu zawodowego urbanistów nie stanowi formy wywłaszczenia. Majątku samorządu nie nabywa bowiem Skarb Państwa, albo inny

podmiot publiczny, lecz wskazany przez organy likwidowanego samorządu urbanistów podmiot. Zgodnie z art. 29 ust. 5 u.d. Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Izby Urbanistów, zwołany przez Krajową Radę Izby Urbanistów, podejmuje uchwałę o przeznaczeniu majątku samorządu zawodowego urbanistów. W konsekwencji to sam samorząd określa beneficjenta regulacji. Gdyby wskazał Skarb Państwa lub inny podmiot publiczny, źródłem nabycia majątku samorządu byłaby dobrowolna uchwała organów samorządu urbanistów. Nie zostałyby zatem wyczerpana przesłanka przymusowości odjęcia własności i innych praw majątkowych.

Nawet gdyby doszło do zastosowania zakwestionowanego przepisu, to i w tym przypadku nabywcą nie jest podmiot publiczny, lecz majątek jest przekazywany na wskazany przez sąd cel społeczny. Z uwagi na to, że konstrukcja przyjęta przez art. 29 ust. 5-8 u.d. wykazuje znaczące podobieństwo do sposobu likwidacji stowarzyszeń (zob. art. 38 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach; t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm.; u.p.s. albo prawo o stowarzyszeniach), można uznać, że i w tym przypadku znajdują zastosowanie ustalenia Sądu Najwyższego określające sposób wyznaczenia celu społecznego, na rzecz którego ma zostać przekazany majątek. Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w wyroku z 14 lutego 1996 r. (sygn. akt II CRN 6/96): „Sąd może orzec o przeznaczeniu nieruchomości wchodzącej w skład majątku zlikwidowanego stowarzyszenia na cele innego stowarzyszenia, które rozwija działalność zbieżną z działalnością zlikwidowanego podmiotu (art. 38 zd. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach; Dz. U. Nr 20, poz. 104 ze zm.)”. Można zatem przyjąć, że sąd, o którym mowa w art. 29 ust. 8 u.d., nie wskaże Skarbu Państwa jako beneficjanta procesu likwidacji samorządu urbanistów. Przysporzenie majątkowe na rzecz Skarbu Państwa nie może być uznane za dokonane na cel społeczny, o którym mowa w kwestionowanym przepisie.

Jeszcze raz należy podkreślić kompetencje organów samorządu zawodowego urbanistów do rozporządzenia majątkiem samorządu, jako kluczowe dla wyłączenia możliwości uznania tego procesu za wywłaszczenie. Zauważyć także trzeba, że to organy samorządu zawodowego „upłynniają” majątek ruchomy i nieruchomy samorządu (art. 29 ust. 3 pkt 4 u.d.). Mają zatem znaczący wpływ na wybór podmiotów, którym zbywane są prawa, rzeczy ruchome i nieruchome („ściągnięcie wierzytelności” stanowi inny rodzaj czynności likwidacyjnych), a przede wszystkim na uzyskiwaną cenę. Tak „upłynniony” majątek wraz ze „ściągniętymi

wierzytelnościami”, po „wypełnieniu zobowiązań” zostanie przekazany podmiotowi, który zostanie wskazany przez organ samorządu zawodowego urbanistów w likwidacji.

3.7. Przeciwno uznaniu art. 29 ust. 8 u.d. za niekonstytucyjną formę wyłączenia przemawia także brak wyłączanego podmiotu, któremu, jak chce tego grupa posłów, miałyby zostać wypłacone odszkodowanie. Zgodnie z art. 29 ust. 1 u.d. samorząd zawodowy urbanistów został zniesiony, a jego organy działają jako organy samorządu w likwidacji. Zniesienie samorządu, który został utworzony ustawą i którego izby na mocy ustawy uzyskały osobowość prawną, także w trybie ustawowym jest likwidowany. Jest to konstrukcja systemowa; podmiot utworzony w drodze ustawy także wyłącznie na podstawie ustawy musi zostać zlikwidowany. Nie może on zatem stanowić podmiotu wyłączanego, któremu należałoby wypłacić odszkodowanie. Również członkowie samorządu urbanistów nie mogą stanowić podmiotu wyłączonego, gdyż nie mają oni roszczeń majątkowych do samorządu ani nie są jego sukcesorem. Samorząd (jego izby) ma własną osobowość prawną i jest właścicielem majątku samorządowego. Składki odprowadzane na rzecz samorządu były świadczeniami przymusowymi i bezzwrotnymi. Zysk uzyskany z działalności gospodarczej nie mógł i nie może zostać wypłacony członkom samorządu (zob. cytowany wyżej § 47 ust. 5 Statutu Polskiej Izby Urbanistów).

