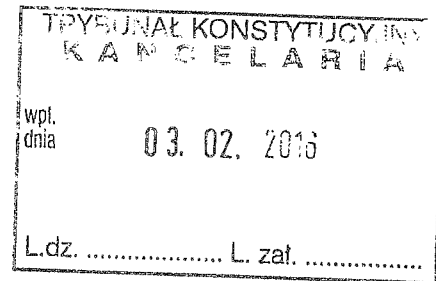




PG VIII TK 137/15

K 39/15



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskami Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa z dnia 18 marca 2015 roku skierowanymi:

1) na podstawie uchwały Krajowej Rady Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa nr 1/R/15 o zbadanie zgodności:

- art. 16 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t. j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) „w zakresie, w jakim upoważnia on właściwego ministra do określenia <ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych>, oraz nie zawiera w tym zakresie wytycznych co do treści aktu, z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”,

2) na podstawie uchwały Krajowej Rady Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa nr 2/R/15 „o zbadanie zgodności:

- § 10 – 15 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. poz. 1278) z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- § 10, § 11 ust. 1, § 12 ust. 1 oraz § 13 ust. 1, 2, 4, 6, 7, 10, 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie z art. 16 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane,

- § 13 ust. 6 – 9 i § 22 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie oraz załączników nr 2 i nr 3 do tego rozporządzenia w części, w jakiej odnoszą się one do specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie kolejowych obiektów budowlanych oraz specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie sterowania ruchem kolejowym z art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c oraz art. 16 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane”
- na podstawie art. 56 pkt 5 w związku z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) -

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) **art. 16 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t. j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 2) **§ 22 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. poz. 1278) oraz pkt 7 i 8 załącznika nr 2 do powołanego rozporządzenia, jak również pkt 5 i 6 załącznika nr 3 do tego rozporządzenia są niezgodne z art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c oraz art. 16 ustawy – Prawo budowlane;**
- 3) **na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu - z uwagi na zbędność wydania wyroku.**

Jednocześnie wnoszę o odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisów wymienionych w pkt 1 i 2 na okres 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Polska Izba Inżynierów Budownictwa (dalej również: PIIB, Izba lub Wnioskodawca) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z dwoma wnioskami - z dnia 18 marca 2015 r. - o dokonanie kontroli zgodności wskazanych w *petitum* wniosków przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t. j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) [dalej: ustawa – Prawo budowlane, Prawo budowlane lub pr. bud.] oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. poz. 1278) [dalej: rozporządzenie w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju lub rozporządzenie], jak również załączników nr 2 i nr 3 do rozporządzenia, z normami prawnymi wyższego rzędu.

Wnioskom Izby nadano bieg w zakresie zbadania zgodności:

- art. 16 pkt 3 Prawa budowlanego - z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- § 10 – 15 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju - z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- § 10, § 11 ust. 1, § 12 ust. 1, § 13 ust. 1, 2, 4, 6, 7, 10, 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju - z art. 16 pkt 3 Prawa budowlanego,
- § 13 ust. 6 – 9 i § 22 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz załączników nr 2 i nr 3 do tego rozporządzenia w części, w jakiej odnoszą się one do specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie kolejowych obiektów budowlanych oraz specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie

sterowania ruchem kolejowym - z art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c oraz art. 16 Prawa budowlanego.

Zgodnie z zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, oba wnioski zostały połączone w celu ich łącznego rozpoznania.

W uzasadnieniu wniosku - skierowanego na podstawie uchwały Krajowej Rady Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa nr 1/R/15 [dalej: wniosek nr 1] - PIIB wskazała, że „[a]rt. 65 ust. 1 Konstytucji wyraża zasadę wolności wyboru zawodu i jego wykonywania. Wszelkie wyjątki w tym zakresie określać może wyłącznie ustawa. Ograniczenia takie mogą być zatem wprowadzane wyłącznie ustawą (kryterium formalne ograniczenia korzystania przez jednostkę z konstytucyjnych praw i wolności), a ponadto przy zachowaniu zasad (kryteriów) takich ograniczeń określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (uzasadnienie wniosku nr 1, s. 21).

Zdaniem Wnioskodawcy, posiadanie określonych uprawnień budowlanych jest niezbędne do „wykonywania określonych przedmiotowo i rodzajowo czynności w procesach budowlanych” (*ibidem*). Izba uważa, że istota uprawnień budowlanych, ich zakres i ograniczenia winny być uregulowane w akcie prawnym rangi ustawy i „nie mogą być przez ustawodawcę przekazane do uregulowania w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy” (*ibidem*). Konkludując, Polska Izba Inżynierów Budownictwa stwierdziła, że ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych, „jako dotyczące korzystania z gwarantowanej konstytucyjnie wolności wykonywania zawodu mogą być wprowadzane wyłącznie przepisami rangi ustawy, art. 16 pkt 3 pr. bud. jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji” (*ibidem*).

W ocenie PIIB, ustawodawca nie zawarł w art. 16 Prawa budowlanego jakichkolwiek wskazówek dla upoważnionego ministra, w jaki sposób ma w rozporządzeniu ograniczyć zakres uprawnień budowlanych. Wnioskodawca odnotował, że wytyczne zawarte w art. 16 pr. bud. „nie dotyczą [...] istoty

(konstrukcji) ograniczeń uprawnień budowlanych, czy szerzej, zakresu uprawnień” (uzasadnienie wniosku nr 1, s. 22). Izba uważa zatem, iż „przepis art. 16 pr. bud. w zakresie, w jakim nie zawiera [...] wytycznych co do przekazanego do uregulowania w akcie wykonawczym ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji” (*ibidem*).

