



MINISTER  
INWESTYCJI I ROZWOJU

Warszawa, 7 lutego 2018 r.

**Do  
Trybunału Konstytucyjnego**

**wnioskodawca:**

Krajowa Izba Inżynierów Budownictwa

**uczestnicy:**

- 1) Prokurator Generalny
- 2) Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
- 3) Rzecznik Praw Obywatelskich
- 4) Minister Inwestycji i Rozwoju

**sygn. akt K 39/15**

**Stanowisko Ministra Inwestycji i Rozwoju**

Działając na podstawie pełnomocnictwa Ministra Inwestycji i Rozwoju, który z dniem 22 stycznia 2018 r. przejął kierowanie działem administracji rządowej – budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo<sup>1</sup> w imieniu tego Ministra wnoszę o:

- 1) stwierdzenie, że art. 16 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane (dalej: „Prawo budowlane”) jest zgodny z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji;
- 2) stwierdzenie że przepisy § 10-15 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (dalej: „Rozporządzenie”) są zgodne z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 3) stwierdzenie, że przepisy § 10, § 11 ust. 1, § 12 ust. 1, § 13 ust. 1, 2, 4, 6, 7, 10 i 12 Rozporządzenia są zgodne z art. 16 pkt 3 Prawa budowlanego,
- 4) stwierdzenie, że przepisy § 13 ust. 6-9 i § 22 pkt 1 Rozporządzenia oraz załączniki nr 2 i 3 do tego rozporządzenia w części, w jakiej odnoszą się one do specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie kolejowych obiektów budowlanych oraz specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie sterowania ruchem kolejowym są zgodne z art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c oraz z art. 16 Prawa budowlanego.
- 5) o przeprowadzenie, na podstawie art. 69 ust. 2 i art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) w zw. z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) dowodu z dokumentów: pisma

<sup>1</sup> § 1 pkt 1 lit. a) rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Inwestycji i Rozwoju, Dz. U. poz. 175.

Komitecie Transportu Polskiej Akademii Nauk z dnia 21 lipca 2014 r., pisma Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Komunikacji Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 21 lipca 2014 r., z pisma Naczelnej Organizacji Technicznej z dnia 21 lipca 2014 r. dla wykazania istotnej i koniecznej dla prawidłowego funkcjonowania rynku budowlanego w zakresie inwestycji kolejowych potrzeby uregulowania w przepisach rozporządzenia specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie kolejowych obiektów budowlanych oraz specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie sterowania ruchem kolejowym. W pismach tych wskazano, że brak takiej regulacji prawnej spowodował powstanie tzw. „luki pokoleniowej” wśród osób mających uprawnienia budowlane o takich specjalnościach, co wywołało niepożądane zjawiska firmowania przez osoby posiadające takie uprawnienia, nadane przed wieloma laty, ale będące w podeszłym wieku, projektów budowlanych wykonanych przez kogoś innego;

- 6) w przypadku uwzględnienia wniosków Krajowej Izby Inżynierów Budownictwa wnoszących o zastosowanie art. 190 ust. 3 Konstytucji i określenie, że uznane za niezgodne z przepisami Konstytucji przepisy Prawa budowlanego utracą moc po upływie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku, zaś przepisy Rozporządzenia – po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku. Wniosek uzasadniony jest wagą orzeczenia dla uczestników procesu budowlanego w całym kraju, a w szczególności koniecznością ochrony interesów w toku, to jest osób, które na podstawie obecnie obowiązujących przepisów wykonują samodzielne funkcje techniczne w budownictwie bądź starają się o uzyskanie uprawnień budowlanych w celu wykonywania tych funkcji.

#### uzasadnienie

Minister Infrastruktury i Rozwoju, który w 2014 r. kierował działem administracji rządowej – budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo (§ 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Rozwoju, Dz. U. poz. 1391), stanął przed koniecznością wykonania upoważnienia do wydania rozporządzenia, zawartego w art. 16 Prawa budowlanego, w brzmieniu nadanym temu przepisowi z dniem 10 sierpnia 2014 r. przez art. 1 pkt 16 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. poz. 768).