3.8. Z tych powodów nie można uznać, że na podstawie art. 29 ust. 8 u.d. dochodzi do wyłączenia samorządu zawodowego urbanistów bez odszkodowania. Tym samym trzeba stwierdzić, że art. 29 ust. 8 u.d. **nie jest niezgodny** z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

3.9. Wnioskodawca postawił zarzut niezgodności art. 29 ust. 8 u.d. z art. 64 ust. 3 Konstytucji wyłącznie w zakresie, w jakim oceniany przepis stanowiłby wyłączenie bez odszkodowania. Innego uzasadnienia naruszenia art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej nie przedstawiono. Wskazać jednak trzeba, że art. 29 ust. 2-9 u.d. nie stanowi instytucji wyłączenia (o czym była mowa), lecz element koniecznej regulacji związanej z rozstrzygnięciem co do losów majątku likwidowanej osoby prawnej. Trybunał Konstytucyjny zauważył w wyroku z 3 czerwca 1998 r. (sygn. akt 34/97), dotyczącym konstytucyjności regulacji określających sposób

rozdysponowania Funduszu Wczasów Pracowniczych, że: „Prawo polskie nie zawiera ogólnej regulacji dotyczącej przeznaczenia majątku osób prawnych, utworzonych w drodze ustawy, a następnie zniesionych w tej samej drodze. W tej sytuacji pozostaje przyjąć, że majątek zniesionej w taki sposób osoby prawnej pozostaje w dyspozycji Skarbu Państwa [...]. Nie pozbawia to ustawodawcy możliwości innego uregulowania sytuacji prawnej składników majątku zniesionej w drodze ustawowej osoby prawnej, jednakże przy zachowaniu zasad konstytucyjnych, w tym zasady sprawiedliwości społecznej”. Taką inną konstrukcję rozdysponowania majątku likwidowanej osoby prawnej przyjął ustawodawca w art. 29 ust. 5 i ust. 8 u.d. Jest ona zbliżona do ogólnej regulacji prawa o stowarzyszeniach. Zgodnie z art. 38 u.p.s. majątek zlikwidowanego stowarzyszenia przeznacza się na cel określony w statucie lub w uchwale walnego zebrania członków (zebrania delegatów) o likwidacji stowarzyszenia. W razie braku postanowienia statutu lub uchwały w tej sprawie, sąd orzeka o przeznaczeniu majątku na określony cel społeczny. Pamiętać należy, że majątek samorządu zawodowego został stworzony m.in. z przymusowych świadczeń członków (składki) albo kandydatów na członków (opłaty wpisowe, z tytułu prowadzonych postępowań kwalifikacyjnych i egzaminacyjnych). Został zbudowany przy wykorzystaniu przymusu państwowego, a nie w drodze wolnej gry rynkowej. Przeznaczenie go na cel społeczny, który wskaże niezależny sąd, o ile z kompetencji do zdeterminowania losów majątku samorządu nie skorzystają organy samorządu, jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Tym samym ocena konstytucyjności przyjętego rozwiązania nie może odnosić się do kwestii rozporządzenia majątkiem likwidowanej jednostki, lecz winna koncentrować się wokół dopuszczalności, z punktu widzenia standardu konstytucyjnego, likwidacji samorządu zawodowego urbanistów. Kwestia została już rozważona w pkt IV niniejszego pisma. Wobec powyższego stwierdzić trzeba, że art. 29 ust. 8 u.d. **jest zgodny** z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

VI. Zasada równości wobec prawa

1. Zarzuty wnioskodawcy

1.1. Zdaniem grupy posłów naruszenie zasady równości wobec prawa następuje ze względu na zróżnicowane traktowanie urbanistów w ramach grupy podmiotów podobnych, którą tworzą także architekci i inżynierowie budownictwa. „[D]yskryminacyjny 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 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” (wniosek, s. 20).

