

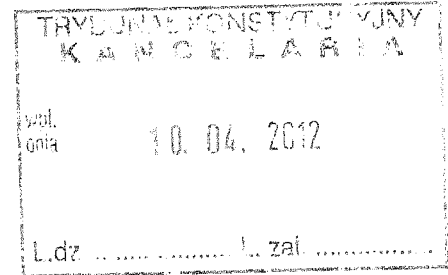


Rzeczpospolita Polska
PROKURATOR GENERALNY

PG VIII TK 56/11

K 18/11

Warszawa, dnia 5 kwietnia 2012 r.



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa o zbadanie zgodności:

„1) art. 15 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm.) z

- a) art. 119 ust. 1 i 2 w zw. z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) art. 2 w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 8 pkt 11 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42, ze zm.),
- c) art. 65 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- d) art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) art. 15 w zw. z art. 91 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm.) z art. 42 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

3) art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm.) z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 61 ust. 1 (przepis ten wskazano omyłkowo – przyp. wł.) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”

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

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) przepis art. 15 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tekst jednolity - 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 2 w związku z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) przepis art. 15 ustawy powołanej w pkt 1, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą powołaną w pkt 1, jest zgodny z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie obejmującym obowiązek Sejmu RP zasięgnięcia opinii samorządu zawodowego, o którym mowa w art. 8 pkt 11 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42 ze zm.);
- 3) przepisy art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. c i d oraz art. 15 ust. 3 ustawy powołanej w pkt 1, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą powołaną w pkt 1, są zgodne z art. 65 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) przepis art. 15 ust. 4 w związku z art. 15 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy powołanej w pkt 1, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą powołaną w pkt 1, w zakresie, w jakim odnosi się do rzeczoznawcy budowlanego nieposiadającego uprawnień budowlanych, jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 5) przepisy art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. c i d oraz art. 15 ust. 3 w związku z art. 91 ust. 1 pkt 2 ustawy powołanej w pkt 1, w brzmieniu nadanym

- przez ustawę zmieniającą powołaną w pkt 1, są zgodne z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 6) przepis art. 15 ust. 3 ustawy powołanej w pkt 1, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą powołaną w pkt 1, w zakresie zawartego odwołania do ust. 1 pkt 2 lit. a i b, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 65 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 7) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Uzasadnienie

Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa z dnia 20 maja 2011 r., w którym Wnioskodawca zwrócił się, między innymi, o uznanie, iż przepis art. 15 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tekst jednolity - Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.) [dalej: ustawa - Prawo budowlane], 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) [dalej: ustawa zmieniająca], jest niezgodny ze wskazanymi w *petitum* wzorcami konstytucyjnej kontroli oraz z art. 8 pkt 11 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42 ze zm.) [dalej: ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r.].

W ocenie Wnioskodawcy, art. 15 ustawy - Prawo budowlane, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą, w pierwszym rzędzie narusza art. 119 ust. 1 i 2 oraz art. 118 ust. 1 Konstytucji przez niedochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu zmieniającego.

Wnioskodawca wskazał ponadto na niezgodność powołanego przepisu z art. 2, art. 7, art. 17 ust. 1, art. 32 ust. 1 i art. 65 ust. 1 Konstytucji, a także na niezgodność art. 15 w związku z art. 91 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo budowlane z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Zarzuty Wnioskodawcy dotyczą zatem dwóch kwestii: zgodności proceduralnej (zachowania trybu uchwalania przepisów prawa przez Sejm) oraz zgodności materialnej.

Odnosnie pierwszej grupy zarzutów, Wnioskodawca podniósł, że w toku uchwalania ustawy zmieniającej doszło do przekroczenia dopuszczalnego przez art. 119 ust. 2 Konstytucji zakresu poprawek do projektu ustawy.

Wnioskodawca odtworzył przebieg prac ustawodawczych nad ustawą zmieniającą i wykazał, że art. 15, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej, nie został objęty pierwszym czytaniem projektu ustawy zmieniającej i wprowadzono go w wyniku przyjęcia poprawki zgłoszonej pomiędzy I a II czytaniem.

Dalej Wnioskodawca stwierdził, że poprawka dotycząca art. 15 ustawy - Prawo budowlane, „która polegała na nadaniu nowego brzmienia temu przepisowi nie pozostaje w jakimkolwiek związku z zakresem przedmiotowym rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz zmianie niektórych innych ustaw. Przedmiotowy artykuł, tak w brzmieniu obecnym, jak i dotychczasowym, określa wymogi uzyskania tytułu rzeczoznawcy budowlanego. Z całą pewnością zamiar zniesienia obowiązku uzyskania przez inwestorów decyzji o pozwoleniu na budowę albo dokonania zgłoszenia budowy przyłączy: elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, ciepłych i telekomunikacyjnych oraz faktycznego zniesienia instytucji zespołów uzgadniania dokumentacji projektowej i powierzenie tych zadań staroście nie pozostaje w żadnym związku treściowym z koniecznością zmiany warunków uzyskania tytułu rzeczoznawcy budowlanego. Do realizacji tych zamierzeń nie jest konieczna, ani zasadna nowelizacja art. 15 ustawy -

Prawo budowlane. Trudno również przyjąć, że zmiana art. 15 w drodze omawianej poprawki jest jedynie zmianą redakcyjną <mającą na celu poprawienie czytelności niektórych przepisów ustawy>” (uzasadnienie wniosku, s. 4).

W konsekwencji, jak konkluduje Wnioskodawca, poprawka uzupełniająca projekt ustawy zmieniającej o nowe brzmienie art. 15 ustawy - Prawo budowlane nie spełnia warunków określonych w art. 119 ust. 2 Konstytucji, gdyż została przyjęta z naruszenia zasady rozpatrywania przez Sejm projektu ustawy w trzech czytaniach. Zdaniem Wnioskodawcy, doszło ponadto do naruszenia art. 118 ust. 1 Konstytucji przez to, że nowe brzmienie art. 15 ustawy - Prawo budowlane zostało nadane w trybie poprawki zamiast odrębnej inicjatywy ustawodawczej.

Dalej Wnioskodawca przekonuje, że uchwalenie art. 15 ustawy - Prawo budowlane, w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej, nastąpiło również z naruszeniem art. 8 pkt 11 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r., gdyż przepis ten na etapie jego projektowania nie został poddany procedurze opiniowania przez samorząd zawodowy inżynierów budownictwa. W ocenie Wnioskodawcy, „art. 15 (ustawy – Prawo budowlane - przyp. wł.) jest samodzielnym przepisem, nie powiązany treściowo i funkcjonalnie ze zmianami zaproponowanymi w projekcie przyjętym przez Radę Ministrów (projekt ustawy zmieniającej był inicjatywą rządową - przyp. wł.), a ranga zmian wprowadzanych jest na tyle istotna, w tak zasadniczy sposób modyfikuje pierwotne założenia projektu, że wymaga oddzielnej konsultacji z właściwymi organami Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa w trybie art. 8 pkt 11 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. Tymczasem takiego postępowania opiniodawczego nie przeprowadzono, uniemożliwiając organom Izby zajęcie stanowiska w tak ważnej sprawie, jak określenie przesłanek uzyskania tytułu rzeczoznawcy budowlanego.

W tej sytuacji za uzasadniony należy uznać zarzut niezgodności art. 15 ustawy - Prawo budowlane z art. 7 Konstytucji RP, gdyż został on uchwalony przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego przepisami prawa do jego wydania” (uzasadnienie wniosku, s. 6).

W dalszej części uzasadnienia wniosku Polska Izba Inżynierów Budownictwa sformułowała zarzuty materialnoprawne pod adresem przepisu art. 15 ustawy - Prawo budowlane, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą.

W pierwszej kolejności Wnioskodawca wskazał na niezgodność powołanego przepisu z zasadą wyrażoną w art. 65 ust. 1 Konstytucji, którą należy oceniać, jak sam stwierdził, „na tle wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP zasady określoności prawa, przyzwoitej legislacji oraz zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa. Ocena powyższa powinna obejmować trzy płaszczyzny. Z punktu widzenia zasady wolności wyboru i wykonywania zawodu określonej w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP należy po pierwsze ocenić przejrzystość przepisów określających warunki wykonywania zawodu rzeczoznawcy budowlanego, po drugie adekwatność i przejrzystość przesłanek uzyskania tytułu rzeczoznawcy budowlanego, po trzecie poprawność skonstruowania normy kompetencyjnej uprawniającej do wydawania decyzji w sprawie nadania tytułu rzeczoznawcy budowlanego” (uzasadnienie wniosku, s. 7).

Przed przejściem do dalszych rozważań merytorycznych, Wnioskodawca poczynił kilka uwag na temat samego tytułu rzeczoznawcy budowlanego i wskazał, że „na podstawie art. 12 ust. 1, 2 i 7, art. 15 ust. 4 i art. 20 ust. 2 ustawy - Prawo budowlane można formułować skrajne stanowiska, co do zakresu uprawnień budowlanych i rzeczoznawstwa budowlanego. Z tych przepisów można wywieść, że zakresy te są rozłączne albo że mogą przynajmniej w części się pokrywać. W praktyce problem ten nie miał dużego znaczenia przed wejściem w życie art. 15, w obecnym brzmieniu, gdyż wówczas

tytuł rzeczoznawcy budowlanego mogły uzyskać wyłącznie osoby posiadające uprawnienia budowlane. Obecnie tytuł ten mogą uzyskać również osoby nie posiadające takich uprawnień.

W ustawie - Prawo budowlane nie tylko nie wskazano czynności, do wykonywania których upoważnia tytuł rzeczoznawcy budowlanego, a także nie określono zakresu przedmiotowego rzeczoznawstwa. W art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. c i d posłużono się takimi pojęciami jak <praktyka w zakresie objętym rzeczoznawstwem>, <znaczący dorobek praktyczny w zakresie objętym rzeczoznawstwem>, nie definiując w jakikolwiek sposób zakresu objętego rzeczoznawstwem. Jednocześnie w art. 12 ust. 2 przewidziano, że zakres rzeczoznawstwa określi organ w decyzji o nadaniu tytułu rzeczoznawcy budowlanego” (uzasadnienie wniosku, s. 9).

Oceniając zgodność ustawowych warunków uzyskania statusu rzeczoznawcy budowlanego ze standardami konstytucyjnymi, Wnioskodawca stwierdził, że „z punktu widzenia zasad określoności przepisów prawa i przyzwoitej legislacji (ich określenie - przyp. wł.) jest niewłaściwe. Decyzja administracyjna kreuje bowiem normy indywidualno - konkretne, które są odbiciem norm generalnych i abstrakcyjnych wyartykułowanych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, stanowiących materialno - prawną podstawę decyzji. Normy postępowania wskazane w decyzji, stanowiące jednocześnie jej rozstrzygnięcie, mają zatem charakter wtórny, można by rzec pochodny w stosunku do norm zawartych w przepisach prawa. Jeśli przez zakres rzeczoznawstwa należy rozumieć zarówno czynności, jak i ich przedmiot, to indywidualizacja tego zakresu w decyzji jest możliwa wtedy, gdy czynności te i ich zakres zostały określone w normie generalnej i abstrakcyjnej. W powyższej sprawie sytuacja taka nie zachodzi, a określenie tego zakresu ustawodawca pozostawił w gestii organu orzekającego, nie wiążąc go żadnymi obiektywnymi kryteriami” (tamże).

Powyższa analiza w sposób – jak podkreślił Wnioskodawca - bezsporny wskazuje, że „w art. 15 ustawy - Prawo budowlane ustanowiono tytuł rzeczoznawcy budowlanego nie określając zakresu uprawnień jakie się wiążą z jego nadaniem. Nie określono zatem podstawowych warunków wykonywania zawodu rzeczoznawcy budowlanego, a warunek określony w art. 15 ust. 4 ma jedynie formalny charakter, nie rozstrzygający o stronie materialnej. W istocie rzeczy warunki wykonywania zawodu, zakres wykonywania rzeczoznawstwa w aspekcie materialnym pozostawiono całkowicie w gestii organu”, który to stan prawny „należy ocenić negatywnie z punktu widzenia zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasady określoności prawa wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP oraz zasady wolności wyboru i wykonywania zawodu określonej w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP” (tamże).

Rozważając zgodność art. 15 ustawy – Prawo budowlane z art. 65 ust. 1 Konstytucji na tle zasady określoności prawa, Wnioskodawca stwierdził, że „[u]stawodawca regulując kwestie związane z tytułem rzeczoznawcy budowlanego winien ustalić granice, w jakich organy władzy publicznej mogą rozstrzygać w drodze decyzji administracyjnej o zakresie rzeczoznawstwa. Nie określając tych granic, pozostawiając te kwestie do decyzji organu, stworzył nazbyt szerokie ramy dla działalności orzeczniczej, pozostawiając organom stosującym art. 15 ustawy - Prawo budowlane zbyt dużą, wręcz nieograniczoną swobodę orzekania w tym względzie” oraz sprecyzował, że „[u] podstaw zarzutu niezgodności art. 15 ustawy - Prawo budowlane, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 163, poz. 1364), z art. 2 w związku z art. 65 ust. 1 Konstytucji RP legło przekonanie wnioskodawcy, że o ile ustawodawca ma swobodę w regulowaniu określonych zawodów, to decydując się na takie rozwiązanie powinien status takiego zawodu uregulować kompleksowo i w żadnym wypadku nie może pozostawiać poza regulacją ustawową takich zagadnień jak zakres przedmiotowy wykonywania

zawodu regulowanego, z czym mamy do czynienia w niniejszej sprawie” (uzasadnienie wniosku, s. 10).

Wnioskodawca dodał, że „osoby ubiegające się o uzyskanie tytułu rzeczoznawcy budowlanego nie są w stanie na podstawie art. 15 ustawy - Prawo budowlane ocenić w sposób racjonalny, czy trud włożony w uzyskanie tego tytułu jest adekwatny do potencjalnych korzyści jakie są z nim związane. Nie są bowiem w stanie określić zakresu uprawnień związanych z tytułem. W istocie rzeczy iluzoryczna jest możliwość wyboru takiego zawodu, którego status jest niedookreślony. Zasada wolności wyboru musi implikować w sobie również przejrzystość konsekwencji, w tym także zakresu uprawnień, jakie z tym zawodem się wiążą. Zasada ta jest zatem nierozzerwalnie związana ze świadomością skutków prawnych jakie prawo wiąże z określonym zawodem” (tamże).

W dalszej kolejności Wnioskodawca przeprowadził test przejrzystości i adekwatności określonych w art. 15 ustawy – prawo budowlane przesłanek nadania tytułu rzeczoznawcy budowlanego.

Na wstępie Wnioskodawca zwrócił uwagę na trudności związane z interpretacją przesłanek uzyskania uprawnień rzeczoznawcy budowlanego, przewidzianych w ust. 1 pkt 2 lit. c i d powołanego przepisu, a także w jego ust. 3, wskazując, że wynikają one z braku „przepisów określających zakres rzeczoznawstwa budowlanego”. Wnioskodawca stwierdził, że „[d]odatkovym utrudnieniem jest również brak przepisów, które wskazywałyby, na czym ma polegać praktyka i jakie spełniać kryteria. Dla porównania, w przypadku praktyki zawodowej wymaganej do uzyskania uprawnień budowlanych warunki odbycia praktyki zostały określone w art. 14 ust. 4 ustawy – Prawo budowlane, zgodnie z którym <Warunkiem zaliczenia praktyki zawodowej jest praca polegająca na bezpośrednim uczestnictwie w pracach projektowych albo na pełnieniu funkcji technicznej na budowie pod kierownictwem osoby posiadającej odpowiednie uprawnienia budowlane, a w przypadku odbywania

praktyki za granicą pod kierunkiem osoby posiadającej uprawnienia odpowiednie w danym kraju.>. Analogicznego przepisu w odniesieniu do praktyki określonej w art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy - Prawo budowlane nie ma” (uzasadnienie wniosku, s. 11).

Tymczasem, jak kontynuuje Wnioskodawca, w rozumieniu przepisu art. 15 ust. 3 ustawy - Prawo budowlane, „za osobę posiadającą szczególną wiedzę i doświadczenie nie objęte uprawnieniami budowlanymi można uznać np. prawnika specjalistę z zakresu prawa budowlanego, mimo że jego wiedza nie jest weryfikowana” (tamże).

Zdaniem Wnioskodawcy, określone w art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. c i d oraz ust. 3 ustawy - Prawo budowlane przesłanki uzyskania tytułu rzeczoznawcy budowlanego nie spełniają też wymogu adekwatności.

W tej części wywodów Wnioskodawca stwierdził, że „adekwatność przesłanek kwalifikujących do danego zawodu jest funkcją celu jaki ustawodawca chce osiągnąć poprzez jego reglamentację. Niewątpliwie ustawodawca regulując ustawowo zawód rzeczoznawcy budowlanego miał na uwadze interes publiczny, przejawiający się koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa publicznego w dziedzinie budownictwa, minimalizowania ryzyka katastrof budowlanych, co ma bezpośredni wpływ na ochronę mienia, zdrowia, a także życia obywateli. Konsekwencją takich założeń jest poddanie szeroko pojętej dziedziny budownictwa wysoko wykwalifikowanej kadrze profesjonalistów. Potwierdzeniem tych kwalifikacji są właśnie uprawnienia budowlane i tytuł rzeczoznawcy budowlanego. Posiadanie takiego tytułu ma stanowić gwarancje należytego poziomu usług świadczonych przez rzeczoznawców budowlanych, kwalifikacje te powinny zatem dawać rękojmię ochrony konsumentów oraz bezpieczeństwa publicznego w dziedzinie budownictwa. W tym znaczeniu szczególne zastrzeżenia musi zatem budzić możliwość odbycia praktyki określonej w art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. c bez należytego dozoru rzeczoznawcy budowlanego, zwłaszcza że umiejętności

nabyte w jej trakcie nie podlegają weryfikacji, np. w drodze egzaminu. Praktyka taka nie daje należytej rękojmi, jest nieadekwatna do w/w celu” (uzasadnienie wniosku, s. 12).

Jeszcze większe wątpliwości budzą, w przekonaniu Wnioskodawcy, wymogi określone w art. 15 ust. 3 ustawy - Prawo budowlane, gdzie dopuszczono możliwość nadania tytułu osobie, która nie posiada tytułu zawodowego inżyniera i uprawnień budowlanych, ale posiada szczególną wiedzę i doświadczenie zawodowe w zakresie nieobjętym uprawnieniami budowlanymi.

Następnie Wnioskodawca wskazał cel regulacji, dotyczących zawodu rzeczoznawcy budowlanego, i z tej perspektywy zwrócił uwagę „na te obszary budownictwa, które bezpośrednio wiążą się z bezpieczeństwem obiektów budowlanych. Generalnie chodzi tu o cztery etapy: projektowanie, wykonawstwo, wytwarzanie konstrukcyjnych elementów budowlanych, użytkowanie i utrzymanie obiektów budowlanych, ściślej rzecz ujmując błędy popełnione właśnie na tych etapach są najczęstszym źródłem zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego w dziedzinie budownictwa. Nie trudno zauważyć, że etap pierwszy jest ściśle powiązany z samodzielną funkcją techniczną określoną w art. 12 ust. 1 pkt 1, etap 2 z samodzielną funkcją określoną w art. 12 ust. 1 pkt 2 i 4, etap 3 z funkcją, o której mowa w art. 12 ust. 1 pkt 3, a etap 4 z funkcją wskazaną w ust. 1 pkt 5 tego artykułu. Zapewnienie należytego bezpieczeństwa w dziedzinie budownictwa treściowo i funkcjonalnie łączy się z uprawnieniami budowlanymi. Jeśli w/w cel ma być spełniony, zawód rzeczoznawcy musi więc także bazować na doświadczeniu uzyskanym podczas wykonywania uprawnień budowlanych, co wcale nie oznacza, że musi być tożsamy z uprawnieniami budowlanymi. Niemniej do zawodu rzeczoznawcy budowlanego, ze względu na konieczność zapewnienia należytego poziomu bezpieczeństwa w dziedzinie budownictwa, można dojść tylko poprzez długoletnie wykonywanie uprawnień budowlanych. Szczególna

wiedza i doświadczenie uzyskane w zakresie nie objętym uprawnieniami budowlanymi są, z punktu widzenia celu, jaki przyświecał ustawodawcy, nieprzydatne, a na pewno niewystarczające. Powyższy problem można najlepiej zobrazować, odwołując się ponownie do art. 20 ust. 2 ustawy - Prawo budowlane, zgodnie z którym <Projektant ma obowiązek zapewnić sprawdzenie projektu architektoniczno-budowlanego pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności lub rzeczoznawcę budowlanego.>. W jakim zakresie rzeczoznawca budowlany, który nie posiada uprawnień budowlanych i tytułu inżyniera budowlanego, ale posiada szczególną wiedzę i doświadczenie w zakresie nieobjętym uprawnieniami budowlanymi, ma sprawdzić projekt? Już sam termin <sprawdza> oznacza czynność wtórną, kontrolującą poprawność działań innego podmiotu. Zakresu sprawdzania projektu przez taką osobę nie sposób wskazać, ani tym bardziej określić wpływu na bezpieczeństwo projektowanego obiektu. Nie można bowiem przyjąć, że rzeczoznawca budowlany posiadający doświadczenie w zakresie nie objętym uprawnieniami budowlanymi będzie sprawdzał pracę projektanta, nie mając w projektowaniu żadnego doświadczenia. Warto zwrócić uwagę, że w art. 20 ust. 2 użyto kwantyfikatora „lub”, w takiej sytuacji sprawdzenie projektu przez rzeczoznawcę budowlanego bez uprawnień budowlanych zwalnia projektanta z obowiązku sprawdzenia projektu przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń” (uzasadnienie wniosku, s. 12-13).

