

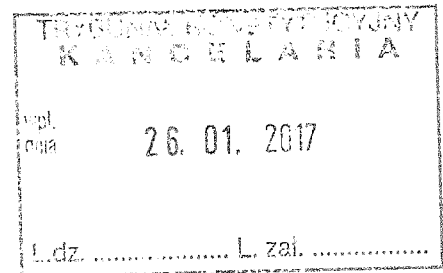


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 26 stycznia 2017 r.

Sygn. akt K 39/15

BAS-WPTK-204/15



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa z 18 marca 2015 r. (sygn. akt K 39/15), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 16 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.) **jest niezgodny** z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na zbędność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Polska Izba Inżynierów Budownictwa (dalej: Izba lub wnioskodawca) zaskarżyła:

– art. 12 ust. 4b i art. 14 ust. 4a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.; dalej: p.b.) jako niezgodne z art. 2, art. 17 ust. 1, art. 32, art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 87 ust. 1 Konstytucji;

– art. 16 pkt 3 p.b. „w zakresie, w jakim upoważnia on właściwego ministra do określenia «ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych», oraz nie zawiera w tym zakresie wytycznych co do treści aktu” jako niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji;

– art. 168b ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1842 ze zm.; dalej: p.s.w.) jako niezgodny z art. 2 Konstytucji;

– ustawę z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 768; dalej: ustawa deregulacyjna) „w zakresie, w jakim ustawa ta nie zawiera przepisów przejściowych regulujących zagadnienia intertemporalne dotyczące członkostwa w izbie architektów osób, które posiadają uprawnienia w specjalności architektonicznej do projektowania w ograniczonym zakresie, do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń oraz do kierowania robotami budowlanymi w ograniczonym zakresie, uzyskane po dniu 1 stycznia 1995 r.” jako niezgodną z art. 2 Konstytucji;

– art. 39 ustawy deregulacyjnej „w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje 60-dniowy okres *vacatio legis* w odniesieniu do członkostwa w izbie architektów osób, które posiadają uprawnienia w specjalności architektonicznej do projektowania w ograniczonym zakresie, do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń oraz do kierowania robotami budowlanymi w ograniczonym zakresie, uzyskane po dniu 1 stycznia 1995 r.” jako niezgodny z art. 2 Konstytucji.

2. Na mocy zarządzenia sędziego TK z 17 kwietnia 2015 r. (sygn. akt Tw 5/15) wnioskodawcę wezwano do usunięcia braków formalnych. W odpowiedzi Izba przedłożyła 28 kwietnia 2015 r. pismo procesowe, w którym podtrzymała wniosek w całości. Po wstępnym rozpoznaniu wniosku na posiedzeniu niejawnym wydane zostało postanowienie TK z 3 września 2015 r. (sygn. akt Tw 5/15), w którym Trybunał odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi w zakresie obejmującym badanie zgodności: art. 12 ust. 4b i art. 14 ust. 4a p.b. z art. 2, art. 17 ust. 1, art. 32, art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 87 ust. 1 Konstytucji; art. 168b ust. 2 p.s.w. z art. 2 Konstytucji; ustawy deregulacyjnej (w całości) z art. 2 Konstytucji; art. 38 ustawy deregulacyjnej z art. 2 Konstytucji (zaskarżony przepis został błędnie wskazany przez wnioskodawcę jako art. 39, co Trybunał uznał za oczywistą omyłkę pisarską).

Na powyższe postanowienie wnioskodawca złożył zażalenie 14 września 2015 r., wnosząc o nadanie wnioskowi dalszego biegu. Postanowieniem TK z 25 listopada 2015 r. (sygn. akt Tw 5/15) nie uwzględniono zażalenia. Wnioskowi nadano zatem bieg jedynie w odniesieniu do art. 16 pkt 3 p.b. („w zakresie, w jakim upoważnia on właściwego ministra do określenia «ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych», oraz nie zawiera w tym zakresie wytycznych co do treści aktu”), któremu Izba zarzuca niezgodność z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji.

3. Zarządzeniem Prezesa TK wniosek o sygn. akt K 39/15 został połączony z wnioskiem Izby z 18 marca 2015 r. (sygn. akt U 7/15) w celu łącznego rozpoznania pod wspólną sygn. akt K 39/15. Przedmiotem kontroli tego drugiego wniosku Rada uczyniła wybrane przepisy i załączniki rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. poz. 1278; dalej: rozporządzenie z 2014 r.), wydanego na podstawie art. 16 p.b.

