

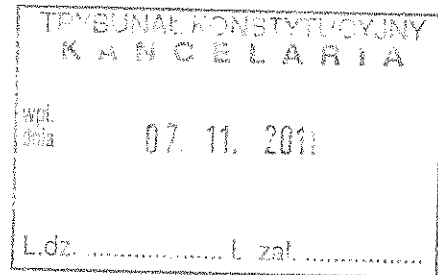


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 7 listopada 2011 r.

Sygn. akt K 18/11

BAS-WPTK-1574/11



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 Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa z 20 maja 2011 r. (sygn. akt K 18/11), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 15 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 163, poz. 1364), **jest niezgodny** z art. 119 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 118 ust. 1 Konstytucji oraz **jest zgodny** z art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji w związku z art. 8 pkt 11 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. Nr 5, poz. 42 ze zm.).

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, ze względu na zbędność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Wskazany przez Polską Izbę Inżynierów Budownictwa (dalej wnioskodawca lub Polska Izba) w charakterze przedmiotu kontroli art. 15 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm., dalej ustawa – Prawo budowlane lub ustawa) określa zasady nabycia i utraty tytułu rzeczoznawcy budowlanego, regulując w tym zakresie następujące kwestie:

- warunki, które muszą spełniać osoby ubiegające się o nadanie tytułu rzeczoznawcy budowlanego (ust. 1 i 3);
- organ właściwy w sprawach nadania tytułu rzeczoznawcy budowlanego i określenia zakresu rzeczoznawstwa (ust. 2);
- uzależnienie podjęcia czynności rzeczoznawcy budowlanego od wpisu do centralnego rejestru rzeczoznawców budowlanych (ust. 4);
- okoliczności stanowiące podstawę wydania decyzji o pozbawieniu tytułu rzeczoznawcy budowlanego (ust. 5) oraz skreślenia z centralnego rejestru rzeczoznawców (ust. 7);
- obowiązek zawiadomienia Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego o pozbawieniu tytułu rzeczoznawcy budowlanego (ust. 6).

Ustawodawca fragmentarycznie określił status rzeczoznawcy budowlanego. Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 7 ustawy działalność obejmująca rzeczoznawstwo budowlane stanowi samodzielną funkcję techniczną w budownictwie związaną z koniecznością fachowej oceny zjawisk technicznych lub samodzielnego rozwiązania zagadnień architektonicznych i technicznych oraz techniczno-organizacyjnych. Jednocześnie ustawa wyróżniła funkcję rzeczoznawcy na tle pozostałych samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie – jest to jedyna funkcja, która może być wykonywana przez osoby nieposiadające odpowiedniego wykształcenia technicznego i praktyki zawodowej, stwierdzonej uzyskaniem uprawnień budowlanych (por. art. 12 ust. 2 w związku z art. 15 ust. 3 ustawy). Jednak – co do zasady – tytuł rzeczoznawcy budowlanego nadawany jest osobom posiadającym takie uprawnienia i stosowne doświadczenie (por. art. 15 ust. 1 ustawy).

Obowiązujące przepisy prawne nie określają, w zasadzie, uprawnień przysługujących rzeczoznawcom budowlanym, jak też podejmowanych przez nich czynności. Jedynym uprawnieniem, o którym mowa w ustawie, jest sprawdzanie projektów architektoniczno-budowlanych pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi (art. 20 ust. 2 ustawy).

W piśmiennictwie wyrażany jest pogląd, iż rzeczoznawcy budowlani wykonują czynności właściwe dla biegłych (ekspertów, specjalistów). Wskazuje się, że: „[N]iejednokrotnie zachodzi potrzeba zbadania jakiegoś przedmiotu, stanu czy zjawiska i uzyskanie na jego temat wiadomości specjalnych. Powszechnie znaną instytucją umożliwiającą uzyskanie takich informacji jest instytucja biegłych, których często określa się także mianem rzeczoznawców, ekspertów czy specjalistów. Charakterystyczną cechą ich działalności nie pozostaje przekazywanie subiektywnych spostrzeżeń co do okoliczności sprawy, ale opracowywanie opinii czy ekspertyzy na podstawie posiadanych wiadomości fachowych i zdobytego doświadczenia zawodowego” (S. Serafin, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 211).

Z uwagi na przedmiot zarzutów wnioskodawcy, jak i ich treść, istotną rolę odgrywa okoliczność, że obecne brzmienie kwestionowanego art. 15 ustawy – Prawo budowlane zostało nadane w następstwie zmian dokonanych przez ustawę z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 163, poz. 1364, dalej ustawa zmieniająca; ustawa ta weszła w życie 26 września 2005 r.). W porównaniu z obecnym stanem prawnym, art. 15 ustawy – Prawo budowlane w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej odmiennie określał warunki nadania tytułu rzeczoznawcy budowlanego (pierwotnie o nadanie tego tytułu mogły się ubiegać wyłącznie osoby posiadające właściwy tytuł zawodowy oraz uprawnienia budowlane, podczas gdy obecnie warunki te nie muszą być spełnione). Ponadto, ustawa zmieniająca przyznała właściwemu organowi samorządu zawodowego możliwość pozbawienia tytułu rzeczoznawcy budowlanego w przypadku „nienależytego wykonywania czynności rzeczoznawcy” (por. art. 15 ust. 5 pkt 3 ustawy).

II. Analiza formalnoprawna

Zarzuty podniesione przez wnioskodawcę dotyczą zarówno kwestii zgodności proceduralnej (dochowanie przepisów określających tryb postępowania w Sejmie z projektem ustawy), jak i zgodności hierarchicznej norm w aspekcie materialnym.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalone jest stanowisko, zgodnie z którym w przypadku równoczesnego powołania zarzutów formalnych i materialnych w pierwszej kolejności rozpatrzeniu podlegają kwestie związane z proceduralną zgodnością norm (por. np. wyrok TK z 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09). W znacznej części orzeczeń przyjmowany był także pogląd, iż potwierdzenie zasadności zarzutów proceduralnych stanowi samodzielną i wystarczającą podstawę dla stwierdzenia niekonstytucyjności skarżonych przepisów, a wówczas rozstrzygnięcie w aspekcie zgodności materialnej staje się zbędne (por. wydane w pełnym składzie wyroki TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98; 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98 i 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K 11/02; zob. także wyrok TK w pełnym składzie z 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03 i wyrok TK z 21 grudnia 2005 r., sygn. akt K 45/05).

Równocześnie w orzecznictwie Trybunału odnotować należy pogląd odmienny, dopuszczający kumulatywne rozpoznanie zarzutów formalnych i materialnych nawet w sytuacji, gdy zostanie potwierdzona wadliwość w aspekcie formalnym. Sąd konstytucyjny wskazywał w takim wypadku, że ocena zasadności łącznego rozpoznania obu kategorii zarzutów podlega rozstrzygnięciu w oparciu o kryterium celowości. W przypadku kontroli inicjowanej przez Prezydenta RP w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji pożądane jest ograniczenie się wyłącznie do kwestii proceduralnych, jako że: „Kontrola prewencyjna dokonywana jest w warunkach, gdy jeszcze nie wiadomo, jak w praktyce będą odczytywane zaskarżone przepisy. To powoduje, że kontrola prewencyjna, jako przełamująca «mocniejsze» domniemanie konstytucyjności, wymaga powściągliwości przy dokonywaniu kontroli materialnoprawnej” (wyrok TK w pełnym składzie z 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07). Z kolei w postępowaniu inicjowanym w trybie kontroli następczej, uzasadnieniem dla kumulatywnego rozpoznania zarzutów proceduralnych i materialnoprawnych jest to, że: „[W]yrok Trybunału w sprawie niekonstytucyjności tylko ze względu na tryb uchwalenia, nie stoi na przeszkodzie

ponownemu uchwaleniu (wprowadzeniu do porządku prawnego) identycznego treściowo przepisu, już we właściwej procedurze. Taki obrót sprawy byłby jednak bardzo niepożądany, jeżeli zarzuty materialne wobec treści przepisu byłyby poważne, a zarzut niekonstytucyjności w tym zakresie – zasadny”. Ponadto wskazywano na dialog „który w procedurze kontroli konstytucyjności Trybunał Konstytucyjny powinien prowadzić z uczestnikami postępowania, oraz uspołecznieni[e] samej kontroli konstytucyjności”. Jednocześnie zasadność kontroli w aspekcie zarzutów materialnych odgrywa szczególne znaczenie, gdy dotyczą one „zasadniczych kwestii konstytucyjnych, czy szczególnie doniosłych dóbr i wartości chronionych konstytucyjnie” (*ibidem*).