W konkluzji przedstawionych wywodów Wnioskodawca stwierdził, że „[w]ymogi określone w art. 15 ust. 3 ustawy - Prawo budowlane są pozamerytoryczne, nieadekwatne do celu stworzenia zawodu rzeczoznawcy budowlanego, nie gwarantują należytego bezpieczeństwa w dziedzinie budownictwa i w związku z tym nie chronią w dostateczny sposób interesów odbiorców usług świadczonych przez osobę posiadającą tytuł rzeczoznawcy

budowlanego nadany w trybie art. 15 ust. 3 ustawy - Prawo budowlane” (uzasadnienie wniosku, s. 13).

Zdaniem Wnioskodawcy, niedookreśloność art. 15 ustawy - Prawo budowlane przejawia się także w wadliwym skonstruowaniu normy kompetencyjnej upoważniającej do wydawania tytułu rzeczoznawcy budowlanego osobom spełniającym przesłanki określone w ust. 3 tego przepisu. Art. 15 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane, podobnie jak art. 15 ust. 2 tej ustawy, nie wskazuje bowiem, w ocenie Wnioskodawcy, konkretnych organów samorządu zawodowego, właściwych do nadawania tytułu rzeczoznawcy i w zakresie użytego zwrotu „właściwy organ samorządu zawodowego” odsyła do innych przepisów. Biorąc pod uwagę treść obu przepisów (art. 15 ust. 2 i 3 ustawy - Prawo budowlane) Wnioskodawca wyraził wątpliwość, „czy organ samorządu zawodowego wskazany w ust. 3 jest tym samym organem, o którym mowa w ust. 2”.

Według Wnioskodawcy, kompetencji Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej do wydawania decyzji administracyjnych w sprawie nadawania tytułu rzeczoznawcy określonego w art. 15 ust. 3 ustawy - Prawo budowlane nie można wyprowadzać z przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. W tym zakresie Wnioskodawca stwierdził, że „[w]prawdzie przepis art. 8 pkt 4 tej ustawy (ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. – przyp. wł.) zawiera otwarty katalog zadań samorządu zawodowego, nie daje on jednak podstaw do samodzielnego i samoistnego rozszerzania kompetencji władczych Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa. Na podstawie w/w przepisów organy samorządu zawodowego mogą co prawda rozszerzyć katalog swoich zadań, ale dotyczy to jedynie działań o charakterze nie władczym. Przyjęcie innej wykładni tych przepisów w sposób oczywisty narusza zakaz domniemywania kompetencji władczych i zakaz dokonywania interpretacji rozszerzającej, opartej m.in. na wykładni celowościowej i systemowej, takich przepisów. Przyjęcie, iż na podstawie art. 8 pkt 4 ustawy z dnia 15 grudnia

2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów Krajowa Komisja Kwalifikacyjna jest organem właściwym rzeczowo do nadawania tytułu rzeczoznawcy określonego w art. 15 ust. 3 ustawy - Prawo budowlane jest niedopuszczalne” (uzasadnienie wniosku, s. 14-15).

Jednocześnie Wnioskodawca zwrócił uwagę, że ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. „przewiduje na szczeblu okręgowym sześć odrębnych organów samorządu zawodowego inżynierów budownictwa i tyleż samo na szczeblu krajowym. Art. 8 tej ustawy mówi ogólnie o zadaniach samorządu zawodowego, nie przypisując tych zadań poszczególnym organom. Jest to więc jedynie przepis zadaniowy, który nie może być utożsamiany z przepisem kompetencyjnym. Szczegółowy zakres zadań poszczególnych organów samorządu zawodowego na szczeblu okręgowym i krajowym określają dalsze przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów. Żaden z nich nie upoważnia organów samorządu zawodowego - wymienionych enumeratywnie w art. 14 i 28 tej ustawy - do nadawania tytułu rzeczoznawcy określonego w art. 15 ust. 3 ustawy - Prawo budowlane. Art. 36 pkt 3 przewiduje jedynie, że Krajowa Komisja Kwalifikacyjna w szczególności: wydaje decyzje w sprawie nadania tytułu rzeczoznawcy budowlanego, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy - Prawo budowlane. Omawiany przepis nie odsyła do art. 15 ust. 3 ustawy - Prawo budowlane. Nie ulega zaś wątpliwości, że w ust. 2 art. 15 ustawy - Prawo budowlane chodzi jedynie o tytuł rzeczoznawcy budowlanego nadany w drodze decyzji osobom spełniającym wszystkie warunki z ust. 1 tego artykułu. Wobec takiej redakcji art. 36 pkt 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, przyjęcie tezy, że Krajowa Komisja Kwalifikacyjna wydaje decyzję także w sprawie nadania tytułu rzeczoznawcy określonego w art. 15 ust. 3 ustawy - Prawo budowlane mogłoby nastąpić jedynie na zasadzie analogii,

wykładni rozszerzającej tego przepisu lub wręcz domniemania takiej kompetencji. Takie rozumienie tego przepisu z wyżej omówionych względów jest niedopuszczalne. W omawianym przypadku ustawodawca w sposób nieprecyzyjny posłużył się techniką odesłań, naruszając tym samym zasadę przyzwoitej legislacji i określoności prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP” (uzasadnienie wniosku, s. 15).

W dalszej części uzasadnienia wniosku Polska Izba Inżynierów Budownictwa przeprowadziła test zgodności art. 15 ustawy - Prawo budowlane z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

W tym zakresie Wnioskodawca stwierdził, że „[j]ak wynika z art. 15 ust. 4 ustawy - Prawo budowlane do wykonywania czynności rzeczoznawcy budowlanego nie jest wymagany wpis na listę członków Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa. W świetle art. 15 ust. 5 ustawy - Prawo budowlane osoby wykonujące te czynności podlegają jednak nadzorowi właściwych organów Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa. Jednakże samorząd zawodowy winien sprawować pieczę nad właściwym wykonywaniem zawodu swoich członków, a osoby wykonujące czynności rzeczoznawcy budowlanego - w myśl art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów - nie są zrzeszone w izbie inżynierów budownictwa. W tej sytuacji rozwiązanie przyjęte w art. 15 ust. 5 ustawy - Prawo budowlane, sprawowanie przez samorząd zawodowy pieczy nad osobami wykonującymi zawód zaufania publicznego, które nie są jego członkami, jest niedopuszczalne w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji RP” (uzasadnienie wniosku, s. 15).

Przechodząc następnie do oceny zgodności art. 15 w związku z art. 91 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo budowlane z art. 42 ust. 1 Konstytucji w związku z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa, Wnioskodawca stwierdził, że doskonały punkt wyjścia do takiej oceny stanowi wykazane we

wcześniejszym fragmencie Jego wniosku niedookreślenie warunków wykonywania zawodu rzeczoznawcy budowlanego.

Zdaniem Wnioskodawcy, określenie zakresu rzeczoznawstwa w wymiarze indywidualnym w drodze decyzji (a nie w ustawie) oznacza, że wskazane w decyzji konkretne czynności i ich przedmiot „zaliczają się niejako automatycznie do samodzielnej funkcji technicznej określonej w art. 12 ust 1 pkt 7 ustawy - Prawo budowlane. W ten sposób decyzja o nadaniu tytułu rzeczoznawcy budowlanego wywołuje daleko idące skutki z punktu widzenia odpowiedzialności karnej przewidzianej w art. 91 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo budowlane, bo określony w niej indywidualny zakres rzeczoznawstwa przekształca się niejako automatycznie w zakres generalny, w tym sensie, że wszystkie osoby wykonujące te czynności bez tytułu i wpisu do rejestru podlegają odpowiedzialności karnej. W takiej sytuacji osoby nie posiadające tytułu, które są głównymi adresatami normy zawartej w art. 91 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo budowlane, nie są w stanie ocenić, czy podejmując określoną działalność nie wkraczają na teren objęty samodzielną funkcją techniczną rzeczoznawcy budowlanego. Tym samym obszar penalizacji i znamiona czynu zabronionego opisane są nie tyle w ustawie, co w decyzji administracyjnej. W rezultacie adresat normy prawnej (nie posiadający tytułu rzeczoznawcy budowlanego) zawartej w art. 91 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 7 i art. 15 ustawy - Prawo budowlane nie wie, jakie zachowanie jest prawnie zakazane, a jakie dozwolone. Mamy tu zatem do czynienia z ustawowym niedookreśleniem znamion czynu zabronionego. Pierwotną przyczyną takiego stanu jest niedookreślenie w art. 15 ustawy - Prawo budowlane zakresu uprawnień rzeczoznawcy budowlanego” (uzasadnienie wniosku, s. 16).

W końcowym fragmencie uzasadnienia wniosku Polska Izba Inżynierów Budownictwa podniosła niezgodność art. 15 ust. 3 ustawy - Prawo budowlane z art. 32 ust. 1 w związku z art. 65 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Wnioskodawcy, „[m]ożliwość nadania tytułu rzeczoznawcy budowlanego uzależniona jest od łącznego nie spełniania warunków określonych w ust. 1 pkt 2 lit. a i b. W tej sytuacji osoby, które nie spełniają tylko jednego warunku, np. posiadają tytuł inżyniera, ale nie posiadają uprawnień budowlanych, nie mają możliwości uzyskania tytułu rzeczoznawcy budowlanego. Tymczasem cechą relewantną przesądzającą o nadaniu tego tytułu na podstawie art. 15 ust. 3 jest posiadanie szczególnej wiedzy i doświadczenia w zakresie nie objętym uprawnieniami budowlanymi, odbycie 10 lat praktyki w zakresie objętym rzeczoznawstwem budowlanym oraz znaczącego dorobku praktycznego w zakresie objętym rzeczoznawstwem. Dlatego też wszystkie osoby posiadające tę cechę istotną powinny być równo traktowane jeśli chodzi o dostęp do zawodu rzeczoznawcy budowlanego. W tej sytuacji, skoro ustawodawca w ogóle dopuścił możliwość nadawania tytułu rzeczoznawcy budowlanego osobom posiadającym te cechy, to podmioty nie posiadające uprawnień budowlanych, legitymujące się tytułem inżyniera oraz szczególną wiedzą i doświadczeniem w zakresie nieobjętym uprawnieniami budowlanymi oraz praktyką i znaczącym dorobkiem praktycznym, o którym mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. c i d, nie mogą być pozbawione tej możliwości” (uzasadnienie wniosku, s. 16-17).

Przechodząc do oceny zgodności art. 15 ustawy – Prawo budowlane ze wskazanymi przez Wnioskodawcę wzorcami konstytucyjnej kontroli w pierwszym rzędzie należy rozważyć zarzuty o charakterze proceduralnym, dotyczące niezachowania trybu uchwalania powołanego przepisu przez Sejm.

Art. 15 ustawy - Prawo budowlane ma następujące brzmienie:

„Art. 15. 1 . Rzeczoznawcą budowlanym może być osoba, która:

- 1) korzysta w pełni z praw publicznych;
- 2) posiada:

- a) tytuł zawodowy magistra inżyniera, magistra inżyniera architekta, inżyniera lub inżyniera architekta,
- b) uprawnienia budowlane bez ograniczeń,
- c) co najmniej 10 lat praktyki w zakresie objętym rzeczoznawstwem,
- d) znaczący dorobek praktyczny w zakresie objętym rzeczoznawstwem.

2. Właściwy organ samorządu zawodowego, na wniosek zainteresowanego, orzeka, w drodze decyzji, o nadaniu tytułu rzeczoznawcy budowlanego, określając zakres rzeczoznawstwa.

3. Właściwy organ samorządu zawodowego może również nadać tytuł rzeczoznawcy osobie, która nie spełnia warunku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2 lit. a i b, ale posiada szczególną wiedzę i doświadczenie w zakresie nieobjętym uprawnieniami budowlanymi.

4. Podstawę do podjęcia czynności rzeczoznawcy budowlanego stanowi dokonanie wpisu, w drodze decyzji, do centralnego rejestru rzeczoznawców budowlanych.

5. Właściwy organ samorządu zawodowego orzeka, w drodze decyzji, o pozbawieniu tytułu rzeczoznawcy budowlanego na wniosek rzeczoznawcy lub w razie:

- 1) pozbawienia praw publicznych;
- 2) ukarania z tytułu odpowiedzialności zawodowej;
- 3) nienależytego wykonywania czynności rzeczoznawcy budowlanego.

6. Właściwy organ samorządu zawodowego przesyła ostateczną decyzję o pozbawieniu tytułu rzeczoznawcy budowlanego do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

7. Skreślenie z centralnego rejestru rzeczoznawców budowlanych następuje:

- 1) na podstawie ostatecznej decyzji o pozbawieniu tytułu rzeczoznawcy budowlanego;
- 2) w razie śmierci rzeczoznawcy.”.

Brzmienie tego przepisu zostało ustalone przez art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej, której projekt, jako inicjatywa rządowa, wpłynął do Sejmu w dniu 30 listopada 2004 r. (Sejm IV kadencji, druk nr 3529).

W brzmieniu przedłożonym przez Radę Ministrów projekt ustawy zmieniającej nie zawierał zmian w obrębie art. 15 ustawy - Prawo budowlane.

Projekt obejmował swoim zakresem „trzy podstawowe grupy zmian, w tym zmiany:

1) wprowadzające znaczne ułatwienia dla inwestorów dotyczące:

a) zniesienia obowiązku uzyskania przez inwestora decyzji o pozwoleniu na budowę albo dokonania zgłoszenia budowy przyłączy: elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, ciepłych i telekomunikacyjnych, co spowodowało konieczność dokonania odpowiednich zmian także w ustawach - Prawo energetyczne oraz o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Pozostawiono przy tym możliwość, w zależności od decyzji inwestora, realizacji przyłączy w oparciu o dotychczasową procedurę (zgłoszenie albo pozwolenie na budowę),

b) faktycznego zniesienia instytucji zespołów uzgadniania dokumentacji projektowej, których zadania wyłącznie w zakresie koordynacji usytuowania projektowanych sieci będzie wykonywał starosta przy pomocy geodety powiatowego (zmiany w ustawie - Prawo geodezyjne i kartograficzne),

2) doprecyzowujące przepisy ustawy o drogach publicznych, w zakresie m. in. wykonywania zjazdów z dróg oraz innych obiektów sytuowanych w pasie drogowym, oraz

3) zmiany redakcyjne, mające na celu poprawienie czytelności niektórych przepisów ustawy” (projekt ustawy zmieniającej, Sejm IV kadencji, druk nr 3529, s. 13).

Pierwsze czytanie projektu odbyło się w dniu 5 stycznia 2005 r. na posiedzeniu Komisji Infrastruktury (*vide* – opis przebiegu procesu legislacyjnego dla rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 3529 [w:] <http://orka.sejm.gov.pl>).

Obecny na posiedzeniu Komisji Infrastruktury w dniu 5 stycznia 2005 r. i prezentujący główne założenia projektu ustawy zmieniającej przedstawiciel Rządu – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury potwierdził intencję wprowadzenia tylko tych zmian, które zostały zawarte w przedłożeniu rządowym (*vide* – biuletyn numer 4046/IV z posiedzenia [nr 246] Komisji Infrastruktury z dnia 5 stycznia 2005 r.).

Na posiedzeniu Komisji Infrastruktury w dniu 5 stycznia 2005 r. projekt ustawy zmieniającej skierowano do podkomisji stałej do spraw budownictwa oraz gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej (dalej: podkomisja stała), gdzie na posiedzeniach w dniach: 19 i 21 stycznia 2005 r. projekt rozpatrzono i przyjęto sprawozdanie podkomisji (*vide* - opis przebiegu procesu legislacyjnego dla rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 3529, op. cit.).

W „Sprawozdaniu podkomisji stałej ds. budownictwa oraz gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 3529)” z dnia 21 stycznia 2005 r., do przedłożenia rządowego dodano, między innymi, zmianę w art. 15 ustawy - Prawo budowlane (art. 1, zmiana nr 4), nadając temu przepisowi następujące brzmienie:

„Art. 15. 1. Rzeczoznawcą budowlanym może być osoba, która:

- 1) korzysta w pełni z praw publicznych;
- 2) posiada:
 - a) tytuł zawodowy magistra inżyniera, inżyniera lub magistra,
 - b) co najmniej 10 lat praktyki w zakresie objętym rzeczoznawstwem,

c) znaczący dorobek praktyczny w zakresie objętym rzeczoznawstwem.

2. Właściwy organ samorządu zawodowego na wniosek zainteresowanego, orzeka, w drodze decyzji, o nadaniu tytułu rzeczoznawcy budowlanego, określając zakres rzeczoznawstwa.

3. Podstawę do podjęcia czynności rzeczoznawcy budowlanego stanowi dokonanie wpisu, w drodze decyzji, do centralnego rejestru rzeczoznawców budowlanych.

4. Właściwy organ samorządu zawodowego orzeka, w drodze decyzji, o pozbawieniu tytułu rzeczoznawcy budowlanego na wniosek rzeczoznawcy lub w razie:

- 1) pozbawienia praw publicznych;
- 2) ukarania z tytułu odpowiedzialności zawodowej;
- 3) nienależytego wykonywania czynności rzeczoznawcy budowlanego.

Właściwy organ samorządu zawodowego przesyła ostateczną decyzję o pozbawieniu tytułu rzeczoznawcy budowlanego do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

5. Skreślenie z centralnego rejestru rzeczoznawców budowlanych następuje:

- 1) na podstawie ostatecznej decyzji o pozbawieniu tytułu rzeczoznawcy budowlanego;
- 2) w razie śmierci rzeczoznawcy.”.

Nad sprawozdaniem podkomisji stałej z dnia 21 stycznia 2005 r. Komisja Infrastruktury obradowała na posiedzeniu w dniu 16 lutego 2005 r., w którym brali udział, między innymi, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, przedstawiciel Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa oraz przedstawiciel Izby Projektowania Architektonicznego.

W trakcie posiedzenia Komisji Infrastruktury jej przewodniczący, przechodząc do rozpatrzenia zmiany nr 4 w art. 1 sprawozdania podkomisji stałej, stwierdził, że „[w] art. 15 jest propozycja nowego brzmienia art. 15. Przepis ten mówi o tym, kto może zostać rzeczoznawcą budowlanym. Czy do tej

propozycji są jakieś uwagi? Nie ma uwag. Stwierdzam, że wobec braku sprzeciwu Komisja przyjęła zmianę nr 4” (*vide* – biuletyn numer 4197/IV z posiedzenia [nr 255] Komisji Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r., s. 3).

Wobec licznie zgłaszanych na posiedzeniu Komisji Infrastruktury w dniu 16 lutego 2005 r. poprawek do tekstu sprawozdania podkomisji stałej (poprawki nie dotyczyły art. 15 ustawy – Prawo budowlane) Komisja ta skierowała sprawozdanie ponownie do podkomisji stałej.

W drugim sprawozdaniu podkomisji stałej, z dnia 20 maja 2005 r., przyjęto propozycję następującego nowego brzmienia art. 15 ustawy – Prawo budowlane:

„Art. 15. 1. Rzeczoznawcą budowlanym może być osoba, która:

1) korzysta w pełni z praw publicznych;

2) posiada:

a) tytuł zawodowy magistra inżyniera lub inżyniera,

b) uprawnienia budowlane bez ograniczeń (podkr. wł.),

c) co najmniej 10 lat praktyki w zakresie objętym rzeczoznawstwem,

d) znaczący dorobek praktyczny w zakresie objętym rzeczoznawstwem.

2. Właściwy organ samorządu zawodowego, na wniosek zainteresowanego, orzeka, w drodze decyzji, o nadaniu tytułu rzeczoznawcy budowlanego, określając zakres rzeczoznawstwa.