Ponieważ jednak Sejm występuje w niniejszym postępowaniu przed Trybunałem w charakterze „organu, który wydał akt normatywny objęty wnioskiem” (art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym; Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK), przedstawione w niniejszym stanowisku wyjaśnienia odnoszą się jedynie do zakwestionowanego przepisu ustawy.

4. Zgodnie z art. 16 pkt 3 p.b.: „Minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa [obecnie: minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa – uwaga własna] w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego określi, w drodze rozporządzenia: [...] 3) ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych – mając na względzie zapewnienie przejrzystego i sprawnego przeprowadzania czynności związanych z nadawaniem uprawnień budowlanych, a także uznawaniem praktyk zawodowych”.

Pozostałe elementy treściowe, które zgodnie z art. 16 p.b. powinny znaleźć się w akcie wykonawczym, obejmują: rodzaje i zakres przygotowania zawodowego do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie – kierunki studiów wyższych odpowiednie lub pokrewne dla danej specjalności, wykaz zawodów związanych z budownictwem oraz wykaz specjalizacji wyodrębnionych w ramach poszczególnych specjalności (art. 16 pkt 1 p.b.); sposób stwierdzania posiadania przygotowania zawodowego i jego weryfikacji, w tym sposób: dokumentowania i weryfikacji posiadanego wykształcenia, a także kwalifikowania, stwierdzania przygotowania zawodowego oraz jego dokumentowania do uzyskania specjalizacji techniczno-budowlanej, dokumentowania i odbywania praktyki, a także kryteria uznawania praktyki, przeprowadzania egzaminu ze znajomości procesu budowlanego oraz umiejętności praktycznego zastosowania wiedzy technicznej (art. 16 pkt 2 p.b.).

Uprawnienia budowlane, o których mowa w zakwestionowanym przepisie, przyznawane są w formie decyzji wydawanej przez organ samorządu zawodowego, stwierdzającej posiadanie odpowiedniego wykształcenia technicznego i praktyki zawodowej, dostosowanych do rodzaju, stopnia skomplikowania działalności i innych wymagań związanych z wykonywaną funkcją; decyzja taka uprawnia do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (art. 12 ust. 2 p.b.). Pojęcie samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie obejmuje działalność związaną z koniecznością fachowej oceny zjawisk technicznych lub samodzielnego rozwiązania zagadnień architektonicznych i technicznych oraz techniczno-organizacyjnych (art. 12 ust. 1 p.b.). Uprawnienia budowlane mogą być udzielane do projektowania lub kierowania robotami budowlanymi (art. 13 ust. 1 p.b.), przy czym w decyzji określa się specjalność (i ewentualną specjalizację, wyodrębnioną w ramach specjalności) techniczno-budowlaną oraz zakres prac projektowych lub

robót budowlanych objętych danym uprawnieniem (art. 13 ust. 2 p.b.). Ustawa wymienia specjalności, w których udzielane są uprawnienia budowlane (art. 14 ust. 1 p.b.).

5. Ze sposobu ujęcia przedmiotu kontroli w *petitum* wniosku („w zakresie, w jakim upoważnia on właściwego ministra do określenia «ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych», oraz nie zawiera w tym zakresie wytycznych co do treści aktu”) mogłoby wynikać, że Izba oczekuje zbadania art. 16 pkt 3 p.b. zakresowo, tj. jedynie w odniesieniu do wybranych treści normatywnych zawartych w tym przepisie. Jednakże zestawienie formuły redakcyjnej zastosowanej w *petitum* z treścią zaskarżonego przepisu wskazuje, że wskazany zakres wyczerpująco charakteryzuje normatywną zawartość przepisu, a jego końcowa część w istocie służy sformułowaniu zarzutu (brak wytycznych treściowych). Z tego względu Sejm przyjmuje – bez uszczerbku dla intencji wnioskodawcy – że kontroli w niniejszej sprawie podlega art. 16 pkt 3 p.b., bez potrzeby doprecyzowania przedmiotu zaskarżenia formułą zakresową.

II. Zarzuty wnioskodawcy

Zarzuty konstytucyjne sformułowane przez wnioskodawcę wobec art. 16 pkt 3 p.b. mają dwojaki charakter.