Cytowany wyrok nie przełamał jednak dotychczasowej linii orzeczniczej dotyczącej zbędności równoczesnej kontroli w aspekcie proceduralnym i materialnym w przypadku potwierdzenia zarzutów dotyczących prawidłowości trybu stanowienia przepisów. W rozstrzygnięciach podjętych po wyroku z 28 listopada 2007 r. Trybunał konsekwentnie wyrażał pogląd, zgodnie z którym w opisanej sytuacji zasadne jest ograniczenie się wyłącznie do kontroli proceduralnej (por. wyroki TK z: 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07 i 16 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 11/08).

W związku z powyższym, w niniejszym postępowaniu kontrola powinna skoncentrować się – w pierwszym rzędzie – na zarzutach proceduralnych. Ich ewentualne potwierdzenie czyni zbędną kontrolę w aspekcie zgodności materialnej, co stanowi podstawę do umorzenia w tym zakresie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (dalej ustawa o TK).

III. Prawidłowość przebiegu procedury legislacyjnej – przekroczenie dopuszczalnego zakresu poprawek

1. Zarzuty wnioskodawcy

Wnioskodawca zakwestionował prawidłowość przebiegu procedury legislacyjnej w trakcie rozpatrywania przez Sejm projektu ustawy zmieniającej, podnosząc w tym aspekcie naruszenie art. 119 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 118 ust. 1 Konstytucji.

Podstawowa wątpliwość w tym względzie związana jest z wprowadzeniem poprawek wykraczających poza materię projektu ustawy zmieniającej. Wnioskodawca wskazał, że wniesiony przez Radę Ministrów do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3529/IV kad.) nie przewidywał zmian w obrębie art. 15 ustawy – Prawo budowlane. Wola dokonania tego rodzaju zmian nie została również wyrażona w uzasadnieniu tego projektu. Tymczasem, w trakcie rozpatrywania projektu na etapie komisyjnym, przyjęto poprawkę zmieniającą treść art. 15 ustawy – Prawo budowlane, która znalazła się w ostatecznie uchwalonej ustawie.

Polska Izba zwróciła przy tym uwagę, że poprawka wprowadzająca zmiany do art. 15 ustawy nie jest związana treściowo ze zmianami przewidzianymi w projekcie ustawy nowelizującej. Odwołując się do zakresu zmian zaproponowanych w projekcie (por. druk sejmowy nr 3529/IV kad.) podniesiono, że dla ich realizacji nowelizacja art. 15 ustawy – Prawo budowlane nie była ani konieczna, ani też zasadna. Z uwagi na głębokość zmian wprowadzonych w art. 15 tej ustawy nie mogą być one także sprowadzone do roli poprawek redakcyjnych.

W tym stanie wnioskodawca stwierdził, że: „[P]oprawki, które polegają niejako na dopisaniu do projektu nowych przepisów, a więc poprawki, które uzupełniają projekt o nowe elementy, muszą ze swojej istoty pozostawać w związku ze złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę projektem. W drodze poprawek nie można w dowolny i nieograniczony sposób rozszerzać zakresu przedmiotowego projektu wniesionego przez podmiot uprawniony” (wniosek, s. 4). Jak wskazał, art. 119 ust. 2 Konstytucji reguluje kwestię „poprawek do projektu ustawy”, które muszą być zatem poprawkami do konkretnego projektu ustawy wniesionego do Sejmu. Stąd, zdaniem wnioskodawcy, niedopuszczalne są poprawki skutkujące wprowadzeniem do projektu nowych, istotnych treści, które wykraczają poza jego zakres przedmiotowy i nie wykazują z nim powiązania treściowego. Poprawki takie tracą przymiot „poprawek do projektu ustawy”, co skutkuje naruszeniem art. 119 ust. 2 Konstytucji. Ich wprowadzenie wymagałoby nowej inicjatywy ustawodawczej. Jednocześnie, bez szerszego uzasadnienia, wnioskodawca stwierdził, że niezgodność kwestionowanego przepisu z art. 119 ust. 2 Konstytucji implikuje także naruszenie art. 119 ust. 1 (zasada trzech czytań) i art. 118 ust. 1 Konstytucji (inicjatywa ustawodawcza).

2. Wzorce konstytucyjne

Przekroczenie dopuszczalnego zakresu poprawek w trakcie rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm prowadzi – w ocenie wnioskodawcy – do naruszenia art. 119 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 118 ust. 1 Konstytucji.

Wskazane wzorce konstytucyjne mają następujące brzmienie:

art. 118 ust. 1: „Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów”;

art. 119 ust. 1: „Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach”;

art. 119 ust. 2: „Prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm przysługuje wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów”.

Artykuł 118 ust. 1 Konstytucji określa podmioty posiadające prawo inicjatywy ustawodawczej, zaliczając do nich posłów, Senat, Prezydenta RP i Radę Ministrów. Katalog ten, zgodnie z art. 118 ust. 2 Konstytucji, obejmuje również grupę co najmniej 100 tys. obywateli mających prawo wybierania do Sejmu (ten ostatni przepis nie został jednak wskazany przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli).

Pod pojęciem inicjatywy ustawodawczej należy rozumieć uprawnienie do wniesienia projektu ustawy do Sejmu (por. szerzej L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001, komentarz do art. 118, s. 12 i n). Artykuł 118 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji zawiera dwa istotne wskazania w tym względzie. Po pierwsze – uprawnienie do wniesienia projektu przysługuje enumeratywnie wymienionym w Konstytucji podmiotom. Po drugie – w razie skorzystania przez uprawniony podmiot z prawa do wniesienia projektu, po stronie parlamentu (w pierwszej kolejności – Sejmu), aktualizuje się obowiązek rozpatrzenia go w trybie określonym przepisami prawa. Tryb ten określają Konstytucja (art. 119-123 wraz z przepisami szczególnymi, np. art. 222-225 i art. 235), regulaminy izb oraz – w wąskim zakresie – ustawy (np. poprzez ustanowienie określonych obowiązków konsultacyjnych).

Warunkiem skuteczności wykonania inicjatywy ustawodawczej jest to, aby projekt spełniał określone warunki (np. konieczność sformułowania projektu w formie tekstu prawnego, dołączenie uzasadnienia; por. wyrok TK z 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03). W przypadku organów o charakterze kolegialnym (Senat, Rada

Ministrów), wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą jest uwarunkowane podjęciem przez te gremia stosownej uchwały.

Podkreślenia wymaga, że wykonanie prawa inicjatywy ustawodawczej skutkuje wszczęciem postępowania ustawodawczego, natomiast nie oznacza, iż projekt zostanie w ogóle uchwalony, ani – tym bardziej – że zostanie on uchwalony w brzmieniu zaproponowanym przez wnioskodawcę.

Drugi z ujętych związkowo wzorców kontroli – art. 119 ust. 1 Konstytucji – wprowadza tzw. zasadę trzech czytań, która odnosi się do przebiegu postępowania ustawodawczego w Sejmie. Pojęcie czytania, którego konstytucjonalizacja została dokonana po raz pierwszy w obecnej Konstytucji, nie zostało bliżej zdefiniowane, co pozwala odwołać się w tym zakresie do koncepcji tzw. „pojęć zastanych” (pojęcie to ma zasadniczo takie znaczenie, jak wykształcone przed wejściem w życie Konstytucji).

Należy zatem stwierdzić, że „czytanie” oznacza wyodrębniony etap prac Sejmu nad projektem ustawy. Jak wskazuje się w piśmiennictwie: „Zasada trzech czytań jest wyrazem powszechnie w świecie przyjętego modelu procedury ustawodawczej, polegającego na kilkakrotnym poddawaniu projektu ustawy rozpatrzeniu przez izbę, zanim zostanie on uchwalony w ostatecznym kształcie. Pojęcie «czytania» oznacza na ogół rozpatrzenie projektu ustawy na posiedzeniu plenarnym izby. We współczesnych parlamentach najczęściej spotykany jest model dwóch lub trzech czytań, przedzielonych pracami komisji. Taki porządek pracy nad projektem daje wyraz dążeniu do poddania go sformalizowanej sekwencji etapów postępowania” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja... op. cit.*, komentarz do art. 119, s. 2). Oparcie procedury rozpatrzenia projektu o procedurę czytań powoduje tym samym, że postępowanie ustawodawcze w Sejmie jest procesem, w ramach którego wyodrębnić należy określone stadia (etapy). Limitując liczbę etapów, twórcy Konstytucji nie określili jednocześnie czynności, które składają się na treść poszczególnych czytań. Materia ta, zgodnie z dyspozycją art. 112 Konstytucji („porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów [...] określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm) objęta jest zakresem tzw. autonomii regulaminowej. W uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. z 2009 r. Nr 5, poz. 47 ze zm., dalej regulamin Sejmu) powyższą materię regulują: art. 39 ust. 1 (przebieg

pierwszego czytania), art. 42 ust. 1 (przebieg drugiego czytania) oraz art. 49 (przebieg trzeciego czytania).