3. Właściwy organ samorządu zawodowego może również nadać tytuł rzeczoznawcy osobie, która nie spełnia warunku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2 lit. a i b, ale posiada szczególną wiedzę i doświadczenie w zakresie nieobjętym uprawnieniami budowlanymi (podkr. wł.).

4. Podstawę do podjęcia czynności rzeczoznawcy budowlanego stanowi dokonanie wpisu, w drodze decyzji, do centralnego rejestru rzeczoznawców budowlanych.

5. Właściwy organ samorządu zawodowego orzeka, w drodze decyzji, o pozbawieniu tytułu rzeczoznawcy budowlanego na wniosek rzeczoznawcy lub w razie:

- 1) pozbawienia praw publicznych;
- 2) ukarania z tytułu odpowiedzialności zawodowej;
- 3) nienależytego wykonywania czynności rzeczoznawcy budowlanego.

6. Właściwy organ samorządu zawodowego przesyła ostateczną decyzję o pozbawieniu tytułu rzeczoznawcy budowlanego do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

7. Skreślenie z centralnego rejestru rzeczoznawców budowlanych następuje:

- 1) na podstawie ostatecznej decyzji o pozbawieniu tytułu rzeczoznawcy budowlanego;
- 2) w razie śmierci rzeczoznawcy.”.

Nad sprawozdaniem podkomisji stałej z dnia 20 maja 2005 r. Komisja Infrastruktury obradowała na posiedzeniu w dniu 1 czerwca 2005 r., w którym brał udział, między innymi, wiceprezes Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego. Przedstawiciel Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa nie był obecny.

W trakcie posiedzenia Komisji Infrastruktury jej przewodniczący, przechodząc do rozpatrzenia zmiany nr 4 w art. 1 sprawozdania podkomisji stałej, stwierdził, że „[p]odkomisja proponuje nowe brzmienie art. 15. Czy są do niej uwagi lub sprzeciw? Stwierdzam, że wobec braku sprzeciwu Komisja przyjęła zmianę 4” (*vide* – biuletyn numer 4634/IV z posiedzenia [nr 285] Komisji Infrastruktury z dnia 1 czerwca 2005 r., s. 3).

Projekt ustawy zmieniającej w zakresie art. 15 ustawy – Prawo budowlane, w wersji zawartej w sprawozdaniu podkomisji stałej z dnia 20 maja 2005 r., został przyjęty przez Komisję Infrastruktury i przekazany Marszałkowi Sejmu celem rozpatrzenia, w druku sprawozdania tej Komisji z dnia 1 czerwca 2005 r., numer 4071.

„Sprawozdanie Komisji Infrastruktury o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druki nr 3529 i 4071)” Sejm IV kadencji rozpatrzył na 105. posiedzeniu w dniu 15 czerwca 2005 r. (II czytanie projektu ustawy).

Omawiając sprawozdanie Komisji Infrastruktury, poseł sprawozdawca stwierdził, między innymi, że:

- „[p]rzedstawiony dzisiaj projekt ustawy zawiera wszystkie propozycje przedłożone przez rząd, ale został też uzupełniony w trakcie prac komisji. (...) 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”;

- „[p]roponuje się (...) nowe brzmienie art. 15 Prawa budowlanego, dotyczącego rzeczoznawstwa budowlanego. Modyfikacji ulegnie tryb nadawania tytułu rzeczoznawcy, poprzez podwyższenie wymagań, m. in. uprawnienia budowlane bez ograniczeń oraz znaczący dorobek praktyczny w zakresie objętym rzeczoznawstwem. (...) Warto zauważyć, że tytuł rzeczoznawcy będzie mogła też uzyskać osoba nieposiadająca wprawdzie uprawnień budowlanych, ale dysponująca szczególną specjalistyczną wiedzą i doświadczeniem w zakresie nieobjętym uprawnieniami budowlanymi” (*vide* - stenogram ze 105. posiedzenia Sejmu IV kadencji [w:] <http://orka.sejm.gov.pl>).

Zabierający głos w dyskusji podczas II czytania projektowanej ustawy poseł Jerzy Polaczek podkreślił na wstępie, „iż rządowy projekt ustawy był na pewno przedmiotem wnikliwych i intensywnych prac Komisji Infrastruktury, podczas których propozycje, przynajmniej zdecydowana ich większość, uzyskały pełną akceptację ze strony posłów, a także przedstawiciele zainteresowanych środowisk zawodowych”, a następnie stwierdził, między innymi, że:

- „[p]rzedłożenie rządowe zostało (...) uzupełnione w trakcie prac parlamentarnych o dodatkowe rozwiązania, które można podzielić na dwie podstawowe grupy. Pierwsza grupa to te rozwiązania, które upraszczają bądź wręcz znoszą zbędne procedury administracyjne w stosunku do niektórych obiektów czy robót budowlanych. Druga grupa zagadnień porządkuje kwestie związane z wykształceniem i praktyką zawodową osób ubiegających się o uzyskanie uprawnień budowlanych. Także te propozycje uzyskały akceptację posłów, strony rządowej oraz zainteresowanych środowisk. Wyrazem tego był fakt, iż sprawozdanie Komisja Infrastruktury przyjęła jednogłośnie”;

- „[p]ropozycje 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” (*vide* - stenogram ze 105. posiedzenia Sejmu IV kadencji, op. cit.).

W uchwalonej przez Sejm w dniu 17 czerwca 2005 r. ustawie zmieniającej przepis art. 15 ustawy – Prawo budowlane otrzymał brzmienie jak w sprawozdaniu Komisji Infrastruktury z dnia 1 czerwca 2005 r.

Senat zaproponował kilka poprawek do ustawy zmieniającej z dnia 17 czerwca 2005 r., w tym nadanie art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy – Prawo budowlane następującego brzmienia: „a) tytuł zawodowy magistra inżyniera, magistra inżyniera architekta, inżyniera lub inżyniera architekta,” (*vide* – Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 lipca 2005 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw, zawarta w druku nr 4301 Sejmu IV kadencji).

Poprawka Senatu, odnosząca się do art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy – Prawo budowlane, została pozytywnie zarekomendowana przez Komisję

Infrastruktury Sejmu (*vide* – druk nr 4315 Sejmu IV kadencji) i przyjęta na 108. plenarnym posiedzeniu Izby w dniu 28 lipca 2005 r.

Z omówionego wyżej przebiegu procesu legislacyjnego wynika, że krytykowana przez Wnioskodawcę zmiana w art. 15 ustawy – Prawo budowlane została wprowadzona do ustawy zmieniającej na etapie prac podkomisji stałej, w trakcie jej posiedzenia w dniu 20 maja 2005 r. (*vide* – oznaczone tą samą datą sprawozdanie podkomisji stałej), to znaczy - pomiędzy I a II czytaniem propozycji rządowej.

Wnioskodawca zarzuca, iż doszło tym samym do przekroczenia dopuszczalnego zakresu poprawek do projektu ustawy, a zatem do niezachowania trybu uchwalania zaskarżonego przepisu przez Sejm.

Pośród wzorców kontroli w tej części wniosku Polska Izba Inżynierów Budownictwa wskazała art. 119 ust. 1 i 2 w związku z art. 118 ust. 1 Konstytucji.

Treść normatywną wskazanych przez Wnioskodawcę wzorców kontroli Trybunał Konstytucyjny określał w szeregu orzeczeń.

Jedną z ostatnich, poświęconych wskazanym wzorcom kontroli, wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego zawiera uzasadnienie wyroku z dnia 24 marca 2009 r., sygn. K 53/07, w którym Trybunał stwierdził, iż „*[a]rt. 118 ust. 1 Konstytucji stanowi, że inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów. Zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach; ustęp 2 określa, że prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm przysługuje wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów.*

Z obydwu ustępów art. 119 Konstytucji, wskazanych jako wzorce kontroli konstytucyjnej procedury ustawodawczej zaskarżonego artykułu ustawy, wynika, że zarówno wymóg trzech czytań w Sejmie, jak i prawo wnoszenia poprawek, odnoszą się do projektu ustawy złożonego w Sejmie przez jeden z

podmiotów określonych w art. 118 ust. 1 Konstytucji. Kontrola procesu legislacyjnego z punktu widzenia art. 119 ust. 1 i 2 winna więc w pierwszym rzędzie stwierdzić, czy odbyły się trzy czytania tego samego projektu ustawy oraz czy poprawki wniesione przez jeden z uprawnionych podmiotów będą, w swej istocie, zgodne z wymogami określonymi przez Konstytucję i Regulamin Sejmu, poprawkami do projektu będącego efektem inicjatywy ustawodawczej uprawnionego podmiotu (art. 118 ust. 1 Konstytucji). Innymi słowy, **zarówno 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** (podkr. wł.).

Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach, dotyczących kontroli konstytucyjnej trybu legislacyjnego ustaw, analizował treść normatywną przepisów konstytucyjnych, określających tryb legislacyjny. W szczególności Trybunał analizował treści normatywne pojęcia <poprawka do projektu ustawy> oraz związek istoty poprawki z koniecznością respektowania tożsamości projektu ustawy. W wyroku z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03 (OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21) Trybunał stwierdził między innymi: <Interpretację pojęcia »poprawka« należy rozpocząć od ustalenia językowego znaczenia tego terminu. Odwołać się tu można do dwóch znaczeń tego słowa, które określane jest jako »doprowadzenie do poprawności, usunięcie usterki, błędu, korekta« oraz w innym znaczeniu jako <uzupełnienie, wprowadzenie uzasadnionej zmiany, modyfikacja> (Popularny słownik języka polskiego, red. B. Dunaj, Warszawa 2000, s. 497). Oba te znaczenia zakładają związek poprawki z pewnym »elementem bazowym«, z tym, do czego się ona odnosi, a więc z projektem ustawy. Także treść art. 119 ust. 2 Konstytucji podkreśla ten związek,

mówiąc wyraźnie o poprawkach do »projektu«, a więc do określonego projektu konkretnej ustawy, który stanowi przedmiot rozpatrzenia przez Sejm. Oznacza to, że 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. Należy tu podkreślić, że poprawkę można zgłosić tylko określając dokładnie, do którego projektu ustawy ma się ona odnosić. Nie wyczerpuje to jednak związku między poprawką a 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».

Podkreślając, że z samego art. 119 ust. 2 Konstytucji nie wynika treść normatywna poprawki, lecz winna ona być ustalona w drodze wykładni systemowej, z uwzględnieniem art. 118 Konstytucji, a zwłaszcza art. 119 ust. 1 Konstytucji, Trybunał stwierdził też w przywołanym wyżej wyroku z 24 marca 2004 r. że <najistotniejsze elementy dla interpretacji konstytucyjnego pojęcia poprawki do projektu ustawy wynikają z art. 119 ust. 1 Konstytucji, który ustanawia zasadę rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach. Zasada ta nie powinna być rozumiana w sposób czysto formalny, tzn. jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego projektu ustawy. Taka interpretacja byłaby sprzeczna z ratio legis tego przepisu, którą bez wątpienia było dążenie do dalej idącego sformalizowania procesu ustawodawczego i wyeliminowanie możliwości wprowadzenia w drodze regulaminowej znanego w polskim prawie parlamentarnym mniej skomplikowanego systemu dwóch czytań. 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. Rozwiązanie to widzieć należy także w kontekście dążenia do zapewnienia działalności Sejmu większej sprawności. 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, czego oczywiście nie należy rozumieć w sposób skrajny. Zasada trzech czytań byłaby w części pozbawiona sensu, gdyby jeden projekt ustawy w niezmienionej formie miał być trzykrotnie rozpatrywany przez Sejm. Jednakże za naruszenie art. 119 ust. 1 Konstytucji uznać należałoby sytuację, gdy projekt ustawy, przedłożony zgodnie z regulaminem Sejmu przez odpowiednią komisję, a stanowiący przedmiot II czytania, tak różni się swym zakresem od »projektu wyjściowego«, że jest to w istocie inny projekt ustawy» (sygn. K 37/03).

Akcentując znaczenie art. 119 ust. 1 dla ustalenia treści normatywnych pojęcia poprawki oraz dla ustalenia związku poprawki z wniesionym projektem ustawy, Trybunał przypominał swoje stanowisko, że dopuszczalny zakres poprawek nie powinien wychodzić poza zakres przedmiotowy projektu, lecz generalnie pogłębiać ten zakres (zob. też wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. K. 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52). 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. <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 zakres 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> - konkludował Trybunał (sygn. K 37/03). Oznaczałoby to w rezultacie nie tylko naruszenie art. 119 ust. 1 i 2, ale także art. 118 ust. 1 Konstytucji” (OTK ZU seria A nr 3/2009, poz. 27, s. 291 - 292).

Z kolei, w uzasadnieniu wyroku z dnia 21 grudnia 2005 r., sygn. K 45/05, Trybunał Konstytucyjny przedstawił dotychczasowe orzecznictwo poświęcone poprawkom poselskim, po czym stwierdził, że „[k]onsekwentna linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego wskazuje na konieczność akcentowania odrębności instytucji <poprawki> i <inicjatywy ustawodawczej>, choćby ze względu na fakt, że Konstytucja stosuje te pojęcia rozdzielnie, zacych muszą one znaczyć co innego. Ponadto istotą <inicjatywy ustawodawczej> jest poddanie wszystkich proponowanych treści pełnej procedurze parlamentarnej, zanim dojdzie do ich uchwalenia, natomiast <poprawka> wnoszona jest w trakcie prac nad projektem ustawy (bądź nad uchwaloną już ustawą), nigdy więc treści w niej proponowane nie są poddane pełnej procedurze rozpatrzenia. Dopuszczalność i zakres poprawek zależy - i to w znacznym stopniu - od etapu prac parlamentarnych, na którym 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, 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 (ochronę praw inicjatora procesu legislacyjnego gwarantuje art. 119 ust. 4 Konstytucji, pozwalający wnioskodawcy na wycofanie projektu do czasu zakończenia

drugiego czytania). Bardziej ograniczone jest prawo wnoszenia poprawek w drugim czytaniu i w dalszych etapach postępowania sejmowego (czego wyrazem jest art. 119 ust. 3 Konstytucji, pozwalający Marszałkowi Sejmu odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji; tak wyrok z 23 lutego 1999 r., sygn. K. 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23)”, zwrócił uwagę „na różnicę pomiędzy <głębokością> poprawki (dotyczącą materii zawartej w projekcie ustawy) a jej <szerokością> (określaną granicami przedmiotowymi regulowanej materii) i stwierdził, że określenie dopuszczalnej granicy <głębokości> i <szerokości> poprawki winno być każdorazowo rozpatrywane na tle materii, której ona dotyczy (tak: wyrok z 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 43)” oraz wskazał też wprost, że „poprawka zgłoszona w toku prac podkomisji (powołanej przez komisję, rozpatrującą projekt nowelizacji, skierowany do niej po pierwszym czytaniu) i zawarta w jej sprawozdaniu, która była następnie przedmiotem obrad komisji i ostatecznie zamieszczona została w sprawozdaniu komisji, nie jest poprawką wprowadzoną <na ostatnich etapach procedury sejmowej> (tak: wyrok z 21 października 1998 r., sygn. K. 24/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 97)” [OTK ZU seria A nr 11/2005, poz. 140, s. 1599].

W wyroku z dnia 16 kwietnia 2009 r., sygn. P 11/08, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że **istotne znaczenie dla rekonstrukcji konstytucyjnej koncepcji poprawki do projektu ustawy ma art. 119 ust. 2 Konstytucji**. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepis ten „upoważnia wnioskodawcę, posłów i Radę Ministrów do wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie jego rozpatrywania przez Sejm. Uprawnienie do wnoszenia poprawek oznacza *prima facie* prawo składania wniosków, które polegają na propozycji wykreślenia, dopisania lub zastąpienia innymi określonych wyrazów lub określonej części projektu ustawy. Wprawdzie ani Konstytucja, ani inne obowiązujące akty normatywne nie zawierają legalnej definicji poprawki do projektu ustawy, jednak nie oznacza to,

że pojęcia poprawki nie można zrekonstruować w drodze wykładni przepisów Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał już w swoim orzecznictwie, że w sensie technicznym poprawka ma postać propozycji skreślenia pewnej części w tekście projektu ustawy, uzupełnienia go przez dopisanie pewnych elementów lub zastąpienia niektórych części tekstu projektu, zwłaszcza określonych wyrazów, innymi (...).

To czysto techniczne ujęcie nie wskazuje, jaki może być zakres przedmiotowy zgłoszonej przez uprawniony podmiot poprawki, a dokładniej rzecz ujmując, czy są - a jeśli tak, to jakie - granice uzupełniania treści projektu przez zgłaszanie poprawek polegających na uzupełnianiu go o nowe wyrazy, zdania lub dodatkowe jednostki redakcyjne tekstu aktu normatywnego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się związek poprawki z pewnym <elementem bazowym>, z tym, do czego się ona odnosi, tj. z projektem ustawy ze wskazaniem, że art. 119 ust. 2 Konstytucji podkreśla ten związek stanowiąc o poprawkach do projektu, tj. do określonego projektu konkretnej ustawy, który stanowi przedmiot rozpatrzenia przez Sejm (...).

Poprawki, polegające ze swej istoty na uzupełnieniu tekstu ustawy o nowe elementy, powinny zatem pozostawać w związku z projektem złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę, przy czym więź ta winna mieć wymiar nie tylko formalny, ale i merytoryczny, polegający na tym, że konkretne poprawki odnoszące się do projektu powinny pozostawać w odpowiedniej relacji z jego treścią, zmierzając do modyfikacji pierwotnej treści projektu, a nie do stworzenia nowego projektu.

Wyodrębnienie w Konstytucji prawa do przedłożenia w Sejmie projektu ustawy (art. 118 Konstytucji) oraz prawa do wnoszenia poprawek do projektu (art. 119 ust. 2 Konstytucji) musi prowadzić do wniosku, że prawa te mają odrębną treść i różne zakresy przedmiotowe.

Art. 119 ust. 1 Konstytucji ustanawia zasadę rozpatrywania projektu ustawy w Sejmie w trzech czytaniach. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że zasada ta nie powinna być rozumiana w sposób czysto formalny, tzn. jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego projektu ustawy. Celem, któremu służy zasada trzech czytań, jest możliwie najbardziej dokładne i wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy, a w konsekwencji wyeliminowanie ryzyka niedopracowania lub przypadkowości rozwiązań przyjmowanych w toku prac ustawodawczych (...).

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. Istotny dla wykładni art. 119 ust. 2 jest wniosek wynikający z interpretacji art. 119 ust. 1 Konstytucji, polegający na tym, że prawo do zgłaszania poprawek do projektu ustawy widzieć należy jako podstawę modyfikowania projektu ustawy w trakcie prac w Sejmie.

Z 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. Odmiennie stanowisko oznaczałoby obejście konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej i trzech czytań projektu" (OTK ZU seria A nr 4/2009, poz. 49, s. 474 - 475).

W świetle ustalonych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego treści normatywnych wskazanych we wniosku wzorców konstytucyjnej kontroli, regulujących procedurę ustawodawczą w Sejmie, poprawka, w wyniku której do rządowego projektu ustawy zmieniającej wprowadzono zaskarżoną nowelę do art. 15 ustawy – Prawo budowlane, regulującego materię warunków i trybu nadawania oraz pozbawiania tytułu rzeczoznawcy budowlanego, wykroczyła poza ramy przedmiotowe poprawek dopuszczalnych w czasie rozpatrywania projektu ustawy. W niniejszej sprawie wyjście poza ramy przedmiotowe (materialne) projektu ustawy zmieniającej spowodowało zerwanie materialnego związku z projektem tej ustawy. Poprawka naruszyła bowiem tożsamość projektu ustawy zmieniającej, powodując w konsekwencji, że pierwotny projekt rządowy nie był rozpatrywany w trzech czytaniach (poprawka, stanowiąca istotną zmianę nowelizowanej ustawy, dotycząca - wbrew założeniom - innej materii, nie była przedłożona Sejmowi w I czytaniu). W rezultacie poprawka, wprowadzająca formalnie do ustawy zmieniającej nowelizację art. 15 ustawy – Prawo budowlane, stanowiła obejście przepisów konstytucyjnych, dotyczących inicjatywy ustawodawczej.

Powyższa ocena procedury legislacyjnej w Sejmie, jakiej została poddana ustawa zmieniająca, wynika z dokonanej wcześniej szczegółowej analizy tej procedury oraz dokładnego rozważenia celu inicjatywy rządowej.

Uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, o czym wcześniej była mowa, nie pozostawia wątpliwości, że jej celem było wyłącznie zniesienie obowiązku uzyskania przez inwestorów decyzji o pozwoleniu na budowę albo dokonania zgłoszenia budowy przyłączy: elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, ciepłych i telekomunikacyjnych, jak też zniesienie instytucji zespołów uzgadniania dokumentacji projektowej i powierzenie tych zadań staroście.