Po pierwsze, Izba wskazuje, że skoro posiadanie uprawnień budowlanych jest „konieczne dla wykonywania określonych przedmiotowo i rodzajowo czynności w procesach budowlanych” (wniosek, s. 21), to istota, zakres i ograniczenia tych uprawnień muszą być określone w przepisach o randze ustawy. Jednakże zaskarżony przepis przewiduje uregulowanie ograniczeń zakresu uprawnień budowlanych w akcie wykonawczym. Uchybienie zasadzie wyłączności ustawy sprawia, że art. 16 pkt 3 p.b. jest niezgodny z konstytucyjnymi warunkami dopuszczalności ustanawiania ograniczeń w zakresie korzystania z wolności wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Po drugie, zdaniem wnioskodawcy upoważnienie do wydania rozporządzenia zawarte w kwestionowanym przepisie nie spełnia kryterium szczególności treściowej. Chociaż bowiem art. 16 p.b. zawiera wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego („mając na względzie zapewnienie przejrzystego i sprawnego

przeprowadzania czynności związanych z nadawaniem uprawnień budowlanych, a także uznawaniem praktyk zawodowych”), to nie sposób uznać, by dotyczyły one zakresu uprawnień budowlanych lub ich ograniczeń. Oznacza to, że w odniesieniu do materii wskazanej w art. 16 pkt 3 p.b. (określenie ograniczeń zakresu uprawnień budowlanych) nie przewidziano żadnych wytycznych, co narusza konstytucyjne warunki poprawności upoważnienia do wydania rozporządzenia (art. 92 ust. 1 Konstytucji).

III. Legitymacja wnioskodawcy

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało zainicjowane przez Polską Izbę Inżynierów Budownictwa. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1725; dalej: ustawa o samorządach), jednostkami organizacyjnymi samorządu zawodowego inżynierów budownictwa są Krajowa Izba Inżynierów Budownictwa oraz okręgowe izby inżynierów budownictwa. Krajowa Izba Inżynierów Budownictwa nosi nazwę Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa i ma status ogólnokrajowej władzy organizacji zawodowej w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, co oznacza, że przysługuje jej zdolność do zainicjowania postępowania w sprawie hierarchicznej kontroli norm.

Zgodnie z Konstytucją ogólnokrajowe władze organizacji zawodowych mogą wystąpić z wnioskiem o kontrolę konstytucyjności prawa jedynie wówczas, gdy kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem ich działania (art. 191 ust. 2 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji). Dysponują zatem tzw. legitymacją ograniczoną (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 191, s. 7-10).

W orzecznictwie sądu konstytucyjnego podkreśla się, że „wniosek do Trybunału Konstytucyjnego musi być bezpośrednio związany z interesem prawnym danej organizacji jako takiej lub z interesem prawnym członków tej organizacji, do którego reprezentowania dana organizacja jest powołana. Tego rodzaju organizacje nie są natomiast legitymowane do występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach ogólnopaństwowych czy ogólnospołecznych, które z natury rzeczy dotyczą interesu prawnego wszystkich obywateli lub grup o wiele

szerszych niż te, które dana organizacja reprezentuje” (postanowienia TK z: 24 stycznia 1996 r., sygn. akt T 35/96; 15 lutego 2000 r., sygn. akt T 27/99). Przesłankę sformułowaną w art. 191 ust. 2 Konstytucji należy interpretować ściśle (zob. np. postanowienia TK z: 3 września 1998 r., sygn. akt U 1/98; 5 października 1999 r., sygn. akt U 4/99).

W doktrynie prawa wyjaśniono, że: „Punktem wyjścia oceny legitymacji danego podmiotu jest analiza przepisów prawa określających zakres jego działania. Nie ma znaczenia ranga tych przepisów, zawsze jest jednak konieczne wskazanie konkretnego przepisu, który zalicza daną sprawę do zakresu działania podmiotu inicjującego postępowanie” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 857).

Podstawą złożenia wniosku w niniejszej sprawie była uchwała nr 1/R/15 Krajowej Rady Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa (dalej: Krajowa Rada) z dnia 4 marca 2014 r. w sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Do uchwały załączono wyciąg z protokołu nr 1/R/15 posiedzenia Rady, na którym podjęto wspomnianą uchwałę.