Wyodrębnienie etapów rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm realizować ma cele o charakterze organizacyjnym i teleologicznym. Z jednej strony czytania wyznaczają okres, w którym mogą być podejmowane określone czynności (np. zgłaszanie poprawek, przeprowadzenie debaty ogólnej, zadawanie pytań przedstawicielowi wnioskodawcy), z drugiej strony, poprzez rozłożenie tego postępowania w czasie, ma zostać zapewniona możliwość wszechstronnego zapoznania się z projektem, przedyskutowania, zasięgnięcia opinii zainteresowanych środowisk, przeprowadzenia konsultacji itp. Na tym tle konstytucjonalizacji zasady trzech czytań trzeba przyznać przede wszystkim znaczenie gwarancyjne, wykluczające ograniczenie postępowania ustawodawczego do dwóch czytań (czy też, w skrajnym przypadku, do jednego czytania).

Kolejny z wzorców kontroli – art. 119 ust. 2 Konstytucji – określa podmioty uprawnione do wnoszenia poprawek do projektu ustawy w ramach postępowania ustawodawczego w Sejmie. Podmiotami tymi są: wnioskodawca, posłowie oraz Rada Ministrów. W przypadku, gdy wnoszącym poprawkę jest wnioskodawca, jest ona określana mianem „autopoprawki”.

Pojęcie poprawki nie zostało zdefiniowane w obowiązującym prawie, w związku z czym, wskazując na jego treść, z jednej strony przyjęto odwoływać się do znaczenia tego pojęcia w języku naturalnym, z drugiej zaś – do jego rozumienia ukształtowanego w praktyce parlamentarnej. I tak uznaje się, że poprawka jest propozycją legislacyjną, która ma prowadzić do nadania nowego (zmienionego) brzmienia projektowanym przepisom i polega na dodaniu, zmianie bądź wykreśleniu określonych przepisów (por. wyrok TK z 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03; zob. też L. Garlicki, [w:] *Konstytucja... op. cit.*, komentarz do art. 119, s. 6-10).

Zaproponowanie przez uprawniony podmiot poprawki nie prowadzi do automatycznej zmiany w projekcie odnośnych przepisów, zgodnie z brzmieniem poprawki. Następuje to wyłącznie w przypadku, gdy poprawka zostanie przyjęta – zależnie od etapu, na którym została złożona – przez komisję (podkomisję) albo Sejm.

Zgodnie z art. 112 Konstytucji określenie porządku prac Sejmu stanowi materię regulaminową, w związku z czym to w regulaminie Sejmu określone zostały etapy prac nad projektem ustawy, w których mogą być wnoszone poprawki

(rozpatrywanie projektu w komisji i podkomisji, drugie czytanie), wymogi formalne (np. wymóg zachowania formy pisemnej), jak również minimalna liczba posłów wymagana do skutecznego złożenia poprawki.

Skutkiem wniesienia poprawki (poprawek) może być daleko idąca modyfikacja projektowanych przepisów. Przyjmuje się jednak, że prawo wnoszenia poprawek podlega ograniczeniom. Na tym tle wprowadzone zostało rozróżnienie pomiędzy „szerokością” i „głębokością” poprawki (por. m.in. wyroki TK z: 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K 11/02 i 22 maja 2007 r., sygn. akt K 42/05). Szerokość dotyczy zakresu przedmiotowego poprawki – wymaga się, aby pomiędzy brzmieniem przepisów nadanym w wyniku poprawki oraz brzmieniem przepisów zaproponowanym w pierwotnym projekcie zachodził związek treściowy i funkcjonalny. Natomiast głębokość to – z jednej strony – stopień szczegółowości danej regulacji, z drugiej zaś sposób normowania danej materii. O ile podmioty wnoszące poprawki mają znaczną swobodę w aspekcie głębokości poprawek (mogą wprowadzać regulacje w pełni alternatywne względem rozwiązań zaproponowanych w projekcie), to dopuszczalna szerokość poprawek jest ograniczona. Mianowicie, mogą być wnoszone tylko takie poprawki, których treść pozostaje w związku ze zmianami zaproponowanymi w pierwotnej wersji projektu, nie mogą one zatem wprowadzać tzw. nowości normatywnych. Na tym tle podkreśla się, że z przepisów Konstytucji wynika odrębność instytucji inicjatywy ustawodawczej i poprawek – te ostatnie nie mogą przekształcać się w ukryte prawo inicjatywy ustawodawczej.

Kwestia dopuszczalnego zakresu przedmiotowego poprawek wnoszonych w trakcie rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm stanowiła przedmiot rozstrzygnięć w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki TK z: 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98; 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt K 45/05; 24 marca 2009 r., sygn. akt K 53/07 i 16 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 11/08). W wyroku z 24 marca 2004 r. sąd konstytucyjny wskazał, iż:

- „poprawki, które polegają na uzupełnieniu tekstu ustawy o nowe elementy, z samej swej istoty powinny pozostawać w związku ze złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę projektem”;
- „konkretne poprawki odnoszące się do projektu muszą pozostawać w odpowiednim powiązaniu z jego treścią, muszą zmierzać do modyfikacji treści projektu, a nie do stworzenia nowego projektu”;

- „z podstawowej dla procedury ustawodawczej zasady trzech czytań wynika także dopuszczalny zakres (głębokość) poprawek. Poprawki mogą nawet całkowicie zmieniać kierunki rozwiązań przyjęte przez podmiot realizujący inicjatywę ustawodawczą. Muszą one jednak – co do zasady – mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu. Wszelkie bowiem treści normatywne wykraczające poza tak określone ramy poprawki powinny przebyć wszystkie etapy procesu legislacyjnego, co eliminować ma ryzyko ich niedopracowania lub przypadkowości. Wyjście poza określony przez samego projektodawcę zakres przedmiotowy projektu może mieć miejsce tylko wówczas, gdy treść poprawki pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy, a zwłaszcza wtedy, gdy jej wprowadzenie jest niezbędne do pełnego zrealizowania koncepcji projektodawcy. Odmienne stanowisko oznaczałoby obejście konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej i trzech czytań projektu”.

Odrębną kwestię stanowią poprawki uchwalane przez Senat w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji. Również one podlegają ograniczeniom w aspekcie treściowym (por m.in. orzeczenie TK z 22 września 1997 r., sygn. akt K 25/97 oraz wyroki TK z: 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98; 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K 11/02; 22 maja 2007 r., sygn. akt K 42/05 i 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07). Zagadnienie to nie jest jednak objęte niniejszym postępowaniem.

3. Analiza zgodności

1. Zarzuty podniesione przez wnioskodawcę w aspekcie niezgodności art. 15 ustawy – Prawo budowlane z art. 119 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 118 ust. 1 Konstytucji dotyczą prawidłowości przebiegu procedury ustawodawczej. W związku z powyższym trzeba wskazać, że kontrola prawidłowości przebiegu procedury prawodawczej jest objęta – obok kontroli w płaszczyźnie zgodności merytorycznej i kompetencyjnej – kognicją Trybunału Konstytucyjnego (por. art. 42 ustawy o TK; zob. też np. orzeczenie TK z 22 września 1997 r., sygn. akt K 25/97 i wyroki TK z: 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98 i 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03). Przy czym, w myśl utrwalonego stanowiska wyrażonego w szeregu orzeczeń, Trybunał

jest uprawniony do kontroli zgodności proceduralnej z urzędem, niezależnie od ewentualnego przywołania takiego zarzutu przez podmiot inicjujący postępowanie.

2. Podstawowa wątpliwość podniesiona przez wnioskodawcę dotyczy poprawek wniesionych w trakcie rozpatrywania przez Sejm projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3529/IV kad.). W jego ocenie poprawki, w następstwie których nadane zostało obecnie brzmienie art. 15 ustawy, wykraczają poza ich dopuszczalny zakres przedmiotowy, wyznaczony przez art. 119 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 118 ust. 1 Konstytucji.

Na tle tak sformułowanego zarzutu konieczne staje się, w pierwszej kolejności, zrekonstruowanie przebiegu postępowania ustawodawczego w Sejmie dotyczącego ustawy zmieniającej.

Projekt będący podstawą prac ustawodawczych został wniesiony do Sejmu przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2004 r. W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej wskazano trzy grupy zmian, objęte nowelizacją:

1. wprowadzenie znacznych ułatwień dla inwestorów dotyczących zniesienia obowiązku uzyskania przez inwestora decyzji o pozwoleniu na budowę albo dokonania zgłoszenia budowy przyłączy: elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, ciepłych i telekomunikacyjnych oraz faktyczne zniesienie instytucji zespołów uzgadniania dokumentacji projektowej;
2. doprecyzowywanie przepisów ustawy o drogach publicznych, w zakresie m.in. wykonywania zjazdów z dróg oraz innych obiektów sytuowanych w pasie drogowym;
3. zmiany redakcyjne, mające na celu poprawienie czytelności niektórych przepisów ustawy.