Należy podnieść, że do dnia 10 sierpnia 2014 r. art. 16 ust. 1 Prawa budowlanego stanowił, iż *„Minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określi, w drodze rozporządzenia: rodzaje i zakres przygotowania zawodowego do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, sposób stwierdzania posiadania tego przygotowania, ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych, wykaz kierunków wykształcenia odpowiedniego i pokrewnego dla danej specjalności, wykaz specjalizacji wyodrębnionych w ramach poszczególnych specjalności, a także sposób przeprowadzania i zakres egzaminu, zasady odpłatności za postępowanie kwalifikacyjne oraz zasady wynagradzania członków komisji egzaminacyjnej.”* Wytyczne dla tego rozporządzenia określał do dnia 10 sierpnia 2014 r. przepis art. 16 ust. 2 Prawa budowlanego, który w 8 punktach wyliczał zagadnienia, jakie miały

znaleźć się w rozporządzeniu, a pośród tych zagadnień wymieniał: ograniczania zakresu uprawnień budowlanych i określenie rodzajów specjalizacji techniczno-budowlanych, „w taki sposób, aby mając na względzie zachowanie interesu osób ubiegających się o nadanie uprawnień budowlanych, rozporządzenie nie stwarzało problemów interpretacyjnych przy stosowaniu w praktyce.”.

Zatem, dotychczasowe upoważnienie do wydania rozporządzenia było nieco bardziej szczegółowe, choć trudno uznać je również za zupełnie spełniające wymagania art. 92 ust. 1 Konstytucji. Mimo to, zgodność z Konstytucją poprzednich rozporządzeń wykonujących przepis art. 16 Prawa budowlanego, nie było dotąd kwestionowane, a przepisy tych rozporządzeń wypełniały właściwie cel regulacji.

1) *Stanowisko wobec zarzutu, iż art. 16 pkt 3 Prawa budowlanego w zakresie, w jakim upoważnia ministra do określenia „ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych” oraz nie zawiera w tym zakresie wytycznych co do treści aktu, jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji*

W opinii Ministra Inwestycji i Rozwoju art. 16 pkt 3 Prawa budowlanego jest zgodny z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Należy wskazać, że przedmiotowe upoważnienie do wydania rozporządzenia, określającego między innymi ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych, należy interpretować w kontekście całego rozdziału 2 Prawa budowlanego. Nie można zgodzić się, że przepis ten prowadzi do ograniczenia konstytucyjnej wolności wykonywania zawodu, o której mowa w art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Przepis art. 65 ust. 1 Konstytucji gwarantuje bowiem każdemu wolność wykonywania zawodu gwarantuje każdemu wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, a jednocześnie upoważnia ustawodawcę do ustanowienia wyjątków w tym zakresie. Przepis ten nakazuje ustawodawcy zapewnić możliwość wyboru zawodu i miejsca pracy oraz możliwość wykonywania zawodu w sposób wolny od zewnętrznej ingerencji, w możliwie najszerszym zakresie. Jednakże, jak wielokrotnie podkreślał to Trybunał konstytucyjny, wolność wyboru i wykonywania zawodu nie oznacza jednak nieograniczonej swobody w tym zakresie. Do ustawodawcy należy wyraźne określenie przesłanek, od spełnienia których zależy wykonywanie danego zawodu.

Owszem, ustawodawca nie może być w tym zakresie arbitralny, ale jest zobowiązany również do uwzględniania interesu innych podmiotów. W omawianym przypadku, interesy osób ubiegających się o uzyskanie uprawnień budowlanych, a w konsekwencji dążące do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, muszą być skonfrontowane z interesami inwestorów i przyszłych użytkowników obiektów budowlanych, które muszą zostać zaprojektowane i zbudowane w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, aby spełniać rygorystyczne i szerokie wymagania art. 5 ust. 1 Prawa budowlanego.

Oczywiście ingerencja zewnętrzna w sferę wolności jednostki, określoną w art. 65 ust. 1 konstytucji, jest dopuszczalna tylko w wyjątkowych sytuacjach, wyraźnie określonych ustawowo.

Granice dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy są jednak ujęte szerzej, niż wynika to z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie ulega jednak wątpliwości, że kryteria ustalone w art. 31 ust. 3 Konstytucji muszą mieć znaczenie co najmniej swoistej dyrektywy interpretowanej dla określenia treści wyjątków dopuszczalnych na podstawie art. 65 ust. 1 Konstytucji. Zatem, 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.

W wyroku z 23 czerwca 1999 r. (sygn. K 30/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 101) Trybunał Konstytucyjny przyjął, 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). W innym orzeczeniu (zob. wyrok z 19 października 1999 r., sygn. SK 4/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 119) Trybunał wskazał, 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.