W przedstawionych warunkach nie może budzić wątpliwości, że poprawka, polegająca na dołączeniu do ustawy zmieniającej nowelizacji art. 15

ustawy – Prawo budowlane, a więc przepisu, który reguluje materię warunków uzyskania (pozbawienia) tytułu rzeczoznawcy budowlanego, wyszła poza dopuszczalne konstytucyjne granice poprawek, co jednocześnie oznacza, że na etapie prac legislacyjnych, prowadzonych w Komisji Infrastruktury Sejmu, do projektu ustawy zmieniającej wprowadzono niedopuszczalną „nowość normatywną”.

Powyższe oznacza, że w trakcie procedury ustawodawczej w Sejmie, dotyczącej ustawy zmieniającej, naruszony został art. 119 ust. 2 Konstytucji.

Ponadto, naruszenie tożsamości projektu ustawy zmieniającej oznacza jednocześnie naruszenie wymogów określonych w art. 119 ust. 1 Konstytucji. Skoro bowiem poprawka wychodząca poza tożsamość materialną projektu rządowego nie była rozpatrywana w trzech czytaniach, to w trzech czytaniach nie był rozpatrywany ten sam projekt ustawy.

Procedura legislacyjna w Sejmie, dotycząca rozpatrzenia zaskarżonego art. 15 ustawy – Prawo budowlane, jest też niezgodna z art. 118 ust. 1 Konstytucji, ponieważ poprawka wprowadzająca ten przepis do projektowanej ustawy zmieniającej, wychodząc, w sposób niezgodny z wymogami konstytucyjnymi, poza zakres tej ustawy, nierozpatrywana w trzech czytaniach, stanowiła w rezultacie inicjatywę ustawodawczą, realizowaną w sposób niezgodny z Konstytucją.

Reasumując, art. 15 ustawy - Prawo budowlane, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą, jest niezgodny z art. 119 ust. 1 i 2 w związku z art. 118 ust. 1 Konstytucji.

Kolejnym zarzutem Wnioskodawcy o charakterze proceduralnym jest naruszenie przez art. 15 ustawy – Prawo budowlane, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą, zasady legalizmu - przez to, że nowa treść tego przepisu nie została poddana procedurze opiniowania przez samorząd

zawodowy inżynierów budownictwa, zgodnie z art. 8 pkt 11 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r.

Jak wskazuje Wnioskodawca, ranga zmian wprowadzanych w tym przepisie była na tyle istotna, że wymagała oddzielnej konsultacji z właściwymi organami Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa.

Jako wzorzec kontroli przepisu art. 15 ustawy - Prawo budowlane, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą, Wnioskodawca wskazał art. 7 Konstytucji, argumentując, że kwestionowany przepis został uchwalony przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego prawem do jego wydania.

W celu dokonania oceny zasadności tego zarzutu należy powrócić do procedury, w jakiej do ustawy zmieniającej wprowadzono nowelizację art. 15 ustawy – Prawo budowlane.

Na wstępie należy przypomnieć, że w pracach Komisji Infrastruktury Sejmu uczestniczył przedstawiciel Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa (*vide* – biuletyny z posiedzeń: 246. i 255. Komisji Infrastruktury z dnia, odpowiednio, 5 stycznia 2005 r. [biuletyn nr 4046/IV] oraz 16 lutego 2005 r. [biuletyn nr 4197/IV]).

Poprawka do ustawy zmieniającej, nadająca nowe brzmienie art. 15 ustawy – Prawo budowlane, została wprowadzona na etapie prac podkomisji stałej.

Przebieg prac podkomisji stałej został odtworzony (w oparciu o zapis magnetofonowy) w wyrażonym w niniejszej sprawie stanowisku Sejmu (s. 13 - 14). Kopia stanowiska Sejmu z dnia 7 listopada 2011 r. została przekazana Prokuratorowi Generalnemu do wiadomości przy piśmie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2011 r.

Z treści stanowiska Sejmu wynika, że z inicjatywą zmian w art. 15 ustawy – Prawo budowlane, polegających, między innymi, na wprowadzeniu możliwości nadania tytułu rzeczoznawcy budowlanego osobom nieposiadającym uprawnień budowlanych, na posiedzeniu podkomisji stałej w

dniu 21 stycznia 2005 r., wystąpił przedstawiciel Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa i jednocześnie jej sekretarz - J. Rymsza, który zmianę tę uzasadniał potrzebą stworzenia możliwości uczestnictwa w procesie budowlanym specjalistom z dziedzin niezwiązanych bezpośrednio z budownictwem (w takich dziedzinach, jak na przykład: konserwacja zabytków, zabezpieczenia antykorozyjne, ochrona budowli przed niekorzystnym działaniem czynników środowiska).

W trakcie posiedzenia podkomisji stałej w dniu 9 marca 2005 r. powyższą zmianę rekomendował prezes Krajowej Rady Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa - Z. Grabowski.

Jako wzorce kontroli Wnioskodawca wskazał w *petitum* wniosku art. 2 i art. 7 Konstytucji oraz art. 8 pkt 11 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r.

W uzasadnieniu wniosku Wnioskodawca nie określił, którą zasadę, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, kwestionowane uregulowanie ma naruszać i w jaki sposób, jako że skoncentrował się wyłącznie na podkreśleniu jej niezgodności z art. 7 Konstytucji.

Należy w związku z tym przypomnieć, że, zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 i art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) [dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym], na wnioskodawcy ciąży obowiązek sformułowania i uzasadnienia zarzutu oraz przytoczenia dowodów na jego poparcie, a Trybunał Konstytucyjny jest związany granicami wniosku i zawartą tam argumentacją.

Dlatego też w sytuacji, gdy, tak jak w przedmiotowej sprawie, Polska Izba Inżynierów Budownictwa we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego nie wypowiedziała się jednoznacznie co do sposobu naruszenia przez kwestionowaną normę art. 2 Konstytucji, orzekanie w tym przedmiocie przez Trybunał Konstytucyjny jest niedopuszczalne.

Trybunał Konstytucyjny nie może bowiem decydować za Wnioskodawcę o wyborze wzorców konstytucyjnych, które zaskarżona regulacja ma naruszać.

W związku z powyższym, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, postępowanie w zakresie wzorca kontroli z art. 2 Konstytucji podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Powracając do rozważań merytorycznych należy stwierdzić, że problematyka dotycząca realizacji uprawnień opiniodawczych przez podmioty, którym przyznano prawo opinii projektowanych przepisów prawa, stanowiła przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego w aspekcie - wyrażonej w art. 7 Konstytucji - zasady legalizmu.

Za reprezentatywny w tym względzie można uznać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K. 3/98, w którym Trybunał, wypowiadając się o zakresie uprawnień opiniodawczych Krajowej Rady Sądownictwa w związku ze złożeniem na etapie II czytania poprawki do projektu ustawy z dnia 17 grudnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 1988 r. Nr 98, poz. 607 ze zm.) [dalej: ustawa z dnia 17 grudnia 1997 r.], wskazał kryteria, którymi sąd konstytucyjny zawsze powinien się kierować przy dokonywaniu oceny, czy uczyniono zadość wymogowi zajęcia przez Krajową Radę Sądownictwa (inny uprawniony podmiot) stanowiska w postępowaniu ustawodawczym.

W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *„[p]otrzebę i zakres zasięgania stanowiska Rady o projekcie ustawy i wprowadzanych do niego poprawkach oceniać należy przede wszystkim na tle charakteru tych poprawek. Raz jeszcze przypomnieć należy pogląd TK, wyrażony w orzeczeniu z 19 listopada 1996 r., iż <dopóki projekt jest wynikiem*

wykonania tych samych założeń, dopóty nie musi po wprowadzeniu doń poprawek i uzupełnień, być kierowany ponownie do odpowiednich władz statutowych związku> (OTK nr 6/1996, poz. 49 – przyp. wł.). Z tego punktu widzenia znaczenie zasadnicze ma odróżnienie szerokości i głębokości zgłaszanych poprawek. Konieczność ponownego zasięgnięcia stanowiska KRS w zasadzie nie zachodzi, jeżeli zgłoszone poprawki pozostają w ramach tego samego przedmiotu regulacji, którego dotyczył projekt i do którego Rada odniosła się lub mogła się odnieść w pierwszej swojej opinii. Pomijając sytuacje, w których poprawki doprowadziłyby do zupełnej zmiany założeń projektu (co nie zachodzi w niniejszej sprawie, bo regulacje zawarte w pierwotnym projekcie takim zasadniczym zmianom nie uległy), należy przyjąć, że ocena, a następnie przyjęcie bądź - ewentualnie - przekształcenie treści zawartych w projekcie ustawy jest istotą postępowania ustawodawczego. Skoro zaś przekształcanie to jest dokonywane ze świadomością, jaki jest pogląd KRS na regulowaną materię, to nie ma podstaw, by ograniczać swobodę ustawodawcy w ostatecznym kształtowaniu treści ustawy. Głębokość ingerencji w rozwiązania proponowane w projekcie jest sprawą ustawodawcy tak samo zresztą, jak w dalszym etapie postępowania ustawodawczego, Senat może nawet całościowo przekształcić treści uchwalone przez Sejm, byle tylko poprawki Senatu nie wychodziły poza zakres spraw (materii), które zostały unormowane w ustawie uchwalonej przez Sejm (...).

Odmienne przedstawia się natomiast sytuacja, gdy poprawki do projektu ustawy wnoszone w toku prac sejmowych dotyczą materii, które w ogóle nie były regulowane w projekcie, a więc materii wykraczających poza szerokość regulacji zawartych w projekcie (podkr. wł.). Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej, a tym samym istnieją pewne granice, poza które treść poprawek poselskich wykraczać nie może. (...)

Ocena treści wprowadzonych do pierwotnego projektu badanej ustawy w wyniku dodania obecnego art. 6 prowadzi do wniosku, iż doszło w tym wypadku do wykroczenia poza zakres treściowy i założenia pierwotnego projektu ustawy. (...)

W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego podmiot opiniujący pierwotny projekt ustawy nie miał szansy wypowiedzieć się w tej kwestii, bo nie miał podstaw do przewidywania, iż stanie się ona przedmiotem unormowania w tej właśnie fazie prac ustawodawczych. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że jeżeli poprawka wnoszona w trakcie prac sejmowych wykracza poza pierwotny zakres treściowy projektu w sposób przekształcający charakter materii i założenia treściowe tego projektu, to - niezależnie od oceny, czy pozostaje to jeszcze w granicach wyznaczanych przez art. 118 ust. 1 konstytucji - może to na nowo uaktualniać obowiązek uzyskania opinii uprawnionych podmiotów na ten temat (podkr. wł.). Jeżeli bowiem zakres treściowy poprawki jest na tyle autonomiczny i odrębny od pierwotnego tekstu projektu, że podmiot opiniujący nie miał żadnych racjonalnych przesłanek by przewidywać, że zakres ustawy obejmie takie nowe materie, to podmiot opiniujący nie mógł też zająć stanowiska wobec tych materii i tym samym nie pojawiła się po stronie Sejmu możliwość podjęcia ostatecznej decyzji ustawodawczej w oparciu o znajomość stanowiska tych podmiotów, którym przepisy procedury legislacyjnej dały prawo zajęcia takiego stanowiska” (OTK ZU nr 4/1998, poz. 52, s. 338 - 341).

Trzeba dodać, że Trybunał Konstytucyjny po rozpoznaniu sprawy K. 3/98 orzekł, iż art. 6 ustawy z dnia 17 grudnia 1997 r. jest niezgodny z art. 7 Konstytucji, przez to, że został uchwalony przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego przepisami prawa do jego wydania.

Jako związkowy wzorzec kontroli Wnioskodawca wskazał art. 8 pkt 11 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r.

Przepis art. 8 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. brzmi:

„Art. 8. Do zadań samorządów zawodowych należy w szczególności:

- 1) sprawowanie nadzoru nad należytym i sumiennym wykonywaniem zawodu przez członków izb,
- 2) reprezentowanie i ochrona interesów zawodowych swoich członków,
- 3) ustalanie zasad etyki zawodowej i nadzór nad jej przestrzeganiem,
- 4) nadawanie i pozbawianie uprawnień budowlanych w specjalnościach, o których mowa w art. 14 ust. 1 pkt 1-5 ustawy - Prawo budowlane, zwanych dalej <uprawnieniami budowlanymi>, uznawanie kwalifikacji zawodowych oraz nadawanie i pozbawianie tytułu rzeczoznawcy budowlanego,
- 5) przeprowadzanie egzaminów oraz potwierdzanie kwalifikacji osób, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 3-5,
- 6) współdziałanie z organami administracji rządowej i organami samorządu terytorialnego oraz z innymi samorządami zawodowymi i stowarzyszeniami zawodowymi,
- 7) opiniowanie minimalnych wymagań programowych w zakresie kształcenia zawodowego architektów, inżynierów budownictwa lub urbanistów oraz wnioskowanie w tych sprawach,
- 8) współdziałanie w doskonaleniu kwalifikacji zawodowych architektów, inżynierów budownictwa lub urbanistów,
- 9) zarządzanie majątkiem i działalnością gospodarczą samorządu zawodowego,
- 10) prowadzenie postępowań w zakresie odpowiedzialności zawodowej i dyscyplinarnej członków samorządów zawodowych,
- 11) opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących architektury, budownictwa lub zagospodarowania przestrzennego (podkr. wł.),**
- 12) organizowanie i prowadzenie instytucji samopomocowych oraz innych form pomocy materialnej członkom samorządów zawodowych,
- 13) prowadzenie list członków samorządów zawodowych,
- 14) realizacja zadań statutowych.”.

Jak wyżej wykazano, zaskarżony art. 15 ustawy – Prawo budowlane, wprowadzony został poprawką do projektu ustawy zmieniającej sprzeczną z wymogami konstytucyjnymi dotyczącymi poprawki do ustawy, w szczególności z wymogiem zachowania tożsamości materialnej tego projektu.

Niemniej jednak w niniejszej sprawie nie został spełniony drugi warunek niezbędny do uaktualnienia obowiązku uzyskania opinii uprawnionych podmiotów na temat projektu ustawy, a mianowicie brak możliwości przewidywania przez podmiot opiniujący, że w wyniku przyjęcia zgłoszonej poprawki zakres ustawy obejmie takie nowe materie, które są na tyle autonomiczne i odrębne od jej pierwotnego tekstu, że wymagają dodatkowej opinii.

Wszak zaskarżona przez Wnioskodawcę nowela do art. 15 ustawy – Prawo budowlane została wprowadzona do ustawy zmieniającej **z inicjatywy samego Wnioskodawcy**.

Powyższe oznacza, że podmiot opiniujący, w tym wypadku sam Wnioskodawca, czyli Polska Izba Inżynierów Budownictwa, **zajął stanowisko** wobec tych nowych materii, które obecnie kwestionuje.

W konsekwencji w niniejszej sprawie nie zaistniała sytuacja wymagająca zasięgnięcia **dodatkowej** opinii podmiotu, któremu przepisy procedury legislacyjnej dały prawo do zajęcia stanowiska w przedmiocie projektowanych rozwiązań prawnych.

Reasumując tę część rozważań należy stwierdzić, że art. 15 ustawy – Prawo budowlane, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą, jest zgodny z 7 Konstytucji.

W następnej kolejności należy rozważyć, czy sformułowany wcześniej wniosek, iż przepis art. 15 ustawy – Prawo budowlane, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą, doszedł do skutku z naruszeniem przepisów

procedury uchwalania ustawy przez Sejm, determinuje uznanie jego niekonstytucyjności, bez konieczności badania merytorycznych treści w nim zawartych.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie ma jednolitej linii orzeczniczej odnoszącej się do zasadności badania zarzutów merytorycznych w wypadku stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów z powodów proceduralnych.

W uzasadnieniu powołanego już wcześniej wyroku z dnia 16 kwietnia 2009 r., sygn. P 11/08, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „[z] jednej strony Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że stwierdzenie naruszenia przepisów procedury jest wystarczającą przesłanką uznania niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu i że w takiej sytuacji zasadniczo nie ma już potrzeby badania zarzutów merytorycznych (por. wyroki z: 23 lutego 1999 r., sygn. K. 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23 oraz 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 43).

Z drugiej strony Trybunał uznawał także, że stwierdzenie niekonstytucyjności ze względu na tryb nie wyłącza dopuszczalności badania zarzutów materialnych (zob. orzeczenie z 22 września 1997 r., sygn. K. 25/97). Treść art. 42 ustawy o TK potwierdza, że wskazane w nim kryteria oceny konstytucyjności można stosować łącznie. **Badanie określonego aktu (przepisu) może więc polegać na równoczesnej ocenie jego prawidłowości materialnej, kompetencyjnej i proceduralnej** (podkr. wł.).

Według orzecznictwa Trybunału, niekonstytucyjność sposobu uchwalenia kontrolowanych przepisów zawsze wymaga uwzględnienia (nawet gdy nie zgłoszono tego we wniosku). **Nie zawsze jednak stwierdzenie niekonstytucyjności sposobu uchwalenia automatycznie prowadzi do zbędności analizy kwestionowanych przepisów z punktu widzenia zgłoszonych zarzutów materialnoprawnych** (podkr. wł.). Kwestia ta winna być rozstrzygana przez Trybunał na płaszczyźnie celowości z uwzględnieniem tej zwłaszcza

okoliczności, czy dany akt (przepis) jest kwestionowany w trybie kontroli prewencyjnej, czy następczej (por. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07). W tym wyroku Trybunał uznał za uzasadnione ograniczenie badania do kwestii proceduralnych, jeśli towarzyszą one kwestiom materialnoprawnym i są wystarczające do ewentualnego orzeczenia niekonstytucyjności.

W wyroku z 19 września 2008 r. (sygn. K 5/07), badając w ramach kontroli następczej konstytucyjność przepisu prawnokarnego, penalizującego pomówienie Narodu Polskiego, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności procedury legislacyjnej, która doprowadziła do ustanowienia kwestionowanych przepisów prawnych, prowadzi do ich wyeliminowania z obrotu prawnego, czyni kontrolę merytorycznej zasadności sformułowanych we wniosku zarzutów bezprzedmiotową, a przez to dalsze postępowanie zbędnym.

Trybunał Konstytucyjny w tym składzie podziela to stanowisko w odniesieniu do badanej sprawy” (op. cit., s. 477 - 478).

Natomiast, odnosząc się do kolejności badania zarzutów, w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09 (wydanego w pełnym składzie Trybunału), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[w] sytuacji, gdy przedmiotem wniosku są zarzuty zarówno natury procesowej, jak i materialnoprawnej, w pierwszej kolejności rozpoznaniu podlegają zarzuty dalej idące, a więc formalnoprawne.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że stwierdzenie naruszenia przepisów procedury jest wystarczającą przesłanką uznania niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu i że w takiej sytuacji zasadniczo nie ma już potrzeby badania zarzutów merytorycznych (por. wyroki z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K. 3/98 OTK ZU nr 4/1998, poz. 52, 23 lutego 1999 r., sygn. K. 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23, 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 43). Z drugiej jednak strony Trybunał przyjmował niekiedy, że stwierdzenie niekonstytucyjności ze względu na tryb, nie

zawsze wyłącza dopuszczalność badania zarzutów materialnych (zob. orzeczenie z 22 września 1997 r., sygn. K. 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35). Treść art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) potwierdza, że wskazane w niej kryteria oceny konstytucyjności można stosować łącznie. **Badanie określonego aktu (przepisu) może więc polegać na równoczesnej ocenie jego prawidłowości materialnej, kompetencyjnej i proceduralnej** (podkr. wł.). Niekonstytucyjność sposobu uchwalenia kontrolowanych przepisów zawsze wymaga uwzględnienia (nawet gdy nie zgłoszono tego wyraźnie w samym wniosku; dopuszczalne bowiem w takim wypadku jest badanie z urzędu). Natomiast nie zawsze stwierdzenie niekonstytucyjności sposobu uchwalenia (tryb), automatycznie prowadzi do zbędności analizy kwestionowanych przepisów z punktu widzenia zgłoszonych zarzutów materialnoprawnych, dotyczących treści zaskarżonych przepisów. **Kwestia, czy stwierdzenie niekonstytucyjności poddanego kontroli przepisu ma być dokonywane zarówno na płaszczyźnie materialnej, jak i proceduralnej, jest rozstrzygana przez Trybunał na płaszczyźnie celowości** (podkr. wł.). Ma bowiem znaczenie to, czy dany przepis (ustawa) jest kwestionowany w trybie kontroli prewencyjnej, czy następczej (zob. wyrok z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129).