Założenia te odzwierciedlają przepisy zawarte w pierwotnym projekcie. Nie przewidywał on wprowadzenia zmian czy to w obrębie art. 15 ustawy – Prawo budowlane, czy to w przepisach dotyczących funkcji rzeczoznawcy budowlanego w ogóle. Projekt obejmował zresztą tylko jedną zmianę przepisów regulujących wykonywanie samodzielnych funkcji w budownictwie, polegającą na nadaniu nowego brzmienia art. 12 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane. W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej nie odniesiono się do tej zmiany, co potwierdza trafność przekonania, iż

miała ona charakter redakcyjny („mająca na celu poprawienie czytelności niektórych przepisów ustawy” – por. cytowane wyżej cele projektowanej nowelizacji). Na taki jej charakter wskazuje także porównanie nowej redakcji art. 12 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane („Warunkiem uzyskania uprawnień budowlanych jest zdanie egzaminu ze znajomości procesu budowlanego oraz umiejętności praktycznego zastosowania wiedzy technicznej”) z dotychczasowym brzmieniem tego przepisu („Warunkiem uzyskania uprawnień budowlanych jest złożenie egzaminu ze znajomości przepisów prawnych dotyczących procesu budowlanego oraz umiejętności praktycznego zastosowania wiedzy technicznej”).

W trakcie pierwszego czytania projektu ustawy zmieniającej, które odbyło się na posiedzeniu Komisji Infrastruktury 5 stycznia 2005 r., przedstawiciel wnioskodawcy zreferował cele nowelizacji wskazane w pisemnym uzasadnieniu (zob. biuletyn nr 4046/IV kad. z posiedzenia Komisji Infrastruktury w dniu 5 stycznia 2005 r.). Wspomnieć trzeba, że uwagi wypowiedziane w dyskusji przez posłów i przedstawicieli zainteresowanych środowisk nie odnosiły się do kwestii zmian w obrębie art. 15 ustawy – Prawo budowlane. Projekt został następnie skierowany do rozpatrzenia przez stałą podkomisję ds. budownictwa oraz gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej (dalej podkomisja).

Poprawka do ustawy zmieniającej polegająca na nadaniu nowej treści art. 15 ustawy została wprowadzona na etapie prac w podkomisji. Zapis magnetofonowy z przebiegu posiedzeń podkomisji wskazuje jednoznacznie, że jej inicjatorem była Polska Izba Inżynierów Budownictwa (wnioskodawca w niniejszym postępowaniu). Krajowa Rada Izby wystąpiła do przewodniczącego podkomisji (poseł J. Polaczek) z pismem, w którym zawarte zostały propozycje zmian w przepisach nieobjętych przedłożeniem rządowym. Jedną z nich dotyczyła wprowadzenia możliwości nadania tytułu rzeczoznawcy budowlanego osobom nieposiadającym uprawnień budowlanych, co wiązało się ze zmianami w art. 15 ustawy – Prawo budowlane. Przewodniczący podkomisji zdecydował o rozpatrzeniu tych propozycji, podkreślając jednocześnie, iż wykraczają one poza przedmiot pierwotnego projektu, prowadząc do jego rozszerzenia. Na posiedzeniu podkomisji 21 stycznia 2005 r. propozycje Krajowej Rady Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa przedstawił jej sekretarz (J. Rymsza). Uzasadniając zmiany dotyczące art. 15 ustawy wskazywał, iż samorząd inżynierów budownictwa chce stworzyć możliwość uczestnictwa w procesie budowlanym specjalistom z dziedzin niezwiązanych bezpośrednio

z budownictwem (np. konserwacja zabytków, zabezpieczenia antykorozyjne, ochrona budowli przed niekorzystnym działaniem czynników środowiska). Zaproponowana w tym zakresie zmiana spotkała się z akceptacją członków podkomisji, pozytywne stanowisko w tym zakresie wyraził również zastępca Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, reprezentujący Radę Ministrów w trakcie rozpatrywania przedmiotowego projektu w podkomisji. W związku z powyższym przewodniczący podkomisji zgłosił poprawkę nadającą nowe brzmienie art. 15 ustawy zgodnie z brzmieniem zaproponowanym w piśmie Krajowej Rady Izby, która następnie została przyjęta przez podkomisję.

W sprawozdaniu podkomisji z 21 stycznia 2005 r. zmiany wynikające z przyjęcia powyższej poprawki nie znalazły jednak pełnego odzwierciedlenia – wprawdzie, zgodnie ze sprawozdaniem, art. 15 ustawy otrzymał nowe brzmienie, ale jednocześnie nadal nie przewidywał on możliwości nadania tytułu rzeczoznawcy budowlanego osobom nieposiadającym uprawnień budowlanych.

Na posiedzeniu Komisji Infrastruktury 16 lutego 2005 r., na którym rozpatrzono sprawozdanie podkomisji, zmiana w art. 15 ustawy nie została bliżej omówiona, a posłowie przyjęli ją bez sprzeciwu (por. biuletyn nr 4197/IV kad. z posiedzenia Komisji Infrastruktury w dniu 16 lutego 2005 r.). Ostatecznie jednak Komisja Infrastruktury nie przyjęła sprawozdania – w związku z licznymi poprawkami zgłoszonymi na posiedzeniu komisji projekt został skierowany do ponownego rozpatrzenia przez podkomisję, celem uzupełnienia o zaproponowane poprawki.

Kwestia wprowadzenia stosownych zmian do art. 15 ustawy, dotycząca możliwości nadania tytułu rzeczoznawcy budowlanego osobom nieposiadającym uprawnień budowlanych została podniesiona ponownie w trakcie prac podkomisji na posiedzeniu 9 marca 2005 r. Propozycję w tym względzie przedstawił prezes Krajowej Rady Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa (Z. Grabowski), zaś stosowną poprawkę, przejmującą tę propozycję, wniósł poseł Z. Janowski. Poprawka ta została przyjęta przez członków podkomisji i znalazła się w tekście sprawozdania podkomisji z 20 maja 2005 r.

Na posiedzeniu Komisji Infrastruktury 1 czerwca 2005 r., na którym rozpatrzono sprawozdanie podkomisji, zmiany w tym zakresie nie zostały omówione, a Komisja przyjęła je bez zastrzeżeń (por. biuletyn nr 4634/IV kad. z posiedzenia Komisji Infrastruktury w dniu 1 czerwca 2005 r.).

W trakcie drugiego czytania poseł sprawozdawca zreferował treść zmian dotyczących art. 15 ustawy, wskazując jednocześnie, że zostały one wprowadzone w porozumieniu z Radą Ministrów oraz izbami samorządu (por. stenogram ze 105 posiedzenia Sejmu RP/IV kad. w dniu 15 czerwca 2005 r., s. 87). W drugim czytaniu nie zgłoszono poprawek dotyczących art. 15 ustawy. Uchwalona 28 lipca 2005 r. ustawa o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw nadała art. 15 ustawy – Prawo budowlane brzmienie ukształtowane w sprawozdaniu podkomisji z 20 maja 2005 r.

3. Przepisy Konstytucji nie rozstrzygają wprost kwestii dopuszczalnego zakresu przedmiotowego poprawek wnoszonych w trakcie rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm. Zagadnienie to było natomiast podejmowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który sformułował minimalne wymagania, przesądzające o dopuszczalności poprawek. Dotychczasowe wypowiedzi sądu konstytucyjnego w tej kwestii pozwalają na sformułowanie dwóch zasadniczych konkluzji.

Po pierwsze, dopuszczane granice treści poprawek, w kontekście ich powiązania z projektem wyjściowym, wyznacza art. 118 ust. 1 Konstytucji. Trybunał konsekwentnie podkreślał, że inicjatywa ustawodawcza oraz poprawki stanowią dwie odrębne instytucje, w związku z czym poprawki nie mogą stanowić ukrytej formy wykonywania inicjatywy ustawodawczej czy też przekształcać się w surogat tego prawa. Stanowisko to sformułowano – pod rządami obecnej Konstytucji – w wydanym w pełnym składzie wyroku z 24 czerwca 1998 r. (sygn. akt K 3/98) wskazując m.in., że: „[P]olskie prawo parlamentarne zawsze uznawało charakter kolektywny prawa inicjatywy ustawodawczej, a charakter indywidualny – prawu zgłaszania poprawek. Istnienie tych procedur nie powinno więc prowadzić do zacierania granic między nimi, w przeciwnym razie treści, których poseł – z braku wystarczającego poparcia ilościowego – nie mógł przedstawić Sejmowi w formie inicjatywy ustawodawczej, mogłyby być bez żadnych ograniczeń przedstawiane w formie poprawek”. Nadużycie uprawnienia do wnoszenia poprawek w powyższym rozumieniu „następuje w szczególności w sytuacji, gdy poprawka stanowi projekt nowej regulacji prawnej, a jej treść wyraża nowość normatywną pozbawioną bezpośredniego związku z pierwotnie określonym celem i przedmiotem projektu” (*ibidem*).

