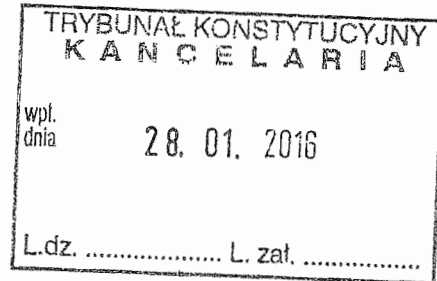




IV.7006.244.2015.ZA

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa



Sygn. akt K 39/15

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

W nawiązaniu do pisma Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 30 grudnia 2015 r., którym Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu z wniosku Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa, na podstawie art. 82 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.) przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 16 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, ze zm.) jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP;
- 2) § 10-15 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1278) są niezgodne z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) § 13 ust. 6–9 i § 22 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1278) oraz załączniki nr 2 i nr 3 do tego rozporządzenia w części, w której odnoszą się one do specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie kolejowych obiektów budowlanych oraz specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie sterowania ruchem kolejowym, są niezgodne

z art. 14 ust. 1 pkt 3c oraz art. 16 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, ze zm.).

Uzasadnienie

I. Przedmiot zaskarżenia.

Stanowisko Rzecznika odnosi się do wniosków Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa złożonych w dniu 23 marca 2015 r. zarejestrowanych jako sprawy K 39/15 i U 7/15, połączonych do wspólnego rozpoznania pod sygnaturą K 39/15. Przedmiot zaskarżenia w tych wnioskach wynika ostatecznie z wydanych w sprawie postanowień Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 września 2015 r. o sygn. akt Tw 5/15 i sygn. akt Tw 6/15. Postanowieniami tymi Trybunał odmówił nadania dalszego biegu wnioskom co do niektórych zaskarżonych przepisów, co spowodowało, iż obecnie przedmiotem rozpoznania w przedmiotowej sprawie są wnioski Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa o stwierdzenie niezgodności:

art. 16 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, ze zm. – dalej jako Pr. bud.) z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji;

§ 10-15 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1278 – dalej jako Rozporządzenie) z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

§ 10, § 11 ust. 1, § 12 ust. 1, § 13 ust. 1, 2, 4, 6, 7, 10, 12 Rozporządzenia z art. 16 pkt 3 Pr. bud.;

§ 13 ust. 6–9 i § 22 pkt 1 Rozporządzenia oraz załączników nr 2 i nr 3 do tego rozporządzenia w części, w której odnoszą się one do specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie kolejowych obiektów budowlanych oraz specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie sterowania ruchem kolejowym, z art. 14 ust. 1 pkt 3c oraz art. 16 Pr. bud.

II. Zarzut niezgodności art. 16 pkt 3 Pr. bud. z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP;

Zaskarżony art. 16 pkt 3 Pr. bud. upoważnia ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa do określenia - w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego - ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych w drodze rozporządzenia, mając na względzie zapewnienie przejrzystego i sprawnego przeprowadzania czynności związanych z nadawaniem uprawnień budowlanych, a także uznawaniem praktyk zawodowych.

W oparciu o tą delegację ustawową wydano rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, które w swoim Rozdziale 4 zatytułowanym Uprawnienia zawodowe zawiera szereg przepisów (§ 11 ust. 2; § 12 ust. 2; § 13 ust. 3, 5, 8, 9, 11; § 14 ust. 2, 4, 6; § 15) określających zakres uprawnień w poszczególnych specjalnościach w ramach ograniczonych uprawnień budowlanych.