Ponadto, niekonstytucyjne zróżnicowanie sytuacji prawnej urbanistów miało nastąpić względem innych zawodów zaufania publicznego istniejących w Polsce, m.in. przykładowo notariuszy, adwokatów oraz weterynarzy.

1.2. Artykuł 10 ust. 2 ustawy z 24 kwietnia 2009 r. oraz art. 54 ust. 6 ustawy z 7 maja 2010 r. określają podmioty uprawnione do sporządzenia odpowiednio „projektu decyzji w zakresie lokalizacji terminalu” oraz „projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej”. Osobami uprawnionymi do sporządzania ww. decyzji są m.in. osoby posiadające dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej oraz osoby wpisane na listę samorządu architektów, posiadające odpowiednie, wskazane w przepisach prawa uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej lub do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności architektonicznej. „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. [...] Stąd architekt, który chce być wpisany na listę członków Izby Architektów, musi mieć wcześniej trzyletnią praktykę”. Konkludując, wnioskodawca stwierdza, że „obniżenie kwalifikacji wobec «urbanistów» poprzez likwidację samorządu zawodowego [...] stanowi nierówne traktowanie tych ostatnich względem architektów” (wniosek, s. 24).

2. Wzorce kontroli

Wzorcem kontroli jest art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”.

Istotą konstytucyjnej zasady równości (art. 32 ust. 1) jest nakaz, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, były traktowane równo, a więc według jednakowej miary – bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego: „Jeżeli w przyznaniu praw występują nieusprawiedliwione różnice, wówczas mamy do czynienia z sytuacją nierówności. Sprawiedliwość wymaga, aby różnicowanie prawne podmiotów (ich kategorii) pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej jako adresatów danych norm prawnych. Wyrażona w ten sposób sprawiedliwość rozdzielcza oznacza, że równych traktować należy równo, a podobnych należy traktować podobnie. Zasada równości daje się zatem wyrazić w formule, w myśl której nie wolno tworzyć takiego prawa, które różnicowałoby sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama. Tak rozumiana równość oznacza też akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów, z tym jednak, że różne traktowanie powinno być uzasadnione” (wyrok TK z 7 czerwca 2004 r., sygn. akt P 4/03; zob. także wyroki TK z: 6 maja 1998 r. sygn. akt K 37/97; 28 lipca 2009 r., sygn. akt P 65/07). Trybunał wyjaśnił również, że: „Równość wobec prawa to także zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów (adresatów) prawa. Oznacza ono uznanie tej, a nie innej cechy, za istotną, a tym samym uzasadnioną w regulowanej dziedzinie (materii). Kryteria różnicowania sytuacji prawnej obywateli zależą od wielu okoliczności, w tym od tego, jakie dobra są przedmiotem podziału” (orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt

U 7/87; zob. także wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 18 grudnia 2000 r., sygn. akt K 10/00). Kluczowe znaczenie dla oceny zgodności przepisów ustawy z art. 32 ust. 1 Konstytucji zawsze ma więc ustalenie „cechy istotnej”, bo przesądza ona o uznaniu porównywalnych podmiotów za podobne lub odmienne (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 32, s. 7). Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna (wyrok TK z 11 grudnia 2008 r., sygn. akt K 12/08).

Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Takie odstępstwo nie musi oznaczać naruszenia Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że kryteria różnicujące powinny mieć „uzasadniony charakter” albo „znajdować podstawę w przekonujących argumentach”. Argumenty te muszą mieć charakter relewantny, proporcjonalny i pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (zob. orzeczenia TK z: 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; 12 grudnia 1994 r., sygn. akt K 3/94; 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95; wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01).