We wniosku, który został skierowany na podstawie uchwały Krajowej Rady Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa nr 2/R/15 [dalej: wniosek nr 2], PIIB kwestionuje zgodność przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz załącznika nr 2 i 3 do niego w części, w jakiej odnoszą się one do specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie kolejowych obiektów budowlanych oraz specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie sterowania ruchem kolejowym, z przepisami Konstytucji i Prawa budowlanego.

Izba wskazała, że w § 10 - § 15 rozporządzenia „zostały określone zakresy uprawnień budowlanych w poszczególnych specjalnościach budowlanych. Kreowanie w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy zakresu uprawnień budowlanych w określonych ustawą specjalnościach (art. 14 ust. 1 pr. bud.) narusza [...] zasadę wyłączności ustawy w tej materii [ograniczenia korzystania przez jednostkę z konstytucyjnych praw i wolności – przyp. wł.]. Posiadanie uprawnień budowlanych w określonej specjalności i zakresie, warunkuje bowiem wykonywanie przez osoby je posiadające określonych czynności w procesach budowlanych i z tego punktu widzenia stanowi nałożone na jednostkę ograniczenie w podejmowaniu i wykonywaniu zawodu” (uzasadnienie wniosku nr 2, s. 11). Reasumując, Wnioskodawca stwierdził, iż § 10 - § 15 rozporządzenia w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie są niezgodne z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, dlatego że normują uprawnienia budowlane w danej specjalności, ich istotę i ich zakres (ograniczenia), a takie unormowania dopuszczalne są tylko w ustawie.

Zdaniem Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa, przepisy „§ 10, § 11 ust. 1, § 12 ust. 1, § 13 ust. 1, 2, 4, 6, 7, 10 i 12 [...] wykraczają poza zakres upoważnienia udzielonego w art. 16 pkt 3 pr. bud., co uzasadnia uznanie ich za niezgodne z tym przepisem ustawy” (uzasadnienie wniosku nr 2, s. 12). Wnioskodawca stwierdził nadto, iż „[n]awet jeżeli uznać, że w pewnym zakresie byłoby dopuszczalne przekazanie do uregulowania w akcie wykonawczym do ustawy niektórych bardziej szczegółowych ograniczeń zakresu uprawnień budowlanych [...], to wykluczyć jednak należy określanie w rozporządzeniu samego zakresu tych uprawnień” (*ibidem*). Izba podkreśliła, że „[z]akres uprawnień budowlanych stanowi [...] o istocie danej specjalności budowlanej (definiuje ją i odróżnia od innych specjalności)” [*ibidem*]. PIIB zauważyła także, iż ustawodawca upoważnił właściwego ministra jedynie do ograniczenia - w rozporządzeniu - zakresu uprawnień budowlanych, a nie do pozytywnego określenia ich zakresu w ogóle, co - według Wnioskodawcy - uczyniono w § 10, § 11 ust. 1, § 12 ust. 1, § 13 ust. 1, 2, 4, 6, 7, 10 i 12 rozporządzenia.

Polska Izba Inżynierów Budownictwa odnotowała, że wśród wymienionych w art. 14 Prawa budowlanego specjalności - w jakich są udzielane uprawnienia budowlane - w ust. 1 pkt 3 lit. c wskazano, że owe uprawnienie udzielane jest w specjalności inżynierskiej kolejowej. Wnioskodawca zauważył, iż w § 13 ust. 6 – 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz w załącznikach nr 2 i nr 3 do tego aktu „wyróżniono nie jedną, a dwie specjalności kolejowe” (uzasadnienie wniosku nr 2, s. 12). Zdaniem Izby, „[t]ym samym w rozporządzeniu wykonawczym [oraz w załącznikach – przyp. wł.] zostały określone (wykreowane) specjalności nieznane ustawie, na podstawie której rozporządzenie zostało wydane” (*op. cit.*, s. 13). Wnioskodawca wskazał, iż, zgodnie z art. 14 ust. 1 Prawa budowlanego, „uprawnienia budowlane są udzielane w określonych w tym przepisie specjalnościach, w tym inżynierii kolejowej (art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c pr. bud.), a stosownie do ust. 2 tego artykułu, w ramach specjalności wymienionych w ust. 1 mogą być wyodrębniane jedynie

specjalizacje techniczno-budowlane” (*ibidem*). PIIB uważa zatem, że ustawowy katalog, określony w art. 14 ust. 1 Prawa budowlanego, ma charakter zamknięty. Z tego powodu - w ocenie Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa - „art. 16 pr. bud., który stanowi ustawową podstawę wydania [...] rozporządzenia wykonawczego, nie zawiera upoważnienia dla określenia przez właściwego ministra specjalności nieznanymi ustawie, a jedynie specjalizacji w ramach poszczególnych, określonych ustawą specjalności [...]

Powyższe - w ocenie PIIB - uzasadnia zarzut niezgodności przepisów § 13 ust. 6-9 rozporządzenia wykonawczego oraz załączników nr 2 i nr 3 do tego rozporządzenia w zakresie, w jakim odnoszą się one do specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie kolejowych obiektów oraz specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie sterowania ruchem kolejowym, z art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c oraz art. 16 pr. bud., ponieważ wykraczają one poza zakres spraw przekazanych tym przepisem do uregulowania w rozporządzeniu wykonawczym” (*ibidem*).

