

## Deregulacja zawodu urbanisty z perspektywy nauk prawnych<sup>1</sup>

**W ramach tzw. ustawy deregulacyjnej uchwalonej w maju 2014 r. zlikwidowano samorząd zawodowy urbanistów, a także zliberalizowano zasady dostępu do zawodu urbanisty. Czy wprowadzone zmiany są zgodne z Konstytucją RP? Artykuł analizuje charakter prawny zawodu urbanisty oraz uzasadnienie i skutki ustawy deregulacyjnej, a także wskazuje na konieczność wprowadzenia zmian gwarantujących ochronę interesu publicznego.**

\* dr Dominik Sypniewski – adiunkt na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej

gólnie istotnym elementem polityki deregulacyjnej stało się znoszenie ograniczeń związanych z wolnością podejmowania i wykonywania zawodów zaliczanych do zawodów regulowanych. W ramach tzw. II transzy deregulacji dostępu do zawodów uchwalona została ustawa z 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych<sup>5</sup>, która zlikwidowała samorząd zawodowy urbanistów.

Celem niniejszego artykułu jest pokazanie, że niezależnie od oceny celowości likwidacji samorządu zawodowego urbanistów, a także techniki legislacyjnej zastosowanej w ustawie deregulacyjnej, art. 17 ust., 1 Konstytucji RP nie ogranicza swobody ustawodawcy w zakresie kształtowania polityki deregulacyjnej<sup>6</sup>. Artykuł analizuje również charakter prawny zawodu urbanisty w obowiązującym stanie prawnym, wskazując na konieczność wprowadzenia zmian służących ochronie interesu publicznego w zakresie związanym z czynnościami zawodowymi wykonywanymi przez urbanistów.

W związku ze zjawiskiem rosnącej liczby regulacji prawnych w Unii Europejskiej pod koniec lat 90. podjęto działania na rzecz tworzenia lepszego prawa („better regulation”). Efektem tych prac był opublikowany w 2001 r. tzw. raport Mandelkerna, który wyraźnie wskazał, że rozwiązaniem nie jest *explicite* ograniczenie liczby regulacji, ale raczej podniesienie jej jakości poprzez zastosowanie się do wypracowanych rekomendacji<sup>2</sup>. W konsekwencji Komisja Europejska podjęła działania na rzecz uproszczenia i poprawy jakości regulacji<sup>3</sup>.

Kilka lat temu w polskim prawie administracyjnym zaczęła się rozwijać tendencja do ograniczania liczby regulacji prawnych, co w literaturze określa się pojęciem „deregulacji”<sup>4</sup>. Szcz-

<sup>1</sup> Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/01/D/HS5/01507.

<sup>2</sup> Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report, Bruksela 2001, s. I-III.

<sup>3</sup> Action plan “Simplifying and improving the regulatory environment”, Komunikat Komisji Europejskiej z 5 czerwca 2002 r., COM(2002) 278; Updating and simplifying the Community acquis, Komunikat Komisji Europejskiej z 11 lutego 2003 r., COM(2003) 71; Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union, Komunikat Komisji Europejskiej z 24 stycznia 2007 r., COM(2007) 23.

<sup>4</sup> J. Kochanowski, *Deregulacja jako pierwszy etap reformy systemu tworzenia prawa*, [w:] *Ius et Lex*, 1/2005, s. 223-224.

<sup>5</sup> Dz. U. 2014 poz. 768, dalej jako „ustawa deregulacyjna”.

<sup>6</sup> Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.

## ZAWÓD „URBANISTY” W SYSTEMIE PRAWA

W leksykonie urbanistyki znajduje się siedem znaczeń pojęcia „urbanista”<sup>7</sup>. Istotą większości definicji jest wykonywanie specjalistycznego zawodu, który w najprostszym ujęciu polega na projektowaniu i planowaniu zagospodarowania przestrzennego miast, a w najbardziej złożonym - nawiązuje wprost do definicji zawodu urbanisty sformułowanej w art. 2 ust. 3 u.s.z. (2013), zgodnie z którym polega on 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.

Likwidacja samorządu zawodowego urbanistów w żadnym przypadku nie może być rozumiana jako likwidacja zawodu urbanisty. Zgodnie z klasyfikacją zawodów i specjalności, zawód urbanisty jest zaliczany do zawodów specjalistycznych, w ramach kategorii „Architekci, geodeci, projektanci i pokrewni”<sup>8</sup>.