Wnioskodawca działa w oparciu o uchwałę Krajowej Rady. Rozwiązanie takie nie jest przez Trybunał Konstytucyjny kwestionowane (por. postanowienie TK z 10 września 2014 r., sygn. akt K 18/11). Jak wskazywano, podstawę uchwały Krajowej Rady w sprawie wystąpienia przez Izbę z wnioskiem o przeprowadzenie abstrakcyjnej kontroli norm stanowi art. 33 pkt 3 i 13 ustawy o samorządach (zob. postanowienie TK z 10 marca 2010 r., sygn. akt Tw 20/09), zgodnie z którymi Krajowa Rada kieruje działalnością samorządu zawodowego między Krajowymi Zjazdami, w szczególności zaś reprezentuje członków Izby (pkt 3) oraz reprezentuje samorząd wobec organów władzy publicznej, organizacji społecznych, zawodowych, samorządowych i innych (pkt 13).

Jako źródło swojej legitymacji wnioskodawca wskazuje art. 8 pkt 1, 2 i 4 p.b., w którym do zadań samorządu zawodowego zaliczono: sprawowanie nadzoru nad należyтым i sumiennym wykonywaniem zawodu przez członków izb (pkt 1); reprezentowanie i ochronę interesów zawodowych swoich członków (pkt 2); nadawanie i pozbawianie uprawnień budowlanych, uznawanie kwalifikacji zawodowych oraz nadawanie i pozbawianie tytułu rzeczoznawcy budowlanego (pkt 4). Powołuje się także na statut samorządu zawodowego inżynierów budownictwa poprawiony i uzupełniony przez II Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Polskiej

Izby Inżynierów Budownictwa 20 sierpnia 2015 r. (dalej: Statut), zauważając, że w myśl § 7 ust. 1 pkt 1 Statutu do zadań Izby jako samorządu zawodowego należą reprezentowanie i ochrona interesów zawodowych członków oraz realizowanie innych celów ustawowych i statutowych, a w szczególności realizacja zadań określonych w ustawie.

Zakwestionowany we wniosku przepis odnosi się do ograniczania zakresu uprawnień budowlanych. Jest to zagadnienie pozostające w bezpośrednim i ścisłym związku z wymienionymi powyżej ustawowymi zadaniami samorządu zawodowego inżynierów budownictwa, w szczególności z ochroną interesów zawodowych członków samorządu inżynierów budownictwa oraz nadawaniem i pozbawianiem uprawnień budowlanych. Sejm uznaje więc, że legitymacja wnioskodawcy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w niniejszej sprawie nie powinna budzić wątpliwości.

IV. Wzorce kontroli

1. W myśl art. 65 ust. 1 Konstytucji: „Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa”.

Przywołany przepis zawiera regulację tzw. wolności pracy, ujmowanej niekiedy bardziej szczegółowo w postaci trzech rodzajów praw podmiotowych pozostających w funkcjonalnym związku: prawa do wyboru i wykonywania zawodu, prawa do wyboru miejsca pracy, prawa do ochrony przed pracą przymusową (zob. A. Patulski, *Wolność pracy, prawo do pracy, zakaz pracy przymusowej. Studia z zakresu prawa pracy*, Kraków 1995, s. 55 i n.; zob. także wyroki TK z: 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 33/98; 23 czerwca 1999 r., sygn. akt K 30/98; 6 marca 2007 r., sygn. akt SK 54/06; 5 grudnia 2007 r., sygn. akt K 36/06; 27 marca 2008 r., sygn. akt SK 17/05; 29 listopada 2011 r., sygn. akt SK 15/09). Precyzując treść tej zasady, w wyroku z 23 czerwca 1999 r. (sygn. akt K 30/98) Trybunał Konstytucyjny przyjął, że art. 65 ust. 1 Konstytucji obejmuje możliwość wyboru rodzaju pracy (element kwalifikacyjny), pracodawcy (element podmiotowy) i miejsca pracy (element przestrzenny). Analizowane w niniejszej sprawie ograniczenie jest wymierzone w pierwszy z tych elementów.