Izba stwierdziła nadto, że z art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c oraz art. 16 Prawa budowlanego sprzeczny jest również § 22 pkt 1 rozporządzenia oraz stosowne części załączników nr 2 i nr 3 do niego, za czym przemawiają - według Wnioskodawcy - te same powody, co w przypadku § 10, § 11 ust. 1, § 12 ust. 1, a także § 13 ust. 1, 2, 4, 6, 7, 10 i 12 rozporządzenia.

Cały przepis art. 16 Prawa budowlanego, którego pkt 3 jest kwestionowany we wniosku nr 1, ma następujące brzmienie:

„Minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego określi, w drodze rozporządzenia:

1) rodzaje i zakres przygotowania zawodowego do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie:

a) kierunki studiów wyższych odpowiednie lub pokrewne dla danej specjalności,

- b) wykaz zawodów związanych z budownictwem,
 - c) wykaz specjalizacji wyodrębnionych w ramach poszczególnych specjalności,
- 2) sposób stwierdzania posiadania przygotowania zawodowego i jego weryfikacji, w tym sposób:
- a) dokumentowania i weryfikacji posiadanego wykształcenia, a także kwalifikowania,
 - b) stwierdzania przygotowania zawodowego oraz jego dokumentowania do uzyskania specjalizacji techniczno-budowlanej,
 - c) dokumentowania i odbywania praktyki, a także kryteria uznawania praktyki,
 - d) przeprowadzania egzaminu ze znajomości procesu budowlanego oraz umiejętności praktycznego zastosowania wiedzy technicznej,
- 3) ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych
- mając na względzie zapewnienie przejrzystego i sprawnego przeprowadzania czynności związanych z nadawaniem uprawnień budowlanych, a także uznawaniem praktyk zawodowych.”.

Zdaniem Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa, art. 16 pkt 3 Prawa budowlanego jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że „[r]ozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”. Wnioskodawca zarzuca bowiem zaskarżonej normie, że nie zawiera wytycznych dotyczących treści rozporządzenia.

Wypowiadając się co do rozumienia pojęcia „wytyczne”, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[a]rt. 92 Konstytucji nie zdefiniował pojęcia <wytycznych>. Należy zauważyć, że w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego podnoszono, że <wytyczne> to ten fragment poleceń,

który nie tylko wskazuje zakres i typ spraw, ale zawiera również pewne kierunki dotyczące treści rozporządzenia. Wskazówki te ograniczałyby swobodę treści rozporządzenia. Za wytyczne uznano wskazanie celu – kierunku, który miałby być osiągnięty w danym akcie (por. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, biuletyn nr XXXVIII, s. 21 – debata w podkomisji redakcyjnej 19 sierpnia 1996 r.).

Podobne stanowisko zajęła Rada Legislacyjna, która uznała, że <wytyczne> to wskazówki co do treści aktu normatywnego, wskazania co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz (zob. *Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie „konstruowania” upoważnień do wydawania rozporządzeń*, „Przegląd Legislacyjny” nr 3-4/1998, s. 187).

Trybunał Konstytucyjny, wyjaśniając pojęcie <wytycznych> w swoim orzecznictwie, podzielił powyższe poglądy. Zdaniem Trybunału <wytyczne> to wskazania zawarte w ustawie, dotyczące materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. Wytyczne mają mieć charakter merytoryczny. Zagadnienia związane ze sprawami proceduralnymi (np. nakaz, by ustanowienie rozporządzenia następowało <w porozumieniu> lub <po zasięgnięciu opinii>) nie mogą zastąpić wytycznych merytorycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

[...]

W ustawie należy zawrzeć jakąś treść dyrektywną, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć, a upoważnienie powinno być na tyle szczegółowe, aby czytelny był zamiar ustawodawcy (zob. wyrok z 14 lutego 2006 r., sygn. P 22/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 16; por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 159 i 160).

[...]

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 czerwca 2008 r., sygn. P 23/07 (OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 82) uznał, że sposób sformułowania wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą

ustawodawcy. Kontrola zgodności upoważnienia ustawowego z art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji ogranicza się do dwóch kwestii: po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny bada, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne, po drugie, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i jest adekwatny do specyfiki regulowanych materii (zob. też wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. K 12/99; 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156; 14 grudnia 1999 r., sygn. K 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 162; 17 października 2000 r., sygn. K 16/99; 7 listopada 2000 r., sygn. K 16/00; 10 września 2001 r., sygn. K 8/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 164; 5 listopada 2001 r., sygn. U 1/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 247; 13 listopada 2001 r., sygn. K 16/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 250; 26 lipca 2004 r., sygn. U 16/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 70). Jeżeli jednak tego typu rekonstrukcja wytycznych okaże się niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za niekonstytucyjny (por. wyroki z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, z 17 października 2000 r., sygn. K 16/99 oraz z 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08)” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 2010 r., sygn. akt K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11].

W innym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny wskazał zaś, że „ustawowe upoważnienie, w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych pełniących rolę <wytycznych dotyczących treści aktu>, jest sprzeczne z Konstytucją. Brak <wytycznych> stanowi wystarczający warunek uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 Konstytucji, zostaną spełnione” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28).