Argumentację tę Trybunał rozwinął w późniejszym orzecznictwie. W wyroku z 23 lutego 1999 r. (sygn. akt K 25/98) wskazał, że: „Konieczność akcentowania odrębności «poprawki» i «inicjatywy ustawodawczej» wynika jednak przede wszystkim z przesłanek systemowych. Istotą «inicjatywy ustawodawczej» jest to, że jej wniesienie uruchamia postępowanie w celu rozpatrzenia projektu, a więc treści proponowane w inicjatywie muszą być poddane pełnej procedurze parlamentarnej zanim dojdzie do ich uchwalenia. Istotą «poprawki» jest zaś to, że wnoszona jest ona w trakcie prac nad projektem ustawy bądź nad uchwaloną już ustawą; nigdy więc treści proponowane w poprawce nie są poddane pełnej procedurze rozpatrzenia”. Odwołując się do aspektów teleologicznych sąd konstytucyjny w tym samym wyroku podkreślił, że: „Istotą prac parlamentarnych jest wieloetapowość – każda decyzja ustawodawcza, zanim dojdzie do skutku, musi przebyć szereg kolejnych etapów postępowania. Chodzi o zapewnienie wystarczającego czasu dla refleksji i przemyśleń, tak aby ostatecznie przyjmowany tekst stanowił wynik jego rozważenia przez różne gremia parlamentarne w określonych prawem odstępach czasu. [...] Inicjatywa ustawodawcza jest samodzielną propozycją legislacyjną, dotyczącą unormowania zagadnień objętych jej przedmiotem, a przedmiotowe ramy inicjatywy zależą w zasadzie od uznania jej autorów. Poprawka jest wtórną propozycją legislacyjną odnoszącą się do tekstu, do którego zostaje zaproponowana, co oznacza, że musi ona też pozostawać w przedmiotowych ramach tego tekstu; [...] nakaz ten dotyczy wszystkich stadiów postępowania parlamentarnego, tak w Sejmie nad projektem ustawy [...], jak i w Senacie nad ustawą uchwaloną przez Sejm” (por. także wyroki TK z: 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K 11/02; 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03 i 22 maja 2007 r., sygn. akt K 42/05).

Dokonując interpretacji pojęcia poprawki, Trybunał Konstytucyjny odwoływał się ponadto do rozumienia tego pojęcia przyjętego w języku naturalnym, wskazując, że zakłada ono konieczność występowania związku pomiędzy poprawką a „elementem bazowym”, jakim jest projekt pierwotny. W konsekwencji „poprawki, które polegają na uzupełnieniu tekstu ustawy o nowe elementy, z samej swej istoty powinny pozostawać w związku ze złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę projektem. [...] Związek ten ma wymiar nie tylko formalny, ale i merytoryczny, polegający na tym, że konkretne poprawki odnoszące się do projektu muszą pozostawać w odpowiednim powiązaniu z jego treścią, muszą zmierzać do modyfikacji treści projektu, a nie do stworzenia nowego projektu” (wyrok TK

z 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03; pogląd ten został powtórzony w wyrokach TK z: 21 grudnia 2005 r., sygn. akt K 45/05 i 24 marca 2009 r., sygn. akt K 53/07).

Po drugie, kwestia dopuszczalności zgłaszania poprawek wykraczających poza zakres wyznaczony przez projekt musi również uwzględniać konsekwencje, wynikające z zasady rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1 Konstytucji) i realizowanych przez tę zasadę funkcjach. Trybunał wskazywał, że: „Wprowadzając wymaganie rozpatrywania projektów ustaw w trzech czytaniach Konstytucja nakazuje, aby podstawowe treści, które znajdują się w ustawie, przebyły pełną drogę procedury ustawodawczej. Sformalizowany tryb procesu legislacyjnego ma stanowić gwarancję tego, że przyjęte w ustawach rozwiązania zostaną gruntownie przemyślane, pozbawione cechy przypadkowości. Nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie instytucji poprawek, które umożliwi wprowadzenie do ustawy treści stanowiących nowość normatywną w końcowej fazie prac legislacyjnych Sejmu, a więc bez poddania ich pełnej procedurze ustawodawczej. [...] Celem, któremu służy zasada trzech czytań, jest możliwie najbardziej dokładne i wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy, a w konsekwencji wyeliminowanie ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań. [...] Przy takim założeniu stwierdzić należy, że zasada trzech czytań oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym. Musi zatem występować «zakresowa tożsamość» rozpatrywanego projektu [...]. [W] drodze poprawek nie można proponować dowolnych zmian. Z podstawowej dla procedury ustawodawczej zasady trzech czytań wynika także dopuszczalny zakres (głębokość) poprawek. Poprawki mogą nawet całkowicie zmieniać kierunki rozwiązań przyjęte przez podmiot realizujący inicjatywę ustawodawczą. Muszą one jednak – co do zasady – mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu. Wszelkie bowiem treści normatywne wykraczające poza tak określone ramy poprawki powinny przebyć wszystkie etapy procesu legislacyjnego, co eliminować ma ryzyko ich niedopracowania lub przypadkowości. Wyjście poza zakreślony przez samego projektodawcę zakres przedmiotowy projektu może mieć miejsce tylko wówczas, gdy treść poprawki pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy, a zwłaszcza wtedy, gdy jej wprowadzenie jest niezbędne do pełnego zrealizowania koncepcji projektodawcy. Odmienne stanowisko oznaczałoby obejście konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy

ustawodawczej i trzech czytań projektu” (por. też wyroki TK z: 21 grudnia 2005 r., sygn. akt K 45/05 i 24 marca 2009 r., sygn. akt K 53/07).

Wymaga w dalszej kolejności wskazania, że w orzeczeniach wydanych w pierwszych latach obowiązywania obecnej Konstytucji Trybunał podkreślał, iż zakaz wprowadzania w trakcie rozpatrywania projektu ustawy w Sejmie poprawek zawierających nowość normatywną odnosi się do poprawek zgłaszanych na etapie rozpatrywania projektu przez Sejm w drugim czytaniu, nie przesądzając jednoznacznie, czy analogiczny zakaz obejmuje także poprawki przyjmowane w trakcie prac komisji (podkomisji). Niektóre wypowiedzi sądu konstytucyjnego wskazywałyby na to, że zakres przedmiotowy poprawek zgłaszanych w trakcie prac komisji mógłby być szerszy niż wnoszonych w drugim czytaniu – w wyroku TK z 23 lutego 1999 r. (sygn. akt K 25/98) wskazano w tym kontekście, iż: „dopuszczalność i zakres wnoszenia poprawek zależy – i to w znacznym stopniu – od etapu prac parlamentarnych, na których zostają one wnoszone. W postępowaniu sejmowym szczególnie szeroka możliwość modyfikowania projektu ustawy występuje na etapie prac komisji, pomiędzy pierwszym a drugim czytaniem projektu. Nie ma przeszkód (poza projektami rozpatrywanymi w trybie pilnym oraz projektami co do których wyłączność inicjatywy ustawodawczej należy do Rady Ministrów), by w sprawozdaniu komisji zaproponowana została nowa wersja projektu, odległa od treści zawartych w inicjatywie ustawodawczej. Etap dokonywania tych modyfikacji jest na tyle wczesny, że nie brakuje czasu na refleksję, konsultację i poznanie reakcji opinii publicznej, a ochronę praw autora inicjatywy ustawodawczej gwarantuje art. 119 ust. 4 konstytucji, który pozwala wnioskodawcy na wycofanie projektu do czasu zakończenia drugiego czytania. Bardziej ograniczone jest prawo wnoszenia poprawek w drugim czytaniu i w dalszych etapach postępowania sejmowego” (pogląd ten został powtórzony w wyroku TK z 21 grudnia 2005 r., sygn. akt K 45/05). Z kolei w wyroku z 19 czerwca 2002 r. (sygn. akt K 11/02) wskazano, iż: „Należy się przy tym kierować ogólną zasadą, że im bardziej zaawansowany jest proces ustawodawczy, tym mniejsza swoboda w określaniu granic poprawek, zwłaszcza w aspekcie ich «szerokości». Jednocześnie uznano, że poprawka zgłoszona w toku prac podkomisji „nie jest poprawką wprowadzoną «na ostatnich etapach procedury sejmowej»” (wyrok TK z 21 października 1998 r., sygn. akt K 24/98).