Zgodnie z art. 12 ust. 2 Pr. bud. uprawnieniami budowlanymi zwana jest decyzja stwierdzająca posiadanie odpowiedniego wykształcenia technicznego i praktyki zawodowej, dostosowanych do rodzaju, stopnia skomplikowania działalności i innych wymagań związanych z wykonywaną funkcją. Decyzja taka pozwala określonym w niej osobom na wykonywanie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, tj. działalności związanej z koniecznością fachowej oceny zjawisk technicznych lub samodzielnego rozwiązania zagadnień architektonicznych i technicznych oraz techniczno-organizacyjnych, a w szczególności działalności wymienionej w art. 12 ust. 1 Pr. bud. takiej jak: projektowanie, sprawdzanie projektów architektoniczno-budowlanych i sprawowanie nadzoru autorskiego; kierowanie budową lub innymi robotami budowlanymi; kierowanie wytwarzaniem konstrukcyjnych elementów budowlanych oraz nadzór i kontrolę techniczną wytwarzania tych elementów; wykonywanie nadzoru inwestorskiego; sprawowanie kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych. Uprawnienia budowlane mogą, w świetle art. 14 Pr. bud., być udzielane w określonych specjalnościach bez ograniczeń bądź w ograniczonym zakresie. Uprawnienia budowlane w ograniczonym zakresie, określonym w przepisach Rozdziału 4 Rozporządzenia, pozwalają na wykonywanie samodzielnych funkcji technicznych wobec określonych w nim rodzajów obiektów bądź obiektów o określonych w Rozporządzeniu wymiarach (bądź innych wskaźnikach). Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 Pr. bud. uprawnienia budowlane mogą być udzielane do projektowania lub kierowania robotami budowlanymi, a w wydanych uprawnieniach budowlanych należy określić specjalność i ewentualną specjalizację techniczno-budowlaną oraz zakres prac projektowych lub robót budowlanych objętych danym uprawnieniem. Co do zasady więc

wykonywanie zawodu w ramach uprawnień budowlanych polega na projektowaniu lub kierowaniu robotami budowlanymi. Wszelkie ograniczenia tak określonego zakresu uprawnień budowlanych znacząco ograniczają możliwość wykonywania zawodów związanych z wykonywaniem samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, w tym w szczególności zawodów architekta i inżyniera budownictwa, i muszą być oceniane jako ograniczenie wolności wykonywania zawodu.

Wykonywanie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, zarówno w pełnym jak i w ograniczonym zakresie, co do zasady powierzone jest architektom i inżynierom budownictwa. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (Dz. U. z 2014 r. poz. 1946) w art. 6 stanowi, iż prawo wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie przysługuje wyłącznie osobom wpisanym na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego. Z kolei art. 5 tej ustawy jako kryterium przynależności do izb architektów i inżynierów budownictwa uznaje posiadanie uprawnień budowlanych w specjalnościach określonych w art. 14 ust. 1 Pr. bud., zarówno przez osoby posiadające uprawnienia budowlane bez ograniczeń, jak i w ograniczonym zakresie. Jedynie na zasadzie wyjątku do izby architektów nie mogą należeć osoby, które posiadają uprawnienia budowlane do projektowania w specjalności architektonicznej z ograniczeniami uzyskane przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane. Osoby posiadające uprawnienia zawodowe w ograniczonym zakresie są więc członkami samorządu zawodowego architektów i inżynierów budowlanych.

W związku z powyższym wolność wykonywania przez nich zawodu podlega ochronie na mocy art. 65 ust. 1 Konstytucji, który gwarantuje każdemu wolność wykonywania zawodu, zastrzegając jednocześnie, iż wyjątki w tym zakresie określa ustawa. Treść normatywna tego przepisu była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który podkreślał m.in., że nakazuje on ustawodawcy "zapewnić możliwość wyboru zawodu i miejsca pracy oraz możliwość wykonywania zawodu w sposób wolny od zewnętrznej ingerencji, w możliwie najszerszym zakresie" (wyrok z 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50; wyrok z 27 marca 2008 r., sygn. SK 17/05, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 29). Nie oznacza to braku w ogóle możliwości ingerencji ustawodawcy w wolność wykonywania zawodu, ale - jak stwierdził Trybunał w wyroku z 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02 (OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9) - ingerencja taka jest dopuszczalna jedynie na warunkach przewidzianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. w drodze ustawy i ze względu na wartości enumeratywnie tam wyliczone, nadto w zakresie proporcjonalnym, tj. niezbędnym dla ochrony tych wartości. Ogólna konstytucyjna zasada stanowiąca w art. 31 ust. 3 Konstytucji, iż ograniczenie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności może być dokonywane wyłącznie w formie ustawowej, wobec wolności wyboru zawodu i wolności

jego wykonywania, znajduje swoje szczególne podkreślenie w art. 65 ust. 1 zd. 2 Konstytucji, stanowiącym, iż wyjątki od tych wolności określa się ustawą. Prawodawca konstytucyjny konkretyzuje w tym zapisie wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadę wyłączności ustawy w zakresie ustanawiania ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych.