Skoro celem kontroli prewencyjnej jest zapobieżenie - ze względu na zagrożenie naruszenia Konstytucji - zakończeniu ciągle jeszcze trwającego procesu legislacyjnego, uzasadnione będzie ograniczenie się Trybunału w ramach kontroli prewencyjnej do kwestii proceduralnych, jeśli towarzyszą one kwestiom materialnoprawnym. **Dlatego kontrola prewencyjna wymaga powściągliwości przy dokonywaniu kontroli materialnoprawnej** (podkr. wł.).

Czynnikiem mającym znaczenie dla analizy niekonstytucyjności z przyczyn materialnoprawnych łącznie z przyczynami proceduralnymi jest także to, czy sam wnioskodawca podnosi zarówno zarzuty dotyczące trybu uchwalenia, jak i treści przepisu. **Zasada działania Trybunału na podstawie**

wniosku przemawia za rozpoznawaniem sprawy w zakresie, w jakim uczestnik postępowania dąży do poddania jej kontroli, a zatem w pełnym przedmiotowym zakresie (podkr. wł.). Służy to bowiem lepiej dialogowi, który w procedurze kontroli konstytucyjności Trybunał Konstytucyjny powinien prowadzić z uczestnikami postępowania, oraz uspołecznieniu samej kontroli konstytucyjności. Poza tym wyrok 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 (podkr. wł.). W takiej sytuacji mamy bowiem do czynienia ze specyficznym nakładaniem się niekonstytucyjności: kwestionowany przed Trybunałem przepis nie tylko treściowo narusza porządek konstytucyjny, lecz także został uchwalony bez zachowania wymaganego standardu stanowienia prawa” (OTK ZU seria A nr 9/2009, poz. 134, s. 1402 - 1403).

Uwzględniając poglądy Trybunału Konstytucyjnego, wyrażone w powołanym orzecznictwie, oraz sposób sformułowania zarzutów przez Wnioskodawcę w niniejszej sprawie, za celowe należy uznać zajęcie merytorycznego stanowiska w przedmiocie wniosku Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa także pod kątem zarzutów materialnoprawnych.

Przede wszystkim sam Wnioskodawca podnosi zarzuty dotyczące zarówno trybu uchwalenia, jak i merytorycznej treści zaskarżonego przepisu art. 15 ustawy – Prawo budowlane, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą.

Trzeba też pamiętać - co podkreślił sam Trybunał Konstytucyjny - że wyrok 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.

Nie bez znaczenia pozostaje również waga zarzutów materialnoprawnych Wnioskodawcy, który zarzucił niezgodność zaskarżonego przepisu także z ogólną zasadą określoności oraz z zasadą określoności przepisów prawa represyjnego.

Ocena zgodności art. 15 ustawy - Prawo budowlane z art. 65 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji (pkt 1 lit c *petitum* wniosku).

Przed przystąpieniem do rozważań merytorycznych konieczne wydaje się określenie wskazanego w tym punkcie *petitum* wniosku przedmiotu zaskarżenia.

Wprawdzie jako przedmiot zaskarżenia Wnioskodawca wskazał tamże pełne brzmienie art. 15 ustawy – Prawo budowlane, nadane przez ustawę zmieniającą, jednak w uzasadnieniu wniosku sprecyzował, że niezgodności z Konstytucją upatruje jedynie w nowym brzmieniu art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. c i d oraz w dodanym art. 15 ust. 3 ustawy - Prawo budowlane.

W związku z powyższym, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, postępowanie w przedmiocie zbadania zgodności z art. 65 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji pozostałych zmian w obrębie art. 15 ustawy – Prawo budowlane, wprowadzonych ustawą zmieniającą, podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Po wejściu w życie ustawy zmieniającej przepis art. 15 ust. 1 otrzymał brzmienie:

„Art. 15. 1. Rzeczoznawcą budowlanym może być osoba, która:

- 1) korzysta w pełni z praw publicznych;
- 2) posiada:
 - a) tytuł zawodowy magistra inżyniera, magistra inżyniera architekta, inżyniera lub inżyniera architekta,

- b) uprawnienia budowlane bez ograniczeń,
- c) co najmniej 10 lat praktyki w zakresie objętym rzeczoznawstwem,**
- d) znaczący dorobek praktyczny w zakresie objętym rzeczoznawstwem (podkr. wł.).”.**

Przed wejście w życie ustawy zmieniającej przepis art. 15 ustawy - Prawo budowlane brzmiał:

„Art. 15. 1. Rzeczoznawcą budowlanym może być osoba, która:

- 1) korzysta w pełni z praw publicznych;
- 2) posiada:
 - a) dyplom ukończenia wyższej uczelni,
 - b) uprawnienia budowlane bez ograniczeń oraz co najmniej 10 lat praktyki odbytej po ich uzyskaniu,**
 - c) opinie dwóch rzeczoznawców budowlanych odpowiedniej specjalności (podkr. wł.).”.**

Jednocześnie ustawą zmieniającą do art. 15 ustawy – Prawo budowlane dodano nowy ust. 3 w brzmieniu:

„Właściwy organ samorządu zawodowego może również nadać tytuł rzeczoznawcy osobie, która nie spełnia warunku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2 lit. a i b, ale posiada szczególną wiedzę i doświadczenie w zakresie nieobjętym uprawnieniami budowlanymi.”.

Zdaniem Wnioskodawcy, określone w powołanym przepisie warunki wykonywania zawodu rzeczoznawcy budowlanego, jak również przesłanki uzyskania tytułu rzeczoznawcy budowlanego są nieprzejrzyste oraz nieadekwatne do celu wprowadzenia (regulowanego) zawodu rzeczoznawcy budowlanego, a normę kompetencyjną uprawniającą do wydawania decyzji w sprawie nadania tytułu rzeczoznawcy budowlanego skonstruowano błędnie.

U podstaw zarzutu niezgodności art. 15 ustawy – Prawo budowlane, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą, z art. 2 w związku z art. 65 ust. 1 Konstytucji legło przekonanie Wnioskodawcy, że o ile ustawodawca ma

swobodę w regulowaniu określonych zawodów, to, decydując się na takie rozwiązanie, powinien status takiego zawodu uregulować kompleksowo, w tym zwłaszcza zakres przedmiotowy wykonywania zawodu regulowanego po to, aby osoby ubiegające się o uzyskanie tytułu rzeczoznawcy budowlanego były w stanie określić uprawnienia związane z tym tytułem.

Wnioskodawca ocenia, że o ile w stanie prawnym sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej niepokrywanie się zakresów uprawnień budowlanych i rzeczoznawstwa budowlanego (brak legalnej definicji obu tych pojęć) nie miało znaczenia, ponieważ tytuł rzeczoznawcy budowlanego mogły uzyskać wyłącznie osoby posiadające uprawnienia budowlane, o tyle po wejściu w życie ustawy zmieniającej sytuacja uległa zmianie, ponieważ tytuł rzeczoznawcy budowlanego mogą uzyskać także osoby nieposiadające uprawnień budowlanych, a jednocześnie nie wskazano czynności, do wykonania których upoważnia tytuł rzeczoznawcy budowlanego, ani też nie określono zakresu przedmiotowego rzeczoznawstwa, używając w art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. c i d ustawy – Prawo budowlane niedookreślonych pojęć: „praktyka w zakresie objętym rzeczoznawstwem” oraz „znaczący dorobek praktyczny w zakresie objętym rzeczoznawstwem”. Zdaniem Wnioskodawcy, brakuje zwłaszcza przepisu, podobnego do art. 14 ust. 4 ustawy – Prawo budowlane (przepis ten określa warunki odbycia praktyki zawodowej wymaganej do uzyskania uprawnień budowlanych), który wskazywałby, na czym ma polegać praktyka „w zakresie objętym rzeczoznawstwem”.

Powoduje to, w ocenie Wnioskodawcy, że przesłanki nadania tytułu rzeczoznawcy budowlanego są nieprzejrzyste, tym bardziej że tytuł rzeczoznawcy budowlanego można nadać osobie, która posiada szczególną wiedzę i doświadczenie w zakresie nieobjętym uprawnieniami budowlanymi (art. 15 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane).

Jednocześnie, jak dalej podnosi Wnioskodawca, w art. 15 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane przewidziano, że zakres rzeczoznawstwa określi organ

samorządu zawodowego w decyzji o nadaniu tytułu rzeczoznawcy budowlanego. Brak dookreślenia i przejrzystości przesłanek nadania tytułu rzeczoznawcy budowlanego powoduje jednak, że organowi samorządu zawodowego ustawodawca pozostawił zbyt wiele swobody, nie wiążąc go żadnymi obiektywnymi kryteriami.

Przesłanki uzyskania tytułu rzeczoznawcy budowlanego, określone w art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. c i d oraz w art. 15 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą, nie spełniają też, w ocenie Wnioskodawcy, wymogu adekwatności, ponieważ adekwatność przesłanek kwalifikujących do danego zawodu jest funkcją celu, jaki ustawodawca chce osiągnąć poprzez jego reglamentację. Celem tym jest zapewnienie bezpieczeństwa publicznego w dziedzinie budownictwa, a posiadanie tytułu rzeczoznawcy budowlanego ma dawać temu rękojmię. Do tak określonego celu nie jest w szczególności adekwatna praktyka określona w art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy – Prawo budowlane, odbywana bez należytego dozoru rzeczoznawcy budowlanego i w sytuacji, gdy nabyte w jej trakcie umiejętności nie podlegają żadnej weryfikacji.

Jeszcze większe wątpliwości w tym względzie budzą, w przekonaniu Wnioskodawcy, wymogi określone w art. 15 ust. 3 ustawy - Prawo budowlane.

Pośród wzorców kontroli zaskarżonych przepisów Wnioskodawca wskazał, wynikające z art. 2 Konstytucji, zasady: określoności prawa, przyzwoitej legislacji oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa, a także, wyrażoną w art. 65 ust. 1 Konstytucji, zasadę wolności wyboru i wykonywania zawodu.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, nakaz określoności przepisów prawa *„znajduje swoje źródło w zasadzie demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), stanowiąc jedną z dyrektyw poprawnej legislacji; ma zastosowanie w wypadku wszelkich regulacji, kształtujących pozycję prawną obywatela (zob. zamiast wielu: wyroki TK: z 28*

października 2009 r., Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138, pkt III 6.1.; z 3 grudnia 2009 r., Kp 8/09, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 164, pkt III 5.1.). W wyroku w sprawie Kp 3/09 (...) Trybunał, orzekając w pełnym składzie, stwierdził, że na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Trybunał orzekł też o konieczności przeprowadzenia testu określoności prawa, który powinien być odnoszony do kontrolowanej regulacji. Na test ten składa się: 1) precyzyjność regulacji prawnej, 2) jasność przepisu oraz 3) jego legislacyjna poprawność. Precyzyjność (precyzja) <winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie> (wyrok z 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51, pkt III 18.). Jasność przepisu oznacza jego klarowność i zrozumiałość dla adresatów, którzy mają prawo oczekiwać od racjonalnego ustawodawcy tworzenia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (...). Poprawność przepisu oznacza natomiast jego właściwą konstrukcję z punktu widzenia językowego i logicznego i jest warunkiem podstawowym, pozwalającym na ocenę przepisu w aspekcie pozostałych kryteriów - jasności i precyzyjności (tamże). Podczas konstytucyjnej kontroli określoności danej regulacji konieczne jest przeprowadzenie wskazanego testu, a następnie odniesienie we właściwej proporcji do charakteru badanej regulacji (...). W tym ostatnim aspekcie znaczenie ma rodzaj regulowanej materii, kategoria adresatów, do których przepisy są kierowane, oraz stopień ingerencji proponowanych regulacji w konstytucyjne wolności i prawa” (uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2011 r., sygn. K 11/10, OTK ZU seria A nr 6/2011, poz. 60, s. 1109).

Z kolei, w uzasadnieniu wyroku (wydanego w pełnym składzie Trybunału) z dnia 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że „zasady poprawnej legislacji obejmują między innymi wymóg

dostatecznej określoności przepisów, które powinny być formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym (...). <Precyzyjność> oznacza możliwie największą w danych warunkach jednoznaczność przepisu prawa, która uniemożliwiłaby wywodzenie z niego - w sposób dyskrejonalny - rozbieżnych norm prawnych w zbliżonych okolicznościach stanu faktycznego (...). Precyzja ta winna przejawiać się w jednoznaczności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść pozwalała na ich wyegzekwowanie (...). Z kolei spełnienie wymogu jasności polega na obowiązku tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (...). Przepis prawa jest zatem w pełni jasny wówczas, gdy jest zrozumiały powszechnie (...). Jednakże nieposiadanie takiego przymiotu będzie równoznaczne z naruszeniem zasady określoności dopiero wtedy, gdy <przekroczy pewien poziom niejasności przepisów prawnych> (...). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, przekroczenie tego poziomu nastąpi w przypadku niemożności usunięcia niejasności przepisu mimo zastosowania powszechnie przyjętych w doktrynie prawniczej i judykaturze metod wykładni (...). Jak bowiem stwierdził Trybunał w wyroku z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, <pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające. Z reguły niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter «kwalifikowany», przez wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z nią związanych, które nie mają miejsca w każdym przypadku wątpliwości co do rozumienia określonego przepisu. Dlatego tylko daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne albo już występujące w praktyce, albo - jak to ma miejsce w przypadku kontroli

prewencyjnej - takie, których z bardzo wysokim prawdopodobieństwem można się spodziewać w przyszłości, mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa. Ponadto skutki tych rozbieżności muszą być istotne dla adresatów i wynikać z niejednolitego stosowania lub niepewności co do sposobu stosowania. Dotykać one winny prawnie chronionych interesów adresatów norm prawnych i występować w pewnym nasileniu> (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto ponadto, że zasady poprawnej legislacji obejmują podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowi to podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne we właściwy sposób wyrażają wysłowaną normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu (...). Innymi słowy, zasady poprawnej legislacji zostają naruszone także w sytuacji, gdy ukształtowana treść aktu normatywnego nie stwarza możliwości osiągnięcia celów, jakie prawodawca wyznaczył wprowadzanej regulacji prawnej (...). Rozdźwięk ten skutkuje bowiem wewnętrzną sprzecznością aktu prawnego, naruszającą wymóg dostatecznej określoności przepisów” (OTK ZU seria A nr 9/2011, poz. 99, s. 1539 - 1540).

W uzasadnieniu wyroku (wydanego również w pełnym składzie Trybunału) z dnia 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „[w]ażnym elementem zasady poprawnej legislacji jest także przestrzeganie wymogów spójności logicznej i aksjologicznej systemu prawnego. Z tego względu, <poprawność legislacyjna to także stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą byłoby więc wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów (nawet jeśli celowość takich przepisów mogłaby się wydawać słuszna), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające

się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa. Celowość i ewentualna zasadność wprowadzania w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy. Dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów prawnych jest zatem złamaniem zasady poprawnej legislacji, które stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji> (wyrok z 21 lutego 2006 r., sygn. K 1/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 18; podobnie m.in. wyrok z 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106).

Kolejnym ważnym elementem zasady przyzwoitej legislacji jest wymóg przestrzegania zasad racjonalności. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału racjonalność stanowionego prawa musi zostać uznana za składową przyzwoitej legislacji. Innymi słowy: legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za <przyzwoitą>, choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności, na przykład w zakresie formy aktu czy trybu jego uchwalenia i ogłoszenia” (OTK ZU seria A nr 6/2010, poz. 59, s. 864 - 865). Ponadto w uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że „nie każde naruszenie zasad prawidłowej legislacji formułowanych przez doktrynę prawa stanowi jednocześnie naruszenie Konstytucji. Z dotychczasowych wypowiedzi Trybunału wynika, że przesłanką stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu może być takie uchybienie rudymenarnym kanonom techniki prawodawczej, ujmowanym w postaci zasad przyzwoitej legislacji, które powoduje dowolność albo brak możliwości poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji” (tamże).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa nie została wyraźnie wysłowiona w Konstytucji, ale należy do zasad składających się na pojęcie państwa prawnego w znaczeniu, w jakim pojęcie to występuje w art. 2 Konstytucji, a istota tej zasady sprowadza się do nakazu takiego stanowienia i

stosowania prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji (*vide* przykładowo - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 stycznia 2012 r., sygn. P 19/10, OTK ZU seria A nr 1/2012, poz. 2).

Znaczenie normy zawartej w art. 65 ust. 1 Konstytucji zostało określone w doktrynie oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

L. Garlicki, odnosząc się do zawartego w art. 65 ust. 1 Konstytucji wyrażenia „wykonywanie zawodu” stwierdza, że „wykracza (ono - przyp. wł.) poza tradycyjnie rozumiany zakres stosunku pracy (czy szerzej - zatrudnienia), dotyczy bowiem także tzw. wolnych zawodów. Konstytucja gwarantuje zarówno wolność wyboru zawodu, jak i wolność jego późniejszego wykonywania. Ogólnie oznacza to, że ustawodawca ma <obowiązek zapewnić możliwość wyboru zawodu i miejsca pracy w sposób wolny od zewnętrznej ingerencji, w możliwie najszerszym zakresie> (wyrok TK z 19 III 2001, K. 32/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 50, s. 289 - odnośnie do nauczycieli). Odnośnie do wolnych zawodów <treścią wolności wykonywania zawodu jest stworzenie sytuacji prawnej, w której: po pierwsze, każdy mieć będzie swobodny dostęp do wykonywania zawodu, uwarunkowany tylko talentem i kwalifikacjami; po drugie, mieć będzie rzeczywistą możliwość wykonywania swojego zawodu; po trzecie, nie będzie przy wykonywaniu zawodu poddany rygorom podporządkowania, które charakteryzują stosunek pracy> (wyrok TK z 19 X 1999, SK.4/99, OTK ZU 1999, nr 6, poz. 119, s. 675-676 - odnośnie do adwokatów)” (komentarz L. Garlickiego do art. 65 ust. 1 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 5 - 6).

Jednocześnie L. Garlicki zaznacza, że „[w]olność pracy nie ma charakteru absolutnego, bo art. 65 ust. 1 zd. 2 wyraźnie wskazuje, że ustawa może określić od niej wyjątki. Konstytucja zakłada więc, że wolność pracy musi podlegać ograniczeniom, ale zakres dopuszczalnych ograniczeń trzeba

rozpatrywać z uwzględnieniem ogólnych wymagań, jakie wynikają z art. 31 ust. 3. Nie ma zaś podstaw, by sformułowanie art. 65 ust. 1 zd. 2 traktować jako *lex specialis* i uznawać, że jedynym wymaganiem dla wprowadzenia ograniczeń jest zachowanie formy ustawy (...).

Tym samym konstytucyjność ograniczenia wolności pracy zależy od: 1) dochowania formy ustawy - akty podustawowe mogą jedynie normować kwestie szczegółowe o drugorzędnym znaczeniu (...); 2) powiązania ograniczenia z ochroną jednej z wartości czy interesów wskazanych w art. 31 ust. 3; 3) zachowania wymogu niezbędności (proporcjonalności) ograniczenia, czyli - innymi słowy - poszanowania zakazu arbitralności (...); 4) poszanowania <istoty> regulowanej wolności (...). Ustawodawca może więc określać przesłanki, od których spełnienia zależy możliwość wykonywania danego zawodu i może przy tym brać pod uwagę także interesy osób, na których rzecz zawód ten jest wykonywany (...), może nakładać dalej idące ograniczenia na wysokich urzędników państwowych lub samorządowych (...) bądź na członków zarządów banków (...), może poddawać szerszej reglamentacji treść stosunków pracy, gdy pracodawcą jest podmiot publiczny” (op. cit., s. 5 - 6).

W uzasadnieniu wyroku z dnia 27 marca 2008 r., sygn. SK 17/05, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „*art. 65 ust. 1 Konstytucji wyraża pozytywny aspekt wolności pracy i obejmuje możliwość wyboru rodzaju pracy (element kwalifikacyjny), pracodawcy (element podmiotowy) i miejsca pracy (element przestrzenny)*” oraz że „*wolność ta nie ma charakteru absolutnego i że musi być poddana reglamentacji prawnej, w szczególności gdy chodzi o uzyskanie prawa wykonywania określonego zawodu, a także wyznaczenie sposobów i metod wykonywania zawodu. Z wolnością wykonywania zawodu nie koliduje w szczególności ustalenie przez prawo sytuacji prawnej osób zawód ten wykonujących, a więc także w zakresie poddawania ich obowiązkowi uzyskania odpowiednich licencji potwierdzających ich kwalifikacje. Jednocześnie ograniczenia wolności wykonywania zawodu dopuszczalne są tylko przy*

poszanowaniu zasady proporcjonalności, a więc stosownie do ogólnych zasad wyznaczonych w Konstytucji. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Przy czym nie mogą one naruszać istoty wolności i praw” (OTK ZU seria A nr 2/2008, poz. 29, s. 283).