W późniejszym orzecznictwie stanowisko to zostało jednak zmodyfikowane. Przyjęto mianowicie (por. wyrok TK z 21 grudnia 2005 r., sygn. akt K 45/05), że przy

ocenie dopuszczalności poprawki zgłaszanej na etapie prac komisyjnych, co do której istnieją wątpliwości, czy nie wykracza poza zakres przedmiotowy pierwotnego projektu, należy uwzględnić dwie okoliczności. Pierwsza z nich ma wymiar formalny i dotyczy fazy postępowania ustawodawczego, w której doszło do wprowadzenia poprawki (czy spełniony został wymóg wszechstronnego rozpatrzenia poprawki). Druga ma charakter merytoryczny i związana jest z oceną, czy zachodzi związek treściowy pomiędzy wniesioną poprawką a materią regulowaną w projekcie wyjściowym. W tym kontekście Trybunał podkreślał konieczność wystąpienia powiązania treściowego pomiędzy poprawką a „elementem bazowym”, jakim jest projekt ustawy w brzmieniu zaproponowanym przez podmiot inicjujący postępowanie ustawodawcze. Rozstrzygnięcie przyjęte przez Trybunał w wyroku z 21 grudnia 2005 r. świadczy wprawdzie o tym, że wymóg wystąpienia powiązania treściowego nie jest traktowany nadmiernie rygorystycznie (w stanie faktycznym stanowiącym przedmiot rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie pierwotny projekt nowelizacji przewidywał zmianę przepisów nakładających obowiązek zapewnienia odpowiednio wyposażonych pomieszczeń pielęgniarce wykonującej praktykę na podstawie kontraktu – uznano, że w związku treściowym z tymi przepisami pozostają poprawki, znoszące w ogóle możliwość świadczenia pracy przez pielęgniarki na podstawie kontraktów). Bez wątpliwości z wyroku tego wynika jednak, że brak istnienia takiego powiązania – choćby luźnego – dyskwalifikuje wniesione poprawki. Stanowisko powyższe znalazło kontynuację w wyroku TK z 24 marca 2009 r. (sygn. akt K 53/07), w którym stwierdzono, że: „[Z]arówno wymóg trzech czytań, jak i wymogi dotyczące poprawek związane są ściśle z respektowaniem tożsamości projektu ustawy, który winien przejść drogę trzech czytań i zachować swoją materialną tożsamość, określoną przez zakres materialny projektu ustawy oraz jej cele. Tożsamości tej nie mogą w szczególności naruszyć poprawki, które swoim charakterem, wynikającym z zakresu lub konsekwencji normatywnych, wychodzą poza funkcje poprawki do określonego projektu ustawy [...]. Jeśli natomiast poprawki wychodzą poza ten zakres projektu, to muszą przejść wszystkie etapy procesu legislacyjnego (również być poddane pierwszemu czytaniu), a treść poprawki winna pozostawać w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy”. W cytowanym wyroku ponownie powtórzono tezę, zgodnie z którą wyjście poza zakreślony przez wnioskodawcę zakres przedmiotowy projektu jest dopuszczalny tylko wtedy, gdy poprawka „pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy, a zwłaszcza

wtedy, gdy jej wprowadzenie jest niezbędne do pełnego zrealizowania koncepcji projektodawcy”.

Pokreślenia wymaga, że prezentowana wyżej linia orzecznicza dotyczy sytuacji, gdy poprawki wnoszone są do projektu ustawy nowelizującej, nie zaś do projektu, który w sposób całościowy normowałby daną materię stosunków społecznych („ustawa-matka”). Taka sytuacja ma miejsce na tle niniejszego postępowania, w którym wnioskodawca zakwestionował treść przepisu nadanego w następstwie wejścia w życie ustawy nowelizującej. Natomiast w przypadku projektu o charakterze całościowym przysługuje znacznie większy zakres swobody we wnoszeniu poprawek.

Warto zwrócić uwagę, iż w wyniku sprecyzowania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wymogów co do konieczności istnienia powiązania treściowego pomiędzy poprawką a treścią projektu wyjściowego, zasady wyznaczające dopuszczalny zakres poprawek wprowadzanych w trakcie rozpatrywania projektu w komisji sejmowej zostały ukształtowane podobnie, jak zasady wnoszenia poprawek przez Senat do ustawy uchwalonej przez Sejm. Przypomnieć trzeba, że w świetle orzecznictwa sądu konstytucyjnego nie jest możliwe, aby wnoszone przez Senat „poprawki do ustawy nowelizującej mogły dotyczyć zagadnień objętych wyłącznie zakresem ustawy nowelizowanej” (wyroki TK z: 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K 11/02; 22 maja 2007 r., sygn. akt K 42/05 i 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07).

Odnotować trzeba na koniec, że w orzecznictwie Trybunału podkreśla się, iż abstrakcyjne wyznaczanie granic dopuszczalnego zakresu poprawek może być oceniane przez Trybunał tylko na tle konkretnych postępowań ustawodawczych, *a casu ad casum* (wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 25/98).

4. Stanowisko wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny w kwestii zakresu poprawek wnoszonych w trakcie rozpatrywania projektu na etapie komisyjnym zostało przejęte przez doktrynę, choć – co należy zaznaczyć – poszczególni autorzy ograniczają się przeważnie do powtórzenia ustaleń sądu konstytucyjnego, nie poddając tej kwestii bardziej rozbudowanej analizie.

Komentując treść art. 119 ust. 2 Konstytucji P. Winczorek wskazywał, że: „[Z]akres poprawek nie jest całkowicie dowolny; muszą one merytorycznie wiązać się z tekstem danego projektu. Jeżeli projekt dotyczy na przykład nowelizacji jakiegś

ustawy, to poprawki dotyczyć mogą jedynie tej nowelizacji, nie zaś ustawy nowelizowanej. Jakkolwiek zakres poprawek może być szeroki, ich wnoszenie nie może zastępować inicjatywy ustawodawczej. Zasada ta wiąże poprawki z podstawową treścią poddawanego procedurze trzech czytań projektu ustawy” (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 258). Analogiczne stanowisko wyrażają także inni autorzy – „[O] materii zgłaszanych poprawek decyduje podmiot występujący z inicjatywą ustawodawczą. Nie można natomiast zgłaszać poprawek wychodzących poza tę treść. [...] nie powinno budzić wątpliwości, że — w przypadku prac w Sejmie nad projektem ustawy nowelizującej [...] — zgłaszane poprawki muszą dotyczyć treści (materii) określonej przez podmiot, który wystąpił z inicjatywą ustawodawczą. Jej przekroczenie jest niedopuszczalne” (K. Skotnicki, *Na temat możliwości rozszerzenia zakresu projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP w trakcie prac w Sejmie*, „Przegląd Sejmowy” 2006 r., nr 6, s. 124-125); „Decydujące znaczenie przedmiotu poprawki zawiera się w tym, że jest ona niedopuszczalna, jeśli wykracza zasadniczo poza cel i przedmiot regulacji proponowanej we wniesionym projekcie. [...] Zawarcie w poprawce «nowości normatywnej», pozbawionej takiego związku z pierwotnym projektem oznacza przekroczenie granicy prawa wykonywania poprawki. Nie można więc «dołączać» – w drodze poprawki – do projektu ustawy takiej dodatkowej treści, która dotyczy innych kwestii, niż zawarte w projekcie. Poprawki mogą więc być skierowane «w głąb» proponowanej w projekcie regulacji, nie mogą zaś działać «wszerz» na niezwiązane z projektem nowe obszary przedmiotowe” (A. Szmyt, *Opinia w sprawie możliwości rozszerzenia przedmiotowego zakresu projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP w trakcie prac w Sejmie*, „Przegląd Sejmowy” 2006 r., nr 6, s. 128-129). Z kolei L. Garlicki, odnosząc się do stanowiska Trybunału dotyczącego ograniczenia dopuszczalnego zakresu poprawek w kolejnych etapach procedury sejmowej za pożądane uznał „[W]yraźniejsze unormowanie instytucji poprawek, a w szczególności sformułowanie legalnej definicji poprawki i jej ram przedmiotowych, tak jak to ma miejsce w niektórych innych krajach” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja... op. cit.*, komentarz do art. 119, s. 8).

Odnotować jednak należy, że w doktrynie prezentowane jest również – choć w mniejszości – odmienne stanowisko. W. Sokolewicz stwierdził w tym kontekście, że ograniczenie prawa wnoszenia poprawek (także na etapie II czytania) zasługuje

na aprobatę o ile pojmować je w sposób szeroki, a więc jako konieczność zawężenia poprawki do materii wyznaczonej przez określoną dziedzinę życia społecznego, która ma być uregulowana w danej ustawie, stanowiącej spójną legislacyjną całość i służącą określonemu przez ustawodawcę celowi. Autor ten sprzeciwił się natomiast konsekwencjom, które Trybunał Konstytucyjny przypisywał faktowi ścisłego rozróżnienia instytucji inicjatywy ustawodawczej i poprawki (por. W. Sokolewicz, *Niektóre zagadnienia procedur parlamentarnych w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001, s. 170-171).

5. W świetle sformułowanych przez Trybunał Konstytucyjny wymagań dotyczących wnoszenia poprawek na etapie rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm ocenie należy poddać zarzuty podniesione przez wnioskodawcę. W tym kontekście kluczową kwestią staje się rozstrzygnięcie, czy wniesione poprawki pozostawały w związku z treścią i celami przepisów, zawartych w pierwotnym projekcie.