W szczególności zasada wyłączności ustawowej dla określania ram wolności wykonywania zawodu była przedmiotem analizy w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2007 r. (sygn. K 36/06, publ. OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 154). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż określenie warunków wykonywania zawodu lub czynności zawodowych należy do spraw o fundamentalnym znaczeniu z punktu widzenia wolności wykonywania zawodu. Z tego względu Trybunał zakwestionował nieprecyzyjne określenia wymogów dotyczących kwalifikacji niezbędnych dla wykonywania czynności takich jak tworzenie dokumentacji hydrologicznej, które nie pozwala na jednoznaczne określenie podmiotów uprawnionych do jej wykonywania i uznał, że narusza ono art. 2 i art. 65 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Należy także podkreślić, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego uznaje się, iż zawody architektów i inżynierów budownictwa są "zawodami zaufania publicznego". Działalność architektów i inżynierów wiąże się bowiem z koniecznością ochrony życia i zdrowia jednostek (zwłaszcza w procesie budowlanym), a zatem dóbr o szczególnym znaczeniu. Od właściwego przygotowania projektu architektoniczno-budowlanego, a następnie prawidłowego jego wykonania, zależy bowiem bezpieczeństwo i zdrowie użytkowników budynku (zob. wyrok TK z 24 marca 2015 r., sygn. akt K 19/14, OTK-A 2015/3/32). Te bardzo istotne funkcje przemawiające za zakwalifikowaniem wykonywanego przez nich zawodu do kategorii zawodów zaufania publicznego przemawiają również za wyczerpującym uregulowaniem zasad wykonywania przez nich zawodu, a w tym w szczególności zakresu wykonywanej przez nich działalności w ramach samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, w akcie rangi ustawowej. Ustawowe określanie zasad wykonywania zawodów „zaufania publicznego” jest regułą w przypadku innych zawodów regulowanych, tak jak ma to miejsce w przypadku chociażby radców prawnych (ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych - t. jedn. Dz. U. z 2015, poz. 507 ze zm.), psychologów (ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów - Dz. U. Nr 73, poz. 763, ze zm.) czy lekarzy weterynarii (ustawa z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych – t. jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1509 ze zm.). W przypadku ograniczenia możliwości wykonywania określonych czynności zawodowych z reguły unormowanie takie znajduje się w ustawie (tytułem przykładu: art. 9 ust. 1 in fine ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych – t. jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 155,

poz. 925 ze zm. czy art. 32 i 33 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym – t. jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 41, poz. 213 ze zm.).

Ograniczenie możliwości wykonywania działalności zawodowej polegającej na wykonywaniu samodzielnych funkcji technicznych przez przyznanie uprawnień budowlanych w ograniczonym zakresie, w świetle art. 65 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga regulacji ustawowej. Wobec jasnego brzmienia tych norm konstytucyjnych oczywistym jest, iż brak ustawowego określenia zakresu samodzielnych funkcji technicznych, które mogą być wykonywane przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w ograniczonym zakresie, i przekazanie zaskarżonym przepisem art. 16 pkt 3 Pr. bud. w całości aktowi podstawowemu materii ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych, narusza określoną w art. 65 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadę ustawowego określania wyjątków od wolności wykonywania zawodu.

Zaskarżona norma prawna zawarta w art. 16 pkt 3 Pr. bud. jest również niezgodna z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tą regulacją konstytucyjną 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 utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego „wymóg, aby upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia zawierało wytyczne dotyczące treści aktu oznacza, że ustawodawca musi zamieścić w ustawie wskazówki co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć wyraz w rozporządzeniu. Jeżeli ustawa upoważnia do unormowania kilku odrębnych materii, to musi jednocześnie ustanawiać wytyczne dla każdej z tych materii. Sposób ujęcia wytycznych oraz zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Wytyczne mogą mieć charakter pozytywny, a więc wskazywać np. kryteria, którymi powinien kierować się organ wydający rozporządzenie, cele, które ma realizować rozporządzenie lub funkcje, które ma spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu. Wytyczne mogą również mieć charakter negatywny, tzn. wykluczać określone unormowania. (...) Minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego i musi być wyznaczane *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii. Im silniej dana regulacja dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki, tym węższy może być zakres spraw przekazanych do unormowania w drodze rozporządzenia i tym bardziej szczegółowo ustawa musi wyznaczać treść rozporządzeń (wyrok TK z dnia 10 września 2001 r., sygn. K 8/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 164).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego szeroko analizowano również zakres swobody ustawodawcy w powierzaniu organom władzy wykonawczej wydawania regulacji w drodze rozporządzenia. Nawiązując do wypracowanego dorobku orzecznictwa Trybunał w wyroku w sprawie U 2/08 wskazał, iż „brak stanowiska ustawodawcy w określonej kwestii musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Istnieje zatem funkcjonalny związek pomiędzy ustawą, a wydawanym z jej upoważnienia aktem wykonawczym. Oba te akty tworzą bowiem pewną całość "zaprogramowaną" przez ustawodawcę, decydującego o podziale regulowanej materii pomiędzy nimi. Z tego też względu zakres swobody autora rozporządzenia wyznaczony jest pozytywnie (przez ustawowe wskazanie zakresu spraw przekazanych do unormowania) oraz negatywnie (przez wymaganie braku niezgodności z wszystkimi normami hierarchicznie wyższymi)” (zob. wyrok TK z 30 kwietnia 2009 r., sygn. U 2/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 56, cz. III, pkt 4 uzasadnienia).