Mimo braku definicji legalnej pojęcia „urbanista”, art. 5 ustawy z 27 czerwca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>9</sup> wskazuje, że projekty pla-

nów zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą być sporządzane wyłącznie przez osoby spełniające określone kryteria. Odnoszą się one do uprawnień zawodowych zdobywanych na gruncie kolejnych ustaw planistycznych, wykształcenia w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej, a także kwalifikacji zawodowych zdobytych w państwie należącym do Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Warto zwrócić uwagę, że zawód urbanisty może być wykonywany również przez osobę, która posiada dyplom ukończenia dowolnych studiów wyższych (a więc również całkowicie niezwiązanych z urbanistyką), a dodatkowo ukończyła studia podyplomowe w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej.

Odwołanie do pojęcia „osoby o której mowa w art. 5 u.p.z.p.” wykorzystano również w art. 50 ust. 4 u.p.z.p. oraz art. 60 ust. 4 u.p.z.p. w zakresie dotyczącym sporządzania projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o ustaleniu warunków zabudowy. Podobne rozwiązanie zastosowano również w art. 13d ust. 5 ustawy

z 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu w zakresie sporządzania miejscowego planu odbudowy obiektów budowlanych<sup>10</sup>, art. 54 ust. 6 ustawy z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych w zakresie sporządzania projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej<sup>11</sup>, czy też art. 10 ust. 2 ustawy z 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu w zakresie sporządzania projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu<sup>12</sup>. Wykładnia systemowa prowadzi do konkluzji, że na gruncie obowiązującego prawa, jako urbanistę należy rozumieć osobę, która spełnia jeden z warunków określonych w art. 5 u.p.z.p.

Równocześnie jednak rozpoczął się proces zacierania granicy pomiędzy zawodem urbanisty a zawodem architekta. Po pierwsze, urbaniści stracili monopol na przygotowywanie projektów decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, a także nie otrzymali monopolu na przygotowywanie projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego<sup>13</sup>. Po drugie, art. 8 ust. 6 u.p.z.p. określający zasady powoływania komisji urbani-

styczno-architektonicznych działających jako organy doradcze na wszystkich szczeblach administracji publicznych przewidywał, że co najmniej połowa członków komisji składa się z osób rekomendowanych przez „branżowe stowarzyszenia i samorządy zawodowe”, a więc nie tylko izby urbanistów i Towarzystwo Urbanistów Polskich (dalej: „TUP”), ale również izby architektów i stowarzyszenia zrzeszające architektów, takie jak Stowarzyszenie Architektów Polskich<sup>14</sup>.

Likwidacja samorządu zawodowego urbanistów nie oznacza likwidacji zawodu urbanisty. Aktualny pozostaje natomiast problem, kto zastąpi na rynku urbanistów posiadających sformalizowane kwalifikacje zawodowe, najczęściej ściśle związane z posiadanym wykształceniem oraz doświadczeniem zawodowym. Ze względu na brak możliwości uzyskania odrębnych kwalifikacji zawodowych urbanisty, a także konsekwentne równanie przez ustawodawcę osób posiadających uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej albo uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności architektonicznej, realnym scenariuszem jest zdominowanie zawodu urbanisty przez

<sup>7</sup> P. Saternus, *Leksykon urbanistyki i planowania przestrzennego*, Warszawa 2013, s. 549-550.

<sup>8</sup> Zob. załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 27 kwietnia 2010 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania, Dz. U. Nr 82, poz. 537.

<sup>9</sup> Tekst jednolity: Dz. U. 2012, poz. 647 ze zm., dalej u.p.z.p.

<sup>10</sup> Dz. U. 2001, Nr 84, poz. 906 ze zm.

<sup>11</sup> Dz. U. 2010, Nr 106, poz. 675 ze zm.

<sup>12</sup> Dz. U. 2009, Nr 84, poz. 700 ze zm.

<sup>13</sup> Zob. art. 50 ust. 4 i art. 60 ust. 4 u.p.z.p.

<sup>14</sup> Taki pogląd uzasadnia wyrok NSA z 8 lipca 2011 r., II OSK 777/11, w którym stwierdzono, że wymóg określony w art. 8 ust. 6 należałoby uznać za spełniony także wówczas, gdy co najmniej połowę członków komisji przedstawi tylko jedna z wyżej wymienionych organizacji.

architektów posiadających uprawnienia budowlane w specjalności architektonicznej<sup>15</sup>.