Zgodnie z art. 16 pkt 3 pr. bud., ustawodawca upoważnił właściwego ministra do określenia w drodze rozporządzenia ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych. Ustawodawca - co należy przypomnieć - wskazał, że Minister

właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, realizując upoważnienie zawarte w art. 16 pkt 3 Prawa budowlanego, ma mieć na uwadze „zapewnienie przejrzystego i sprawnego przeprowadzania czynności związanych z nadawaniem uprawnień budowlanych, a także uznawaniem praktyk zawodowych”.

W tym miejscu trzeba odnieść się do przepisów Prawa budowlanego dotyczących uprawnień budowlanych. Normy regulujące kwestię uprawnień budowlanych znajdują się w art. 12 – 14 Prawa budowlanego.

„Uprawnieniami budowlanymi zwana jest decyzja stwierdzająca posiadanie odpowiedniego wykształcenia technicznego i praktyki zawodowej, dostosowanych do rodzaju, stopnia skomplikowania działalności i innych wymagań związanych z wykonywaną funkcją. Decyzję taką wydaje organ samorządu zawodowego (art. 12 ust. 2)” [A. Despot – Mładanowicz, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. A. Płucińskiej – Filipowicz i M. Wierzbowskiego, LEX 2014, komentarz do art. 12 ustawy – Prawo budowlane, teza 4].

„Uzyskanie uprawnień budowlanych w określonych specjalnościach wymaga, stosownie do art. 14 ust. 3, spełnienia łącznie dwóch przesłanek, tj. uzyskania wyższego wykształcenia oraz odbycia praktyki. Uprawnienia budowlane zarówno do projektowania, jak i kierowania robotami budowlanymi, we wszystkich specjalnościach, mogą być udzielone bez ograniczeń oraz w ograniczonym zakresie” (A. Despot – Mładanowicz, *ibidem*, komentarz do art. 14 ustawy – Prawo budowlane, teza 2).

Stosownie do art. 14 ust. 1 Prawa budowlanego, uprawnienia budowlane są udzielane w specjalnościach:

- 1) architektonicznej;
- 2) konstrukcyjno-budowlanej;
- 3) inżynierskiej:
 - a) mostowej,

- b) drogowej,
 - c) kolejowej,
 - d) hydrotechnicznej,
 - e) wyburzeniowej;
- 4) instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń:
- a) telekomunikacyjnych,
 - b) ciepłych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych,
 - c) elektrycznych i elektroenergetycznych.

W poszczególnych jednostkach redakcyjnych art. 14 ust. 3 pr. bud. zostały zawarte wymagania w zakresie wykształcenia i praktyki, które są niezbędne do uzyskania uprawnień budowlanych czy to bez ograniczeń, czy w ograniczonym zakresie. Zakres uprawnień wiążących się z daną specjalnością budowlaną został zaś uregulowany w § 10, § 11, § 12, § 13, § 14 i § 15 rozporządzenia w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie.

W uprawnieniach budowlanych, czyli w decyzji, stosownie do art. 13 ust. 2 pr. bud., należy określić specjalność i ewentualną specjalizację techniczno-budowlaną oraz zakres prac projektowych lub robót budowlanych.

Należy odnotować, że żaden przepis Prawa budowlanego nie wskazuje, nie wylicza czynności, do wykonywania których uprawnione są osoby posiadające uprawnienia budowlane bez ograniczeń. Ponadto, przepisy Prawa budowlanego nie regulują w żaden sposób uprawnień osób posiadających uprawnienia budowlane w ograniczonym zakresie, ani na czym ten ograniczony zakres ma polegać. Art. 12 ust. 2 pr. bud. stanowi jedynie, że osoby posiadające uprawnienia budowlane mogą wykonywać samodzielne funkcje techniczne w budownictwie. Z kolei, art. 12 ust. 1 Prawa budowlanego stanowi, że „[z]a 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:

- 1) projektowanie, sprawdzanie projektów architektoniczno-budowlanych i sprawowanie nadzoru autorskiego;
- 2) kierowanie budową lub innymi robotami budowlanymi;
- 3) kierowanie wytwarzaniem konstrukcyjnych elementów budowlanych oraz nadzór i kontrolę techniczną wytwarzania tych elementów;
- 4) wykonywanie nadzoru inwestorskiego;
- 5) sprawowanie kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych”.

Reasumując, należy stwierdzić, iż przepisy Prawa budowlanego nie wskazują, na czym ma polegać różnica w uprawnieniach osób posiadających uprawnienia budowlane bez ograniczeń i osób posiadających uprawnienia budowlane w ograniczonym zakresie.

Jak już wyżej odnotowano, zakres uprawnień budowlanych w poszczególnych specjalnościach, zarówno bez ograniczeń, jak i w ograniczonym zakresie, jest uregulowany właśnie w zaskarżonych przepisach § 10 - § 15 rozporządzenia. Nie można więc doszukać się w art. 12 – 14 Prawa budowlanego jakichkolwiek wskazań ustawodawcy co do tego, jak minister ma w rozporządzeniu określić ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych, czym minister ma się kierować przy wydawaniu aktu wykonawczego do ustawy w tym przedmiocie i jaka ma być jego treść.