Przypomnę też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2004 r., ws. P 21/02, w którym Trybunał przyznał, że zasada wyłączności ustawy nie wyklucza przekazywania do unormowania w drodze rozporządzeń określonych spraw dotyczących statusu jednostki, ale dotyczyć to winno spraw szczegółowych, nie mających zasadniczego znaczenia z punktu widzenia realizacji konstytucyjnie zagwarantowanych wolności i praw. Zawsze powinien to być akt normatywny powszechnie obowiązujący, stanowiony przez upoważnione konstytucyjnie organy państwowe. W sprawie P 21/02 Trybunał wskazał, że ustawa - Prawo o adwokaturze i ustawa o radcach prawnych, formułują warunki, które należy spełnić, żeby wykonywać zawód adwokata lub radcy prawnego. Ustawy te formułują przeto ograniczenia swobody wykonywania tychże zawodów zaufania publicznego. W tym zakresie czynią to w formie ustawy i tym samym - co do formy aktu - zgodnie z Konstytucją.

Wolności te nie są gwarantowane w sposób absolutny. Ich ograniczenia mogą być wprowadzone jedynie w normach rangi ustawowej, ale ustawy mogą przewidywać dopuszczalność ich ustalenia także w umowie o pracę, respektując cywilnoprawną zasadę autonomii woli stron oraz w wyroku sądu wymierzającym karę dodatkową zakazu wykonywania zawodu, zajmowania stanowiska itp. Ograniczenia te mogą polegać na wymaganiu posiadania koniecznych kwalifikacji, odpowiedniego stanu zdrowia itp. Mogą one mieć charakter bezwzględnego zakazu podejmowania zatrudnienia w określonych jednostkach organizacyjnych lub względnego zakazu podejmowania pracy dodatkowej. Trybunał Konstytucyjny słusznie wskazał w tym kontekście, że *"do ustawodawcy należy wyraźne określenie przesłanek, od spełnienia których zależy wykonywanie danego zawodu. (...) nie może być w tym zakresie arbitralny, ale jest zobowiązany również do uwzględnienia interesu innych podmiotów"* (wyr. z 19.3.2001 r., K 32/00, OTK 2001, Nr 3, poz. 50).

Wreszcie, Trybunał Konstytucyjny dopuścił nakładanie szczególnych ograniczeń w przypadku zawodów zaufania publicznego, a zwłaszcza objęcie osób wykonujących te zawody obowiązkiem przynależności do samorządu zawodowego (wyr. z 19.4.2006 r., K 6/06, OTK-A 2006, Nr 4, poz. 45). A nie ulega wątpliwości, i zostało to przyznane choćby w stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich, że zawód inżyniera budownictwa jest zawodem zaufania publicznego.

Czy jednak, zaskarżony art. 16 pkt 3 Prawa budowlanego jest przepisem ograniczającym wolność wykonywania zawodu, przez to, że daje Ministrowi prawo dokonania ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych w drodze Rozporządzenia?

Odpowiedź na to pytanie rozpocząć trzeba od ustalenia, czym są uprawnienia budowlane w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego i aktów wykonawczych do tej ustawy, w tym przepisów rozporządzenia. Jak stanowi art. 12 ust. 2 Prawa budowlanego, uprawnieniami zawodowymi nazwano decyzję administracyjną, wydawaną przez organ samorządu zawodowego architektów lub inżynierów budownictwa. Decyzja ta stwierdza, iż dana osoba posiada odpowiednie wykształcenie techniczne i praktykę zawodową, dostosowane do rodzaju, stopnia skomplikowania działalności i innych wymagań związanych z wykonywaną samodzielną funkcją techniczną w budownictwie. Pomijając przypadki uznawania kwalifikacji, uregulowane w ustawie o samorządzie zawodowym architektów i samorządzie zawodowym inżynierów budownictwa, warunkiem uzyskania uprawnień budowlanych jest zdanie egzaminu ze znajomości procesu budowlanego oraz umiejętności praktycznego zastosowania wiedzy technicznej.