#### EWOLUCJA DOSTĘPU DO ZAWODU URBANISTY

Na gruncie ustawy z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym jako zawód urbanisty należałoby uznać „wykonywanie funkcji generalnych, głównych i starszych projektantów, projektantów i kierowników zespołów w jednostkach opracowujących regionalne i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego”<sup>16</sup>. Rozporządzenie przewidywało uprawnienia do wykonywania takich funkcji, których uzyskanie wymagało zdobycia odpowiedniego wykształcenia z zakresu planowania przestrzennego lub gospodarki przestrzennej, odbycia praktyki zawodowej w planowaniu przestrzennym oraz złożenia egzaminu zawodowego<sup>17</sup>. Warto podkreślić że w procesie uzyskiwania uprawnień zawodowych pewną rolę odgrywało TUP, które oceniało opracowanie projektowe z zakresu planowania przestrzennego przedstawiane przez kandydata, choć należy zastrzec, że rozporządzenie wprowadziło alternatywne rozwiązania w postaci: (I) pozytywnej oceny opracowania przez wojewódzką komisję urbanistyczno-architektoniczną

lub radę naukowo-techniczną działającą przy organie, (II) autorstwa lub współautorstwa opracowania nagrodzonego przez Ministra Administracji i Gospodarki Przestrzennej. Choć przedstawiciele TUP wchodzili w skład komisji egzaminacyjnej, to należy uznać, że wpływ TUP na dostęp do zawodu był ograniczony.

Na gruncie ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, instytucja „uprawnień do projektowania w planowaniu przestrzennym” została zastąpiona przez „uprawnienia urbanistyczne”<sup>18</sup>. Nowa regulacja przede wszystkim przyznała urbanistom faktyczną wyłączność na przygotowanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu<sup>19</sup>. W postępowaniu w sprawie uzyskania uprawnień urbanistycznych nie przewidziano udziału TUP czy też innych stowarzyszeń zawodowych urbanistów, ale z drugiej strony w skład komisji egzaminacyjnych wchodziły wyłącznie osoby posiadające uprawnienia urbanistyczne<sup>20</sup>. Nowa regulacja przewidywała jednak, że przedstawiciele „właściwego stowarzyszenia zawodowego” na wniosek Komisji Odpowiedzialności Zawodowej mogli uczestniczyć w rozprawie przeprowadzanej w ramach postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej osób posiadających uprawnienia zawodowe<sup>21</sup>.

<sup>15</sup> Zob. J. Jaworski, *Deregulacja zawodu urbanisty*, [w:] *Nieruchomości*, 2014, nr 9, s. 4-5.

<sup>16</sup> Zob. § 3 rozporządzenia Ministra Administracji i Gospodarki Przestrzennej z 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).

<sup>17</sup> Por. § 4 ust. 1-4.

<sup>18</sup> Dz. U. Nr 89, poz. 415, dalej: u.z.p

Kolejne zmiany w modelu regulacji zawodu urbanisty były związane z wprowadzeniem do polskiego systemu prawnego pojęcia „zawód zaufania publicznego”, co stworzyło ustrojową możliwość ustanowienia samorządu zawodowego, który przejąłby od państwa zadania związane ze sprawowaniem pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu. Konsekwencją tych zmian było ustanowienie samorządu zawodowego urbanistów w formie izb zawodowych obligatoryjnie zrzeszającego wszystkie osoby wykonujące zawód urbanisty. Organy izb urbanistów otrzymały kompetencje w zakresie nadawania uprawnień zawodowych. Choć jedna z dróg dostępu do zawodu przewidywała obowiązek złożenia egzaminu zawodowego ze znajomości przepisów prawnych dotyczących gospodarki przestrzennej oraz praktycznego zastosowania wiedzy w zakresie urbanistyki, to zdecydowana większość urbanistów uzyskała uprawnienia zawodowe spełniając kryterium w zakresie posiadanego wykształcenia oraz odpowiedniego doświadczenia zawodowego w zakresie związanym z gospodarką przestrzenną.

Zmiany wprowadzone przez ustawę deregulacyjną w znaczącym stopniu zwiększyły dostęp do zawodu urbanisty. Ustawodawca całkowicie zrezygnował z przeprowadzenia egzaminu zawodowego, jak również obowiązku udokumentowania przez kandydata do zawodu odpowiedniego doświadczenia

### Zmiany wprowadzone przez ustawę deregulacyjną w znaczącym stopniu zwiększyły dostęp do zawodu urbanisty

zawodowego. W tej sytuacji jedynym kryterium dostępu do zawodu pozostało wykształcenie, które można uznać za instrument weryfikacji wiedzy, natomiast nie ma żadnego kryterium lub mechanizmu weryfikującego posiadane kwalifikacje zawodowe.