Z kolei, w wyroku z dnia 20 lutego 2008 r., sygn. K 30/07, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że „*wyjaśniał znaczenie tego przepisu konstytucyjnego (art. 65 ust. 1 Konstytucji – przyp. wł.) w wielu orzeczeniach, zwracając uwagę, że wolność wykonywania zawodu stanowi jedno z fundamentalnych praw człowieka, które służy nie tylko szczęściu i samorealizacji jednostki, ale pełni ponadto wiele ważnych funkcji społecznych, stanowiąc jeden z fundamentów rozwoju gospodarczego kraju i umożliwiając jednostce podejmowanie aktywności użytecznej społecznie*” oraz stwierdził, że „*wyjaśniał także m.in., iż <jest rzeczą oczywistą, że art. 65 ust. 1 Konstytucji nie stwarza i nie może stwarzać absolutnej wolności wykonywania każdego zawodu przez każdą osobę. Przesłanki dostępności do zawodu opierają się zatem zawsze na kryteriach odpowiedniej wiedzy praktycznej i teoretycznej, a także bardzo często formalnego potwierdzenia zdobycia tych umiejętności. Jako takie przesłanki kwalifikacji do zawodu muszą odpowiadać wymaganiom dostatecznej określoności z dwu punktów widzenia. Po pierwsze z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa publicznego oraz ochrony słusznym interesów konsumentów usług, czy dóbr wytwarzanych przez osoby uprawnione do wykonywania zawodu, po wtóre z perspektywy potencjalnych kandydatów do zawodu, którzy muszą mieć rękojmię, że przesłanki będą jasne, przewidywalne oraz adekwatne do istoty i charakteru tego, a nie innego zawodu> (wyrok z 23*

czerwca 2005 r., sygn. K 17/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 66)” (OTK ZU seria A nr 1/2008, poz. 6, s. 69 - 70).

Kontynuując tę myśl, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „[a]rt. 65 ust. 1 zdanie drugie wyraźnie upoważnia do ustanawiania wyjątków od wolności wykonywania zawodu. Wszelkie ograniczenia wprowadzone w tym zakresie przez prawodawcę muszą być zgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który wyznacza ogólne granice ingerencji państwa w sferę praw człowieka. W świetle tego ostatniego przepisu ograniczenia praw konstytucyjnych mogą być ustanawiane tylko w ustawie; muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności; nie mogą naruszać zasady państwa demokratycznego; są dopuszczalne, jeżeli służą bezpieczeństwu państwa, porządkowi publicznemu, ochronie środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo realizacji wolności i praw innych osób; nie mogą naruszać istoty wolności i praw” oraz zwrócił uwagę, że „podstawową zasadą wyznaczającą granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela jest zasada proporcjonalności, która nakazuje miarkowanie tej ingerencji. Zasada ta została wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a jednocześnie stanowi jeden ze standardów państwa prawnego, wynika zatem z art. 2 Konstytucji, wyrażającego zasadę państwa prawnego. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ograniczenia praw konstytucyjnych są zgodne z zasadą proporcjonalności, jeżeli:

- 1) umożliwiają efektywną realizację założonych celów;
- 2) są konieczne, tzn. nie jest możliwe zrealizowanie danych celów za pomocą mniej restryktywnych środków;
- 3) ich efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nie na jednostkę” (op. cit., s. 70).

Biorąc pod uwagę powołane wyżej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, należy stwierdzić, że zaskarżone przepisy art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. c i d oraz art. 15 ust. 3 ustawy - Prawo budowlane, w brzmieniu nadanym

przez ustawę zmieniającą, są precyzyjne, jasne i poprawne pod względem legislacyjnym w taki sposób, że ich treść daje organom je stosującym możliwość poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji.

Zawarte w powołanych przepisach przesłanki kwalifikacji do zawodu rzeczoznawcy budowlanego odpowiadają nadto wymogom dostatecznej określoności, wynikającym z art. 65 ust. 1 Konstytucji, zarówno z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa publicznego oraz ochrony słuszych interesów konsumentów usług rzeczoznawców budowlanych, jak i z perspektywy potencjalnych kandydatów do tego zawodu. Są bowiem jasne, przewidywalne oraz adekwatne do istoty i charakteru tego, a nie innego zawodu.

O *ratio legis* wprowadzenia komentowanych uregulowań do art. 15 ustawy – Prawo budowlane wypowiedział się Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury na 105. plenarnym posiedzeniu Sejmu IV kadencji w dniu 15 czerwca 2005 r., w trakcie II czytania projektu ustawy zmieniającej. Odpowiadając na zgłoszone w trakcie debaty nad tym projektem wątpliwości jednej z posłanek, stwierdził, że „[s]prawa rzeczoznawstwa budowlanego i tego, co poruszyła pani posłanka (...), mianowicie sprawa rzeczoznawców, którzy niekoniecznie muszą mieć uprawnienia budowlane. Otóż to jest kwestia powrotu do pewnej konstrukcji, która funkcjonowała w budownictwie, i nie tylko w budownictwie, jako że w roku 1990 uchylono uchwałę Rady Ministrów, która miała wtedy charakter samoistny, dotyczący organizacji rzeczoznawstwa. Wtedy mieliśmy sto trzydzieści specjalności w rzeczoznawstwie. Nie do wszystkich specjalności potrzebne było wykształcenie techniczne. **Tutaj jest kwestia specjalności w budownictwie, gdzie wykształcenie techniczne bezpośrednio nie jest potrzebne** (podkr. wł.). Najprościej powiem – mykolog – do tego trzeba biologa. **W wielu przypadkach jest kwestia chemików, których potrzebujemy do pewnych specjalności rzeczoznawczych w budownictwie** (podkr. wł.). Proszę łaskawie zwrócić uwagę, że w związku z tym w zapisie projektowanej dzisiaj ustawy jest wyraźnie powiedziane, że

upoważniając kogoś do wykonywania funkcji rzeczoznawstwa, instytucja uprawniająca określa zakres tego rzeczoznawstwa, zatem to nie jest kwestia tego, co dotychczas mieliśmy – wszechogarniającego rzeczoznawstwa, że to jest inżynier uprawniony i jak on po dziesięciu latach zostaje rzeczoznawcą, to ma się znać na wszystkim. Nie. Jest to wyraźnie kwestia określenia zakresu rzeczoznawstwa. Natomiast oczywiście praktyka jest też potrzebna i tych dziesięciu lat nigdzie się nie uchyla” (*vide* - stenogram ze 105. posiedzenia Sejmu IV kadencji, op. cit.).

Niewątpliwie ustawa zmieniająca, w zakresie zaskarżonych zmian do art. 15 ustawy – Prawo budowlane, spełnia cele, jakie legły u podstaw jej uchwalenia.

Wskazuje na to dodany w art. 15 ustawy – Prawo budowlane ust. 3, pozwalający na nadawanie tytułu rzeczoznawcy budowlanego także osobom, które nie posiadają tytułu zawodowego magistra inżyniera, magistra inżyniera architekta, inżyniera lub inżyniera architekta (art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy – Prawo budowlane) i które jednocześnie nie posiadają uprawnień budowlanych bez ograniczeń (art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy – Prawo budowlane), **za to posiadają szczególną wiedzę i doświadczenie w zakresie nieobjętym uprawnieniami budowlanymi i spełniają pozostałe warunkami niezbędne do uzyskania tytułu rzeczoznawcy budowlanego**, mianowicie: co najmniej 10 letni okres praktyki w zakresie objętym rzeczoznawstwem oraz znaczący dorobek praktyczny w zakresie objętym rzeczoznawstwem (art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. c i d ustawy – Prawo budowlane).

Zgodzić się trzeba z Wnioskodawcą, że zaskarżone przepisy zawierają szereg pojęć niedookreślonych (wartościujących).

Należy jednak zauważyć, że wyłącznie taka ich treść daje organom je stosującym możliwość poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji.

W sprawie VII SA/Wa 813/10 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie rozpoznawał skargę J. S. na decyzję Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa w przedmiocie odmowy nadania tytułu rzeczoznawcy budowlanego. Decyzji tej skarżący zarzucił, między innymi, błędną wykładnię, polegającą na zastosowaniu dla oceny spełnienia przez niego przesłanek, wyrażonych w art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane – całkowicie dowolnie rozumianych, niezajdujących oparcia w przepisach prawa, a przez to arbitralnych – kryteriów, jak również w nieprawidłowym ustaleniu treści znaczeniowej pojęcia „znaczący dorobek praktyczny”, użytego w art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy – Prawo budowlane (dokonanie błędnej oceny tego nieoznaczonego pojęcia).

Odnosząc się do zarzutów skarżącego, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w uzasadnieniu wyroku z dnia 1 lipca 2010 r., stwierdził: „W odniesieniu do przesłanki wymienionej w art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. d Prawa budowlanego Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 lutego 2010 r., sygn. akt II GSK 372/09, (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A79D42D948>) zauważył, że pojęcie <znaczący> należy niewątpliwie do pojęć niedookreślonych, wartościujących. **W związku z tym obowiązkiem organu samorządu zawodowego jest wyjaśnienie jego treści i podanie jak należy je rozumieć** (podkr. wł.).

Organ naruszałby zatem prawo wówczas, gdyby ograniczył się jedynie do stwierdzenia, że dorobek praktyczny skarżącego nie jest znaczący, nie wskazując jak pojęcie to należy rozumieć.

Wbrew twierdzeniom skargi organ samorządu zawodowego działający jako organ I instancji wskazał wyraźnie jak rozumie niedookreślone pojęcie znaczącego dorobku, według którego prowadził następnie ocenę dorobku wnioskodawcy.

Stwierdzono bowiem w uzasadnieniu decyzji, że uznanie tego dorobku za znaczący powinno wskazywać na twórcze osiągnięcia

kandydata pozostające w zgodzie z posiadaną specjalnością i wnioskowanym zakresem rzeczoznawstwa (podkr. wł.), m.in. autorstwa wdrożonych do praktyki nowych prac i znaczących osiągnięć, podobne wymagania określono w dziedzinie wykonawstwa czy prac badawczo - technicznych i patentowych, a także publikacji tych osiągnięć. Sformułowania powyższe skarżący ocenia jako nieznajdujące oparcia w ustawie, przez to woluntarystyczne i modyfikujące wymagania ustawowe

Zgodzić się jednak trzeba z poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w cytowanym wyroku, że **skoro organ ma stosować niedookreślony ustawowo termin to winien najpierw wskazać jego znaczenie** (podkr. wł.). Tak też uczyniła Krajowa Komisja Kwalifikacyjna, szczegółowo wyjaśniając zakres tego pojęcia, a następnie z zastosowaniem tego wyjaśnienia rozpatrzyła, czy zaprezentowany przez skarżącego dorobek odpowiada przedstawionej treści tego pojęcia.

Przedstawione przez skarżącego wątpliwości, co do zakresu przedmiotowych wymagań, określanych przez niego jako zastępowanie ustawodawcy w sposób woluntarystyczny, nie mogą w świetle powyższych uwag zostać zaakceptowane. Jeśli bowiem ustawodawca używa pojęć niedookreślonych to stwarza tym samym podstawę do nadawania im takiego znaczenia jakie zdaniem uprawnionego organu jest właściwe, w odniesieniu do rodzaju załatwianych spraw. W tym względzie organ korporacyjny uzyskuje podstawę do nadania wyrażeniu wartościującemu znaczenia jakie wynika z warunków i potrzeb korporacji (podkr. wł.). Nie można zapominać, że warunki te znajdują źródło w zapisach ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów. Do zadań samorządów zawodowych należy bowiem nie tylko sprawowanie nadzoru nad należytym i sumiennym wykonywaniem zawodu przez członków izb, ale i opiniowanie minimalnych wymagań programowych w zakresie kształcenia zawodowego architektów,

inżynierów budownictwa lub urbanistów oraz wnioskowanie w tych sprawach, a także współdziałanie w doskonaleniu kwalifikacji zawodowych architektów, inżynierów budownictwa lub urbanistów (art. 8 pkt 1, 7 i 8 tej ustawy). **Jest zatem uprawnione określanie przez te samorządy znaczenia wymagań w zakresie osiągnięcia określonych kwalifikacji zawodowych, w tym funkcji rzeczoznawcy (podkr. wł.).** Nie można zatem twierdzić, iż organ samorządu zawodowego nie miał uprawnień do nadania znaczenia określeniu znaczący dorobek, a następnie oceny indywidualnej sytuacji skarżącego w decyzji administracyjnej” (LEX nr 676270).

W orzecznictwie sądów administracyjnych nie są też podnoszone wątpliwości co do znaczenia niedookreślonego, wartościującego pojęcia „znaczący dorobek praktyczny w zakresie objętym rzeczoznawstwem”, wprowadzonego do art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy – Prawo budowlane przez ustawę zmieniającą.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 24 czerwca 2008 r., sygn. II GSK 192/08, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „[z]a nieznajdujące oparcia w obowiązujących przepisach należy uznać twierdzenie składającego skargę kasacyjną organu, że tylko praktyka odbywana po nabyciu uprawnień budowlanych jest tą praktyką, której wymaga powołany przepis, a jej brak skutkuje odmową nadania tytułu z powodu nielegitymowania się wnioskodawcy wymaganym okresem praktyki liczoną od odzyskania uprawnień budowlanych. Obecne brzmienie art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane (ustalone ustawą zmieniającą – przyp. wł.) jest skutkiem przyjęcia, że **intensywne wykonywanie zawodu w danej specjalności, niezależnie od tego czy dokonuje się ono przed czy po nabyciu uprawnień budowlanych, stanowi o nabywaniu praktyki, o której mowa w cyt. przepisie.** Brak jest przy tym uzasadnienia do rozgraniczania, na tle obowiązującej ustawy Prawo budowlane, terminu <praktyka> i <praktyka zawodowa>, ponieważ oba odnoszą się do nabycia praktycznych umiejętności zawodowych, a więc

takich które nabywa się po uzyskaniu tytułu do wykonywania danego zawodu (podkr. wł.)” [LEX nr 491303].

W kontekście powołanych wyżej wyroków sądów administracyjnych należy zauważyć, iż konstrukcję zarzutu naruszenia przez zaskarżone przepisy art. 65 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Wnioskodawca oparł na niezasadnej tezie o koniecznej łączności przedmiotowej pomiędzy rzeczoznawstwem budowlanym a uprawnieniami budowlanymi.

Wskazywać na to może powołany przez Niego argument, że zapewnienie bezpieczeństwa w dziedzinie budownictwa treściowo i funkcjonalnie łączy się z uprawnieniami budowlanymi, oraz podnoszona przez Niego wątpliwość co do możliwości wykonania przez rzeczoznawcę budowlanego, nieposiadającego uprawnień budowlanych, czynności sprawdzenia projektu architektoniczno - budowlanego, o której mowa w art. 20 ust. 2 ustawy - Prawo budowlane.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że celem komentowanej zmiany, wprowadzonej ustawą zmieniającą, było, co już wcześniej zaznaczono, dopuszczenie do zawodu (regulowanego) rzeczoznawcy budowlanego osób, które nie posiadają uprawnień budowlanych. Tym samym należy domniemywać, że w praktyce budowlanej zachodziła potrzeba dopuszczenia do wykonywania rzeczoznawstwa budowlanego osób o bardzo wąskich specjalnościach zawodowych, niekoniecznie związanych z prawem budowlanym i niekoniecznie legitymujących się wyższym wykształceniem zawodowym, na przykład techników chemików (*vide* – powołane wcześniej wystąpienie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury na 105. plenarnym posiedzeniu Sejmu IV kadencji w dniu 15 czerwca 2005 r.).

Natomiast o tym, w jakim zakresie owe osoby o wąskich specjalnościach zawodowych (nieposiadające uprawnień budowlanych) zostaną dopuszczone do rzeczoznawstwa, decyduje organ samorządu zawodowego,

reprezentowanego w tym przypadku przez Polską Izbę Inżynierów Budownictwa.

Nie może przy tym budzić wątpliwości, że podstawą do określenia zakresu rzeczoznawstwa jest konkretna specjalność zawodowa. **Tak więc jedynym obiektywnym i jednocześnie wystarczającym kryterium dla określenia zakresu rzeczoznawstwa jest specjalność zawodowa.**

Jeżeli zatem organ samorządu zawodowego nada uprawnienie rzeczoznawcy budowlanego o specjalności nieobjętej uprawnieniami budowlanymi, na przykład o specjalności: zabezpieczenie budowli przed czynnikami biologicznymi, to jest oczywiste, że, stosując art. 20 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane, projektant będzie zobowiązany do zapewnienia sprawdzenia projektu architektoniczno - budowlanego pod względem zgodności z przepisami dotyczącymi zabezpieczenia budowli przed czynnikami biologicznymi nie przez rzeczoznawcę (osobę) posiadającą konieczne uprawnienia budowlane, lecz przez rzeczoznawcę o wąskiej specjalności adekwatnej do obszaru, który ma podlegać sprawdzeniu.

Ponadto, nie można zapominać, że zarówno w przypadku określonym w art. 15 ust. 2, jak i w przypadku określonym w art. 15 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane, o nadaniu uprawnień rzeczoznawcy budowlanego decyduje właściwy organ samorządu zawodowego, a więc organ najbardziej właściwy do oceny posiadania w tym zakresie kompetencji, a przy okazji reprezentujący środowisko najbardziej zainteresowane tym, aby w gronie rzeczoznawców budowlanych znalazły się osoby legitymujące się rzeczywistą i wystarczającą wiedzą oraz doświadczeniem zawodowym w zakresie objętym rzeczoznawstwem. Powołane orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje również na to, że organy samorządów zawodowych dysponują, przekazanymi im przez ustawodawcę, skutecznymi instrumentami prawnymi, aby powyższy cel osiągnąć.

Dla przypomnienia, zgodnie z art. 8 pkt 1, 7 i 8 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. (o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów), do zadań samorządów zawodowych (w tym również samorządu reprezentowanego przez Polską Izbę Inżynierów Budownictwa) należy nie tylko sprawowanie nadzoru nad należytym i sumiennym wykonywaniem zawodu przez członków izb, **ale i opiniowanie minimalnych wymagań programowych w zakresie kształcenia zawodowego architektów, inżynierów budownictwa lub urbanistów oraz wnioskowanie w tych sprawach, a także współdziałanie w doskonaleniu kwalifikacji zawodowych architektów, inżynierów budownictwa lub urbanistów.**

Powyższe oznacza, że ustawodawca, używając w art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. c i d oraz w art. 15 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą, pojęć niedookreślonych, stworzył tym samym podstawę do nadawania tym pojęciom takiego znaczenia, jakie, zdaniem uprawnionego organu samorządu zawodowego, jest właściwe, w odniesieniu do rodzaju załatwianych spraw. **W tym względzie samorząd zawodowy, reprezentowany przez Polską Izbę Inżynierów Budownictwa, uzyskał podstawę do nadania użytym w tych przepisach wyrażeniom wartościującym znaczenia, jakie wynika z potrzeb tej konkretnej korporacji, związanych z zadaniami realizowanymi przez jej członków.**

Trzeba podnieść, że byłoby nieracjonalne, gdyby, czego - jak się wydaje - oczekuje Wnioskodawca, ustawodawca szczegółowo określił w ustawie – Prawo budowlanej zakres wymagań niezbędnych do nadania funkcji rzeczoznawcy budowlanego w każdej możliwej specjalności zawodowej, zarówno objętej, jak i nieobjętej uprawnieniami budowlanymi.

W opinii Wnioskodawcy, przepis art. 15 ustawy – Prawo budowlane, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą, narusza art. 65 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji także przez brak określoności normy kompetencyjnej

upoważniającej do nadania tytułu rzeczoznawcy budowlanego osobom wskazanym w ust. 3 tego przepisu - przez niewskazanie, uprawnionego do nadania takiego tytułu, konkretnego organu samorządu zawodowego. Niedookreśloność powołanego przepisu Wnioskodawca łączy z brakiem odpowiedniego uregulowania w art. 36 pkt 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. (przepis ten określa kompetencje Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej do wydawania decyzji w sprawie nadania tytułu rzeczoznawcy budowlanego, o **których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy - Prawo budowlane**).

Należy zauważyć, że identyczny problem stał się przedmiotem rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie II GSK 621/08, w związku ze skargą kasacyjną Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 lutego 2008 r., sygn. akt VII SA/Wa 2023/07, w sprawie ze skargi M. W. na postanowienie Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa w przedmiocie zwrotu podania o nadanie tytułu rzeczoznawcy, jako wniesionego do organu niewłaściwego.

W wyroku w tej sprawie, z dnia 27 stycznia 2009 r., Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że

„1. Przepisy art. 15 ustawy z 1994 r. - Prawo budowlane w pełnym jego przedmiotowym zakresie odnoszą się wyłącznie do rzeczoznawcy budowlanego, normując w szczególności wymogi, jakie winna spełniać osoba ubiegająca się o nadanie takiego tytułu, a także wskazując kompetentny organ do wydania decyzji w przedmiocie nadania wspomnianego tytułu.

2. Przepis art. 36 ust. 1 pkt 3 ustawy z 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, podobnie zresztą jak i art. 8 pkt 4 tej ustawy, należy rozumieć w ten sposób, że określa się tutaj czynności samorządów zawodowych, w tym Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej, od strony zadań, które mogą być wyliczone w sposób przykładowy, nie zaś od strony kompetencji, które muszą być, i zresztą są, ściśle określone, na co

wskazuje jednoznaczny w swej treści art. 15 ust. 3 Prawa budowlanego” (LEX nr 478293).

W uzasadnieniu powołanego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „stosownie do art. 15 ust. 3 Prawa budowlanego, kompetentnym organem dla nadania tytułu rzeczoznawcy budowlanego jest właściwy organ samorządu zawodowego. W tym zakresie, a więc z punktu widzenia organu właściwego do wydania decyzji o nadaniu tytułu rzeczoznawcy budowlanego, treść art. 15 ust. 3 Prawa budowlanego jest jednoznaczna. **Przepis ten nie daje żadnego pola, aby kompetencję tego organu, o której wyżej mowa, wyprowadzać z omawianego przepisu w drodze wykładni rozszerzającej, gdyż z wyraźnego brzmienia tego przepisu kompetentnym organem jest tutaj właściwy organ samorządu zawodowego (podkr. wł.).**

Wychodząc z przepisu art. 20 k.p.a., w myśl którego właściwość rzeczową organu administracji publicznej ustala się według przepisów o zakresie jego działania, organ dla wydania decyzji, o której mowa w art. 15 ust. 3 Prawa budowlanego, jest skonkretyzowany w art. 36 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów. **Organem tym, jak to trafnie ustalił Sąd I instancji, jest Krajowa Komisja Kwalifikacyjna (art. 36 ust. 1 pkt 3 tej ustawy). Prawidłowości tego ustalenia w niczym nie zmienia okoliczność przypisania Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej w przepisie art. 36 ust. 1 pkt 3 powołanej ustawy zadań w zakresie wydawania decyzji z art. 15 ust. 2 Prawa budowlanego, nie zaś z art. 15 ust. 3 tej ustawy. Oba te rodzaje decyzji należy traktować łącznie (podkr. wł.)” [op. cit.].**

Przedstawioną w powołanym wyżej judykacie argumentację Naczelnego Sądu Administracyjnego należy w pełni podzielić, co oznacza, że Wnioskodawca nie ma racji, łącząc brak wskazania wprost w art. 36 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. decyzji w sprawie nadania tytułu rzeczoznawcy budowlanego, o których mowa w art. 15 ust. 3 ustawy - Prawo

budowlane, z rzekomym brakiem kompetencji Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej do ich wydawania.

Reasumując tę część rozważań, należy stwierdzić, że przepisy art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. c i d oraz art. 15 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą, są zgodne z art. 65 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Ocena zgodności art. 15 ustawy – Prawo budowlane z 17 ust. 1 Konstytucji (pkt 1 lit d *petitum* wniosku).

Podobnie jak przy ocenie zasadności zarzutu Wnioskodawcy z pkt 1 lit. c *petitum* wniosku tu również - przed przystąpieniem do rozważań merytorycznych - konieczne wydaje się określenie przedmiotu zaskarżenia.

Wprawdzie jako przedmiot zaskarżenia Wnioskodawca wskazał cały przepis art. 15 ustawy – Prawo budowlane, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą, jednak w uzasadnieniu wniosku sprecyzował, że niezgodności z Konstytucją upatruje jedynie w nowym brzmieniu art. 15 ust. 5 ustawy - Prawo budowlane w tym jego fragmencie, w którym jest mowa o skutku podjęcia przez samorząd zawodowy konkretnych czynności nadzorczych, co oznacza zawężenie przedmiotu zaskarżenia jedynie do art. 15 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy – Prawo budowlane (o czym szerzej w dalszej części niniejszego stanowiska). Powołanej niezgodności Wnioskodawca upatruje również w treści art. 15 ust. 4 ustawy – Prawo budowlane, w którym podjęcie czynności rzeczoznawcy budowlanego przez osobę bez uprawnień budowlanych uzależniono jedynie od dokonania wpisu do centralnego rejestru rzeczoznawców budowlanych.

W związku z powyższym, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, postępowanie w przedmiocie zbadania zgodności z art. 17 ust. 1 Konstytucji pozostałych zmian w obrębie art. 15 ustawy – Prawo budowlane, wprowadzonych ustawą zmieniającą, podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Ustawą zmieniającą w art. 15 ustawy – Prawo budowlane dodano ust. 5 w brzmieniu:

„Właściwy organ samorządu zawodowego orzeka, w drodze decyzji, o pozbawieniu tytułu rzeczoznawcy budowlanego na wniosek rzeczoznawcy lub w razie:

- 1) pozbawienia praw publicznych;
- 2) ukarania z tytułu odpowiedzialności zawodowej;**
- 3) nienależytego wykonywania czynności rzeczoznawcy budowlanego (podkr. wł.).”**

Przed wejściem w życie ustawy zmieniającej odpowiednikiem przepisu art. 15 ust. 5 ustawy – Prawo budowlane był przepis art. 15 ust. 4 tej ustawy, który brzmiał:

„Skreślenie z centralnego rejestru rzeczoznawców budowlanych następuje:

- 1) na własną prośbę;
- 2) w razie:
 - a) pozbawienia praw publicznych,
 - b) utraty uprawnień budowlanych,
 - c) śmierci rzeczoznawcy.”

Zdaniem Wnioskodawcy, nowa treść art. 15 ustawy – Prawo budowlane wskazuje, że samorząd zawodowy powinien sprawować nadzór nad właściwym wykonywaniem zawodu rzeczoznawcy budowlanego, a jednocześnie, że piecza samorządu zawodowego nad osobami wykonującymi ten zawód, a nieposiadającymi uprawnień budowlanych nie jest możliwa, skoro do wykonywania przez te osoby czynności rzeczoznawcy budowlanego nie jest wymagany wpis na listę członków właściwej okręgowej izby inżynierów budownictwa.

Dla oceny zasadności tego zarzutu konieczne wydaje się wskazanie otoczenia normatywnego art. 15 ust. 5 ustawy – Prawo budowlane.

Katalog osób zrzeszonych w izbach inżynierów budownictwa określa art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r., który brzmi:

„Izby inżynierów budownictwa zrzeszają osoby, które:

- 1) posiadają uprawnienia budowlane w specjalnościach, o których mowa w art. 14 ust. 1 pkt 2 - 5 ustawy - Prawo budowlane,
- 2) posiadają uprawnienia budowlane w specjalności, o której mowa w art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo budowlane, w zakresie określonym w art. 14 ust. 3 pkt 2 - 4 ustawy - Prawo budowlane,
- 3) posiadają uprawnienia budowlane w zakresie odpowiadającym zakresowi specjalności, o których mowa w pkt 1 i 2, uzyskane przed dniem wejścia w życie ustawy - Prawo budowlane,
- 4) są obywatelami państw członkowskich, którzy nabyli kwalifikacje zawodowe do wykonywania działalności w budownictwie, równoznacznej wykonywaniu samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, odpowiadające wymaganiom określonym w pkt 1 - 3 oraz posiadają odpowiednią decyzję o uznaniu kwalifikacji zawodowych.”.

Z kolei art. 14 ustawy - Prawo budowlane brzmi:

„Art. 14. 1. Uprawnienia budowlane są udzielane w specjalnościach:

- 1) architektonicznej;
- 2) konstrukcyjno-budowlanej;
 - 2a) drogowej;
 - 2b) mostowej;
 - 2c) kolejowej;
 - 2d) wyburzeniowej;
 - 2e) telekomunikacyjnej;
- 3) (uchylony);
- 4) instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych;

5) instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych;

6) (uchylony).

2. W ramach specjalności wymienionych w ust. 1 mogą być wyodrębniane specjalizacje techniczno-budowlane.

3. Uzyskanie uprawnień budowlanych w specjalnościach, o których mowa w ust. 1, wymaga:

1) do projektowania bez ograniczeń i sprawdzania projektów architektoniczno-budowlanych:

a) ukończenia studiów magisterskich, w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym, na kierunku odpowiednim dla danej specjalności,

b) odbycia dwuletniej praktyki przy sporządzaniu projektów,

c) odbycia rocznej praktyki na budowie;

2) do projektowania w ograniczonym zakresie:

a) ukończenia wyższych studiów zawodowych, w rozumieniu przepisów o wyższych szkołach zawodowych, na kierunku odpowiednim dla danej specjalności lub ukończenia studiów magisterskich, w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym, na kierunku pokrewnym dla danej specjalności,

b) odbycia dwuletniej praktyki przy sporządzaniu projektów,

c) odbycia rocznej praktyki na budowie;

3) do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń:

a) ukończenia studiów magisterskich, w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym, na kierunku odpowiednim dla danej specjalności,

b) odbycia dwuletniej praktyki na budowie;

4) do kierowania robotami budowlanymi w ograniczonym zakresie:

a) ukończenia wyższych studiów zawodowych, w rozumieniu przepisów o wyższych szkołach zawodowych, na kierunku odpowiednim dla danej specjalności lub ukończenia studiów magisterskich, w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym, na kierunku pokrewnym dla danej specjalności,

b) odbycia trzyletniej praktyki na budowie.

4. Warunkiem zaliczenia praktyki zawodowej jest praca polegająca na bezpośrednim uczestnictwie w pracach projektowych albo na pełnieniu funkcji technicznej na budowie pod kierownictwem osoby posiadającej odpowiednie uprawnienia budowlane, a w przypadku odbywania praktyki za granicą pod kierunkiem osoby posiadającej uprawnienia odpowiednie w danym kraju.

5. Do osób ubiegających się o uprawnienia budowlane bez ograniczeń, posiadających uprawnienia budowlane w ograniczonym zakresie w tej specjalności, nie stosuje się przepisów ust. 3 pkt 1 lit. b i c lub ust. 3 pkt 3 lit. b.”.

Powołane przepisy wskazują na to, że w okręgowych izbach inżynierów budownictwa mogą zrzeczać się wyłącznie osoby posiadające uprawnienia budowlane.

Jest to o tyle istotne, że jednym z koniecznych warunków do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie przez osoby posiadające uprawnienia budowlane jest wpis na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego (art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. i art. 12 ust. 7 ustawy – Prawo budowlane).

Tymczasem za samodzielną funkcję techniczną w budownictwie uznaje się również działalność obejmującą rzeczoznawstwo budowlane (art. 12 ust. 1 pkt 7 ustawy – Prawo budowlane), które może być podejmowane przez osoby nieposiadające uprawnień budowlanych.

Powyższe oznacza, że w stanie prawnym, obowiązującym po wejściu w życie ustawy zmieniającej, brak jest podstawy do dokonania wpisu na listę członków właściwych izb samorządu zawodowego osoby będącej rzeczoznawcą budowlanym (albo ubiegającej się o tę funkcję), ale nieposiadającej uprawnień budowlanych, mimo iż jednocześnie wykonuje ona samodzielną funkcję techniczną w budownictwie.

Potwierdzeniem tego wniosku jest treść art. 15 ust. 4 ustawy – Prawo budowlane. Zgodnie z tym przepisem, podstawę do podjęcia czynności rzeczoznawcy budowlanego stanowi dokonanie wpisu, w drodze decyzji, do centralnego rejestru rzeczoznawców budowlanych, co oznacza, że w tym przypadku nie przewidziano, jak w art. 12 ust. 7 tejże ustawy, dodatkowego warunku wpisania na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego.

Określony w art. 15 ust. 4 ustawy – Prawo budowlane zapis w kontekście art. 12 ust. 7 tejże ustawy jest oczywiście prawnie dopuszczalny, jednak w konsekwencji jego wprowadzenia, zgodnie z ogólną zasadą *lex specialis derogat legi generali*, osoby nieposiadające uprawnień budowlanych, które będą mogły uzyskać tytuł rzeczoznawcy budowlanego na podstawie art. 15 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane, będą wykonywały czynności rzeczoznawcy budowlanego nie będąc zrzeszonymi we właściwych izbach samorządu zawodowego, a zatem poza nadzorem (pieczęcią) samorządu.

Powyższe oznacza również, że o ile właściwy samorząd zawodowy (organ tego samorządu) uprawniony jest do nadawania takim osobom tytułu rzeczoznawcy budowlanego (art. 15 ust. 3 ustawy - Prawo budowlane), **o tyle wpływu na jakość wykonywanego przez nie rzeczoznawstwa już nie posiada.**

Celem stwierdzenia, czy tego rodzaju rozwiązanie jest zgodne z, wyrażoną w art. 17 ust. 1 Konstytucji, zasadą „sprawowania pieczy”, należy przede wszystkim odkodować treść tej zasady.

W uzasadnieniu (wydanego w pełnym składzie Trybunału), powołanego wcześniej, wyroku z dnia 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10, Trybunał Konstytucyjny podniósł, że znaczenie zasady „sprawowania pieczy” „zostało najpełniej wyjaśnione w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02 (OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9). Polski sąd konstytucyjny stwierdził w nim w szczególności, że unormowanie wynikające z powyższego przepisu ustawy zasadniczej upoważnia samorządy zawodów zaufania publicznego do

sprawowania <pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów>. Ma być ona sprawowana - z wyraźnego nakazu ustrojodawcy - <w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony>. Sformułowanie to, po pierwsze, precyzuje cel i granice sprawowanej <pieczy nad (...) wykonywaniem zawodów>. Cel ten to przestrzeganie właściwej jakości - w sensie merytorycznym i prawnym - czynności składających się na <wykonywanie zawodów>. Stan <docelowy> ustawodawca konstytucyjny określił wyrażeniem: <należyte wykonywanie zawodu>. Po wtóre, sformułowanie art. 17 ust. 1 Konstytucji wyznacza ramy i ukierunkowanie sprawowanej <pieczy>. Ramy te determinuje <interes publiczny>. Sprawowana piecza służyć winna - mocą postanowienia konstytucyjnego - ochronie tego interesu. Każde działanie samorządu zawodowego w zakresie <sprawowania pieczy> podlega zatem konstytucyjnie ukierunkowanej ocenie, dokonywanej z punktu widzenia interesu publicznego i nakierowania na jego ochronę. Określenie działań w sferze <sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów> i unormowanie kompetencji służących jej urzeczywistnieniu winno być ujęte w sposób pozwalający na ich ocenę z punktu widzenia <interesu publicznego>. Inne ujęcie (w tym brak sprecyzowania kryteriów i tym samym - dopuszczenie dowolności w doborze wartości, którym zostały przyporządkowane) nie odpowiada rygorom określonym w art. 17 ust. 1 Konstytucji, dotyczącym granic i kryteriów sprawowania <pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego>.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zakres <pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego> powinien być rozumiany szeroko. Może on obejmować w szczególności dokonywanie czynności związanych z władczym decydowaniem lub współdecydowaniem o dopuszczeniu do wykonywania zawodu, ustaleniem zasad etyki (deontologii) zawodowej, orzecznictwem dyscyplinarnym w sprawach odpowiedzialności za postępowanie sprzeczne z prawem, zasadami etyki lub godności zawodu bądź za naruszenie

obowiązków zawodowych (...). W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wśród elementów pieczy wymienia dodatkowo prowadzenie przez organy samorządu rejestru osób aktualnie wykonujących dany zawód zaufania publicznego (...), jak również posiadanie odpowiedniego wpływu na kształtowanie zasad odbywania aplikacji oraz na ustalanie zakresu merytorycznego egzaminu zawodowego (...).

Sprawowanie wspomnianej <pieczy> odgrywa szczególną rolę w zapewnieniu realnego <zaufania publicznego>, które powinno towarzyszyć wykonywaniu zawodów określonych w art. 17 ust. 1 Konstytucji. Na zaufanie to składa się wiele czynników, a przede wszystkim: przekonanie o profesjonalnym przygotowaniu wykonującego ten zawód, jego doświadczeniu, dyskrecji, takcie i kulturze osobistej, zachowaniu dobrej woli, właściwych motywacji, należytej staranności zawodowej oraz przestrzeganiu wartości istotnych dla profilu danego zawodu (zob. sygn. P 21/02)” (op. cit., s. 1540 - 1541).

Treścią, określonej w art. 17 ust. 1 Konstytucji, zasady „sprawowania pieczy” jest również przymusowy charakter przynależności do konkretnego samorządu zawodowego wszystkich osób, które uważa się za wykonujące ten zawód (*vide* - wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 22 maja 2001 r., sygn. K. 37/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 86 oraz z dnia 23 kwietnia 2008 r., sygn. SK 16/07, OTK ZU seria A nr 3/2008, poz. 45).

Przechodząc do rozważań merytorycznych, należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że zawód rzeczoznawcy budowlanego jest zawodem zaufania publicznego, w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Jest on bowiem zaliczany do szerszej kategorii zawodu inżyniera budownictwa, zaś zawody wykonywane przez architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów „należy postrzegać jako zawody zaufania publicznego wymagające szczególnych uregulowań prawnych” (rządowy projekt ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budowlanych oraz urbanistów, Sejm III kadencji, druk nr 1708, s. 28).

Nie można też zapominać o takich zadaniach samorządu zawodowego inżynierów budownictwa, jak chociażby: sprawowanie nadzoru nad należytym i sumiennym wykonywaniem zawodu przez członków izby (art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r.); ustalanie zasad etyki zawodowej i nadzór nad jej przestrzeganiem (art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r.); prowadzenie postępowań w zakresie odpowiedzialności zawodowej i dyscyplinarnej członków samorządu (art. 8 pkt 10 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r.). Zadania te wskazują, że okręgowe izby inżynierów budownictwa oraz Polską Izbę Inżynierów Budownictwa należy zakwalifikować do samorządów zawodowych, o których mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Skoro zatem koniecznym warunkiem sprawowania pieczy, o której mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji, jest obligatoryjna przynależność osoby wykonującej zawód zaufania publicznego do właściwej jednostki reprezentującej ten zawód samorządu, to brak zapewnienia przez ustawodawcę takiej przynależności stanowi naruszenie art. 17 ust. 1 Konstytucji.

I właśnie z taką sytuacją mamy do czynienia w sprawie wniosku Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa.

Jak była o tym mowa wcześniej, treść art. 15 ust. 3 i 4 ustawy - Prawo budowlane wskazuje, że osoby nieposiadające uprawnień budowlanych będą wykonywały czynności rzeczoznawcy budowlanego nie będąc zrzeszonymi we właściwych izbach samorządu zawodowego, a zatem poza nadzorem (pieczęcią) samorządu.

Tymczasem ustawa zmieniająca wprowadziła przesłanki pozbawienia tytułu rzeczoznawcy budowlanego, o którym, w drodze decyzji, orzeka właściwy organ samorządu zawodowego, w tym: ukaranie z tytułu odpowiedzialności zawodowej (art. 15 ust. 5 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane) oraz nienależyte wykonywanie czynności rzeczoznawcy budowlanego (art. 15 ust. 5 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane).

Są to przesłanki, które mogą zostać ustalone wyłącznie w wyniku podjęcia przez samorząd zawodowy działań nadzorczych (pieczy) nad wykonywaniem czynności rzeczoznawcy budowlanego, w postaci przeprowadzenia stosownego postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej.

Jednak obecnie w odniesieniu do rzeczoznawców budowlanych nieposiadających uprawnień budowlanych taka możliwość nie istnieje, ponieważ ustawodawca w normie zawartej w art. 15 ust. 4 ustawy – Prawo budowlane, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą, nie uzależnił podjęcia czynności rzeczoznawcy budowlanego przez osoby bez uprawnień budowlanych od uzyskania przez te osoby wpisu na listę członków właściwej okręgowej izby samorządu inżynierów budownictwa.

Powyższe oznacza, że z punktu widzenia wymogów, określonych w art. 17 ust. 1 Konstytucji, zakres zastosowania art. 15 ust. 4 w związku z art. 15 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy – Prawo budowlane, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą, jest zbyt wąski. Nie obejmuje bowiem rzeczoznawców budowlanych nieposiadających uprawnień budowlanych, a jeśli miałby obejmować także i te osoby, to oznaczałoby to uzyskanie przez samorząd zawodowy władczych uprawnień w stosunku do osób spoza owego samorządu – uprawnień, których efektywne wykonywanie możliwe jest wszak tylko w odniesieniu do członków samorządu.

Reasumując, art. 15 ust. 4 w związku z art. 15 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy – Prawo budowlane, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą, w zakresie, w jakim odnosi się do rzeczoznawców budowlanych nieposiadających uprawnień budowlanych, jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Ocena zgodności art. 15 w związku z art. 91 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji (pkt 2 *petitum* wniosku).

Podobnie jak przy ocenie zasadności zarzutu Wnioskodawcy z pkt 1 lit. c i d *petitum* wniosku, tu również - przed przystąpieniem do rozważań merytorycznych - konieczne wydaje się określenie przedmiotu zaskarżenia.

Wprawdzie jako ów przedmiot Wnioskodawca wskazał cały przepis art. 15 ustawy - Prawo budowlane, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą (w związku z art. 91 ust. 1 pkt 2), jednak w uzasadnieniu wniosku sprecyzował, że niezgodności z Konstytucją upatruje jedynie w niedookreśleniu warunków wykonywania zawodu rzeczoznawcy budowlanego, zatem kwestionuje nowe brzmienie jedynie art. 15 ust 1 pkt 2 lit. c i d oraz nowe brzmienie art. 15 ust. 3 ustawy - Prawo budowlane.

W związku z powyższym, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, postępowanie w przedmiocie zbadania zgodności z powołanymi w tym punkcie *petitum* wniosku pozostałych zmian w obrębie art. 15 ustawy – Prawo budowlane, wprowadzonych ustawą zmieniającą, podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Wnioskodawca kwestionuje zgodność z konstytucyjną zasadą określoności prawa represyjnego rozwiązane, polegające na orzekaniu w indywidualnej decyzji właściwego organu samorządu zawodowego o zakresie rzeczoznawstwa budowlanego. Wnioskodawca dowodzi, że w ten sposób obszar penalizacji wynika nie z ustawy, lecz decyzji administracyjnej, co w konsekwencji oznacza, że osoby nieposiadające tytułu rzeczoznawcy budowlanego nie są w stanie ocenić, czy podejmując określoną działalność nie wkraczają na teren objęty samodzielną funkcją techniczną rzeczoznawcy budowlanego (nie są w stanie ocenić, jakie zachowanie jest prawnie zakazane, a jakie dozwolone).

Jako wzorzec kontroli zaskarżonych norm Wnioskodawca wskazał zasadę określoności przepisów prawa represyjnego.

Ogólna zasada określoności przepisów prawa została omówiona w oparciu o orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego przy dokonywaniu oceny zgodności zarzutu opisanego w pkt 1c *petitum* wniosku (*vide* - s. 48 - 51 niniejszego stanowiska oraz powołane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

W uzasadnieniu powołanego tamże wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2011 r., sygn. K 11/10, Trybunał, odnosząc się do zasady określoności przepisów prawa represyjnego, stwierdził, że „*podtrzymuje swe utrwalone w orzecznictwie poglądy na temat przestrzegania przez prawodawcę nakazu określoności przepisów prawa w ogólności* (wymogi te zostały omówione we wcześniejszym fragmencie uzasadnienia, który zacytowano na s. 48 - 49 niniejszego stanowiska) *oraz szczególnych wymogów stawianych przepisom prawa karnego, a mianowicie:*

- 1) *przepis prawa karnego powinna cechować precyzyjność, jasność oraz legislacyjna poprawność;*
- 2) *adresat normy prawnokarnej powinien być w stanie zrekonstruować, jedynie na podstawie określających ją przepisów, a więc z zastosowaniem wyłącznie językowych reguł wykładni, zasadnicze znamiona czynu zabronionego;*
- 3) *jednostka nie powinna być w stanie niepewności co do tego, czy pewne zachowanie stanowi czyn zabroniony;*
- 4) *norma karna powinna wskazywać w sposób jednoznaczny zarówno osobę, do której skierowany jest zakaz, znamiona czynu zabronionego, jak i rodzaj sankcji grożącej za popełnienie takiego czynu;*
- 5) *użycie zwrotów niedookreślonych lub wieloznacznych w obszarze prawa karnego wymaga istnienia szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ państwa”* (op. cit., s.1009 - 1010; *vide*

również – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. K 41/07, OTK ZU seria A nr 10/2010, poz. 127).

Analizując zarzut opisany w pkt 1c *petitum* wniosku nie stwierdzono, aby art. 15 ust 1 pkt 2 lit. c i d oraz art. 15 ust. 3 ustawy - Prawo budowlane, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą, były niezgodne z ogólną zasadą określoności przepisów prawa (*vide* - argumenty przedstawione we wcześniejszym fragmencie niniejszego stanowiska).

Przeprowadzając z kolei test zgodności zaskarżonych norm ze szczególnymi (dodatkowymi) konstytucyjnymi wymogami stawianymi przepisom prawa karnego (represyjnego), należy na wstępie zauważyć, iż funkcja rzeczoznawcy budowlanego jest zaliczana do samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, mimo iż rzeczoznawcą budowlanym może być również osoba nieposiadająca uprawnień budowlanych (art. 12 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 12 ust. 2 oraz art. 15 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane).

W konsekwencji rzeczoznawca budowlany nieposiadający uprawnień budowlanych może podejmować samodzielne funkcje techniczne w budownictwie od momentu dokonania wpisu, w drodze decyzji, do centralnego rejestru rzeczoznawców budowlanych, bez potrzeby uzyskania - odmiennie niż w przypadku rzeczoznawców budowlanych posiadających uprawnienia budowlane - wpisu na listę członków właściwej okręgowej izby inżynierów budownictwa (art. 15 ust. 4 w związku z art. 12 ust. 7 ustawy – Prawo budowlane oraz w związku z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r.).

Przepis art. 91 ustawy - Prawo budowlane brzmi:

„Art. 91. 1. Kto:

- 1) udaremnia określone ustawą czynności właściwych organów,
- 2) **wykonuje samodzielną funkcję techniczną w budownictwie, nie posiadając odpowiednich uprawnień budowlanych lub prawa wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie (podkr. wł.),**

podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

2. (uchylony).”.

Treść art. 91 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane wskazuje, że sprawcą opisanego w tym przepisie przestępstwa będzie również osoba, która wykonuje samodzielne funkcje techniczne w budownictwie nie posiadając prawa do ich wykonywania, zatem również osoba, która wykonuje funkcję rzeczoznawcy budowlanego nie posiadając uprawnień rzeczoznawcy.

Zarzut, iż na podstawie lektury przepisów art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. c i d, art. 15 ust. 3 oraz art. 91 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo budowlane osoby nieposiadające tytułu rzeczoznawcy budowlanego mogą nie być w stanie ocenić, czy podejmowana przez nie działalność wkracza na teren objęty samodzielną funkcją rzeczoznawcy budowlanego, jest nieuprawniony dlatego, że brzmienie art. 91 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo budowlane jednoznacznie wskazuje, iż opisanego w tym przepisie przestępstwa **można się dopuścić jedynie z winy umyślnej**.

Umyślnością działania (wiedzą, pełną świadomością) musi być objęte nieposiadanie uprawnień rzeczoznawcy w ogóle albo posiadanie tych uprawnień tylko w zakresie orzeczonego przez właściwy organ samorządu zawodowego, co oznacza, że podjęcie się przez konkretną osobę wykonywania czynności rzeczoznawcy budowlanego, czyli samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie, mimo nieposiadania tego rodzaju uprawnienia w ogóle albo wykonywanie tej funkcji w zakresie wykraczającym poza zakres określony decyzją organu samorządu, nie może nastąpić bez świadomości takiej osoby co do tych okoliczności.

W tych warunkach nieudowodnienie w toku postępowania karnego osobie, która swoim zachowaniem zrealizowała znamiona przedmiotowe przestępstwa z art. 91 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo budowlane, działania z winy

umyślnej skutkuje brakiem możliwości przypisania jej popełnienia tego rodzaju przestępstwa.

Trzeba też mieć na uwadze, że przepis art. 91 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo budowlane aktualizuje się tylko wówczas, gdy prawo budowlane do konkretnych czynności z zakresu budownictwa dopuszcza rzeczoznawcę budowlanego.

Ma to miejsce na przykład w sytuacji, gdy projektant musi zapewnić sprawdzenie projektu architektoniczno - budowlanego pod względem zgodności z przepisami, także przez rzeczoznawcę budowlanego nieposiadającego uprawnień budowlanych (art. 20 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 7 oraz art. 15 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane).

Jeżeli bowiem projekt architektoniczno - budowlany będzie tego wymagał, projektant ma obowiązek zwrócić się o jego sprawdzenie do rzeczoznawcy budowlanego w zakresie nieobjętym uprawnieniami budowlanymi o specjalności, przykładowo, „zabezpieczenia budowli przed czynnikami biologicznymi”. Wówczas przestępstwo z art. 91 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo budowlane popełni ten tylko, kto pod takim projektem podpisze się jako sprawdzający mimo świadomości, że w zakresie „zabezpieczenia budowli przed czynnikami biologicznymi” nie posiada uprawnień rzeczoznawcy budowlanego (albo w ogóle nie pełni funkcji rzeczoznawcy budowlanego), zaś dowodem popełnienia takiego przestępstwa będzie konkretny projekt architektoniczno – budowlany, na którym widnieje podpis sprawdzającego.

Skoro zatem w art. 91 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo budowlane zakazane pod groźbą kary jest wyłącznie zachowanie umyślne (świadome), zaś prawo budowlane określa czynności zastrzeżone dla rzeczoznawcy budowlanego, to osoby nieposiadające tytułu rzeczoznawcy budowlanego są w stanie ocenić, jakie ich zachowanie jest prawnie zakazane, a jakie dozwolone.

Reasumując, art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. c i d i art. 15 ust. 3 w związku z art. 91 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo budowlane, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą, są zgodne z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Ocena zgodności art. 15 ust. 3 ustawy - Prawo budowlane z art. 32 ust. 1 w związku z art. 65 ust. 1 Konstytucji (pkt 3 *petitum* wniosku).

Na wstępie należy zauważyć, iż w zawartym we wniosku opisie tego zarzutu wkraść się błąd, polegający na wskazaniu, omyłkowo, jako związkowego wzorca kontroli, art. 61 ust. 1 Konstytucji, podczas gdy, zgodnie z uzasadnieniem wniosku, prawidłowym związkowym wzorcem kontroli może być w tym przypadku jedynie art. 65 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Wnioskodawcy, z treści zaskarżonego przepisu wynika, że z określonego w nim dobrodziejstwa uzyskania tytułu rzeczoznawcy budowlanego nie mogą skorzystać zarówno osoby wymienione w art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. a (posiadające tytuł zawodowy magistra inżyniera, magistra inżyniera architekta, inżyniera lub inżyniera architekta), jak i osoby wymienione w art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. b (posiadające uprawnienia budowlane bez ograniczeń) ustawy – Prawo budowlane, co zamyka drogę do uzyskania tytułu rzeczoznawcy budowlanego osobom nieposiadającym uprawnień budowlanych, a posiadającym tytuł inżyniera.

Zdaniem Wnioskodawcy, regulacja ta narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji (w konsekwencji również art. 65 ust. 1 ustawy zasadniczej), dlatego że cechą relewantną, przesądzającą o zastosowaniu dobrodziejstwa z art. 15 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą, jest posiadanie szczególnej wiedzy i doświadczenia w zakresie nieobjętym uprawnieniami budowlanymi, odbycie 10 lat praktyki w zakresie objętym rzeczoznawstwem oraz posiadanie znaczącego dorobku praktycznego w zakresie objętym rzeczoznawstwem.

Zarzut Wnioskodawcy dotyczy zatem nie pełnej treści art. 15 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą, lecz jedynie tego jej fragmentu, który zawiera odwołanie do ust. 1 pkt 2 lit. a i b.

W związku z powyższym określony w tej części wniosku przedmiot zaskarżenia należało ograniczyć wyłącznie do treści wspomnianego odwołania.

W pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Jako podstawowy wzorzec kontroli Wnioskodawca wskazał zasadę równości, wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zasada równości stanowiła przedmiot licznych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09, Trybunał Konstytucyjny ograniczył się do wskazania najważniejszych tez dotychczasowego orzecznictwa Trybunału na gruncie zasady równości i przypomniał, że *„- począwszy od orzeczenia z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87 (OTK w 1988 r., poz. 1) - Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie uznawał, iż równość wobec prawa oznacza, że <wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo>. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego cechą wspólną decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenie jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, często więc ma ona relatywny charakter (...).*

Równość nie jest przy tym zasadą absolutną i niedopuszczającą żadnych wyjątków. Ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze mieć podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Jak stwierdzono w orzeczeniu z 23 października 1995 r., sygn. K.

4/95 (OTK ZU nr 2/1995, poz. 11), tego typu wyjątki muszą spełniać następujące trzy warunki:

- muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści;
- powinny być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;
- muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej” (OTK ZU seria A nr 3/2010, poz. 21, s. 372 - 373; vide też – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09, OTK ZU seria A nr 3/2011, poz. 25).

Przepis art. 15 ust. 3 ustawy - Prawo budowlane brzmi:

„Właściwy organ samorządu zawodowego może również nadać tytuł rzeczoznawcy osobie, która **nie spełnia warunku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2 lit. a i b** (podkr. wł.), ale posiada szczególną wiedzę i doświadczenie w zakresie nieobjętym uprawnieniami budowlanymi.”.

Sądy administracyjne, jak dotychczas, nie wypowiedziały się na temat treści normatywnej, zawartej w analizowanym przepisie art. 15 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane.

Na ewentualne problemy, wynikające ze stosowania tej normy, nie wskazuje też doktryna.

Wypowiedzi doktryny skupiają się wyłącznie na podkreślanu możliwości uzyskania tytułu rzeczoznawcy budowlanego również przez osoby nieposiadające uprawnień budowlanych.

T. Asman, J. Dessoulavy - Śliwiński, E. Janiszewska – Kuropatwa, Z. Niewiadomski i A. Plucińska – Filipowicz wskazują, że „[o]d wymogu posiadania odpowiedniego wykształcenia (tytułu zawodowego) oraz od wymogu posiadania uprawnień budowlanych osoba wnioskująca o nadanie tytułu rzeczoznawcy może przez orzekający w sprawie organ zostać zwolniona, pod warunkiem, że <posiada szczególną wiedzę i doświadczenie w zakresie nieobjętym uprawnieniami budowlanymi>, czyli nie w zakresie projektowania lub kierowania robotami budowlanymi”, która to ”<szczególna wiedza i doświadczenie> musi (...) pozostawać poza zakresem objętym uprawnieniami budowlanymi” oraz że „[o]becne brzmienie art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. c (ustawy – Prawo budowlane – przyp. wł.) dotyczącego nadawania uprawnień rzeczoznawcy w aspekcie spełnienia warunku co najmniej 10 lat praktyki w zakresie objętym rzeczoznawstwem jest skutkiem przyjęcia, że intensywne wykonywanie zawodu w danej specjalności, niezależnie od tego, czy dokonuje się ono przed czy też po nabyciu uprawnień budowlanych, stanowi o nabywaniu praktyki, o której mowa w tym przepisie. Ma to znaczenie zwłaszcza wobec normy upoważniającej do nadania uprawnień rzeczoznawcy budowlanego osobie, **która nie ma wymaganego tytułu zawodowego i uprawnień budowlanych (art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. a i b)** [podkr. wł.], lecz posiada szczególną wiedzę i doświadczenie (czyli w istocie praktykę) w zakresie nieobjętym uprawnieniami budowlanymi i może według ust. 3 art. 15 uzyskać tytuł rzeczoznawcy budowlanego” (T. Asman, J. Dessoulavy - Śliwiński, E. Janiszewska – Kuropatwa, Z. Niewiadomski i A. Plucińska – Filipowicz, *Prawo budowlane, Komentarz*, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2011, s. 254 - 259).

Podobnie S. Szuster, który zauważa, iż „[a]rtykuł 15 ust. 3 pr. bud. wprowadza nowe rozwiązanie prawne w zakresie trybu nadawania tytułu rzeczoznawcy budowlanego. Przewiduje on złagodzenie wymogów formalnych określonych w art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. a i b pr. bud. Tym samym **osoba**

nieposiadająca tytułu zawodowego magistra inżyniera, magistra inżyniera architekta, inżyniera lub inżyniera architekta, ani też nieposiadająca uprawnień budowlanych bez ograniczeń (spełniająca jednak pozostałe warunki określone w art. 15 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 2 lit. c i d pr. bud.) będzie mogła uzyskać tytuł rzeczoznawcy budowlanego pod warunkiem, iż posiada szczególną wiedzę i doświadczenie w zakresie nieobjętym uprawnieniami budowlanymi (podkr. wł.)” [S. Szuster, *Komentarz do ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (Dz. U. 05.163.1364), LEX/el., 2005, dostępny wyłącznie w formie elektronicznej].

Treść przedstawionych komentarzy do art. 15 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane może wskazywać, że ich Autorzy uzależniają nadanie tytułu rzeczoznawcy budowlanego osobie nieposiadającej uprawnień budowlanych **od łącznego** niespełnienia dwóch warunków określonych w art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. a i b ustawy – Prawo budowlane, co oznacza, że przyjmują ich koniunkcję.

Trzeba przyznać, że na tożsame rozumienie powołanego przepisu wskazuje wynik zastosowania wykładni językowej. W art. 15 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane, pomiędzy wyrazem „a” oraz wyrazem „b” został wszak użyty spójnik „i”, a nie funktor alternatywy rozłącznej.

Jednak w konsekwencji przyjęcia tego rodzaju wykładni, którą zdaje się prezentować również Wnioskodawca, w trybie art. 15 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane tytułu rzeczoznawcy budowlanego **nie uzyska osoba posiadająca tytuł zawodowy inżyniera**, nieposiadająca uprawnień budowlanych.

Tymczasem, jak trafnie zaznacza Wnioskodawca, na gruncie art. 32 ust. 1 Konstytucji cechą relewantną, przesądzającą o zastosowaniu art. 15 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane, jest posiadanie szczególnej wiedzy i doświadczenia w zakresie nieobjętym uprawnieniami budowlanymi, odbycie 10 lat praktyki w zakresie objętym rzeczoznawstwem oraz posiadanie znaczącego dorobku

praktycznego w zakresie objętym rzeczoznawstwem. Cechą relewantną nie jest natomiast nieposiadanie określonego tytułu zawodowego (np. inżyniera).

Inaczej mówiąc, warunkiem zastosowania instytucji, o której mowa w art. 15 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane, nie jest ani posiadanie, ani nieposiadanie tytułu zawodowego (czy też określonego poziomu wykształcenia), **lecz nieposiadanie uprawnień budowlanych.**

Taki też był cel wprowadzenia komentowanego przepisu (*vide* - omówione we wcześniejszym fragmencie niniejszego stanowiska - uzasadnienie ustawy zmieniającej oraz przebieg debaty na 105. posiedzeniu Sejmu IV kadencji w dniu 15 czerwca 2005 r.).

W tych warunkach wyłączenie osób posiadających tytuł inżyniera spod działania przepisu art. 15 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane stanowi odstępstwo od zasady równego traktowania podmiotów podobnych, które, zgodnie z treścią, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, zasady równości, musi mieć podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach.

Tymczasem ustawodawca nie przedstawił żadnych argumentów uzasadniających tego typu zróżnicowanie podmiotów podobnych, co oznacza, że nie zakładał, aby komentowane uregulowanie wykroczyło poza zakładany cel jego wprowadzenia.

Tak więc wykładnia językowa, wskazująca na zastosowanie zaskarżonej normy pod warunkiem, że osoba ubiegająca się o tytuł rzeczoznawcy budowlanego, nieposiadająca uprawnień budowlanych, **nie spełnia równocześnie obu warunków**, określonych w art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. a i b ustawy – Prawo budowlane, **prowadzi do niekonstytucyjny rezultatu.**

Rezultat wykładni językowej jest przy tym na tyle oczywisty, że niemożliwe jest odwołanie się w tym przypadku do, z natury rzeczy jedynie subsydiarnych względem metody językowej, metod wykładni: systemowej oraz funkcjonalnej.

Metody wykładni systemowej i funkcjonalnej znajdują bowiem zastosowanie jedynie wówczas, gdy zachodzi wieloznaczność treści zaskarżonego przepisu z językowego punktu widzenia, ponieważ obie te metody interpretacji są przeprowadzane wtedy, „gdy wykładnia językowa nie daje jednoznacznych ustaleń” (J. Wyřębak, *Zasadnicza wykładnia znamion przestępstw. Pozycja metody językowej oraz rezultatów jej użycia*, Oficyna Wydawnicza a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 134).

Reasumując, art. 15 ust. 3 ustawy - Prawo budowlane, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą, w zakresie zawartego odwołania do ust. 1 pkt 2 lit. a i b, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępcę Prokuratora Generalnego