Uprawnienia budowlane są zatem warunkiem koniecznym, aby dana osoba mogła nie tyle wykonywać zawód inżyniera budownictwa, co aby mogła pełnić samodzielne funkcje techniczne w budownictwie. Jak wyjaśnił Z. Niewiadomski: *„Uregulowania ustawy, jak i potrzeby gospodarki narodowej wymagają, aby podmioty podejmujące działania nią objęte cechowała odpowiednia fachowość i odpowiedzialność. Mogą to być wyłącznie osoby spełniające warunki określone ustawą. Niewątpliwie musi je cechować samodzielność w zakresie dokonywania ocen i rozwiązywania istotnych problemów powstających w procesie budowlanym. Na wagę tego zagadnienia wskazuje w szczególności poświęcenie w komentowanej ustawie odrębnego rozdziału unormowaniu problematyki samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, jako wyodrębnionej instytucji Prawa budowlanego. Rozdział ten określa wykonywanie w obrębie działalności budowlanej określonych w ustawie samodzielnych funkcji technicznych, wymagających stosownie do jej postanowień nie tylko odpowiedniego przygotowania zawodowego (wykształcenia i praktyki zawodowej), ale także uzyskania potwierdzenia ostateczną decyzją administracyjną właściwego organu spełnienia ustawowych warunków w danym zakresie. Wola ustawodawcy wyrażona w Prawie budowlanym wskazuje na to, iż wykonywanie działalności zaliczonej do samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie jest traktowane jako działalność zbliżona do działalności o charakterze zaufania publicznego. Regulacje Prawa budowlanego w danym zakresie odpowiadają gwarancjom konstytucyjnym, a w szczególności wyrażonemu w preambule Konstytucji RP zapewnieniu, w kwestii zagwarantowania prawa obywateli w działaniu instytucji publicznych, ich rzetelności i sprawności. Przez instytucje publiczne w szerokim znaczeniu powinno się również rozumieć wykonywanie funkcji*

zaufania publicznego, m.in. takich, jak sprawowanie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie." (Z. Niewiadomski, „Prawo budowlane”, Warszawa 2016)

Uczestnicy procesu budowlanego, poza inwestorem, wyliczeni w art. 17 Prawa budowlanego, muszą posiadać odpowiednie do wykonywanych działań w zakresie budownictwa uprawnienia odpowiadające samodzielny funkcjom technicznym w budownictwie. Dokumentem nadającym takie uprawnienia jest decyzja administracyjna, jako indywidualny akt administracyjny o podwójnej konkretności (dla konkretnego podmiotu opiekujący na konkretne uprawnienia), wydana przez właściwy organ, przy czym musi to być decyzja ostateczna.

Na zakończenie tej części rozważań należy jeszcze podnieść, że na rozumienie uprawnień zawodowych, jako decyzji administracyjnej, wskazuje również art. 13 ust. 2 Prawa budowlanego. Przepis ten wymienia bowiem elementy decyzji orzekającej o uprawnieniach budowlanych, na które składają się określenie specjalności i ewentualnej specjalizacji techniczno-budowlanej oraz zakresu prac projektowych lub robót budowlanych objętych danym uprawnieniem. Wyliczenie to jest niejako uzupełnieniem elementów składowych decyzji administracyjnej wyliczonych w art. 107 kpa.

Stosownie do art. 13 ust. 2 Prawa budowlanego decyzja o nadaniu uprawnień budowlanych musi określać nie tylko to, że są to uprawnienia do projektowania lub też do kierowania robotami budowlanymi, ale także wskazywać (określać) specjalność, a także ewentualną specjalizację techniczno-budowlaną oraz zakres prac projektowych lub robót budowlanych objętych danym uprawnieniem. Decyzja taka ma więc mieć większy zakres uszczegółowienia, tj. o specjalność, a nawet w razie potrzeby o specjalizację. Specjalność, zgodnie z założeniem komentowanego przepisu, zawsze powinna być określona. Określenie "ewentualnie" odnosi się do podania w decyzji także specjalizacji, co należy rozumieć tylko jako nakazanie wymienienia w decyzji odpowiedniej specjalizacji wówczas, gdy specjalizacja taka została wyodrębniona. Przepis art. 14 ust. 2 Prawa budowlanego stanowi, że w ramach danej specjalności specjalizacja techniczno-budowlana według wskazań zamieszczonych w tym przepisie może być wyodrębniona. Specjalizacja zatem nie musi mieć miejsca, a jeżeli do niej dochodzi, powinna być zgodna z odpowiadającą jej specjalnością.

Poza określeniem w decyzji w sprawie uprawnień budowlanych tego, czy uprawnienia te obejmują projektowanie, czy też kierowanie robotami budowlanymi, a także określeniem specjalności oraz ewentualnie specjalizacji techniczno-budowlanej, należy (a więc jest to konieczne) określić zakres prac projektowych lub robót budowlanych objętych danym uprawnieniem. Mowa jest w przepisie art. 12 ust. 2 Prawa budowlanego o zakresie prac projektowych lub robót budowlanych, a nie o konkretnych pracach projektowych lub robotach budowlanych. Postanowienie decyzji powinno więc mieć charakter na tyle ogólny, aby bez wskazania konkretów pozwalało na ustalenie, jaki jest zakres określonych uprawnień do wykonywania prac projektowych lub też robót budowlanych.