#### URBANISTA JAKO ZAWÓD ZAUFANIA PUBLICZNEGO

Art. 17 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. wprowadził do polskiego systemu nową pojęcie „zawodu zaufania publicznego”. W przepisach prawa nie zdefiniowano normatywnych kryteriów, na podstawie których można ocenić czy dany zawód jest zawodem zaufania

<sup>19</sup> Zob. art. 40 ust. 2 u.z.p.

<sup>20</sup> Zob. § 6 ust. 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 30 grudnia 1994 r., Dz. U. 1995 r., Nr 8, poz. 39., dalej: rozp. (1995).

<sup>21</sup> Zob. § 12 ust. 2-3 rozp. (1995).

<sup>22</sup> Zob. art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych, Dz. U. 2011, Nr 155, poz. 925.

publicznego, choć w przypadku rzeczników patentowych ustawodawca wprost wskazał, że jest to zawód zaufania publicznego<sup>22</sup>. Próbę zdefiniowania pojęcia „zawód zaufania publicznego” podjął P. Sarnecki, wskazując że: (I) jest to zawód wykonywany ze szczególnym natężeniem spełniania funkcji publicznej, (II) klient powierza osobie wykonującej zawód istotny zakres informacji posiadających osobisty charakter i stanowiących tajemnicę zawodową, (III) powinny istnieć bariery chroniące dostęp do zawody, związane z odpowiednim wykształceniem, przygotowaniem zawodowym i poziomem etycznym, (IV) ze względu na szczególny charakter istnieje potrzeba powierzenia samorządom zawodowym pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów<sup>23</sup>. Warto zwrócić uwagę, że pierwsze dwie cechy odnoszą się bezpośrednio do funkcji społecznych związanych z wykonywaniem danego zawodu, podczas gdy dwie pozostałe stanowią rekomendacje dla ustawodawcy określające pożądany sposób regulacji dostępu do zawodu oraz nadzoru nad jego prawidłowym wykonywaniem.

Poglądy P. Sarneckiego wywarły duży wpływ na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego<sup>24</sup>. Na podstawie licznych orzeczeń, w których Trybunał Konstytucyjny analizował pojęcie „zawód zaufania publicznego”, można stwierdzić, że jest 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”<sup>25</sup>, wymagający „posiadania bardzo wysokich umiejętności fachowych, zwykle ukończenia wyższych studiów oraz odbycia dalszych szkoleń”<sup>26</sup>, a także „spełnienie warunków dotyczących kwalifikacji moralnych określanych na przykład jako nieskazitelny charakter czy rękojmia prawidłowego wykonywania zawodu”<sup>27</sup>, którego wykonywanie jest określone dodatkowo „treścią ślubowania, tradycją korporacji zawodowej czy szczególnym charakterem wykształcenia wyższego i uzyskanej specjalizacji”<sup>28</sup>.

<sup>23</sup> P. Sarnecki, *W sprawie znaczenia konstytucyjnego określenia „zawód zaufania publicznego” (art. 17 ust. 1 Konstytucji)*, [w:] *Ekspertyzy i Opinie Prawne*, 41/2000, s. 31-32.

<sup>24</sup> P. Sarnecki *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury*, [w:] *Konstytucja-Wybory-Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszewi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 155.

<sup>25</sup> Wyrok TK z 7 maja 2002, SK 20/2000, OTK ZU 2002/3A poz. 29, wyrok TK z 2 grudnia 2002, SK 20/2001, OTK ZU 2002/7A, poz. 89.

<sup>26</sup> Wyrok TK z 22 maja 2001, K 37/2000, OTK ZU 2001/4 poz. 86.

<sup>27</sup> Wyrok TK z 2 lipca 2007, K 41/2005, OTK ZU 2007/7A, poz. 72.

<sup>28</sup> Wyrok TK z 7 maja 2002, SK 20/2000, OTK ZU 2002/3A poz. 29, Wyrok TK z 2 grudnia 2002., SK 20/2001, OTK ZU 2002/7A, poz. 89.

Analizując poglądy doktryny i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego trudno jest jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie czy urbanista jest zawodem zaufania publicznego. Zawód ten posiada większość cech spośród wymienionych powyżej, a dodatkowo ze względu na wykonywane funkcje społeczne, jego prawidłowe wykonywanie leży w interesie publicznym. Z drugiej strony klientami urbanisty są co do zasady organy administracji, sporządzane przez urbanistów projekty planów lub decyzji nie mają mocy wiążącej, a w stosunku prawnym między urbanistą a jego klientem nie ma elementu przekazywania informacji o charakterze prywatnym, czy też obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej<sup>29</sup>. Istotnym elementem sporu dotyczącego uznania urbanisty za zawód zaufania publicznego, przynajmniej z perspektywy nauk prawnych, jest jednak istnienie skutku prawnego w postaci możliwości ustanowienia samorządu zawodowego wyposażonego w kompetencje publicznoprawne w zakresie regulacji zawodu.