Zasada równości pozostaje także – o czym była wyżej mowa – w ścisłym związku z zasadą sprawiedliwości. Jak stwierdził TK w orzeczeniu z 12 grudnia 2001 r. (sygn. akt SK 26/01): „O ile [...] zasada równości nakazuje jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów wyróżnionych według cechy prawnie relewantnej w danej sferze stosunków, o tyle zasada z art. 2 Konstytucji pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy zastosowanie danej cechy, czy też danego kryterium wyodrębnienia określonej kategorii podmiotów odpowiada względem sprawiedliwości, a więc czy nie jest arbitralne i czy odpowiada standardom państwa prawnego. W takim ujęciu wymaganie sprawiedliwego traktowania może nie tylko uzupełniać, ale może również korygować ocenę formułowaną na gruncie prawa do równego traktowania. W konsekwencji konkretne rozwiązanie normatywne podporządkowane zasadzie równego traktowania z punktu widzenia wyróżnionego kryterium formalnego nie będzie mogło być uznane za zgodne z Konstytucją, jeśli kryterium to nie odpowiada wymaganiom sprawiedliwości”.

Ponadto, należy stwierdzić, że zasada równości wobec prawa wiąże nie

tylko, gdy ustawodawca ogranicza prawa lub wolności, ale także, gdy przyznaje prawa lub nakłada obowiązki. W każdym przypadku podmioty należące niewątpliwie do tej samej kategorii muszą być traktowane równo, a podmioty należące do istotnie różnych kategorii mogą być traktowane różnie (zob. wyrok TK z 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01).

3. Analiza zgodności

3.1. Istota zarzutu opiera się na założeniu, że urbaniści, byli członkowie samorządu zawodowego, są podmiotami podobnymi do architektów, inżynierów budownictwa oraz innych osób wykonujących zawód zaufania publicznego, które posiadają własny samorząd zawodowy. Wspólną cechą istotną jest wykonywanie zawodu zaufania publicznego. Nierówne traktowanie miałoby polegać na likwidacji samorządu zawodowego urbanistów, przy równoczesnym utrzymaniu samorządu zawodowego architektów, inżynierów budownictwa oraz innych osób wykonujących zawód zaufania publicznego, takich jak adwokaci, notariusze oraz weterynarze.

3.2. Konstytucyjna ocena likwidacji samorządu zawodowego urbanistów została już przeprowadzona w pkt IV.1.3. Sejm podtrzymuje swoje stanowisko, przyjęte w trakcie procesu legislacyjnego u.d., zgodnie z którym zawód urbanisty, w odróżnieniu od zawodu architekta, nie stanowi zawodu zaufania publicznego (pkt IV.3.2 oraz IV.3.5), do którego to stanowiska należy odesłać. Jedynie podsumowując przedstawiony tam wywód, trzeba wskazać, że zawód urbanisty nie stanowi zawodu zaufania publicznego, gdyż:

- a) jego wykonywanie nie jest związane z ochroną gwarantowanych konstytucyjnie praw podmiotowych jednostki;
- b) nie występuje szczególna więź zaufania (konieczność ochrony praw i wolności) pomiędzy klientem urbanisty a urbanistą;
- c) w trakcie wykonywania zawodu nie posiada on dostępu do informacji swojego klienta o szczególnej wrażliwości, nie ma zatem potrzeby uznawania informacji uzyskiwanych w trakcie wykonywania przezeń obowiązków za tajemnicę zawodową, która nie może być ujawniona;
- d) korzystanie ze świadczeń urbanisty nie jest związane z ochroną przed wystąpieniem realnego albo choćby potencjalnego niebezpieczeństwa

dla dóbr jednostki o szczególnym charakterze (np. życie, zdrowie, wolność, godność, dobre imię).

Natomiast klientem architektów są inwestorzy, którymi są również podmioty prywatne, w tym osoby fizyczne. Spełniona jest zatem przesłanka obsługi osobistych potrzeb ludzkich. Ponadto, szczególna doniosłość prawidłowego wykonywania zawodu architekta przejawia się w tym, że od właściwego zrealizowania projektu architektoniczno-budowlanego zależy bezpieczeństwo i zdrowie użytkowników budynku (budowli). Korzystanie ze świadczeń tego zawodu związane jest z koniecznością ochrony przed niebezpieczeństwem dla dóbr jednostki o szczególnym charakterze – życia, zdrowia. Interesem publicznym, który przemawia za uznaniem zawodu architekta za zawód zaufania publicznego, jest potrzeba ochrony życia ludzkiego i mienia.