Osoba wykonująca samodzielne funkcje techniczne w budownictwie jest odpowiedzialna za wykonywanie tych funkcji zgodnie z przepisami i zasadami wiedzy technicznej oraz za należyłą staranność w wykonywaniu pracy, jej właściwą organizację, bezpieczeństwo i jakość (art. 12 ust. 6 Prawa budowlanego).

To, jakie wykształcenie techniczne i jaka praktyka zawodowa jest wymagana dla danego rodzaju, stopnia skomplikowania działalności i innych wymagań związanych z wykonywaną samodzielną funkcją techniczną w budownictwie, określone jest przede wszystkim w art. 14 ust. 3-4b Prawa budowlanego. Zatem, gdyby nawet przyjąć, że uprawnienia zawodowe w rozumieniu art. 12 ust. 2 Prawa budowlanego prowadzą do ograniczenia swobody wykonywania zawodu, o której mowa w art. 65 ust. 1 Konstytucji, to ograniczenia te, takie jak zdefiniował Trybunał Konstytucyjny w przytoczonych wyżej orzeczeniach, zawarte są w innych przepisach Prawa budowlanego, niż przepis podany przez wnioskodawcę.

Co więcej, zespół przepisów regulujących wykonywanie zawodu inżyniera budownictwa, zawierających definicję tego zawodu oraz określających przesłanki, jakie spełnić musi osoba chcąca wykonywać ten zawód, znajduje się w innym akcie normatywnym, to jest w ustawie o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa. Dopiero uzyskanie wpisu na listę właściwego samorządu zawodowego, które dokonuje się w myśl przepisów przytoczonej ostatnio ustawy, jest ostatecznym warunkiem umożliwiającym wykonywanie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie w myśl art. 12 ust. 7 Prawa budowlanego.

W związku z powyższym, należy podkreślić, że art. 16 pkt 3 Prawa budowlanego koresponduje jednoznacznie z art. 13 ust. 2 Prawa budowlanego w ten sposób, iż wyznacza Ministrowi obowiązek uregulowania w rozporządzeniu zakresu uprawnień budowlanych, zarówno zakresu pełnego, jak i ograniczonego, oraz specjalizacji techniczno-budowlanych, które mogą być wyodrębnione w ramach specjalności, z godnie z art. 14 ust. 2 Prawa budowlanego.

Należy podkreślić, że upoważnienie z art. 16 pkt 3 Prawa budowlanego do ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych nie dotyczy osób spełniających warunki do zdobycia uprawnień w nieograniczonym zakresie. Odnosi się ono jedynie do osób nieposiadających, w świetle postanowień Prawa budowlanego, pełnych kwalifikacji do uzyskania uprawnień bez ograniczeń. Tylko takie rozumienie art. 16 pkt 3 nie stoi w sprzeczności z art. 14 przedmiotowej ustawy.

Celem upoważnienia zawartego w art. 16 pkt 3 Prawa budowlanego nie jest ograniczenie, lecz, czego nie zauważa żaden z uczestników postępowania, zwiększenie dostępu poszczególnych osób do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, mimo nieposiadania pełnych kwalifikacji. Upoważnienie do określenia zakresu ograniczeń uprawnień budowlanych należy traktować jako umocowanie Ministra do określenia ram prawnych służących nadaniu, w drodze wyjątku, uprawnień osobom, które nie posiadają kwalifikacji wymaganych dla pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie bez ograniczeń.

Odnosząc się do podnoszonego zarzutu niezgodności art. 16 pkt 3 Prawa budowlanego z art. 92 Konstytucji, Minister Inwestycji i Rozwoju uważa go za niezasadny. Wytyczne zamieszczone w art. 16 Prawa budowlanego są wystarczające. Zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt K 12/10: „*wytyczne nie muszą być zamieszczone bezpośrednio w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Mogą one być zawarte w innych przepisach ustawy*” (LEX 1335469).

Jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02 (OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 32), „*minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego i musi być wyznaczone 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.*”. Przyjmując wskazówkę wynikającą z ostatnio przytoczonego zdania, można postawić tezę, że skoro określone w rozporządzeniu ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych nie dotyczą kwestii podstawowych dla pozycji osoby ubiegającej się o możliwość wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, gdyż te wynikają z przepisów stawiających wymagania co do wykształcenia i praktyki zawodowej, to ograniczenia te mogły znaleźć się w Rozporządzeniu, a nie w ustawie.