#### CHARAKTER PRAWNY SAMORZĄDU ZAWODOWEGO

W doktrynie prawa administracyjnego samorząd zawodowy jest postrzegany jako związek publicznoprawny, będący formą administracji zdecentralizowanej rzeczowo<sup>30</sup>. Członkostwo w samorządzie zawodowym jest obligatoryjne dla wszystkich osób wykonujących określony zawód, a uzyskanie uprawnień zawodowych co do zasady wymaga wydania przez właściwy organ samorządu zawodowego aktu administracyjnego oraz wpisu na listę osób wykonujących zawód. W celu umożliwienia sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu, ustawodawca przekazał organowi samorządu zawodowego liczne zadania publiczne o charakterze reglamentacyjnym jak również wyposażył we władztwo administracyjne, dając uprawnienie do wydawania aktów normatywnych oraz rozstrzygania spraw poprzez akty administracyjne. Zakres przedmiotowy takiego władztwa co do zasady obejmuje: nadawanie uprawnień zawodowych, określanie deontologicznych i pozadeontologicznych zasad wykonywania za-

<sup>29</sup> W orzecznictwie zwrócono uwagę, że organ właściwy do wydania decyzji o warunkach zabudowy ma obowiązek przeprowadzić ocenę oraz analizę funkcji i cech zabudowy i zagospodarowania terenu w ramach projektu sporządzonego przez uprawnioną osobę, zob. Wyrok NSA z 7 kwietnia 2009 r., I OSK 513/2008, Lexis nr 2321552, Wyrok NSA z 15 kwietnia 2014 r., II OSK 2796/2012, Lexis nr 8666573.

<sup>30</sup> T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, tom 1, pod red. J. Starościka, Wrocław – Warszawa – Gdańsk – Kraków 1977, s. 345; M. Stahl, *Inne podmioty administrujące*, [w:] *Podmioty administrujące. System Prawa Administracyjnego*. Tom 6, pod red. R. Hausera, A. Wróbla i Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 508.

wodu oraz podejmowanie rozstrzygnięć w postępowaniach w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Jednym z bardziej kontrowersyjnych problemów związanych z samorządem zawodowym jest zakres swobody, która przysługuje ustawodawcy zwyktemu w obszarze ustanawiania samorządu zawodowego dla zawodu zaufania publicznego, jak również określania zakresu przysługującego mu władztwa publicz-

**Jednym z bardziej kontrowersyjnych problemów związanych z samorządem zawodowym jest zakres swobody, która przysługuje ustawodawcy zwyktemu**

noprawnego. Analiza językowa art. 17 ust. 1 Konstytucji RP wskazuje, że ustawodawca może ustanowić samorząd zawodowy, którego zadaniem będzie sprawowanie pieczy nad należytych wykonywaniem zawodów zaufania publicznego. Przepis ten pozwala na rekonstrukcję obowiązku ustawodawcy do powołania samorządu zawodowego, jak również nie zakazuje ustawodawcy likwidacji sa-

morządu zawodowego<sup>31</sup>. Choć Trybunał Konstytucyjny nie odpowiadał jeszcze na pytanie czy likwidacja istniejącego samorządu zawodowego jest zgodna z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, to należy zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny uznał zawód doradcy inwestycyjnego za zawód zaufania publicznego<sup>32</sup>, a w literaturze wskazuje się że cechy zawodów zaufania publicznego można przypisać również rzeczoznawcom majątkowym<sup>33</sup> czy też brokerom ubezpieczeniowym<sup>34</sup>. To uzasadnia tezę, że istnienie samorządu zawodowego nie przesądza o statusie zawodu zaufania publicznego, a mechanizm ten działa wręcz w drugą stronę: to w przypadku zawodów zaufania publicznego ustawodawca może ustanowić samorząd zawodowy wyposażony w zakres władztwa publicznoprawnego umożliwiający sprawowanie pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu.

Dużo bardziej skomplikowanym zagadnieniem jest zakres pieczy sprawowanej przez organy samorządu zawodowego. W kontekście orzecznictwa Trybunału

Konstytucyjnego oraz zmian w ustawodawstwie należy zwrócić uwagę, że wpływ organów samorządów zawodowych na regulację dostępu do zawodu jest coraz mniejszy<sup>35</sup>. Biorąc pod uwagę zwłaszcza ewolucję regulacji dostępu do zawodów prawniczych, wyraźnie widać, że uprawnienia organów samorządu zawodowego ograniczają się do merytorycznego udziału w przygotowywaniu, przeprowadzaniu czy też ocenianiu egzaminu zawodowego, a decyzje podejmowane w przedmiocie nadania lub odmowy nadania uprawnień zawodowych mają charakter coraz bardziej związany. Sprawowanie pieczy nie może być więc utożsamiane wyłącznie z wykonywaniem zdecentralizowanej administracji za pomocą aktów administracyjnych, ale może również polegać na zagwarantowaniu odpowiedniego udziału w procesie stosowania prawa.