Powyższe uwagi odnoszące się do architektów są także zasadne wobec inżynierów budownictwa (zob. art. 2 ust. 2 u.s.z.; art. 5 ust. 1 u.s.z.; art. 6 ust. 1 u.s.z.; art. 12 ust. 1 pkt 1-5 u.p.b.; art. 12 ust. 2 u.p.b.; art. 14 ust. 1 pkt 2-4 u.p.b.; art. 17; art. 20 pkt 1 u.p.b.; art. 34 ust. 3 pkt 1 i 2 u.p.b.). W ramach procesu budowlanego konieczne jest zatrudnienie projektantów branżowych, inspektora nadzoru oraz kierownika budowy lub kierownika robót. Inwestor jest obowiązany zapewnić objęcie kierownictwa budowy (rozbiórki) lub określonych robót budowlanych oraz nadzór nad robotami przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności (art. 42 ust. 1 u.p.b.). Projektowanie, sprawdzanie projektów architektoniczno-budowlanych i sprawowanie nadzoru autorskiego, kierowanie budową lub innymi robotami budowlanymi, kierowanie wytwarzaniem konstrukcyjnych elementów budowlanych oraz nadzór i kontrolę techniczną wytwarzania tych elementów, wykonywanie nadzoru inwestorskiego, sprawowanie kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych – stanowią samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, tj. działalność związaną z koniecznością fachowej oceny zjawisk technicznych lub samodzielnego rozwiązania zagadnień architektonicznych i technicznych oraz techniczno-organizacyjnych. Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie mogą wykonywać wyłącznie osoby posiadające odpowiednie wykształcenie techniczne i praktykę zawodową, dostosowane do rodzaju, stopnia skomplikowania działalności i innych wymagań związanych z wykonywaną funkcją, stwierdzone decyzją, zwaną „uprawnieniami budowlanymi”, wydaną przez organ samorządu zawodowego (art. 12

ust. 1 i ust. 2 u.p.b.). Zgodnie z art. 5 u.p.b. obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając m.in.: spełnienie wymagań podstawowych dotyczących bezpieczeństwa konstrukcji, bezpieczeństwa pożarowego, bezpieczeństwa użytkowania, odpowiednich warunków higienicznych i zdrowotnych oraz ochrony środowiska, ochrony przed hałasem i drganiami; warunki bezpieczeństwa i higieny pracy; warunki bezpieczeństwa i ochrony zdrowia osób przebywających na terenie budowy. Jak wynika z powyższego, interesem publicznym, w imię ochrony którego został utrzymany samorząd zawodowy inżynierów budownictwa, jest zachowanie bezpieczeństwa użytkowników budynków (budowli) oraz osób uczestniczących w procesie budowlanym. Wartością chronioną jest zatem ochrona życia i zdrowia. Natomiast w przypadku zawodu urbanistów nie można stwierdzić występowania analogicznego interesu publicznego.

W konsekwencji powyższych ustaleń stwierdzić trzeba, że w zakresie prawa do samorządu zawodowego urbanista nie stanowi podmiotu podobnego do architekta i inżyniera budownictwa.

3.3. Ustawodawca miał również prawo w inny sposób ukształtować sytuację prawą podmiotów różnych, tj. urbanistów, którzy nie wykonują zawodu zaufania publicznego, i osób, które taki zawód wykonują. Pomiedzy wskazanymi przykładowo przez grupę posłów adwokatami i notariuszami a urbanistami występują istotne różnice. Wykonywanie zawodu adwokata i notariusza jest związane z ochroną gwarantowanych konstytucyjnie praw podmiotowych jednostki; występuje szczególna więź zaufania (konieczność ochrony praw i wolności) pomiędzy klientem a adwokatem albo notariuszem, a uzyskane w trakcie wykonywania zawodu informacje stanowią tajemnicą zawodową; w trakcie wykonywania zawodu posiadają oni dostęp do informacji swojego klienta o szczególnej wrażliwości. Natomiast w przypadku zawodu weterynarza interesem publicznym przemawiającym za tym, iż jego wykonywanie jest zawodem zaufania publicznego, jest ochrona przed wystąpieniem realnego albo potencjalnego niebezpieczeństwa dla dóbr jednostki o szczególnym charakterze (np. życie, zdrowie człowieka). Wykonywanie zawodu lekarza weterynarii polega bowiem na ochronie zdrowia zwierząt oraz weterynaryjnej ochronie zdrowia publicznego i środowiska, a w szczególności: 1) badaniu stanu