Odnosząc powyższe poglądy orzecznictwa Trybunału na grunt przedmiotowej sprawy trzeba zauważyć, iż ustawodawca w art. 16 pkt 3 Pr. bud. przekazując na drogę rozporządzenia określenie ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych nie udzielił żadnych wytycznych treściowych co do zasad ograniczania ich zakresu. Trafnie stwierdza wnioskodawca w swoim wniosku inicjującym przedmiotowe postępowanie, iż zamieszczone w tym przepisie wytyczne dotyczące treści tego aktu w brzmieniu: "-mając na względzie zapewnienie przejrzystego i sprawnego przeprowadzania czynności związanych z nadawaniem uprawnień budowlanych, a także uznawaniem praktyk zawodowych" nie dotyczą istoty (konstrukcji) ograniczeń uprawnień budowlanych, czy szerzej, zakresu tych uprawnień. Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia sformułowane w art. 16 Pr. bud. nie zawiera w istocie żadnej wytycznej treściowej dotyczącej ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych.

Brak wytycznych treściowych należy oceniać szczególnie negatywnie w odniesieniu do regulacji ograniczającej swobodę wykonywania zawodu, która z mocy art. 65 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji ma charakter wyjątkowy i powinna być określona na drodze ustawowej. Jak wielokrotnie bowiem podkreślał Trybunał Konstytucyjny, im bardziej dana regulacja wpływa na korzystanie z wolności lub praw konstytucyjnych, tym bardziej precyzyjnie powinna być określona w ustawie i tym mniej miejsca pozostaje na regulację wykonawczą. Nigdy jednak przekazanie pewnych spraw do unormowania w rozporządzeniu nie może doprowadzić do nadania ustawie charakteru blankietowego, tj. pozostawienia organowi władzy wykonawczej możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek (zob. wyrok TK z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3, cz. III, pkt 2.2 uzasadnienia).

W orzecznictwie Trybunału ugruntowane jest stanowisko, iż wytyczne co do treści nie muszą być zamieszczone w przepisie zawierającym upoważnienie ustawowe. Dopuszczalne jest ich umieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile możliwe jest zrekonstruowanie ich treści (por. wyrok TK z dnia 29 maja 2005 r., P 1/01, OTK - A 2002/3/36). W kontekście tego orzecznictwa należy jednak zauważyć, iż także analiza innych niż art. 16 przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane nie pozwala znaleźć wytycznych co do treści uregulowań ograniczających zakres uprawnień budowlanych. Ustawodawca dość szeroko uregulował w art. 12-16 zawartych w Rozdziale 2 ustawy pod nazwą „Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie” działalność polegającą na wykonywaniu takich funkcji. W art. 12 ust. 1 Pr. bud. zdefiniował ją, w art. 12 ust. 2 Pr. bud. wprowadził wymóg uzyskania decyzji o przyznaniu uprawnień budowlanych dla możliwości ich wykonywania, określił zasady uzyskiwania tych uprawnień oraz ich rodzaje (art. 13). Wreszcie w art. 14 Pr. bud. ustawodawca określił specjalności, w których udzielane są uprawnienia budowlane oraz wymogi konieczne do uzyskania tych uprawnień w poszczególnych specjalnościach, w tym także wymogi konieczne do uzyskiwania tych uprawnień w ograniczonym zakresie. Regulując to wszystko nie odniósł się jednak do podstawowej kwestii dla istnienia uprawnień budowlanych w ograniczonym zakresie, jaką jest określenie zakresu ograniczenia tych uprawnień i rodzajów działalności nim objętych. Nie zawarł tam również żadnych norm wskazujących na kryteria uzasadniające zróżnicowanie działań w ramach samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, które mogą być wykonywane wyłącznie przez osoby posiadające pełne uprawnienia budowlane bądź mogą być wykonywane przez osoby posiadające te uprawnienia w ograniczonym zakresie. Analiza przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie pozwala na stwierdzenie, iż wprowadzane ograniczenia oparte są na takich kryteriach jak wielkość obiektu (specjalność architektoniczna - § 12 ust. 2 Rozporządzenia), enumeratywne wyliczenie rodzajów obiektów (specjalność inżynierska mostowa i inżynierska drogowa - § 13 ust. 3 i 5 Rozporządzenia) czy wskazanie klas obiektów (specjalność inżynierska kolejowa i inżynierska hydrotechniczna - § 13 ust. 8 i 11 Rozporządzenia). W treści ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane wytycznych treściowych co do określenia takich właśnie kryteriów ograniczenia uprawnień budowlanych nie sposób jednak się w ogóle doszukać.

Należy więc stwierdzić, iż ani przepis art. 16 pkt 3 Pr. bud. ani inne przepisy tej ustawy nie zawierają żadnych wytycznych co do sposobu określenia ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych w rozporządzeniu, co oznacza, iż upoważnienie zawarte art. 16 pkt 3 Pr. bud. narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji. Niedopuszczalne jest bowiem sformułowanie upoważnienia ustawowego uprawniającego w istocie nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, ale do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do

których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań bądź wskazówek (por. orzeczenie TK z 22 września 1997 r., sygn. K 25/97 oraz wyrok z 8 grudnia 1998 r., sygn. U 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 118), a brak w ustawie jakichkolwiek wytycznych dotyczących treści rozporządzenia przesądza o jego niekonstytucyjności (por. wyrok TK z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120).

III. Zarzut niezgodności § 10-15 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Rzecznik wskazuje, iż na zakres rozpoznania zarzutu niezgodności przepisów § 10-15 Rozporządzenia z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji ma wpływ sposób rozpoznania przez Trybunał zarzutów dotyczących niezgodności art. 16 pkt 3 Pr. bud. z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji. W świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenie ma charakter wykonawczy wobec ustawy, a orzeczenie o niezgodności z Konstytucją części przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia pociąga za sobą - co do zasady - utratę mocy obowiązującej odpowiedniej części obejmującego to upoważnienie przepisu i ściśle z nim powiązanej jednostki redakcyjnej rozporządzenia. W przypadku uznania przez Trybunał Konstytucyjny, iż art. 16 pkt 3 Pr. bud. jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, nastąpi utrata mocy prawnej tych przepisów Rozporządzenia, które ograniczają zakres uprawnień budowlanych w poszczególnych specjalnościach, tj. § 11 ust. 2, § 12 ust. 2, § 13 ust. 3, 5, 8,9, 11, § 14 ust. 2, 4, 6, i § 15. Utrata mocy prawnej przez zaskarżone przepisy powinna skutkować umorzeniem postępowania przed Trybunałem w odniesieniu do wymienionych powyżej zaskarżonych jednostek redakcyjnych Rozporządzenia, ze względu na zbędność orzekania (art. 104 ust.1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

Niezależnie jednak od oceny konstytucyjności samego upoważnienia ustawowego w ocenie Rzecznika przepisy § 10-15 Rozporządzenia są także niezgodne z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepisy te określają w sposób pozytywny (tj. zawierają wyliczenie określonych działań w ramach samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie bądź klas i wielkości obiektów budowlanych, wobec których takie działania są dopuszczalne) zakres uprawnień budowlanych w poszczególnych specjalnościach budowlanych, co powoduje niemożność wykonywania uprawnień budowlanych poza tymi zakresami. W ocenie Rzecznika sama chroniona przez art. 65 ust. 1 Konstytucji wolność wykonywania zawodu nie ogranicza w żaden sposób dopuszczalności i

zasadności podziału uprawnień budowlanych na poszczególne specjalności w oparciu o posiadane umiejętności i doświadczenie praktyczne, jednakże pozytywne określenie dopuszczalnych uprawnień w ramach poszczególnych specjalizacji powinno znaleźć swoje miejsce w ustawie. Określenie uprawnień przez pozytywne wskazanie dopuszczalnych działań zawsze stanowi ograniczenie tych uprawnień w ramach szerokiego zbioru działań wchodzących w skład wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. W obecnym stanie prawnym, kwestionowanym wnioskami wniesionymi w przedmiotowej sprawie, ustalenie zakresu dopuszczalnej działalności w ramach wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, nawet w przypadku posiadania uprawnień budowlanych bez ograniczeń, wymaga sięgnięcia do wskazanych wyżej, zaskarżonych przepisów rozporządzenia. Zakres działalności zawodowej także w przypadku wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie stanowi zaś z wyraźnego sformułowania zawartego w art. 65 ust. 1 zd. 2 Konstytucji i art. 31 ust. 3 Konstytucji materię ustawową, co powoduje, iż określenie go w zaskarżonych § 10-15 Rozporządzenia jest niezgodne z art. 65 ust. 1 zd. 2 Konstytucji i art. 31 ust. 3 Konstytucji naruszając zawarty w tym przepisie wymóg ustawowego określania wyjątków od konstytucyjnej wolności wykonywania zawodu.

IV. Zarzut niezgodności § 13 ust. 6–9 i § 22 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie oraz załączników nr 2 i nr 3 do tego rozporządzenia w części, w której odnoszą się one do specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie kolejowych obiektów budowlanych oraz specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie sterowania ruchem kolejowym, z art. 14 ust. 1 pkt 3c oraz art. 16 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.

Odnosząc się do zarzutów wnioskodawcy dotyczących § 13 ust. 6–9 i § 22 pkt 1 Rozporządzenia oraz załączników nr 2 i nr 3 do tego rozporządzenia w części, w której odnoszą się one do specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie kolejowych obiektów budowlanych oraz specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie sterowania ruchem kolejowym, Rzecznik wskazuje, iż przepisy te są niezgodne z art. 14 ust. 1 pkt 3c Pr. bud. oraz art. 16 Pr. bud.

Art. 14 ust. 1 Pr. bud. określający specjalności, w jakich udzielane są uprawnienia budowlane, w pkt 3 wymienia specjalność inżynierską, w ramach której funkcjonuje podział na następujące specjalności inżynierskie: mostową, drogową, kolejową, hydrotechniczną i wyburzeniową. Ustawodawca dopuścił więc przyznawanie uprawnień budowlanych wyłącznie w jednej specjalności inżynierskiej kolejowej, co odbiega od sformułowań zawartych w zaskarżonych przepisach rozporządzenia wykonawczego, tj. jego

§ 13 ust. 6-9. W § 13 ust. 6 i 8 Rozporządzenia określa się uprawnienia budowlane (bez ograniczeń i z ograniczeniami) w specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie kolejowych obiektów budowlanych, a w § 13 ust. 7 i 9 Rozporządzenia określa się uprawnienia budowlane (bez ograniczeń i z ograniczeniami) w specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie sterowania ruchem kolejowym.

Jak słusznie wskazano we wniosku Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa, przyjęcie takich uregulowań narusza zamknięty katalog specjalności, w jakich udzielane są uprawnienia budowlane, zawarty w art. 14 ust. 1 Pr. bud. Regulacja ta w ust. 2 tego artykułu, zezwala co prawda na dodatkowe wyodrębnienie w ramach tych specjalności specjalizacji techniczno-budowlanych, jednakże brzmienie zaskarżonych § 13 ust. 6-9 Rozporządzenia wyraźnie wskazuje na traktowanie uprawnień budowlanych w specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie kolejowych obiektów budowlanych i sterowania ruchem kolejowym jako odrębnych specjalności, a nie specjalizacji techniczno-budowlanych. Potwierdza to także treść załączników Nr 2 i Nr 3 do tego rozporządzenia, które wymieniając specjalności uprawnień budowlanych wyodrębniają wśród nich zarówno specjalność inżynierską kolejową w zakresie kolejowych obiektów budowlanych oraz specjalność inżynierską kolejową w zakresie sterowania ruchem kolejowym. Załącznik nr 2 wymienia odrębnie kierunki studiów wyższych odpowiednich i pokrewnych konieczne dla uzyskania uprawnień budowlanych dla specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie kolejowych obiektów budowlanych oraz specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie sterowania ruchem kolejowym. Załącznik nr 3 wymienia także odrębnie zawody związane z budownictwem dla specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie kolejowych obiektów budowlanych oraz specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie sterowania ruchem kolejowym. Rozróżnienie specjalności inżynierskich kolejowych w zakresie kolejowych obiektów budowlanych oraz specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie sterowania ruchem kolejowym wprowadza również § 22 pkt 1 Rozporządzenia, stanowiący, że osoby, które rozpoczęły praktykę zawodową w celu uzyskania uprawnień budowlanych w specjalności kolejowej uznaje się - w zależności od zakresu odbytej praktyki zawodowej - za uprawnione do przystąpienia do postępowania kwalifikacyjnego w celu uzyskania uprawnień budowlanych w specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie urządzeń sterowania ruchem kolejowym lub kolejowych obiektów budowlanych.