Po wielokroć też Trybunał Konstytucyjny podnosił, że treść upoważnienia do wydania Rozporządzenia może być wyinterpretowana z innych przepisów tej ustawy.

W związku z powyższym, wytyczne co do treści i zakresu ograniczeń uprawnień budowlanych można rekonstruować również na podstawie art. 14 ust. 1 Prawa budowlanego. Z tego, że poszczególne uprawnienia budowlane w określonych w art. 14 ust. 1 Prawa budowlanego specjalnościach można uzyskać w zakresie nieograniczonym po spełnieniu jasno sprecyzowanych wymogów, można zrekonstruować wytyczne dla ministra wydającego rozporządzenie. Zgodnie z tymi wytycznymi, określenia zakresu uprawnień budowlanych bez ograniczeń należy dokonać w możliwie najszerszym zakresie determinowanym istotą danej specjalności, wiedzą uzyskaną w toku studiów odpowiednich dla danej specjalności, oraz praktyką zawodową. Jakiegokolwiek inne ograniczenia są niedopuszczalne.

Analogicznie, ustawodawca przewidując, iż poszczególne uprawnienia budowlane można uzyskać również w ograniczonym zakresie daje (w sposób dorozumiany, lecz klarowny) wytyczne, że określenia zakresu ograniczeń uprawnień budowlanych należy dokonać w sposób determinowany poziomem wiedzy, potwierdzonym zdobywym wykształceniem odpowiednim dla danej specjalności (aczkolwiek ze względu na poziom niekwalifikującym do zdobycia uprawnień bez ograniczeń) lub pokrewnym dla danej specjalności oraz odbytą praktyką zawodową.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 marca 2009 r., sygn. akt I GSK 367/08: „*wytyczne nie muszą być nazbyt szczegółowe. Istotne jest, aby podmiot wydający rozporządzenie mógł prawidłowo odczytać intencje ustawodawcy*” (LEX 529257).

Wobec powyższego, należy uznać, że w Prawie budowlanym znajdują się wystarczające wytyczne, aby podmiot wydający rozporządzenie mógł prawidłowo odczytać intencje ustawodawcy. Minister musi brać zatem pod uwagę kryteria dotyczące wykształcenia i praktyki zawodowej określone w art. 14 ust. 3 Prawa budowlanego, cel uzyskania uprawnień budowlanych, jakim jest wykonywanie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, Minister, jak też wymóg z art. 12 ust. 2 Prawa budowlanego, że funkcje te mogą wykonywać wyłącznie osoby posiadające odpowiednie wykształcenie techniczne i praktykę zawodową, dostosowane do rodzaju, stopnia skomplikowania działalności i innych wymagań związanych z wykonywaną funkcją, wreszcie musi mieć na uwadze to, że wykonywanie samodzielnych funkcji



technicznych w budownictwie ma polegać na działalności związanej z koniecznością fachowej oceny zjawisk technicznych lub samodzielnego rozwiązania zagadnień architektonicznych i technicznych oraz techniczno-organizacyjnych, o której mowa w art. 12 ust. 1 Prawa budowlanego, tak aby zaprojektowany i zbudowany obiekt budowlany spełniał warunki określone w art. 5 ust. 1 Prawa budowlanego.

2) *Stanowisko wobec zarzutu, iż § 10-15 Rozporządzenia są niezgodne z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji*

Zdaniem Ministra Inwestycji i Rozwoju, przepisy § 10-15 Rozporządzenia są zgodne z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przemawiają za tym względy wskazane w pkt 1 niniejszego pisma, a w szczególności fakt, iż nie prowadzą one do ograniczenia wolności wyboru i wykonywania zawodu.

Dodatkowo należy zauważyć, że oceniając, czy rzeczywiście wejście w życie § 10-15 Rozporządzenia spowodowało ograniczenie wolności wykonywania zawodu, chronionej przez art. 65 ust. 1 Konstytucji, należy mieć na uwadze cały kontekst zmian prawa, którego fragmentem było wydanie zaskarżonych przepisów. Rozporządzenie stanowi wykonanie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 16 Prawa budowlanego, zmienionego przez art. 1 pkt 6 ustawy deregulacyjnej. Ustawa deregulacyjna wprowadziła zmiany mające na celu ułatwienie dostępu do samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Ułatwienia te polegają w szczególności na:

- umożliwieniu uzyskania uprawnień do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń osobom, które ukończyły studia pierwszego stopnia na kierunku odpowiednim dla danej specjalności po odbyciu 3 letniej praktyki na budowie (w poprzednim stanie prawnym uprawnienia do kierowania bez ograniczeń mogły uzyskać wyłącznie osoby, które ukończyły studia magisterskie na kierunku odpowiednim dla danej specjalności),
- umożliwieniu dostępu do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie osobom posiadającym tytuł zawodowy technika lub mistrza albo dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe w zawodzie nauczonym na poziomie technika, w zakresie odpowiednim dla danej specjalności po odbyciu 4 letniej praktyki na budowie,
- umożliwieniu zdawania egzaminu na uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami w danej specjalności łącznie,
- skróceniu okresu praktyk wymaganych do zdobycia uprawnień budowlanych,
- wprowadzeniu możliwości zwolnienia z egzaminu na uprawnienia budowlane absolwentów studiów wyższych prowadzonych na podstawie umowy uczelni z właściwym samorządem zawodowym,
- wprowadzeniu zasady, że przy ubieganiu się o uprawnienia budowlane w innej specjalności lub innym zakresie niż posiadane, egzamin jest przeprowadzany w zakresie ograniczonym do zagadnień nieobjętych zakresem egzaminu, obowiązującym przy ubieganiu się o posiadane uprawnienia budowlane.

W związku z powyższym, należy stwierdzić, że wprowadzenie przepisów § 10-15 Rozporządzenia było fragmentem większych zmian prawnych, mających na celu ułatwienie

dostępu do zawodu i w związku z tym należy je badać łącznie z innymi przepisami zmienionymi ustawą deregulacyjną. Pozwoli to na ustalenie, że przedmiotowe zmiany nie ograniczyły dostępu do zawodu, lecz wręcz odwrotnie – ułatwiły go.

3) *Stanowisko odnośnie zarzutu niezgodności przepisów § 10 ust. 1, § 12 ust. 1, § 13 ust. 1, 2, 4, 6, 7, 10, 12 Rozporządzenia z art. 16 pkt 3 Prawa budowlanego*

Nie można zgodzić się z zarzutem, jakoby przepisy § 10 ust. 1, § 12 ust. 1, § 13 ust. 1, 2, 4, 6, 7, 10, 12 Rozporządzenia wydano z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 16 pkt 3 Prawa budowlanego.

Należy wskazać, że samo określenie zakresu uprawnień budowlanych jest jednocześnie ich ograniczeniem, a zatem jest zgodne z delegacją ustawową. Według definicji zawartej w słowniku języka polskiego PWN (<http://sjp.pwn.pl/poradnia/szukaj/zakres.html>): „zakres to granica zasięgu jakiegoś zjawiska, działania, faktu; też: dziedzina, sfera objęta tymi granicami”. Określenie zakresu jest zatem określeniem granic – ograniczeniem.

Ponadto, trzeba zauważyć, że w poprzednio obowiązującym rozporządzeniu o samodzielnych funkcjach technicznych w budownictwie (Dz. U z 2006 r. Nr 83, poz. 578) wydanym na podstawie jednakowo brzmiącego upoważnienia co do określenia w rozporządzeniu ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych, również określono zakres uprawnień budowlanych – a nie tylko jego ograniczenia.

4) *Stanowisko odnośnie zarzutu o niezgodności § 13 ust. 6-9 i § 22 pkt 1 Rozporządzenia oraz załączników nr 2 i 3 Rozporządzenia z art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c oraz 16 Prawa budowlanego*

Nie można zgodzić się też z zarzutem niezgodności § 13 ust. 6-9 i § 22 pkt 1 Rozporządzenia oraz Załączników nr 2 i 3 do Rozporządzenia z art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c oraz z art. 16 Prawa budowlanego.

Należy przyznać rację Polskiej Izbie Inżynierów Budownictwa, iż art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c Prawa budowlanego zawiera zamknięty katalog specjalności uprawnień budowlanych. Z kolei art. 16 Prawa budowlanego nie upoważnia do ustanowienia nowych specjalności nieznanymi ustawie.

Jednakże art. 14 ust. 2 w zw. z art. 16 pkt 1 lit. c Prawa budowlanego zezwalają na utworzenie w ramach istniejących specjalności specjalizacji techniczno-budowlanych w drodze rozporządzenia. Tego właśnie dokonał w § 13 ust. 6-9 Rozporządzenia Minister Infrastruktury i Rozwoju.

W obecnym stanie prawnym występują dwie specjalizacje inżynierskie kolejowe, a nie jak wskazuje Polska Izba Inżynierów Budownictwa dwie specjalności. W ramach specjalności inżynierskiej kolejowej wyróżniamy specjalizacje w odniesieniu do:

- 1) kolejowych obiektów budowlanych,
- 2) sterowania ruchem kolejowym.