W myśl art. 16 pkt 3 Prawa budowlanego, ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych ma określić właściwy minister, tak aby zapewniało to przejrzyste i sprawne przeprowadzanie czynności związanych z nadawaniem uprawnień budowlanych oraz uznawanie praktyk zawodowych. To jest jedyna wskazówka dla ministra, jaką ustawodawca zawarł w art. 16 Prawa budowlanego, a którą minister ma mieć na względzie, ograniczając zakres uprawnień budowlanych.

Już na pierwszy rzut oka widać, iż zawarte w art. 16 pr. bud. wytyczne nie mają związku z ograniczeniem zakresu uprawnień budowlanych, które ma w rozporządzeniu określić minister, gdyż nie dotyczą tej materii. Zamieszczone w

tym przepisie wytyczne nie zawierają jakichkolwiek wskazań, co minister, wydając akt wykonawczy i określając ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych, ma wziąć pod uwagę. Nie wskazują one zwłaszcza kierunku ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych czy kryteriów, jakimi minister winien się kierować. Nie pozwalają też odczytać, jaką - według ustawodawcy - rozporządzenie, realizujące upoważnienie zawarte w art. 16 pkt 3 Prawa budowlanego, winno mieć treść. Tak naprawdę ustawodawca pozostawił ministrowi pełną dowolność i swobodę w określeniu ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych.

Niemożliwe jest bowiem ustalenie, w jaki sposób określenie ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych ma zapewnić przejrzyste i sprawne przeprowadzanie czynności związanych z nadawaniem uprawnień budowlanych oraz uznawaniem praktyk zawodowych.

Z drugiej strony trudno ustalić, jak konieczność wzięcia przez właściwego ministra pod uwagę zapewnienia przejrzystego i sprawnego przeprowadzenia czynności związanych z nadawaniem uprawnień budowlanych oraz uznawaniem praktyk zawodowych może wpłynąć na materialny kształt regulacji w przedmiocie określenia ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych.

Trzeba podkreślić, że także inne przepisy Prawa budowlanego nie zawierają wytycznych co do zasad, kierunku czy kształtu regulacji, określających w rozporządzeniu ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych. W oparciu o przepisy Prawa budowlanego nie można zatem zrekonstruować treści wytycznych do wydania przedmiotowego aktu wykonawczego.

W tym stanie rzeczy należy uznać, że ustawodawca w art. 16 Prawa budowlanego, jak również w innych przepisach tego aktu prawnego, nie zawarł jakichkolwiek wytycznych dotyczących określenia ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych, co, zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, powoduje niezgodność art. 16 pkt 3 Prawa budowlanego z

art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 2010 r., sygn. akt K 15/09, *op. cit.*).

Polska Izba Inżynierów Budownictwa jako wzorzec kontroli art. 16 pkt Prawa budowlanego wskazała także art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Art. 65 ust. 1 Konstytucji ma następującą treść: „Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa.”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 65 ust. 1 ustawy zasadniczej nakazuje „ustawodawcy <zapewnić możliwość wyboru zawodu i miejsca pracy oraz możliwość wykonywania zawodu w sposób wolny od zewnętrznej ingerencji, w możliwie najszerszym zakresie> (wyrok z 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50; zob. też wyrok z 27 marca 2008 r., sygn. SK 17/05, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 29). [...]”.

Wolność ta oznacza generalny zakaz adresowany do władz publicznych wprowadzania ograniczeń swobodnego decydowania przez jednostkę o podjęciu, kontynuowaniu i zakończeniu pracy określonego rodzaju, w określonym zawodzie, miejscu oraz dla określonego pracodawcy (por. wyrok z 24 stycznia 2001 r., sygn. SK 30/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 3)” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. K 12/10, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 65].

„Wolność oznacza <brak ograniczeń, polegających na uniemożliwianiu wykonywania określonego zawodu czy zatrudnienia>” (L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom III, pod red. L. Garlickiego, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, teza 6 do art. 65, s. 5).

Wolność ta „[n]ie ma [...] jednak charakteru absolutnego. Art. 65 ust. 1 Konstytucji wyraźnie upoważnia ustawodawcę do ustanawiania wyjątków od

wolności wykonywania zawodu” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. K 12/10, *op. cit.*).

Z kolei art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi, iż „[o]graniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Godzi się zauważyć, że Izba, uzasadniając zarzut niezgodności art. 16 pkt 3 Prawa budowlanego z przywołanym związkowo art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, podnosi jedynie to, że zaskarżony przepis prowadzi do ograniczenia wolności wykonywania zawodu w przepisie rangi podustawowej. Wnioskodawca nie kwestionuje zaś zasadności takiego ograniczenia.

Jak już wcześniej odnotowano, ustawodawca pozostawił Ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa pełną dowolność i swobodę w określeniu ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych, a zatem w określeniu granic wykonywania zawodu. W ustawie nie zawarto bowiem jakichkolwiek wskazówek, które minister miałby uwzględnić, regulując przedmiotową kwestię w akcie wykonawczym do ustawy. Ustawodawca nie wyznaczył jakichkolwiek ram dla ewentualnego określenia ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych. Brak precyzyjnych wytycznych, jak określona materia winna być uregulowana w rozporządzeniu, zwłaszcza gdy dotyczy ona konstytucyjnych wolności człowieka, jest niedopuszczalny.