Nie oceniając celowości likwidacji samorządu zawodowego urbanistów, należy więc stanąć na stanowisku, że na podstawie art. 17 Konstytucji RP nie można zrekonstruować obowiązku państwa do ustanowienia samorządu zawodowego dla jakiegokolwiek grupy zawodowej. Ustawodawca jest w tym zakresie samo-

dzielny, choć jeżeli już podejmie decyzję o utworzeniu samorządu zawodowego, to w przypadku zawodów zaufania publicznego jest zobowiązany do wyposażenia tych samorządów w środki prawne umożliwiające sprawowanie pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu.

**UZASADNIENIE DEREGULACJI**

Niezależnie od analizy charakteru prawnego zawodu urbanisty oraz działalności samorządu zawodowego urbanistów warto również zwrócić uwagę na argumentację na rzecz deregulacji zawodu, w tym zwłaszcza argumentów podniesionych w uzasadnieniu do ustawy deregulacyjnej. Na wstępie należy zwrócić uwagę, że zawód urbanisty występuje w Unii Europejskiej jako zawód regulowany jedynie w jedenastu państwach<sup>36</sup>. W części tych państw wykonywanie zawodu urbanisty wiąże się z obowiązkiem uzyskania członkostwa w samorządzie zawodowym, jednak są to organizacje o szerszym zakresie podmiotowym obejmujące architektów lub inżynierów.

W uzasadnieniu do ustawy deregulacyjnej zwrócono uwagę, że organami sporządzającymi projekty studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowa-

<sup>31</sup> T. Krawiel, *Czy Konstytucja chroni korporacje zawodowe? Kogo chroni art. 17 Konstytucji*, [w:] *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 12/2007, s. 28 i nast.

<sup>32</sup> Zob. wyrok TK z 12 maja 2009 r., P 66/07.

<sup>33</sup> E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2013, teza 1 do art. 175; N. Gesek, *Rzeczoznawca majątkowy jako zawód zaufania publicznego*, [w:] *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 5/2013, s. 30-32.

<sup>34</sup> M. Cherka, *Broker jako zawód zaufania publicznego. Zagadnienia wybrane*, <http://www.polbrokers.pl/download.php?filename=upload/M>.

<sup>35</sup> D. Sypniewski, *Ewolucja dostępu do zawodów zaufania publicznego w Polsce a rozwój swobody*

*Świadczenia usług w Unii Europejskiej*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, tom I, pod red. J. Sługockiego, Wrocław 2014, s. 344.

<sup>36</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/regprof/index.cfm?action=profession&id\\_profession=6670](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?action=profession&id_profession=6670) [dostęp: 7 grudnia 2014 r.].

<sup>37</sup> Druk nr 1576, Rządowy projekt ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych, s. 40; w literaturze zwrócono uwagę, że opracowywanie przez osoby uprawnione projektów aktów, o których mowa w art. 5 u.p.z.p., należy rozpatrywać w kategoriach "wewnętrznych czynności planistycznych", zob. T. Bąkowski, teza 3 do art. 5, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004

nia przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa są odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz zarząd województwa, a rola urbanisty - mimo jego obligatoryjnego udziału w opracowywaniu tych dokumentów - jest w związku z tym ograniczona<sup>37</sup>. Dodatkowo, zwrócono uwagę, że członkami izb urbanistów są również członkowie izb architektów, co rodzi konieczność podwójnej przynależności - choć zabrakło przedstawienia empirycznych danych pokazujących skalę tego zjawiska<sup>38</sup>.

Projekt ustawy deregulacyjnej zawierał również ocenę skutków regulacji, w której dokonano analizy liczby osób posiadających uprawnienia do wykonywania zawodu urbanisty w latach 2002-2012, a więc w okresie w którym izby urbanistów w ramach sprawowania pieczy nad wykonywaniem zawodu prowadziły postępowania kwalifikacyjne, w tym również prowadziły egzaminy zawodowe<sup>39</sup>. Dane te pokazują, że w analizowanym okresie do egzaminu zawodowego z wynikiem pozytywnym złożyło 15 osób na 20 osób, które do niego przystąpiły. Biorąc pod uwagę, że liczba członków izby urbanistów w analizowanym okresie wzrosła o 336 osób, aż 95% osób które uzyskały uprawnienia zawodowe na podstawie art. 5 ust. 3 pkt. 3, 4 i 6 u.s.z., a więc na podstawie przesłanki wykształcenia (dyplomu ukończenia studiów wyższych na określonym kierunku, względnie uzupełnionych o studia podyplomowe w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki

przestrzennej) i określonego doświadczenia zawodowego (praca związana z gospodarką przestrzenną, albo na podstawie decyzji o uznaniu kwalifikacji zawodowych zdobytych w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej. W tym zakresie nasuwa się konkluzja, że izby urbanistów miały ograniczony wpływ na regulację dostępu do zawodu urbanisty.

W procesie legislacyjnym do projektu ustawy deregulacyjnej w zakresie dotyczącym likwidacji samorządu zawodowego urbanistów zostało wniesionych wiele uwag. Większość uwag miała charakter krytyczny, choć należy zwrócić uwagę, że negatywny stosunek do projektu ustawy deregulacyjnej miały przede wszystkim organizacje zawodowe oraz izby architektów i urbanistów. Jako uzasadnienie stanowiska najczęściej wskazywano: (I) utrudnienie realizacji Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, (II) pozbawienie zawodu urbanisty charakteru zawodu zaufania publicznego, (III) utrudnienie dostępu do wykonywania zawodu urbanisty w innych państwach Unii Europejskiej. W tle dyskusji na temat skutków ustawy deregulacji dotyczących samorządu urbanistów, właściwie zupełnie niedostrzeżona została nowelizacja art. 8 ust. 6 u.p.z.p., która zlikwidowała obowiązek powoływania w skład komisji urbanistyczno-architektonicznych osób rekomendowanych przez samorządy zawodowe i stowarzyszenia branżowe, a wymóg „wykształcenia i przygotowania fachowego związanego bezpośrednio z teorią i praktyką planowania przestrzennego” pozostawiono wyłącznie w odniesieniu do członków Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej.

Wśród argumentacji na rzecz deregulacji, a właściwie na rzecz likwidacji bądź ograniczenia zakresu zadań wykonywanych przez samorząd zawodowy urbanistów, wskazuje się również że w ramach „sprawowania pieczy nad wykonywaniem zawodu”, organy samorządu zawodowego mogą podejmować działania służące ochronie interesu grupy zawodowej pozostającego w sprzeczności z interesem publicznym, np. zawierać porozumienia cenowe lub nakładać na osoby zrzeszone w samorządzie ograniczenia dotyczące informowania konsumentów o świadczonych usługach i ich cenach. Jako przykład można tu wskazać uznanie za nieuczciwą konkurencję nieprzestrzegania zasad wyceny usług ustanowionych przez samorząd zawodowy<sup>40</sup>, czy też zakaz podejmowania działań sprzecznych z interesem zawodowym członków samorządu<sup>41</sup>. Niektóre postanowienia Zasad Etyki Zawodu Urbanisty z 3 czerwca 2006 r. dotyczące zasad ustalania cen usług oferowanych przez urbanistów zostały uznane przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów za praktyki ograniczające konkurencję<sup>42</sup>. Podstawą do uzna-

nia działania Krajowej Izby Urbanistów za porozumienie ograniczające konkurencję było nałożenie na członków izb urbanistów obowiązku przestrzegania tych zasad w praktyce pod rygorem odpowiedzialności dyscyplinarnej. W trakcie postępowania Prezes UOKiK ustalił, że organy okręgowych izb urbanistów prowadziły postępowania dyscyplinarne związane z oferowaniem rażąco niskich cen, a organy orzekające stosowały uchwalone przez Krajową Izbę Urbanistów zasady określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego<sup>43</sup>. Przykładowo, w uzasadnieniu do orzeczenia Okręgowego Sądu Dyscyplinarnego Południowej OIU z 11 maja 2013 r. pojawiły się argumenty, że stosowanie niższych cen stanowi „depresję zawodu urbanisty”, a także negatywnie wpływa na „interes zawodowy”<sup>44</sup>.

#### PODSUMOWANIE

Z perspektywy nauk prawnych trudno jest dokonać oceny celowości likwidacji samorządu zawodowego urbanistów, podobnie jak jednoznacznie rozstrzy-

<sup>38</sup> Druk nr 1576..., s. 40.

<sup>39</sup> Druk nr 1576..., s. 88.

<sup>40</sup> Zob. art. 43 ust. pkt. 1 Zasad Etyki Zawodu Urbanisty z 29 czerwca 2002 r.