Wolność pracy nie ma charakteru absolutnego i możliwe jest jej ograniczenie na zasadach wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. np. wyroki TK z: 10 lipca

2007 r., sygn. akt SK 50/06; 18 października 2011 r., sygn. akt SK 24/09; 25 lipca 2012 r., sygn. akt K 14/10), zgodnie z którym: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Do przesłanek dopuszczalności ograniczeń, w świetle tego przepisu, należą: ustawowa forma regulacji; funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób); istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia (zasada proporcjonalności); zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

Ponadto nie należy tracić z pola widzenia, że w art. 65 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji zawarto upoważnienie do określenia przez ustawodawcę wyjątków od wolności pracy. W wielu orzeczeniach Trybunał podkreślał, że wolność wykonywania zawodu i wolność pracy wręcz musi być poddana reglamentacji prawnej, w szczególności gdy chodzi o uzyskanie prawa wykonywania określonego zawodu, a także wyznaczenie sposobów i metod wykonywania zawodu (zob. np. wyroki TK z: 19 października 1999 r., sygn. akt SK 4/99; 27 lipca 2006 r., sygn. akt SK 43/04; 18 października 2010 r., sygn. akt K 1/09; 27 czerwca 2013 r., sygn. akt K 12/10). Objaśniając relację między art. 65 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, Trybunał wskazywał, że: „Wszelka ingerencja zewnętrzna w sferę wolności jednostki, określonej w art. 65 ust. 1 konstytucji, jest dopuszczalna tylko w wyjątkowych sytuacjach, wyraźnie określonych ustawowo. Granice dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy są [...] ujęte szerzej, niż wynika to z art. 31 ust. 3 konstytucji. Nie ulega jednak wątpliwości, że kryteria ustalone w art. 31 ust. 3 muszą mieć znaczenie co najmniej swoistej dyrektywy interpretowanej dla określenia treści wyjątków dopuszczalnych na podstawie art. 65 ust. 1 konstytucji. Bez wątpienia musi też być respektowany zakaz ingerencji prowadzącej do naruszenia istoty prawa konstytucyjnie gwarantowanego” (wyrok TK z 19 marca 2001 r., sygn. akt K 32/00). W nauce prawa wyrażono zaś pogląd, że nie ma podstaw, by art. 65 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji traktować jako *lex specialis* wobec art. 31 ust. 3 Konstytucji, i uznawać, iż jedynym wymaganiem dla wprowadzenia ograniczeń jest zachowanie

formy ustawy (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 65, s. 6).

Niezależnie od tego, czy ograniczenie wolności pracy dokonuje się na podstawie art. 65 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji (jest „wyjątkiem” w rozumieniu tego przepisu), czy też na zasadach ogólnych określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, konieczne jest respektowanie zasady wyłączności ustawy. Jak wskazywał na tle wolności wyboru i wykonywania zawodu Trybunał, z Konstytucji wynika „niedopuszczalność ustanawiania, bez konkretnego upoważnienia konstytucyjnego, innych niż ustawowe unormowań, następstwem zastosowania których mogłaby stać się ingerencja ograniczająca zakres korzystania z wolności konstytucyjnie gwarantowanych jednostce” (wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02).

2. W myśl art. 92 ust. 1 Konstytucji: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”.

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, rozporządzenia muszą mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego, a ponadto powinny realizować cele określone przez ustawę. Rozporządzenie jest bowiem formą prawodawstwa delegowanego (zob. B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 223 i n.) i może być uchwalane tylko na podstawie szczegółowej dyspozycji zawartej w ustawie. Z kolei upoważnienie musi określać: organ uprawniony do wydania rozporządzenia (szczegółowość podmiotowa), zakres spraw przekazanych do uregulowania (szczegółowość przedmiotowa) oraz wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (szczegółowość treściowa).

Zakres rozporządzenia wyznaczają sprawy, które ustawodawca może przekazać do uregulowania w rozporządzeniu. Po pierwsze, nie mogą to być zagadnienia nieuregulowane na poziomie ustawowym. Stopień koniecznej regulacji ustawowej nie jest przy tym stały i zależy od normowanej materii. Minimalnym wymogiem jest, by ustawa zawierała „merytoryczną treść dyrektywną, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć” (zob. wyrok TK z 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99). Po drugie, nie mogą to być sprawy mające istotne

znaczenie dla konstrukcji normowanej instytucji (por. wyrok TK z 10 września 2010 r., sygn. akt P 44/09). Po trzecie, nie mogą to być sprawy, które ustrojodawca objął dyrektywą zupełności regulacji ustawowej. Możliwość przekazania ich do unormowania w rozporządzeniu jest, co do zasady, niedopuszczalna (L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa [w:] Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 59).