Urządzenia zabezpieczenia i sterowania ruchem, które obejmuje specjalizacja w zakresie sterowania ruchem kolejowym, zaliczane są w rozumieniu *rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny*

odpowiadać budowie kolejowe i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 151, poz. 987, z późn. zm.)<sup>2</sup> do budowli kolejowych. Z kolei budowie w myśl art. 3 ust. 1 Prawa budowlanego należą do szerszej kategorii – obiektów budowlanych. Cechą wspólną obu specjalizacji jest zatem to, że dotyczą pewnych (aczkolwiek innych) obiektów budowlanych związanych z kolejnictwem. Obie specjalizacje (bez ograniczeń) obejmują uprawnienia do projektowania określonych kategorii kolejowych obiektów budowlanych lub kierowania robotami budowlanymi związanymi z określonymi kategoriami kolejowych obiektów budowlanych.

Ze względu na wyżej wskazany fakt, iż zarówno uprawnienia w zakresie kolejowych obiektów budowlanych, jak i uprawnienia w zakresie sterowania ruchem kolejowym mają za przedmiot kolejowe obiekty budowlane, należy uznać, że są one specjalizacjami w ramach tej samej specjalności, a nie odrębnymi specjalnościami.

Należy podkreślić, że specjalizacje w ramach specjalności inżynierskiej kolejowej wyodrębniono w związku z odmiennymi kwalifikacjami, jakie trzeba posiadać, aby w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu, projektować i kierować robotami budowlanymi w odniesieniu do sprecyzowanych w Rozporządzeniu kategorii kolejowych obiektów budowlanych. Projektowanie i budowa urządzeń sterowania ruchem kolejowym wymaga posiadania wysoce zaawansowanej wiedzy specjalistycznej. Funkcją tych urządzeń jest zapewnienie bezpiecznego ruchu pociągów i zapobieganie katastrofom kolejowym. Uprawnienia w odniesieniu do urządzeń zabezpieczenia i sterowania ruchem kolejowym nadawano oddzielnie od innych uprawnień w budownictwie kolejowym przez kilkadziesiąt lat aż do wejścia w życie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2005 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. Nr 96, poz. 817).

Należy wyjaśnić, że potrzeba wydzielenia specjalizacji w zakresie sterowania ruchem kolejowym była sygnalizowana właściwemu ministerstwu na etapie prac legislacyjnych nad Rozporządzeniem. Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Komunikacji Rzeczpospolitej Polskiej wystosowało w tym przedmiocie wnioski do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. W toku konsultacji społecznych w sprawie Rozporządzenia do Ministerstwa wpłynęły ponadto stanowiska pochwalające ponowne wydzielenie uprawnień budowlanych w zakresie urządzeń zabezpieczenia i sterowania ruchem kolejowym pochodzące od środowisk inżynierów, w tym: Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Komunikacji Rzeczpospolitej Polskiej, Naczelnej Organizacji Technicznej, Komitetu Transportu Polskiej Akademii Nauk (kopie pism w załączeniu).

Załączniki:

- 1) pismo Komitetu Transportu Polskiej Akademii Nauk z dnia 21 lipca 2014 r.,

<sup>2</sup> Ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o: budowlie kolejowej - rozumie się przez to całość techniczno-użytkową wraz z gruntem, na którym jest usytuowana, oraz instalacjami i urządzeniami, służącą do ruchu pojazdów kolejowych, organizacji i sterowania tym ruchem, umożliwiającą dokonywanie przewozów osób lub rzeczy, a w szczególności: drogi szynowe normalnotorowe, szerokotorowe i wąskotorowe, koleje niekonwencjonalne, budowle ziemne, mosty, wiadukty, przepusty, konstrukcje oporowe, rampy, perony, place ładunkowe, skrzyżowania linii kolejowych z drogami publicznymi w jednym poziomie, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, urządzenia zasilania elektrotrakcyjnego, urządzenia zabezpieczenia i sterowania ruchem, urządzenia elektroenergetyki nietrakcyjnej i urządzenia techniczne oraz inne budowle usytuowane na obszarze kolejowym służące do prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania linii kolejowej (§ 3 pkt 1).

RADCA PRAWNY  
Łukasz Jędruszek  
WA-6908

- 2) pismo Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Komunikacji Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 21 lipca 2014 r.,
- 3) pismo Naczelnej Organizacji Technicznej z dnia 21 lipca 2014 r.