<sup>41</sup> Zob. rozdział 5 ust. 1 Zasad Etyki Zawodu Urbanisty z 3 czerwca 2006 r.

<sup>42</sup> Decyzja Prezesa UOKiK Nr RKT-21/2013 z 18 lipca 2013 r.

<sup>43</sup> Załącznik Nr 1 do Uchwały Krajowej Rady Izby Urbanistów Nr 10/2004 z dnia 26 marca 2004 r. w sprawie przyjęcia zasad wyceny prac urbanistycznych w części dotyczącej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

<sup>44</sup> Decyzja..., s. 19.

gnąć o zaliczeniu zawodu urbanisty do zawodów zaufania publicznego. Biorąc pod uwagę szczególny charakter czynności wykonywanych przez urbanistów i ich wpływ na realizację interesu publicznego na szczeblu gminnym, wydaje się, mimo stanowisk prezentowanych w doktrynie, że zawód ten wiąże się ze szczególną odpowiedzialnością i jego wykonywanie wymaga w związku z tym regulacji gwarantującej ochronę interesu publicznego.

Art. 17 ust. 1 Konstytucji RP nie nakłada jednak na państwo obowiązku utworzenia samorządu dla zawodów zaufania publicznego, a jedynie wskazuje, że w przypadku utworzenia takiego samorządu powinien być on wyposażony w uprawnienia umożliwiające sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu. Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz zmian zachodzących w aktach prawnych regulujących dostęp do zawodów zaufania publicznego oraz określających uprawnienia samorządów zawodowych wyraźnie pokazuje tendencję zmniejszania zakresu zadań wykonywanych przez samorząd zawodowy oraz zakresu samodzielnych kompetencji publiczno-prawnych.

Na tym tle aktualnie pozostaje pytanie o ocenę dorobku izb urbanistów i roli jaką odegrały w rozwoju zawodu. Patrząc przez pryzmat wykonywanego władztwa publicznoprawnego należy zwrócić uwagę na ograniczoną rolę egzaminów zawodowych w regulowaniu dostępu do

zawodu, uchwalenie zasad etyki zawodowej obejmujących również standardy wykonywania zawodu oraz stosunkowo skromny dorobek sądownictwa dyscyplinarnego. Uzasadnienie ustawy deregulacyjnej wskazuje, że ustawodawca właściwie nie dokonał analizy faktycznego wpływu samorządu na sposób wykonywania zawodu urbanisty.

Mimo likwidacji izb urbanistów, zawód urbanisty wciąż pozostaje elementem systemu prawnego, choć istotne uproszczenie dostępu do tego zawodu stanowi pewne zagrożenie dla jego tożsamości i samodzielności. Kto jest beneficjentem zmian? Choć teoretycznie zmiany wydają się korzystne przede wszystkim dla absolwentów studiów wyższych, którzy mogą wykonywać zawód bez konieczności spełnienia sformalizowanych kryteriów, to w rzeczywistości wprowadzone zmiany w największym stopniu poszerzyły rynek usług dla osób posiadających uprawnienia budowlane w zakresie projektowania.

Liberalizacja dostępu do zawodu urbanisty oraz likwidacja normatywnych zasad jego wykonywania budzi największe wątpliwości. O ile można uznać, że ustawodawca ma swobodę w zakresie sposobu regulacji dostępu do zawodu oraz zasad jego wykonywania, to ze względu na charakter zawodu urbanisty należałoby zaznaczyć, że celem tej regulacji powinna być ochrona interesu publicznego związana z wykonywaniem przez urbanistów czynności zawodowych.

## ABSTRACT

### Deregulation of urban planner profession from a perspective of jurisprudence

In May 2014 Polish parliament accepted a second part of deregulation bill including a new regulation of urban and spatial planners. The most substantial amendment is abolishment of professional self government that regulated the profession since 2001 in terms of access to profession, setting deontological and non-deontological standards of professional conduct and performing discipline. Under new regulation the only criterion to be urban and spatial planner is university degree in the field of architecture, urban policy or spatial planning, or any university degree supplemented by postgraduate studies. The paper claims, that any regulation of the profession should be aimed at protections of public interests.

Although the new regulation is criticized as unconstitutional, especially by professional self government of urban and spatial planners, the paper claims that this kind of deregulation policy is consistent with article 17 of Polish Constitution. The paper analyzes the legal nature of the profession of urban and spatial planner answering if it is a profession of public trust. It considers also the scope of public tasks of professional self government of urban and spatial planners and its impact on the profession. The abolishment of the professional self government has not been preceded by analysis of this impact.