W rezultacie przyjęcia kwestionowanej przez wnioskodawcę poprawki zostało nadane nowe brzmienie art. 15 ustawy – Prawo budowlane. W porównaniu z wcześniejszym stanem prawnym nastąpiła zmiana warunków, które muszą spełniać osoby ubiegające się o nadanie tytułu rzeczoznawcy budowlanego (art. 15 ust. 3 ustawy), ponadto przyznano właściwym organom samorządu zawodowego uprawnienie do pozbawienia tytułu rzeczoznawcy budowlanego w przypadku nienależytego wykonywania czynności rzeczoznawcy (art. 15 ust. 5 ustawy).

Podkreślenia wymaga, że pierwotny projekt ustawy zmieniającej nie zakładał zmian dotyczących rzeczoznawców budowlanych, w tym w szczególności nadania nowej treści art. 15 ustawy (por. pkt III.3.2 stanowiska). Okoliczność ta jednak nie dyskwalifikuje *per se* wprowadzonych zmian, bowiem w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego należałoby je uznać za dopuszczalne, o ile pozostają w związku treściowym (funkcjonalnym) z pierwotnym projektem. Porównanie treści zmian w obrębie art. 15 ustawy z pierwotnym przedłożeniem, jak i przebieg dyskusji w trakcie posiedzenia podkomisji nie wskazują jednak na istnienie takiego powiązania. W następstwie kwestionowanej poprawki zmieniono przesłanki nadania i utraty tytułu rzeczoznawcy budowlanego, co odnosi się do kwestii zasad wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, a szerzej – zasad

wykonywania zawodu. Tymczasem, celem ustawy zmieniającej było – wyłącznie – ustanowienie ułatwień dla inwestorów (m.in. poprzez odstąpienie w szeregu przypadków od konieczności uzyskania pozwolenia na budowę) oraz doprecyzowanie przepisów ustawy o drogach publicznych. Przedmiotowo odrębne są w tym kontekście zmiany warunków wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Z samego przebiegu prac podkomisji wynika zresztą, że traktowane one były jako niepowiązane ze zmianami przedłożonymi przez inicjatora projektu (por. pkt III.3.2 stanowiska). Wykluczyć trzeba również traktowanie nowego brzmienia art. 15 ustawy jako poprawki o charakterze redakcyjnym w sytuacji, gdy w istotny sposób *in merito* zmianie uległa treść tego artykułu. Brak jest tym samym podstaw do przyjęcia, że istnieje związek treściowy pomiędzy wniesioną poprawką, a pierwotnym przedłożeniem zawartym w projekcie wniesionym z inicjatywy Rady Ministrów. Powiązanie takie nie występuje nawet w przypadku interpretowania tego wymogu w sposób szeroki (por. cytowany w pkt III.3.3 stanowiska wyrok TK z 21 grudnia 2005 r., sygn. akt K 45/05).

Mając na względzie powyższe należy uznać, że wprowadzona poprawka stanowi nowość normatywną w stosunku do materii, której dotyczył pierwotny projekt ustawy zmieniającej. Doszło zatem do wykroczenia poza zakres treściowy i założenia inicjatywy ustawodawczej. Wprowadzone zmiany odznaczają się przy tym na tyle wyraźnym stopniem odrębności, że nie można traktować regulacji zawartej w art. 15 ustawy jako pozostającej w ramach tego samego celu, co unormowania zawarte w pierwotnym projekcie.

Naruszenie trybu legislacyjnego wyrażające się w przekroczeniu dopuszczalnego zakresu przedmiotowego poprawek dotyka jednocześnie kilku odrębnych przepisów Konstytucji. Z jednej strony przedmiotowa poprawka wykracza poza dopuszczalny zakres poprawek, które mogą zostać złożone w ramach rozpatrywania projektu ustawy w Sejmie (naruszenie art. 119 ust. 2 Konstytucji). Z drugiej strony, w kontekście przywołanego orzecznictwa, ramy poprawek wyznaczają art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 Konstytucji. Poprawki nie mogą zatem przeradzać się w ukryte prawo inicjatywy ustawodawczej, co ma miejsce w przypadku, gdy nie pozostają one w związku z celami założonymi przez podmiot wykonujący inicjatywę ustawodawczą (naruszenie art. 118 ust. 1 Konstytucji). Ponadto wprowadzenie poprawek, co w świetle regulaminu Sejmu nastąpić może dopiero po zakończeniu pierwszego czytania, narusza zasadę trzech czytań, z której

wynika obowiązek poddania propozycji legislacyjnych mających charakter nowości legislacyjnej pełnej procedurze ustawodawczej, obejmującej trzy czytania (naruszenie art. 119 ust. 1 Konstytucji).

6. W związku z powyższym należy uznać, że art. 15 ustawy – Prawo budowlane, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw, **jest niezgodny** z art. 119 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 118 ust. 1 Konstytucji.

III. Prawidłowość przebiegu procedury legislacyjnej – brak zasięgnięcia opinii samorządu zawodowego

1. Zarzuty wnioskodawcy

Drugi z zarzutów dotyczących prawidłowości przebiegu procedury legislacyjnej związany jest z naruszeniem uprawnienia samorządu zawodowego inżynierów budownictwa do opiniowania projektów aktów normatywnych dotyczących architektury, budownictwa lub zagospodarowania przestrzennego. Uprawnienie samorządu zawodowego inżynierów budownictwa w tym względzie statuuje art. 8 pkt 11 ustawy o samorządach zawodowych.

Wnioskodawca stwierdził, że art. 8 pkt 11 ustawy o samorządach zawodowych nakłada na Sejm obowiązek przekazania samorządowi zawodowemu inżynierów budownictwa wszelkich projektów dotyczących architektury, budownictwa czy zagospodarowania przestrzennego. Obowiązek ten obejmuje również poprawki zgłoszone w toku rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm, o ile dotyczą one materii, które nie stanowiły przedmiotu normowania w pierwotnym projekcie. W tym kontekście, w ocenie wnioskodawcy, poprawka nadająca nowe brzmienie art. 15 ustawy – Prawo budowlane nie dotyczy materii objętych projektem wniesionym z inicjatywy Rady Ministrów, zaś raga dokonanych zmian jest istotna. Z tych względów poprawka ta powinna zostać przekazana samorządowi zawodowemu do zaopiniowania. Brak realizacji tego obowiązku spowodował, że organom samorządu uniemożliwiono zajęcie stanowiska w sprawie przesłanek uzyskania tytułu rzeczoznawcy budowlanego. Na tym tle wnioskodawca sformułował zarzut niezgodności art. 15 ustawy – Prawo budowlane z art. 2 w związku z art. 7

Konstytucji w związku z art. 8 pkt 11 ustawy o samorządach zawodowych wskutek naruszenia trybu ustawodawczego

2. Wzorzec konstytucyjny

Zgodnie z *petitum* wniosku, wzorcem kontroli w odniesieniu do zarzutu niedopełnienia trybu opiniodawczego wnioskodawca uczynił art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji w związku z art. 8 pkt 11 ustawy o samorządach zawodowych.

Z art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego) oraz – w szczególności – z art. 7 Konstytucji (zasada legalizmu) wynika zasada związania prawem organów władzy publicznej. Nakaz działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa obejmuje wszelkie przejawy działalności tychże władz, a więc dotyczy również kompetencji związanych ze stanowieniem norm prawnych. Stąd, jeżeli przepisy prawa zawierają regulacje określające przebieg procedury prawodawczej, to stanowienie norm prawnych może następować tylko zgodnie z tą procedurą.

Jednym z możliwych etapów procedury ustawodawczej jest zasięgnięcie – zanim zostaną ustanowione normy prawne – opinii (konsultacji, stanowiska) innych podmiotów. W przypadku, gdy prawodawca zdecydował się na wprowadzenie w ramach procedury prawodawczej obowiązku zasięgnięcia opinii innych podmiotów, wówczas jego niedochowanie skutkuje (może skutkować) wadliwością ustanowionych przepisów w aspekcie proceduralnym.

Na gruncie niniejszego postępowania przepisem ustanawiającym kompetencje opiniodawcze na rzecz samorządu zawodowego inżynierów budownictwa jest art. 8 pkt 11 ustawy o samorządach zawodowych („Do zadań samorządów zawodowych należy w szczególności: [...] opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących architektury, budownictwa lub zagospodarowania przestrzennego”). W ramach samorządu inżynierów budownictwa, uprawnienie to zostało przypisane Krajowej Radzie Izby (por. art. 33 pkt 11 ustawy o samorządach zawodowych).