zdrowia zwierząt; 2) rozpoznawaniu, zapobieganiu i zwalczaniu chorób zwierząt; 3) leczeniu zwierząt oraz wykonywaniu zabiegów chirurgicznych; 4) wydawaniu opinii i orzeczeń lekarsko-weterynaryjnych; 5) badaniu zwierząt rzeźnych, mięsa i innych produktów pochodzenia zwierzęcego; 6) sprawowaniu czynności związanych z nadzorem weterynaryjnym nad obrotem zwierzętami oraz warunkami sanitarno-weterynaryjnymi miejsc gromadzenia zwierząt i przetwarzania produktów pochodzenia zwierzęcego; 7) badaniu i ocenie weterynaryjnej jakości pasz i pasz leczniczych oraz warunków ich wytwarzania i dystrybucji; 8) stosowaniu produktów leczniczych weterynaryjnych wydawanych z przepisu lekarza weterynarii; 9) wydawaniu recept na produkty lecznicze, z wyłączeniem produktów leczniczych weterynaryjnych, które będą stosowane u zwierząt (art. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych; t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 767 ze zm.).

3.4. Gdyby pomimo wskazanych różnic uznać zawód urbanisty za zawód zaufania publicznego, trzeba byłoby stwierdzić, że przedstawione powyżej argumenty i tak przemawiają za uznaniem zróżnicowania grupy podmiotów podobnych za zgodne ze standardem konstytucyjnym.

Ponadto, jak już wskazano, ustawodawca został upoważniony do tworzenia i znoszenia samorządów zawodowych bezpośrednio przez art. 17 Konstytucji. Redakcja art. 17 ust. 1 ustawy zasadniczej („może tworzyć”) wyklucza możliwość uznania istnienia prawa do samorządu zawodowego poszczególnych grup zawodowych. Skoro prawo do samorządu zawodowego nie istnieje, tym samym nie można zróżnicować w sposób niekonstytucyjny dostępu do tego prawa, jak również nie sposób uznać, by doszło w tym zakresie do zastosowania dyskryminacyjnych kryteriów. Raz jeszcze należy podkreślić szeroką swobodę regulacyjną ustawodawcy w tej materii.

3.5. Wobec powyższego stwierdzić trzeba, że art. 3 u.s.z. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości utworzenia samorządu zawodowego urbanistów, oraz art. 29 ust. 1 u.d. **są zgodne** z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.6. Także osoby wykonujące zawód architekta oraz osoby, które legitymują się wyłącznie wykształceniem w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki

przestrzennej, nie stanowią podmiotów podobnych. Cechę różnicującą stanowi w tym przypadku przynależność do samorządu zawodowego. Nie oznacza to jednak, że w wybranym aspekcie działalności zawodowej – sporządzania projektów decyzji w zakresie lokalizacji terminalu oraz projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej – ustawodawca nie mógł w sposób identyczny określić ich kompetencji. W przypadku oceny zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji konieczne jest uwzględnienie nie tylko statusu prawnego architekta, członka samorządu zawodowego, ale także istoty (charakteru) uprawnienia, które nie zostało zastrzeżone do jego wyłączności. W ocenie Sejmu, *in casu* nie przemawia ono za koniecznością powierzenia jego realizacji osobie wykonującej zawód zaufania publicznego, nad którym pieczę sprawuje samorząd zawodowy.

3.7. Tym samym, w ocenie Sejmu, art. 10 ust. 2 ustawy z 24 kwietnia 2009 r. oraz art. 54 ust. 6 ustawy z 7 maja 2010 r. **są zgodne** z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Radosław Sikorski