Integralnym składnikiem konstrukcyjnym upoważnienia ustawowego, stanowiącym materialną gwarancję wykonawczego charakteru rozporządzenia, są wytyczne treściowe (zob. K. Działocha, B. Skwara, *Gwarancje wykonawczego charakteru rozporządzeń (aspekt materialny)*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 10, s. 17-32). Kontrola wytycznych sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny ogranicza się w zasadzie do dwóch zagadnień: po pierwsze, do zbadania, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne, gdyż ich brak przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia; po drugie, do ustalenia, czy kształt wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i charakterem materii przekazanej do regulacji w drodze rozporządzenia (zob. np. wyroki TK z: 6 maja 2003 r., sygn. akt P 21/01; 6 listopada 2007 r., sygn. akt U 8/05; 11 lutego 2010 r., sygn. akt K 15/09; 8 czerwca 2011 r., sygn. akt K 3/09; 22 maja 2014 r., sygn. akt U 10/13).

Przez wytyczne należy rozumieć wskazówki co do treści aktu normatywnego lub kierunku merytorycznych rozwiązań. Mogą one przybierać różną postać redakcyjną. Ponadto nie muszą być zawarte w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia – możliwe jest ich zamieszczenie w pozostałych przepisach ustawy, jeżeli istnieje możliwość precyzyjnego zrekonstruowania treści wytycznych (zob. np. wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 27 czerwca 2000 r., sygn. akt K 20/99; 26 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 50/02; 31 maja 2010 r., sygn. akt U 4/09).

Warto zaznaczyć, że w świetle stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli ustawa upoważnia organ wydający rozporządzenie do uregulowania kilku materii, to wytyczne powinny dotyczyć odrębnie każdej z nich (zob. wyroki TK z: 14 lutego 2006 r., sygn. akt P 22/05; 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt U 2/08; 23 lutego 2010 r., sygn. akt K 1/08; 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 12/11).

V. Analiza zgodności

1. Przystępując do oceny zaskarżonego przepisu w świetle art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, trzeba na wstępie zauważyć, że nie jest *prima facie* oczywiste, czy przepis ten ustanawia wyjątek od wolności wykonywania zawodu w rozumieniu art. 65 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, czy też ograniczenie wolności w znaczeniu przyjmowanym na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Stylistyka art. 16 pkt 3 p.b. skłaniałaby do przychylenia się do drugiego rozwiązania. Jednoznaczne przesądzenie tej kwestii nie jest jednak niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy, zarówno dlatego, że w nauce prawa i orzecznictwie te dwa reżimy limitowania wolności wykonywania zawodu są postrzegane jako zbliżone lub wręcz traktowane łącznie (zob. pkt IV.1 niniejszego stanowiska), jak i zwłaszcza z uwagi na fakt, iż oba przepisy samodzielnie formułują zasadę wyłączności ustawy, a zarzut wnioskodawcy odnosi się jedynie do tego (formalnego) aspektu ograniczenia.

Pozostaje poza sporem, że ograniczenie uprawnień budowlanych, o którym mowa w art. 16 pkt 3 p.b., stanowi ingerencję w konstytucyjną wolność wykonywania zawodu. Posiadanie uprawnień budowlanych (do projektowania lub kierowania robotami budowlanymi) warunkuje wykonywanie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Ma wobec tego podstawowe znaczenie dla wykonywania zawodu inżyniera budownictwa, które w myśl ustawy polega na projektowaniu obiektów budowlanych, ich realizacji, nadzorze nad procesem ich powstawania, utrzymaniu tych obiektów oraz na edukacji w tym zakresie (art. 2 ust. 2 ustawy o samorządach).

Upoważnienie właściwego ministra do określenia „ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych” w drodze rozporządzenia oznacza, że ramy prawne ograniczeń wykonywania zawodu inżyniera budownictwa są regulowane w akcie podustawowym. Obecnie zagadnieniom tym poświęcony jest rozdział 4 („Zakres uprawnień budowlanych”) rozporządzenia z 2014 r., określający dla poszczególnych specjalności, na czym polegają uprawnienia budowlane „bez ograniczeń” oraz uprawnienia budowlane „w ograniczonym zakresie”.