Omówione powyżej § 13 ust. 6-9 i § 22 pkt 1 Rozporządzenia oraz załączniki nr 2 i nr 3 do tego Rozporządzenia odnoszą się do specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie kolejowych obiektów budowlanych oraz specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie sterowania ruchem kolejowym. Tymczasem takie specjalności nie są wymienione w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Artykuł ten przewiduje udzielanie uprawnień budowlanych w ramach jednej specjalności, określonej w art. 14 ust.

1 pkt 3c Pr. bud. jako specjalność inżynierska kolejowa. Regulacje zawarte w § 13 ust. 6–9 i § 22 pkt 1 Rozporządzenia oraz załączniki nr 2 i nr 3 do tego Rozporządzenia w zakresie, w jakim normują dwie odrębne specjalizacje inżyniersko-kolejowe, naruszają w oczywisty sposób art. 14 ust. 1 pkt 3c Pr. bud. oraz wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 16 Pr. bud. Przepis ten upoważnia do określenia w drodze rozporządzenia rodzaju i zakresu przygotowania zawodowego do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, m.in. poprzez określenie kierunków studiów wyższych odpowiednich lub pokrewnych dla danej specjalności, wykazu zawodów związanych z budownictwem, a także wykazu specjalizacji wyodrębnionych w ramach poszczególnych specjalności, jednakże tylko w ramach specjalności określonych przez art. 14 ust. 1 Pr. bud. Nie zawiera on natomiast upoważnienia do tworzenia specjalności dalszych, w ustawie w ogóle nieprzewidzianych. Tym samym uregulowanie tych kwestii przez § 13 ust. 6–9 i § 22 pkt 1 Rozporządzenia oraz załączniki nr 2 i nr 3 do tego Rozporządzenia jako wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego, nie znajduje oparcia w treści art. 16 ust. 1 Pr. bud.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jasno zaś podkreśla, iż zadaniem rozporządzenia jest wykonywanie ustawy, a nie jej uzupełnianie, modyfikacja czy powtarzanie jej postanowień. W konsekwencji akt wykonawczy nie może normować kwestii czy zagadnień nieuregulowanych w ustawie, choćby nawet wydawało się to - z jakiegokolwiek punktu widzenia - celowe lub pożądane” (zob. wyrok TK z 30 kwietnia 2009 r., sygn. U 2/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 56, cz. III, pkt 4 uzasadnienia). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał, że brak stanowiska ustawodawcy w danej sprawie, przejawiający się w choćby nieprecyzyjności upoważnienia lub pominięciu treści istotnych do prawidłowego wykonania ustawy, musi być interpretowany ściśle - jako nieudzielenie kompetencji normodawczej we oznaczonym zakresie. Odstępstwa od upoważnienia nie mogą być usprawiedliwione względami praktycznymi ani też potrzebami związanymi z rozstrzygnięciem konkretnych problemów (zob. wyrok TK z 31 maja 2010 r., sygn. U 4/09, cz. III, pkt 4.1 uzasadnienia).

Z tych właśnie powodów Rzecznik uznał, iż § 13 ust. 6–9 i § 22 pkt 1 Rozporządzenia oraz załączniki nr 2 i nr 3 do tego rozporządzenia w części, w której odnoszą się one do specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie kolejowych obiektów budowlanych oraz specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie sterowania ruchem kolejowym, są niezgodne z art. 14 ust. 1 pkt 3c Pr. bud. oraz art. 16 Pr. bud.

Z tych wszystkich powodów wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
Stanisław Trociuk
Załącznik do Rozporządzenia