Wymaga podkreślenia, że w przypadku zarzutu naruszenia trybu prawodawczego, art. 2 oraz art. 7 Konstytucji nie stanowią, jako przepisy mające charakter zasad prawnych, bezpośredniego wzorca kontroli. Tryb stanowienia aktów normatywnych został uregulowany w przepisach szczegółowych (Konstytucji, ustaw, regulaminów parlamentarnych), zatem to te przepisy są rzeczywistym wzorcem

kontroli. Jednak stwierdzenie naruszenia trybu prawodawczego przez organy władzy publicznej każdorazowo może być także kwalifikowane jako działanie bezprawne, tj. naruszające zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji) czy też szerzej zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). W tej kwestii Trybunał Konstytucyjny sformułował pogląd, zgodnie z którym „[J]ednym z aspektów zasady legalizmu jest zakaz naruszeń prawa proceduralnego przez organ w toku procesu prawotwórczego” (wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06). W związku z tym „[N]aruszenie [...] elementów procedury może być zawsze rozpatrywane w kategoriach jednoczesnego naruszenia art. 7 Konstytucji”. Przy czym chodzi o „[T]e wszystkie elementy trybu ustawodawczego, które zostały uregulowane na poziomie konstytucyjnym, [...] w przepisach rangi ustawowej i w przepisach regulaminów parlamentarnych” (wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98).

W uzasadnieniu wnioskodawca nie odniósł się bliżej do zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji. Ponadto, zgodnie z *petitum*, art. 2 i art. 7 Konstytucji zostały ujęte w aspekcie niedochowania procedury konsultacyjnej, jako związkowe wzorce kontroli. W konsekwencji należy przyjąć, że w odniesieniu do analizowanego zarzutu treść obu wskazanych wzorców kontroli jest komplementarna.

3. Analiza zgodności

1. Kwestionowany przez wnioskodawcę art. 15 ustawy – Prawo budowlane określa zasady nabycia i utraty tytułu rzeczoznawcy budowlanego, przy czym o nadanie tego tytułu ubiegać się mogą w szczególności inżynierowie budownictwa. Jednocześnie, działalność z zakresu rzeczoznawstwa budowlanego stanowi – w myśl art. 12 ust. 1 pkt 7 ustawy – samodzielną funkcję techniczną w budownictwie. W konsekwencji trzeba stwierdzić, że art. 15 ustawy reguluje materie dotyczące budownictwa, a ściślej – zasad wykonywania działalności zawodowej (m.in.) przez inżynierów budownictwa. Nie może zatem budzić wątpliwości, że zagadnienia unormowane w art. 15 ustawy objęte są uprawnieniami opiniodawczymi Krajowej Rady Izby, o których mowa w art. 8 pkt 11 ustawy o samorządach zawodowych.

2. Obecne brzmienie art. 15 ustawy – Prawo budowlane zostało nadane w następstwie poprawek, które zostały wprowadzone na etapie rozpatrywania projektu ustawy zmieniającej przez podkomisję stałą Komisji Infrastruktury. Oznacza

to, że kwestia wyrażenia opinii przez Krajową Radę Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa w odniesieniu do zmian wprowadzonych w art. 15 ustawy aktualizuje się na tym etapie postępowania legislacyjnego, zaś realizacja uprawnień opiniodawczych przysługujących samorządowi zawodowemu inżynierów budownictwa powinna być oceniana przy uwzględnieniu – przede wszystkim – przebiegu prac tej podkomisji oraz Komisji Infrastruktury.

Jak wskazano wyżej, z przebiegu posiedzenia podkomisji wynika w sposób niebudzący wątpliwości, że propozycja wprowadzenia zmian w kwestii warunków uzyskania i utraty tytułu rzeczoznawcy budowlanego została zgłoszona przez Krajową Radę Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa (por. pkt III.3.2 stanowiska). Konfrontując powyższą okoliczność z zarzutem sformułowanym przez wnioskodawcę należy przyjąć, że pozostaje on całkowicie bezpodstawny. W przypadku, gdy wniosek o dokonanie określonych zmian w przepisach ustawy został złożony na piśmie i stosownie uzasadniony przez Krajową Radę za absurdalne należy uznać twierdzenie wnioskodawcy, że jego przyjęcie (czy nawet tylko poddanie pod obrady) wymaga dodatkowo zasięgnięcia opinii tejże Krajowej Rady.

Istotą procedur opiniodawczo-konsultacyjnych jest umożliwienie określonemu podmiotowi (zainteresowanemu środowisku) wyrażenia, w trakcie prac legislacyjnych, merytorycznego stanowiska co do rozwiązań przyjmowanych w projektowanych przepisach. Podmioty takie mogą również formułować określone wnioski legislacyjne, jednak ich rozpatrzenie i ewentualne uwzględnienie (co zawsze wymaga przejęcia stosownej poprawki przez posła) pozostaje w gestii posłów (komisji, podkomisji). W sytuacji, gdy wniosek w przedmiocie dokonania zmiany pochodzi od określonego podmiotu trudno znaleźć uzasadnienie dla poglądu, że wystąpienie z takim wnioskiem nie dezaktualizuje ustawowych uprawnień opiniodawczych tegoż podmiotu. Skoro bowiem podmiot ten wystąpił z określoną propozycją legislacyjną, to należy przyjąć, iż akt ten zawiera w sobie jednocześnie opinię (pozytywną) dotyczącą wprowadzenia poprawek w tym zakresie, jak i wolę jego przyjęcia. Istotnym pozostaje przy tym, że w postępowaniu ustawodawczym dotyczącym ustawy zmieniającej, posłowie wprowadzili do art. 15 ustawy – Prawo budowlane zmiany w brzmieniu *in extenso* zaproponowanym przez Krajową Radę.

Jedynie w charakterze uzupełnienia przytoczyć wypada wypowiedzi posłów wygłoszone w trakcie drugiego czytania projektu ustawy zmieniającej, które bezsprzecznie dowodzą, iż zmiana art. 15 ustawy – Prawo budowlane nastąpiła

z inicjatywy i w porozumieniu z samorządem zawodowym inżynierów budownictwa. Przedstawiając sprawozdanie Komisji Infrastruktury w trakcie drugiego czytania poseł-sprawozdawca stwierdził, iż: „[P]rojekt ustawy zawiera wszystkie propozycje przedłożone przez rząd, ale został też uzupełniony w trakcie prac komisji. Jak już wcześniej powiedziałem, propozycje te zostały wprowadzone za pełną akceptacją strony rządowej i zainteresowanych środowisk budowlanych. [...] W porozumieniu z rządem oraz izbami samorządu zawodowego proponuje się zmiany przepisów dotyczących nabywania uprawnień budowlanych i tytułu rzeczoznawcy budowlanego” (wypowiedź posła Z. Janowskiego, sprawozdanie stenograficzne z 105. posiedzenia Sejmu w dniu 15 czerwca 2005 r., s. 86-87). W dyskusji podkreślano, że wprowadzone zmiany zostały dokonane z pełną aprobatą zainteresowanych środowisk – „Propozycje nowelizacji, zwłaszcza art. 14 i 15 Prawa budowlanego, zostały wypracowane w trakcie prac Komisji Infrastruktury przy pomocy izb samorządu zawodowego inżynierów budownictwa oraz architektów, jak również przy rzeczowym i rzetelnym stanowisku przedstawicieli rządu. Dotyczy ono wykształcenia i wymiaru praktyki zawodowej osób ubiegających się o nadanie uprawnień budowlanych oraz nadawania, a także pozbawiania tytułu rzeczoznawcy” (wypowiedź posła J. Polaczka, sprawozdanie stenograficzne z 105. posiedzenia Sejmu w dniu 15 czerwca 2005 r., s. 90).

3. Przedstawione okoliczności jednoznacznie potwierdzają bezpodstawność twierdzenia wnioskodawcy, iż organom Izby uniemożliwiono „zajęcie stanowiska w tak ważnej sprawie, jak określenie przesłanek uzyskania tytułu rzeczoznawcy budowlanego” (wniosek, s. 6). W konsekwencji należy przyjąć, że art. 15 ustawy – Prawo budowlane, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw, **jest zgodny** z art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji w związku z art. 8 pkt 11 ustawy o samorządzie zawodowym.

4. W pkt II.1 stanowiska wskazano, że z uwagi na sformułowanie przez wnioskodawcę zarzutów dotyczących zarówno aspektów proceduralnych, jak i zgodności materialnej, kontrola konstytucyjności – w pierwszej kolejności – powinna się koncentrować na kwestiach zgodności proceduralnej. W razie ich potwierdzenia,

kontrola zgodności materialnej pozostaje, w świetle cytowanego tam orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zbędna.

Z uwagi na częściowe potwierdzenie zarzutów proceduralnych w zakresie niezgodności art. 15 ustawy – Prawo budowlane z Konstytucją, w pozostałym zakresie postępowanie powinno **podlegać umorzeniu** ze względu na zbędność wydania orzeczenia, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

MARSZAŁEK SEJMU

Grzegorz Schetyna