W wyroku z dnia 24 września 2013 r., sygn. akt K 35/12, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[w] porządku prawnym opartym na zasadzie podziału i równowagi władzy, w którym podstawowym źródłem prawa powszechnie obowiązującego, oprócz Konstytucji, jest ustawa, ustawodawca nie

może w dowolnym zakresie i w dowolny sposób cedować funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Istota danej kwestii nie może być domeną przepisów wykonawczych. Władza wykonawcza nie może zastępować władzy ustawodawczej” (OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 94).

W związku z powyższym uznać należy, że brak jakichkolwiek merytorycznych wskazówek w przepisach Prawa budowlanego do uregulowania ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych powoduje, iż upoważnienie zawarte w art. 16 pkt 3 Prawa budowlanego narusza art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trzeba bowiem pamiętać, że kwestie szczegółowe o drugorzędnym znaczeniu, dotyczące ograniczenia wolności wykonywania zawodu, mogą być normowane przez akty podustawowe (zob. L. Garlicki, *ibidem*, teza 7 do art. 65, s. 6). W takiej sytuacji ustawa winna jednak regulować podstawowe zasady wykonywania określonego zawodu, zaś upoważnienie do unormowania określonych kwestii w drodze rozporządzenia winno zawierać precyzyjne wytyczne, wskazujące, w jaki sposób i w jakim kierunku kwestie te mają zostać uregulowane.

W tym stanie rzeczy należy przyjąć, iż art. 16 pkt 3 Prawa budowlanego jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Polska Izba Inżynierów Budownictwa, oprócz przepisów ustawy - Prawo Budowlane, kwestionuje przepisy rozporządzenia w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie.

We wniosku nr 2 Izba wniosła o stwierdzenie niezgodności:

- § 10 – 15 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju - z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- § 10, § 11 ust. 1, § 12 ust. 1, § 13 ust. 1, 2, 4, 6, 7, 10, 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju - z art. 16 pkt 3 Prawa budowlanego,

- § 13 ust. 6 – 9 i § 22 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z załączników nr 2 i nr 3 do tego rozporządzenia w części, w jakiej odnoszą się one do specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie kolejowych obiektów budowlanych oraz specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie sterowania ruchem kolejowym - z art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c oraz art. 16 Prawa budowlanego.

Przepisy od § 10 do § 15 znajdują się w rozdziale 4 rozporządzenia, którego tytuł brzmi: „Zakres uprawnień budowlanych”. Wszystkie te przepisy zostały wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 16 pkt 3 Prawa budowlanego.

Stosownie do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w przypadku uznania przepisu ustawy upoważniającej do wydania rozporządzenia za niekonstytucyjny, „zgodnie z systemowymi regułami kolizyjnymi, rozporządzenie również traci moc obowiązującą. Derogacja delegacji ustawowej sprawia, że traci moc również akt wykonawczy wydany na podstawie tego przepisu” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 września 2013 r., sygn. akt K 35/12, *op. cit.* i zob. powołane w nim orzecznictwo).

W razie uznania zatem przez Trybunał Konstytucyjny art. 16 pkt 3 Prawa budowlanego za niezgodny z ustawą zasadniczą, zaskarżone § 10 - § 15 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju utracą moc.

W tej sytuacji postępowanie w zakresie badania zgodności:

- § 10 – 15 rozporządzenia w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie - z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- § 10, § 11 ust. 1, § 12 ust. 1, § 13 ust. 1, 2, 4, 6, 7, 10, 12 rozporządzenia w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie - z art. 16 pkt 3 Prawa budowlanego,

- § 13 ust. 6 – 9 rozporządzenia w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie - z art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c oraz art. 16 Prawa budowlanego winno zostać umorzone na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) - z uwagi na zbędność wydania wyroku.

Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić, iż spośród wszystkich kwestionowanych przepisów rozporządzenia ocenie Trybunału Konstytucyjnego winien podlegać tylko § 22 pkt 1 oraz załączniki nr 2 i nr 3 do tego aktu w części, w jakiej odnoszą się do specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie kolejowych obiektów budowlanych oraz specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie sterowania ruchem kolejowym - w aspekcie zgodności z art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c oraz art. 16 Prawa budowlanego.

Zgodnie z § 22 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju, „osoby, które przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia uzyskały wymagane wykształcenie określone w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. Nr 83, poz. 578, z 2007 r. Nr 210, poz. 1528 oraz z 2011 r. Nr 99, poz. 573) i przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia rozpoczęły praktykę zawodową w trybie określonym w przepisach rozdziału 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, po odbyciu praktyki zawodowej mogą przystąpić do postępowania kwalifikacyjnego na podstawie przepisów niniejszego rozporządzenia bez konieczności spełnienia wymagań dotyczących wykształcenia określonych w załączniku nr 2 do niniejszego rozporządzenia w odniesieniu do uprawnień budowlanych, o które się ubiegają, przy czym:

1) osoby, które rozpoczęły praktykę zawodową w celu uzyskania uprawnień budowlanych w specjalności kolejowej uznaje się - w zależności od zakresu

odbytej praktyki zawodowej - za uprawnione do przystąpienia do postępowania kwalifikacyjnego w celu uzyskania uprawnień budowlanych w specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie urządzeń sterowania ruchem kolejowym lub kolejowych obiektów budowlanych”.

W kwestionowanym przepisie prawodawca umożliwia przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego - dla osób, które rozpoczęły praktykę pod rządami wcześniej obowiązującego rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. Nr 83, poz. 578, z 2007 r. Nr 210, poz. 1528 ze zm.) [dalej rozporządzenie z 2006 r.] - w celu uzyskania uprawnień budowlanych w specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie urządzeń sterowania ruchem kolejowym lub kolejowych obiektów budowlanych. Regulacja ta dotyczy zatem uprawnień budowlanych w specjalności inżynierskiej kolejowej w dwóch zakresach, które nie są wymienione w art. 14 ust. 1 Prawa budowlanego.

Również w pkt 7 i 8 załącznika nr 2 do rozporządzenia, zawierającym wykaz kierunków studiów wyższych odpowiednich i pokrewnych dla danej specjalności, który służy kwalifikowaniu i weryfikacji wykształcenia za odpowiednie lub pokrewne dla danej specjalności oraz zakresu uprawnień budowlanych, oraz w pkt 5 i 6 załącznika nr 3 do rozporządzenia, który zawiera wykaz zawodów związanych z budownictwem, służącym kwalifikowaniu i weryfikacji wykształcenia w zakresie zawodów związanych z budownictwem dla danej specjalności uprawnień budowlanych, wymieniono - jako specjalność uprawnień budowlanych - specjalność inżynierską kolejową w zakresie kolejowych uprawnień budowlanych oraz specjalność inżynierską kolejową w zakresie sterowania ruchem kolejowym.

Jak już wyżej odnotowano, w art. 14 ust. 1 Prawa budowlanego zostały wymienione specjalności, w których mogą być udzielane uprawnienia

budowlane. Zawarty w tym „przepisie katalog ma charakter zamknięty, co oznacza, że uprawnienia budowlane mogą być udzielane wyłącznie w specjalnościach tam wskazanych, tj. w specjalności architektonicznej, konstrukcyjno-budowlanej, drogowej, mostowej, kolejowej, wyburzeniowej, telekomunikacyjnej, instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych oraz instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych oraz elektroenergetycznych” (A. Despot – Mładanowicz, *ibidem*, teza 1).

W art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c pr. bud. ustawodawca, wyliczając specjalności, w jakich mogą być udzielane uprawnienia budowlane, wymienił specjalność inżynierską kolejową, nie dzieląc tej specjalności na jakiegokolwiek zakresy. Podziału specjalności inżynierskiej kolejowej na zakres kolejowych obiektów budowlanych oraz zakres sterowania ruchem kolejowym ustawodawca nie dokonał też w innym przepisie Prawa budowlanego. Podziału takiego dokonał dopiero Minister Infrastruktury i Rozwoju w § 13 ust. 6, 7, 8 i 9 rozporządzenia.

W § 20 poprzednio obowiązującego rozporządzenia z 2006 roku prawodawca, określając zakres uprawnień budowlanych w specjalności kolejowej, nie dokonał podziału tej specjalności na jakiegokolwiek zakresy. § 20 ust. 1 rozporządzenia dotyczył uprawnień budowlanych w specjalności inżynierskiej kolejowej bez ograniczeń, zaś ust. 2 tego przepisu – uprawnień budowlanych w tej specjalności w ograniczonym zakresie.

W cytowanym już wyroku z dnia 31 marca 2009 roku, sygn. akt K 28/08, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że „rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy nie może uchylać ani zmieniać przepisów obowiązujących ustaw, ani nawet wkraczać w te dziedziny, które zostały unormowane w innych ustawach” (*op. cit.*).

Z kolei w wyroku z dnia 16 lutego 2010 r., sygn. akt P 16/09, polski Sąd Konstytucyjny stwierdził, że „[k]onstrukcja rozporządzenia jako aktu

wykonawczego do ustawy jest zdeterminowana trzema podstawowymi warunkami: 1) wydania rozporządzenia na podstawie wyraźnego, to jest opartego nie tylko na domniemaniu i wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu, 2) wydania rozporządzenia co do przedmiotu i treści normowanych stosunków, w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu i w celu wykonania ustawy, 3) niesprzeczności treści rozporządzenia z normami Konstytucji oraz z ustawą, na podstawie której zostało wydane, a także z wszystkimi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Naruszenie choćby jednego z tych warunków może powodować zarzut niezgodności rozporządzenia z ustawą” (OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 12).

Oceniając zgodność § 22 pkt 1 rozporządzenia oraz załącznika nr 2 i 3 do tego aktu - we wskazanej w *petitum* wniosku nr 2 części - z art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c oraz art. 16 Prawa budowlanego, należy stwierdzić, że prawodawca, dokonując podziału uprawnień budowlanych w specjalności inżynierskiej kolejowej na dwa zakresy, to jest zakres sterowania ruchem kolejowym i zakres kolejowych obiektów budowlanych, dopuścił się ingerencji w materię regulowaną ustawą. Ponadto, kwestionowane przepisy trzeba uznać za sprzeczne wprost z regulacją art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy – Prawo budowlane. Wreszcie należy zauważyć, że ustawodawca w art. 16 pr. bud. nie przekazał Ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa kompetencji do określania specjalności, w jakich mogą być udzielane uprawnienia budowlane, w sposób odmienny niż uczyniono to w ustawie. Przepisy te zostały zatem wydane bez upoważnienia ustawowego.

Wobec powyższego należy uznać, iż § 22 pkt 1 rozporządzenia oraz pkt 7 i 8 załącznika nr 2, jak również pkt 5 i 6 załącznika nr 3 w części, w jakiej odnoszą

się do specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie kolejowych obiektów budowlanych oraz specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie sterowania ruchem kolejowym, są niezgodne z art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c oraz art. 16 Prawa budowlanego.

Na marginesie można zaznaczyć, iż wydaje się, że z tych samych powodów, jakie przedstawiono powyżej, niezgodne z art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c. i art. 16 pkt 3 pr. bud. są § 13 ust. 6, ust. 7, ust. 8 i ust. 9 rozporządzenia w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. W tych przepisach rozporządzenia został bowiem uregulowany zakres uprawnień budowlanych w:

- specjalności inżynierskiej kolejowej - bez ograniczeń - w zakresie kolejowych obiektów budowlanych (§ 13 ust. 6 rozporządzenia),
- specjalności inżynierskiej kolejowej - bez ograniczeń - w zakresie sterowania ruchem kolejowym (§ 13 ust. 7 rozporządzenia),
- specjalności inżynierskiej kolejowej - w ograniczonym zakresie - w zakresie kolejowych obiektów budowlanych (§ 13 ust. 8 rozporządzenia),
- specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie sterowania ruchem kolejowym - w ograniczonym zakresie (§ 13 ust. 9 rozporządzenia).

Minister Infrastruktury i Rozwoju dokonał więc, w § 13 ust. 6 – 9, sprzecznego z ustawą podziału uprawnień budowlanych w specjalności inżynierskiej kolejowej na dwa zakresy, przekraczając dodatkowo delegację ustawową.

Poważne wątpliwości budzi także, co wypada zaznaczyć na marginesie, czy § 10, § 11 ust. 1, § 12 ust. 1 oraz § 13 ust. 1, 2, 4, 6, 7, 10, 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju są zgodne z art. 16 pkt 3 Prawa budowlanego. Wydaje się bowiem, iż przepisy te zostały wydane bez upoważnienia ustawowego.

Jak już wyżej odnotowano, zaskarżone przepisy zostały umieszczone w rozdziale 4 rozporządzenia w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, którego tytuł brzmi: „Zakres uprawnień budowlanych”, co wskazuje, że właściwy minister, wydając te przepisy, oparł się na upoważnieniu ustawowym zawartym w art. 16 pkt 3 pr. bud.

Przypomnieć należy, iż art. 16 pkt 3 Prawa budowlanego upoważnia właściwego ministra do określenia w rozporządzeniu wyłącznie ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych.

W § 10, § 11 ust. 1, § 12 ust. 1 oraz § 13 ust. 1, 2, 4, 6, 7, 10, 12 rozporządzenia nie mamy do czynienia z ograniczeniem zakresu uprawnień budowlanych. W przepisach tych, co słusznie zauważyła Polska Izba Inżynierów Budownictwa, prawodawca określił pozytywnie zakres uprawnień budowlanych w określonych specjalnościach, co decyduje „o istocie danej specjalności budowlanej (definiuje ją i odróżnia od innych specjalności)” [uzasadnienie wniosku nr 2, s. 12].

Ustawodawca - w art. 16 pkt 3 pr. bud. - nie upoważnił Ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa do uregulowania zakresu uprawnień budowlanych, a tylko do określenia ich ograniczenia.

Zasadne wydaje się zatem twierdzenie, że zaskarżony § 10, § 11 ust. 1, § 12 ust. 1 oraz § 13 ust. 1, 2, 4, 6, 7, 10, 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 16 pkt 3 Prawa budowlanego i są z tym przepisem niezgodne.

Wydaje się także, iż przepisy pozytywnie określające zakres uprawnień budowlanych, jak również przepisy, w których zostaje ograniczony zakres owych uprawnień, winny znaleźć się w przepisach ustawy, gdyż umieszczenie ich w akcie wykonawczym może naruszać art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Należy też zwrócić uwagę, że natychmiastowa utrata mocy obowiązującej art. 16 pkt 3 Prawa budowlanego, a co za tym idzie - utrata mocy obowiązującej § 10 - § 15 rozporządzenia w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, spowodowałaby, że z dniem ogłoszenia wyroku przestałyby obowiązywać jakiegokolwiek przepisy regulujące zakres uprawnień budowlanych we wszystkich specjalnościach i przepisy takie nie obowiązywałyby aż do momentu wejścia w życie nowych regulacji tej materii, co wywołałoby negatywne konsekwencje.

Negatywne następstwa przyniosłaby także natychmiastowa utrata mocy obowiązującej § 22 pkt 1 rozporządzenia oraz stosownych punktów załączników nr 2 i 3 do niego, albowiem uniemożliwiłoby to osobom, które rozpoczęły - pod rządami rozporządzenia z 2006 roku - praktykę zawodową w celu uzyskania uprawnień budowlanych w specjalności kolejowej, przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego w celu uzyskania stosownych uprawnień budowlanych oraz nie można byłoby dokonać kwalifikowania i weryfikowania wykształcenia dla specjalności inżynierskiej kolejowej, jak również kwalifikowania i weryfikowania wykształcenia w zakresie zawodów budowlanych dla specjalności inżynierskiej kolejowej.

W celu zminimalizowania tych negatywnych konsekwencji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zasadne jest, zgodnie z art. 190 ust. 3 ustawy zasadniczej, odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów na okres 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Z uwagi na powyższe, wnoszę jak w *petitum* niniejszego stanowiska.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert...
Zastępca Prokuratora Generalnego