Zasada wyłączności ustawy w odniesieniu do wolności wykonywania zawodu nie powinna być odczytywana nadmiernie rygorystycznie, na co zresztą zwracał uwagę sam Trybunał (por. wyrok TK z 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 16/07). Zdaniem Sejmu, nie jest *a limine* wykluczone regulowanie ograniczeń uprawnień budowlanych na poziomie podustawowym. Rozwiązanie takie należałoby uznać za

dopuszczalne, gdyby w ustawie znalazły się wszystkie istotne (kierunkowe) rozstrzygnięcia w tej materii, a do unormowania w rozporządzeniu pozostawiono jedynie zagadnienia ściśle techniczne, o znacznym stopniu szczegółowości lub podlegające częstym zmianom. W takim przypadku ograniczenia uprawnień budowlanych wynikałyby z ustawy, a regulacja podustawowa miałaby jedynie charakter uzupełniający, niestwarzający zagrożenia dla konstytucyjnej wolności wykonywania zawodu.

Jednakże lektura ustawy, w której zamieszczono zaskarżony przepis, nie pozwala ustalić choćby zrębowej treści pojęcia ograniczenia uprawnień budowlanych. W akcie tym określono jedynie warunki kwalifikacyjne uzyskania uprawnień budowlanych „bez ograniczeń” i „w ograniczonym zakresie” dla poszczególnych specjalności (art. 14 ust. 3 p.b.). Nie wynika z niego natomiast, na czym mają polegać – ani jak głęboko mogą sięgać – owe ograniczenia.

Powierzenie w całości określenia tej materii organowi wydającemu rozporządzenia narusza zasadę wyłączności ustawy przy ustanawianiu ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnej wolności wykonywania zawodu. Wobec tego należy uznać, że art. 16 pkt 3 p.b. **jest niezgodny** z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 92 ust. 1 Konstytucji opiera się na spostrzeżeniu, że wytyczne treściowe zawarte w art. 16 p.b. –dotyczące sposobu przeprowadzania czynności związanych z nadawaniem uprawnień budowlanych i uznawaniem praktyk zawodowych – nie odnoszą się do ograniczeń zakresu uprawnień budowlanych, wobec czego należy uznać, iż ustawodawca nie przewidział dla tej materii żadnych wytycznych. W świetle bowiem ustaleń Trybunału, upoważnienie do uregulowania w rozporządzeniu kilku materii wymaga zamieszczenia odrębnych wytycznych w odniesieniu do każdej z tych materii (zob. pkt IV.2 niniejszego stanowiska).

Trudno nie podzielić powyższej oceny kwestionowanego przepisu, zwłaszcza że także na podstawie pozostałej treści ustawy nie sposób ustalić, na czym miałyby polegać wspomniane ograniczenia. Zarazem jednak Sejm pragnie zwrócić uwagę, że celowość rozpoznania zarzutu niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji jest uzależniona od oceny trafności zarzutu naruszenia art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jeżeli bowiem przyjmie się, że materia powierzona do

uregulowania w rozporządzeniu w ogóle nie może zostać przesunięta na poziom podustawowy, to nie powstaje potrzeba rozważania prawidłowości (kompletności) upoważnienia do wydania rozporządzenia o tak wyznaczonym zakresie przedmiotowym. Nawet uzupełnienie art. 16 p.b. o wytyczne treściowe ukierunkowujące sposób uregulowania materii określonej w pkt 3 tego przepisu nie byłoby wystarczające do przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją.

Stwierdzenie niezgodności art. 16 pkt 3 p.b. z analizowanymi wcześniej wzorcami kontroli (art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) realizuje podstawowy cel wnioskodawcy, polegający na wyeliminowaniu niekonstytucyjnej normy z porządku prawnego. Skłania to do przyjęcia, że w odniesieniu do kontroli zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji zachodzi ujemna przesłanka procesowa w postaci zbędności orzekania (por. np. postanowienie TK z 3 października 2001 r., sygn. akt SK 3/01).

W zakresie obejmującym badanie zgodności art. 16 pkt 3 p.b. z art. 92 ust. 1 Konstytucji postępowanie podlega więc **umorzeniu** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, ze względu na zbędność wydania wyroku.

3. W razie uznania przez Trybunał Konstytucyjny, że zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją, Sejm wnosi o odroczenie terminu utraty jego mocy obowiązującej na okres osiemnastu miesięcy, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji.

Odroczenie ma służyć wprowadzeniu niezbędnych korekt legislacyjnych w celu przywrócenia zgodności z ustawą zasadniczą. W razie natychmiastowego pozbawienia zaskarżonego przepisu mocy obowiązującej doszłoby także do utraty mocy rozporządzenia z 2014 r., to zaś wywołałoby niepewność co do obowiązującego zakresu uprawnień budowlanych, jedynie pogłębiając stan niekonstytucyjności.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński