

9/A/2018

WYROK

z dnia 7 lutego 2018 r.
Sygn. akt K 39/15*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący
Leon Kieres – sprawozdawca
Piotr Pszczółkowski
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, Sejmu, Ministra Inwestycji i Rozwoju oraz Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniach 10 stycznia i 7 lutego 2018 r., połączonych wniosków Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa:

- 1) o zbadanie zgodności art. 16 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, ze zm.) w zakresie, w jakim upoważnia właściwego ministra do określenia „ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych”, oraz nie zawiera w tym zakresie wytycznych do treści aktu, z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 2) o zbadanie zgodności:
 - a) § 10 – § 15 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. poz. 1278) z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - b) § 10, § 11 ust. 1, § 12 ust. 1, § 13 ust. 1, 2, 4, 6, 7, 10 i 12 rozporządzenia powołanego w punkcie 2 lit. a z art. 16 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1,
 - c) § 13 ust. 6-9 i § 22 pkt 1 rozporządzenia powołanego w punkcie 2 lit. a oraz załączników nr 2 i nr 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, z art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c oraz z art. 16 ustawy powołanej w punkcie 1,

o r z e k a:

I

1. Art. 16 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332 i 1529 oraz z 2018 r. poz. 12) w zakresie, w jakim upoważnia właściwego ministra do określenia „ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych”, oraz nie zawiera

* Sentencja została ogłoszona dnia 12 lutego 2018 r. w Dz. U. poz. 352.

w tym zakresie wytycznych do treści rozporządzenia, jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. § 22 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. poz. 1278) oraz Lp. 7 i 8 załącznika nr 2, a także Lp. 5 i 6 załącznika nr 3 do tego rozporządzenia są niezgodne z art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c i art. 16 ustawy powołanej w punkcie 1.

II

Przepisy wymienione w części I tracą moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 18 marca 2015 r. Polska Izba Inżynierów Budownictwa wniosła o zbadanie zgodności art. 16 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409; dalej: prawo budowlane) w zakresie, w jakim upoważnia właściwego ministra do określenia „ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych”, oraz nie zawiera w tym zakresie wytycznych co do treści aktu, z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Wniosek został złożony na podstawie uchwały Krajowej Rady Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa nr 1/R/15.

Uzasadniając niekonstytucyjność art. 16 pkt 3 prawa budowlanego w zaskarżonym zakresie, wnioskodawca podniósł, że przepis ten upoważnia ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego, do określenia, w drodze rozporządzenia, ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych. Narusza przez to art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ wyjątki od wolności wyboru i wykonywania zawodu może określać wyłącznie ustawa i tylko zgodnie z kryteriami wskazanymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Niezgodność art. 16 pkt 3 prawa budowlanego z art. 92 ust. 1 Konstytucji wynika, zdaniem wnioskodawcy, z braku wytycznych do wydania rozporządzenia ograniczającego zakres uprawnień budowlanych. Tego, że minister ma mieć na względzie zapewnienie przejrzystego i sprawnego przeprowadzania czynności związanych z nadawaniem uprawnień budowlanych, a także uznawaniem praktyk zawodowych, o których mowa w tym przepisie, nie można uznać za wytyczne spełniające kryteria określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2. Kolejnym pismem z 18 marca 2015 r. Polska Izba Inżynierów Budownictwa wniosła o zbadanie zgodności:

- 1) § 10 - § 15 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 art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 2) § 10, § 11 ust. 1, § 12 ust. 1, § 13 ust. 1, 2, 4, 6, 7, 10 i 12 rozporządzenia z art. 16 pkt 3 prawa budowlanego,
- 3) § 13 ust. 6-9 i § 22 pkt 1 rozporządzenia oraz załączników nr 2 i 3 do tego rozporządzenia w części, w jakiej odnoszą się do specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie kolejowych obiektów budowlanych oraz specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie sterowania ruchem kolejowym, z art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c oraz z art. 16 prawa budowlanego.

Podnosząc niezgodność § 10-§ 15 rozporządzenia z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wnioskodawca wskazał, że w przepisach tych zostały określone zakresy uprawnień budowlanych w poszczególnych specjalnościach budowlanych. Stanowią one daleko idące ograniczenie podejmowania i wykonywania zawodu. Dotyczą bowiem samej istoty uprawnień i zostały wprowadzone bez uwzględnienia kryteriów, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wprowadzanie tego typu ograniczeń w rozporządzeniu narusza, zdaniem wnioskodawcy, zasadę wyłączności ustawy w zakresie określania wyjątków od wolności wykonywania zawodu i nie jest uzasadnione kryteriami wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie wnioskodawcy, niezgodność § 10, § 11 ust. 1, § 12 ust. 1, § 13 ust. 1, 2, 4, 6, 7, 10 i 12 rozporządzenia z art. 16 pkt 3 prawa budowlanego polega na przekroczeniu przez normodawcę granic delegacji ustawowej. Art. 16 pkt 3 prawa budowlanego upoważnia właściwego ministra, aby w rozporządzeniu wykonawczym określił jedynie „ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych”, natomiast w zaskarżonych przepisach rozporządzenia zostały wskazane zakresy uprawnień w poszczególnych specjalnościach budowlanych. Z uwagi na to, że stanowią one o istocie danej specjalności budowlanej powinny być uregulowane w ustawie, a tylko bardziej szczegółowe kwestie mogłyby zostać przekazane do unormowania w rozporządzeniu.

Podobne zarzuty dotyczą § 13 ust. 6-9 i § 22 pkt 1 rozporządzenia oraz załączników nr 2 i nr 3 do tego rozporządzenia w części, w jakiej odnoszą się do specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie kolejowych obiektów budowlanych oraz specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie sterowania ruchem kolejowym. Zdaniem wnioskodawcy, w zaskarżonych przepisach rozporządzenia zostały wykreowane specjalności nieznane ustawie, na podstawie której zostało ono wydane. Art. 14 ust. 1 prawa budowlanego zawiera zamknięty katalog specjalności, który nie może być rozszerzany w akcie rangi rozporządzenia. Natomiast, art. 16 prawa budowlanego zawiera jedynie upoważnienie do określenia specjalizacji w ramach ustawowych specjalności. Jak wskazał wnioskodawca, konsekwencją przekroczenia upoważnienia ustawowego będzie niezgodne z ustawą przeprowadzanie postępowania kwalifikacyjnego o nadanie uprawnień budowlanych. Zakres egzaminu zawodowego jest determinowany specjalnością (zakresem) uprawnień budowlanych, o nadanie których kandydat się ubiega. Będzie prowadzić także do nadawania uprawnień budowlanych w specjalnościach w ogóle nieznanymi w ustawie.

3. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 2015 r., wnioski zostały połączone w celu ich łącznego rozpoznania.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 2 lutego 2016 r. wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 16 pkt 3 prawa budowlanego jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji;

2) § 22 pkt 1 rozporządzenia, a także lp. 7 i 8 załącznika nr 2 do rozporządzenia oraz lp. 5 i 6 załącznika nr 3 do tego rozporządzenia są niezgodne z art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c oraz art. 16 prawa budowlanego.

W pozostałym zakresie, zdaniem Prokuratora Generalnego, postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na zbędność wydania wyroku.

Prokurator Generalny wniosł jednocześnie o odroczenie utraty mocy obowiązującej powyższych przepisów na okres 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku.

Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności art. 16 pkt 3 prawa budowlanego z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny przeanalizował treść art. 12-14 prawa budowlanego, w których uregulowano uprawnienia budowlane. Wskazał, że żaden przepis prawa budowlanego nie wylicza czynności, które mogą wykonywać osoby posiadające uprawnienia budowlane bez ograniczeń. Nie określa też czynności w ramach uprawnień budowlanych w ograniczonym zakresie ani nie wskazuje, na czym ten ograniczony zakres ma polegać. Z ustawy nie wynika zatem, jaka jest różnica w uprawnieniach osób posiadających uprawnienia budowlane bez ograniczeń i osób posiadających uprawnienia budowlane w ograniczonym zakresie. Kwestie te zostały unormowane w zaskarżonych § 10-15 rozporządzenia. Na poziomie ustawy brak jakichkolwiek wytycznych ustawodawcy co do tego, jak minister ma w rozporządzeniu określić ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych, czym ma się kierować przy wydawaniu aktu wykonawczego do ustawy w tym przedmiocie i jaka ma być jego treść. Jedynym wskazaniem zawartym w art. 16 pkt 3 prawa budowlanego, które uwzględnić powinien minister, ograniczając zakres uprawnień budowlanych, jest zapewnienie przejrzystego i sprawnego przeprowadzania czynności związanych z nadawaniem uprawnień budowlanych oraz uznawanie praktyk zawodowych.

W ocenie Prokuratora Generalnego, nie może to być uznane za wytyczne ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych, które ma w rozporządzeniu określić minister. Wytycznych nie można zrekonstruować również na podstawie pozostałych przepisów prawa budowlanego. Ustawodawca pozostawił tym samym ministrowi pełną dowolność i swobodę w określeniu ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych.

Dlatego też, zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 16 pkt 3 prawa budowlanego jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Brak merytorycznych wskazówek w przepisach prawa budowlanego do uregulowania ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych powoduje, że upoważnienie zawarte w art. 16 pkt 3 prawa budowlanego narusza także art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Odnosząc się do pozostałych zaskarżonych przepisów, Prokurator Generalny wskazał, że w wypadku uznania przepisu ustawy upoważniającej do wydania rozporządzenia za niekonstytucyjny, moc obowiązującą traci również rozporządzenie. Ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności art. 16 pkt 3 prawa budowlanego spowoduje, że zaskarżone § 10-15 rozporządzenia utracą moc obowiązującą. W związku z powyższym, postępowanie w zakresie badania zgodności:

– § 10-15 rozporządzenia z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
– § 10, § 11 ust. 1, § 12 ust. 1, § 13 ust. 1, 2, 4, 6, 7, 10, 12 rozporządzenia z art. 16 pkt 3 prawa budowlanego,

– § 13 ust. 6-9 rozporządzenia z art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c i art. 16 prawa budowlanego,
winno zostać umorzone na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.) z uwagi na zbędność wydania wyroku.

Badaniu merytorycznemu przez TK winien podlegać tylko § 22 pkt 1 oraz załączniki nr 2 i 3 do tego aktu w części, w jakiej odnoszą się do specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie kolejowych obiektów budowlanych oraz specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie sterowania ruchem kolejowym, z art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c oraz art. 16 prawa budowlanego.

Prokurator Generalny podkreślił, że w art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c prawa budowlanego ustawodawca, wyliczając specjalności, w jakich mogą być udzielane uprawnienia budowlane, wymienił specjalność inżynierską kolejową. Nie wyodrębnił jednak w tej specjalności żadnych zakresów. Podziału specjalności inżynierskiej kolejowej na zakres kolejowych obiektów budowlanych oraz zakres sterowania ruchem kolejowym dokonał Minister Infrastruktury i Rozwoju w § 13 ust. 6, 7, 8 i 9 rozporządzenia. Dlatego też, zdaniem Prokuratora Generalnego, należy uznać, że § 22 pkt 1 rozporządzenia oraz załączniki nr 2 i 3 do tego aktu, w którym dokonano podziału uprawnień budowlanych w specjalności inżynierskiej kolejowej na dwa zakresy, to jest zakres sterowania ruchem kolejowym i zakres kolejowych obiektów budowlanych, są niezgodne z art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c i art. 16 prawa budowlanego. Normodawca dopuścił się bowiem ingerencji w materię ustawową. Prokurator Generalny podkreślił także, że ustawodawca w art. 16 prawa budowlanego nie przekazał Ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa kompetencji do określania specjalności, w jakich mogą być udzielane uprawnienia budowlane, w sposób odmienny niż uczyniono to w ustawie. Przepisy te zostały zatem wydane bez upoważnienia ustawowego. Wobec powyższego Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że § 22 pkt 1 rozporządzenia, a także lp. 7 i 8 załącznika nr 2 oraz lp. 5 i 6 załącznika nr 3 w części, w jakiej odnoszą się 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 3 lit. c i art. 16 prawa budowlanego.

Na marginesie Prokurator Generalny zaznaczył, że z tych samych powodów niezgodne z art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c i art. 16 pkt 3 prawa budowlanego są § 13 ust. 6, 7, 8 i 9 rozporządzenia.

W ocenie Prokuratora Generalnego, bez upoważnienia ustawowego zostały wydane również § 10, § 11 ust. 1, § 12 ust. 1 oraz § 13 ust. 1, 2, 4, 6, 7, 10 i 12 rozporządzenia. Dlatego też są one niezgodne z art. 16 pkt 3 prawa budowlanego. Ustawodawca w art. 16 pkt 3 prawa budowlanego nie upoważnił ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa do uregulowania zakresu uprawnień budowlanych, a tylko upoważnił go do określenia ich ograniczenia. Przepisy te winny się znaleźć w ustawie, a umieszczenie ich w akcie wykonawczym narusza art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Na koniec Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że natychmiastowa utrata mocy obowiązującej art. 16 pkt 3 prawa budowlanego, a co za tym idzie – utrata mocy obowiązującej § 10-15 rozporządzenia spowodowałaby, że z dniem ogłoszenia wyroku przestałyby obowiązywać jakiegokolwiek przepisy regulujące zakres uprawnień budowlanych we wszystkich specjalnościach, co wywołałoby negatywne konsekwencje. Dlatego też wniósł o odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów na okres 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku.

5. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 29 grudnia 2015 r. zgłosił swój udział w postępowaniu, a następnie w piśmie z 27 stycznia 2016 r. wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 16 pkt 3 prawa budowlanego jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji,

2) § 10-15 rozporządzenia są niezgodne z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

3) § 13 ust. 6-9 i § 22 pkt 1 rozporządzenia oraz załączniki nr 2 i 3 do tego rozporządzenia w części, w której odnoszą się 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 3 lit. c oraz art. 16 prawa budowlanego. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zarzut niezgodności art. 16 pkt 3 prawa budowlanego z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji zasługuje na uwzględnienie. W świetle przepisów prawa budowlanego, wykonywanie zawodu w ramach uprawnień budowlanych, co do zasady, polega na projektowaniu lub kierowaniu robotami budowlanymi. Ograniczenia tak określonego zakresu uprawnień budowlanych znacząco limitują możliwość wykonywania zawodów związanych z samodzielnymi funkcjami technicznymi w budownictwie, w tym w szczególności zawodów architekta i inżyniera budownictwa. Dlatego też muszą być oceniane jako ograniczenie wolności wykonywania zawodu. Przekazanie do uregulowania w akcie rangi rozporządzenia 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.

Art. 16 pkt 3 prawa budowlanego jest również niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Nie zawiera bowiem żadnych wytycznych co do zasad ograniczania zakresu uprawnień budowlanych. Treść zaskarżonego przepisu nie dotyczy istoty ograniczeń uprawnień budowlanych. Wytycznych takich nie zawierają także inne przepisy ustawy.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że stwierdzenie niekonstytucyjności art. 16 pkt 3 prawa budowlanego skutkuje zbędnością orzekania w zakresie badania zgodności § 10-15 rozporządzenia z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Niezgodność 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.

Niezależnie od powyższego, Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że zaskarżone przepisy rozporządzenia są niezgodne z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepisy te zawierają wyliczenie określonych działań w ramach samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie bądź klas i wielkości obiektów budowlanych, wobec których takie działania są dopuszczalne, oraz zakres uprawnień budowlanych w poszczególnych specjalnościach budowlanych.

Analizując zarzuty podniesione wobec § 13 ust. 6-9 i § 22 pkt 1 rozporządzenia oraz załączników nr 2 i 3 do tego rozporządzenia w części, w której odnoszą się do specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie kolejowych obiektów budowlanych i specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie sterowania ruchem kolejowym, Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że są one niezgodne z art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c oraz art. 16 prawa budowlanego. Specjalności, w jakich udzielane są uprawnienia budowlane, określone zostały w art. 14 ust. 1 prawa budowlanego. W § 13 ust. 7 i 9 rozporządzenia określa się uprawnienia budowlane (bez ograniczeń i z ograniczeniami) w specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie kolejowych obiektów budowlanych i sterowania ruchem kolejowym, które traktowane są jako odrębne specjalności, a nie specjalizacje techniczno-budowlane. Potwierdzają to zarówno załączniki nr 2 i nr 3 do rozporządzenia, jak i jego § 22 pkt 1. Zaskarżone przepisy w zakresie, w jakim normują dwie odrębne specjalizacje inżyniersko-kolejowe, naruszają w oczywisty sposób art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c oraz wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 16 prawa budowlanego.

6. Marszałek Sejmu w piśmie z 26 stycznia 2017 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 16 pkt 3 prawa budowlanego jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

cji. W pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu ze względu na zbędność wydania wyroku.

W ocenie Marszałka Sejmu, ograniczenie uprawnień budowlanych, o którym mowa w art. 16 pkt 3 prawa budowlanego, stanowi ingerencję w konstytucyjną wolność wykonywania zawodu. Wykonywanie zawodu inżyniera budownictwa (wykonywanie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie) uwarunkowane jest zakresem posiadanych uprawnień. Ograniczenie 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, określający dla poszczególnych specjalności, na czym polegają uprawnienia budowlane „bez ograniczeń” oraz uprawnienia budowlane „w ograniczonym zakresie”. Jednakże sama ustawa nie zawiera stosownych postanowień w tym zakresie, nie wynika z niej, 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. Dlatego też wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 16 pkt 3 prawa budowlanego z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ewentualne stwierdzenie niezgodności art. 16 pkt 3 prawa budowlanego z 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.

7. Minister Inwestycji i Rozwoju w piśmie z 7 lutego 2018 r. wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 16 pkt 3 prawa budowlanego jest zgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

2) § 10-15 rozporządzenia są zgodne z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

3) § 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) § 13 ust. 6-9 i § 22 pkt 1 rozporządzenia oraz załączniki nr 2 i nr 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.

Wniósł także 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 związku 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 Komitetu Transportu Polskiej Akademii Nauk z 21 lipca 2014 r., pisma Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Komunikacji Rzeczpospolitej Polskiej z 21 lipca 2014 r., pisma Naczelnej Organizacji Technicznej z 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 regulacji prawnej w powyższym zakresie spowodował powstanie tzw. luki pokoleniowej wśród osób mających uprawnienia budowlane o takich specjalnościach. Wywołało to niepożądane

zjawisko firmowania przez osoby posiadające takie uprawnienia, nadane przed wieloma laty, ale będące w podeszłym wieku, projektów budowlanych wykonanych przez kogoś innego.

Minister Inwestycji i Rozwoju złożył także wniosek o odroczenie utraty obowiązującej zaskarżonych przepisów prawa budowlanego o 18 miesięcy, a przepisów rozporządzenia o 12 miesięcy w wypadku uwzględnienia zarzutów podniesionych we wnioskach.

Minister nie zgodził się z zarzutem, że art. 16 pkt 3 prawa budowlanego jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Upoważnienie do wydania rozporządzenia, o którym mowa w tym przepisie należy bowiem interpretować w kontekście całego rozdziału 2 prawa budowlanego. Wskazał, że przepis ten nie prowadzi do ograniczenia konstytucyjnej wolności wykonywania zawodu, o której mowa w art. 65 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Ministra, ustawa definiuje uprawnienia zawodowe. Zgodnie bowiem z art. 12 ust. 2 prawa budowlanego, uprawnieniami zawodowymi nazwano decyzję administracyjną, wydawaną przez organ samorządu zawodowego architektów lub inżynierów budownictwa. Decyzja ta stwierdza posiadanie przez daną osobę odpowiedniego wykształcenia technicznego i praktyki zawodowej, dostosowanych do rodzaju, stopnia skomplikowania działalności i innych wymagań związanych z wykonywaną samodzielną funkcją techniczną w budownictwie. Warunkiem uzyskania uprawnień budowlanych jest przede wszystkim zdanie egzaminu ze znajomości procesu budowlanego oraz umiejętności praktycznego zastosowania wiedzy technicznej. Potwierdza to również art. 13 ust. 2 prawa budowlanego, wskazujący na kolejne elementy decyzji orzekającej o uprawnieniach budowlanych. Są nimi: określenie specjalności i ewentualnej specjalizacji techniczno-budowlanej oraz zakresu prac projektowych lub robót budowlanych objętych danym uprawnieniem. Rodzaj wykształcenia technicznego i praktyki zawodowej związany z danym rodzajem, stopniem skomplikowania działalności i innymi wymaganiami dotyczącymi wykonywanej samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie, określone są przede wszystkim w art. 14 ust. 3-4b prawa budowlanego.

W związku z powyższym Minister wskazał, że uprawnienia budowlane i ograniczenia z nimi związane zawarte są w przytoczonych przepisach ustawy. Nie można zatem uznać, że doszło do naruszenia art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Podkreślił ponadto, że celem upoważnienia zawartego w art. 16 pkt 3 prawa budowlanego nie jest ograniczenie, lecz zwiększenie dostępu poszczególnych osób do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. W ocenie Ministra, upoważnienie do określenia zakresu ograniczeń uprawnień budowlanych należy traktować jako umocowanie 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.

Zdaniem Ministra, art. 16 pkt 3 prawa budowlanego nie narusza także art. 92 Konstytucji. Wytyczne do wydania rozporządzenia można bowiem zrekonstruować na podstawie innych przepisów ustawy. Zostały one określone w art. 14 ust. 3 prawa budowlanego, wskazującym kryteria dotyczące wykształcenia i praktyki zawodowej, cel uzyskania uprawnień budowlanych, jakim jest wykonywanie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Dodatkowo z art. 12 ust. 2 prawa budowlanego wynika, 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. Musi mieć na uwadze również i 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.

Minister Inwestycji i Rozwoju, nie podzielił zarzutu niezgodności § 10-15 rozporządzenia z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie prowadzą one bowiem do ograniczenia wolności wyboru i wykonywania zawodu.

Obowiązująca ustawa wprowadziła szereg ułatwień, polegających 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 ocenie Ministra, niezasadny jest również zarzut wydania § 10 ust. 1, § 12 ust. 1, § 13 ust. 1, 2, 4, 6, 7, 10, 12 rozporządzenia z przekroczeniem granic delegacji ustawowej zawartej w art. 16 pkt 3 prawa budowlanego. Wskazał, że samo określenie zakresu uprawnień budowlanych jest jednocześnie ich ograniczeniem, a zatem jest zgodne z delegacją ustawową.

Minister nie zgodził się także z zarzutem niezgodności § 13 ust. 6-9 i § 22 pkt 1 rozporządzenia oraz załączników nr 2 i nr 3 do rozporządzenia z art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c oraz z art. 16 prawa budowlanego. Art. 14 ust. 2 w związku z art. 16 pkt 1 lit. c prawa budowlanego zezwalają na utworzenie w ramach istniejących specjalności specjalizacji techniczno-budowlanych w drodze rozporządzenia. W ocenie Ministra, zarówno uprawnienia w zakresie kolejowych obiektów budowlanych, jak i uprawnienia w zakresie sterowania ruchem kolejowym mają za przedmiot kolejowe obiekty budowlane. Dlatego też uznał, że są one specjalizacjami w ramach tej samej specjalności, a nie odrębnymi specjalnościami. Wskazał również, że w trakcie konsultacji prowadzonych w związku z pracami nad rozporządzeniem sygnalizowano potrzebę wydzielenia specjalizacji w zakresie sterowania ruchem kolejowym.

II

Na rozprawie 10 stycznia 2018 r. przedstawiciel Ministra Infrastruktury i Budownictwa zgłosił wniosek formalny o odroczenie rozprawy. Ze względu na desygnowanie przez Prezydenta nowego składu Rady Ministrów w dniu poprzedzającym termin rozprawy i braku rozporządzeń „atrybucyjnych” pojawiły się wątpliwości co do właściwego umocowania wyznaczonych przedstawicieli.

Trybunał Konstytucyjny przychyłając się do wniosku przedstawiciela Ministra Infrastruktury i Budownictwa odroczył termin rozprawy do 7 lutego 2018 r.

Na rozprawie 7 lutego 2018 r. przedstawiciel wnioskodawca podtrzymał zarzuty podniesione we wnioskach do Trybunału, prezentując wskazane w nich argumenty.

Przedstawiciel Sejmu podtrzymał argumenty przedstawione w piśmie do Trybunału i wniósł o uznanie, że art. 16 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U.

z 2013, poz. 1409; dalej: prawo budowlane) jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wskazał również na konieczność odroczenia utraty obowiązującej zaskarżonych przepisów o 18 miesięcy.

Przedstawiciel Ministra Inwestycji i Rozwoju na rozprawie złożył pisemne stanowisko i wniósł o stwierdzenie, że wszystkie zaskarżone przez wnioskodawcę przepisy są zgodne ze wskazanymi we wnioskach wzorcami konstytucyjnymi. Wniósł także o przeprowadzenie dowodu z dokumentów załączonych do pisma procesowego (pisma Komitetu Transportu Polskiej Akademii Nauk, pisma Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Komunikacji Rzeczpospolitej Polskiej oraz pisma Naczelnej Organizacji Technicznej) 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 wypadku uwzględnienia wniosków Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa przedstawiciel ministra wniósł także o odroczenie utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów o 18 miesięcy, jeżeli chodzi o przepisy prawa budowlanego i o 12 miesięcy przepisów rozporządzenia.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał w całości stanowisko z 2 lutego 2016 r., zgodnie z którym: 1) art. 16 pkt 3 prawa budowlanego jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji, 2) § 22 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. poz. 1278: dalej: rozporządzenie) oraz pkt 7 i 8 załącznika nr 2 do powołanego rozporządzenia, jak również pkt 5 i 6 załącznika nr 3 do tego rozporządzenia są niezgodne z art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c oraz z art. 16 prawa budowlanego, 3) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na zbędność wydania wyroku.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego wniósł jednocześnie o odroczenie utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów o 12 miesięcy.

Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich podtrzymał stanowisko wyrażone w piśmie do Trybunału Konstytucyjnego i wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 16 pkt 3 prawa budowlanego z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz § 10-15 rozporządzenia z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Doprecyzował również zakres wniosku określony w punkcie 3 pisma procesowego z 27 stycznia 2016 r. poprzez wskazanie, że niezgodne z art. 14 ust. 1 lit. c oraz art. 16 prawa budowlanego są § 13 ust. 6-9 i § 22 pkt 1 rozporządzenia oraz lp. 7 i 8 załącznika nr 2, oraz lp. 5 i 6 załącznika nr 3 do tego rozporządzenia. Wyjaśniając powyższe doprecyzowanie podkreślił, że Rzecznik Praw Obywatelskich określił jednostki redakcyjne załączników do rozporządzenia, które w piśmie procesowym ujął w sposób opisowy, odnosząc je do zakresu specjalizacji.

Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich wniósł także o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej przez zaskarżone normy prawne na okres 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Legitymacja wnioskodawcy.

Wnioskodawcą inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest Polska Izba Inżynierów Budownictwa, a zatem podmiot o ograniczonej legitymacji procesowej. Może ona wystąpić z wnioskiem o kontrolę konstytucyjności prawa jedynie wówczas, gdy

kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem jej działania. Dlatego też przede wszystkim należało ustalić, czy spełnia ona wymagania art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Tego rodzaju organizacje nie są bowiem 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.

Trybunał w swoim orzecznictwie podkreślał, że przedmiot zaskarżenia objęty wnioskiem takiej organizacji musi być bezpośrednio związany z jej interesem prawnym lub z interesem prawnym członków tej organizacji, do którego reprezentowania dana organizacja jest powołana (por. np. postanowienie TK z 3 września 1998 r., sygn. U 1/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 66 oraz wyrok z 5 października 1999 r., sygn. U 4/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 118).

Wnioski zostały złożone na podstawie uchwały nr 1/R/15 i nr 2/R/15 Krajowej Rady Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa z 4 marca 2015 r. w sprawie wniosków do Trybunału Konstytucyjnego.

Wykazując swoją legitymację do zainicjowania postępowania przed Trybunałem, wnioskodawca zaznaczył, że Krajowa Izba Inżynierów Budownictwa nosi nazwę Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa i ma status ogólnokrajowej władzy organizacji zawodowej. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (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. Wynika stąd, że przysługuje jej zdolność do zainicjowania postępowania w sprawie hierarchicznej kontroli norm.

Nie budzi także wątpliwości legitymacja Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa do złożenia wniosku w niniejszej sprawie. W świetle art. 8 pkt 1, 2 i 4 ustawy o samorządach, 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). Statut samorządu zawodowego inżynierów budownictwa poprawiony i uzupełniony przez II Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa 20 sierpnia 2015 r. (dalej: statut), w zakresie zadań Izby jako samorządu zawodowego przewiduje reprezentowanie i ochronę interesów zawodowych członków oraz realizowanie innych celów ustawowych i statutowych, a w szczególności realizację zadań określonych w ustawie (§ 7 ust. 1 pkt 1 statutu).

Zaskarżone we wnioskach przepisy pozostają w bezpośrednim i ścisłym związku z ustawowymi zadaniami samorządu zawodowego inżynierów budownictwa. Dotyczą one ograniczania zakresu uprawnień budowlanych, które odnoszą się do ochrony interesów zawodowych członków samorządu inżynierów budownictwa, w szczególności w zakresie nadawania i pozbawiania uprawnień budowlanych.

Dlatego też Trybunał uznał, że wnioskodawca mógł skutecznie zainicjować postępowanie w niniejszej sprawie.

2. Badanie zgodności art. 16 pkt 3 prawa budowlanego z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Przedmiotem zaskarżenia wnioskodawca uczynił art. 16 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm.; dalej: prawo budowlane) w zakresie, w jakim upoważnia ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w porozumieniu z ministrem wła-

ściwym do spraw szkolnictwa wyższego do określenia ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych.

Wnioskodawca podał w wątpliwość konstytucyjność przekazania do regulacji podstawowej kwestii „ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych” w rozporządzeniu, a także brak wytycznych do ich unormowania w delegacji ustawowej.

Zgodnie z treścią art. 16 pkt 3 prawa budowlanego, minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego określi, w drodze rozporządzenia, ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych – mając na względzie zapewnienie przejrzystego i sprawnego przeprowadzania czynności związanych z nadawaniem uprawnień budowlanych, a także uznawaniem praktyk zawodowych.

Wzorcem kontroli wnioskodawca uczynił art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji. Ze wskazania art. 65 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji jako przepisów związkowych wynika, że intencją wnioskodawcy było poddanie badaniu zaskarżonego przepisu z normą zrekonstruowaną na podstawie ich treści.

Zgodnie z brzmieniem art. 65 ust. 1 Konstytucji: „Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa”, a art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi: „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”.

W świetle utrwalonej linii orzeczniczej TK, wolność pracy uregulowana w art. 65 ust. 1 Konstytucji obejmuje trzy rodzaje praw pozostających w funkcjonalnym związku: prawo do wyboru i wykonywania zawodu, prawo do wyboru miejsca pracy, prawo do ochrony przed pracą przymusową. Treścią wolności wykonywania zawodu jest stworzenie sytuacji prawnej, w której po pierwsze, każdy mieć będzie swobodny dostęp do wykonywania zawodu, warunkowany tylko talentem i kwalifikacjami, po drugie mieć będzie rzeczywistą możliwość wykonywania swojego zawodu oraz po trzecie – w odniesieniu do tzw. wolnych zawodów – nie będzie przy wykonywaniu zawodu poddany rygorom podporządkowania, które charakteryzują świadczenie pracy (zob. wyrok TK z 27 marca 2008 r., sygn. SK 17/05, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 29). Jednakże pełna wolność pracy to nie tylko brak przymusu, lecz także brak ograniczeń, polegających na uniemożliwieniu podmiotom prawnym wykonywania określonego zawodu czy zatrudnienia, bez przymuszania ich jednocześnie do robienia czegoś innego (A. Patulski, *Wolność pracy, prawo do pracy, zakaz pracy przymusowej*. „Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej” nr 1/1995, s. 37).

Art. 65 ust. 1 Konstytucji zawiera nakaz skierowany do ustawodawcy zapewnienia możliwości wyboru zawodu i miejsca pracy oraz możliwości wykonywania zawodu w sposób wolny od zewnętrznej ingerencji, w możliwie najszerszym zakresie. Z drugiej strony, oznacza generalny zakaz adresowany do władz publicznych wprowadzania ograniczeń swobodnego decydowania przez jednostkę o podjęciu, kontynuowaniu i zakończeniu pracy określonego rodzaju, w wybranym zawodzie, miejscu oraz dla konkretnego pracodawcy (por. wyrok TK z: 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50; 27 marca 2008 r., sygn. SK 17/05; 27 czerwca 2013 r., sygn. K 12/10, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 65).

Trybunał Konstytucyjny wskazywał przy tym, iż rzeczą oczywistą jest, że wolność wykonywania zawodu nie może mieć charakteru absolutnego i może być poddana reglamentacji prawnej. Ustawowa reglamentacja wykonywania poszczególnych zawodów na obecnym etapie rozwoju społeczeństwa i gospodarki jest niezbędna i nie może być postrzegana jako naruszenie art. 65 ust. 1 Konstytucji. Dotyczy to w szczególności uzyskiwania praw do wyko-

nywania określonego zawodu, wyznaczania sposobów i metod (ram) wykonywania zawodu, a także określania powinności wobec państwa czy samorządu zawodowego (por. wyroki TK z: 2 grudnia 2002 r., sygn. SK 20/01, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 89 oraz 7 maja 2002 r., sygn. SK 20/00, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 29).

Wszelkie ograniczenia muszą jednak uwzględniać kryteria określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. np. wyroki TK z: 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75; 25 lipca 2012 r., sygn. K 14/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 83).

Oznacza to, że wyrażona w art. 65 ust. 1 Konstytucji wolność pracy może być ograniczona tylko w akcie rangi ustawy. Musi istnieć funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych wartości, tj. bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób. Nadto w państwie demokratycznym powinna istnieć konieczność wprowadzenia takiego ograniczenia (tzw. zasada proporcjonalności) z uwzględnieniem jednak zakazu naruszania istoty danego prawa lub wolności.

W świetle wskazanych przepisów Konstytucji, ingerencja w wolność wykonywania zawodu dopuszczalna jest tylko po spełnieniu powyższych wymagań. Niedopuszczalne jest zatem przekazywanie przez ustawodawcę tak istotnych kwestii do regulowania w aktach rangi podustawowej (zob. wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9).

Nie oznacza to jednocześnie generalnego zakazu uregulowania kwestii ograniczeń w zakresie wolności wykonywania zawodu w rozporządzeniu. Trybunał w odniesieniu do ograniczania wolności gospodarczej, wyrażonej w art. 22 Konstytucji, wskazał, że wymaganie zupełności ustawowej powinno być egzekwowane z pełnym rygoryzmem w odniesieniu do ograniczenia praw i wolności o charakterze politycznym i osobistym. Natomiast unormowanie praw i wolności ekonomicznych i socjalnych może pozostawiać pewne miejsce dla regulacji wykonawczych. Niemniej jednak zasadnicze elementy regulacji prawnej dotyczącej ograniczeń praw i wolności ekonomicznych i socjalnych musi określać ustawa. Zakres materii pozostawionych do unormowania w rozporządzeniu musi być węższy niż zakres ogólnie dozwolony na tle art. 92 Konstytucji. Regulacja podustawowa może mieć zatem jedynie charakter techniczny, szczegółowy, uzupełniający materię ustawową (zob. wyrok TK z 10 kwietnia 2001 r., sygn. U 7/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 56).

Brak w ustawie jakichkolwiek przepisów regulujących zakres ograniczeń czyni niedopuszczalnym delegowanie tej materii do unormowania w akcie rangi podustawowej.

Przechodząc do zbadania art. 16 pkt 3 prawa budowlanego w świetle powyższego wzorca kontroli należało przeanalizować nie tylko treść zaskarżonego przepisu, ale także poszczególne unormowania prawa budowlanego. Ustalenia wymagało przede wszystkim, czy w ustawie znajdują się przepisy określające czynności, które mogą wykonywać osoby posiadające uprawnienia budowlane bez ograniczeń albo uprawnienia w ograniczonym zakresie, a także, czy zawiera ona ograniczenia odnoszące się do obu rodzajów uprawnień. Niedopuszczalne jest bowiem przekazanie do uregulowania w akcie rangi podustawowej kwestii ograniczania praw lub wolności konstytucyjnych.

Dopiero w drugiej kolejności należało zbadać, czy w treści art. 16 pkt 3 prawa budowlanego określono wytyczne do wydania rozporządzenia normującego ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych i czy ewentualnie nie wynikają one z pozostałych przepisów ustawy. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału, wytyczne do wydania rozporządzenia mogą wynikać nie tylko z przepisu będącego delegacją do jego wydania, lecz także z innych przepisów ustawy (por. wyrok TK z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120).

Rozdział 2 prawa budowlanego określa samodzielne funkcje techniczne w budownictwie.

W świetle art. 12 ust. 1 prawa budowlanego, „Za samodzielną funkcję techniczną w budownictwie uważa się działalność związaną z koniecznością fachowej oceny zjawisk technicznych lub samodzielnego rozwiązania zagadnień architektonicznych i technicznych oraz techniczno-organizacyjnych, a w szczególności działalność obejmującą:

- 1) projektowanie, sprawdzanie projektów architektoniczno-budowlanych i sprawowanie nadzoru autorskiego;
- 2) kierowanie budową lub innymi robotami budowlanymi;
- 3) kierowanie wytwarzaniem konstrukcyjnych elementów budowlanych oraz nadzór i kontrolę techniczną wytwarzania tych elementów;
- 4) wykonywanie nadzoru inwestorskiego;
- 5) sprawowanie kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych”.

Funkcje te, zgodnie z art. 12 ust. 2 prawa budowlanego, mogą wykonywać wyłącznie osoby posiadające odpowiednie wykształcenie techniczne i praktykę zawodową, dostosowane do rodzaju, stopnia skomplikowania działalności i innych wymagań związanych z wykonywaną funkcją, które posiadają uprawnienia budowlane. Uprawnienia te stwierdzane są w decyzji wydanej przez organ samorządu zawodowego. Warunkiem ich nabycia jest zdanie egzaminu ze znajomości procesu budowlanego oraz umiejętności praktycznego zastosowania wiedzy technicznej (art. 12 ust. 3 prawa budowlanego).

Zgodnie z art. 13 ust. 1 prawa budowlanego, „Uprawnienia budowlane mogą być udzielane do projektowania lub kierowania robotami budowlanymi”. Natomiast art. 14 prawa budowlanego określa specjalności w ramach uprawnień budowlanych (art. 14 ust. 1) i wymagania kwalifikacyjne, które muszą być spełnione do ich uzyskania. Przy czym ustawodawca różnicuje uprawnienia w zależności od spełnionych wymagań: są to uprawnienia do projektowania bez ograniczeń i uprawnienia do projektowania w ograniczonym zakresie (art. 14 ust. 3 pkt 1 i 2 prawa budowlanego), do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń oraz do kierowania robotami budowlanymi w ograniczonym zakresie (art. 14 ust. 3 pkt 3 i 4 prawa budowlanego), do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń oraz do projektowania i kierowania robotami budowlanymi w ograniczonym zakresie (art. 14 ust. 3 pkt 5 i 6 prawa budowlanego).

W ustawie nie wskazano jednak zakresu uprawnień w ramach wymienionych wyżej kategorii zarówno tych nadawanych bez ograniczeń, jak i tych w ograniczonym zakresie. Zostały one określone w rozdziale 4 rozporządzenia „zakres uprawnień budowlanych”, w § 10-15.

Ograniczanie uprawnień budowlanych, o których mowa w art. 16 pkt 3 prawa budowlanego, niewątpliwie stanowi ingerencję w konstytucyjną wolność wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji). Dla takiej materii Konstytucja zastrzega wyłączność ustawy. Rozporządzenie nie może w tym zakresie zastępować prawa budowlanego. W ustawie powinien zostać wskazany nie tylko pozytywny zakres czynności w ramach uprawnień budowlanych, ale również muszą być określone wszelkie jego ograniczenia, które są konieczne i uzasadnione w świetle kryteriów wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Brak jakichkolwiek regulacji w tym przedmiocie w ustawie oznacza niedopuszczalność delegowania kompetencji organom wykonawczym do ich unormowania w rozporządzeniu. Władza wykonawcza nie może zastępować władzy ustawodawczej.

Zakres uprawnień budowlanych i ewentualne ich ograniczenia to materia zastrzeżona wyłącznie dla ustawy. Dlatego też przepis upoważniający do wydania rozporządzenia nie może przekazywać uregulowania istoty danej kwestii w akcie podustawowym. W porządku prawnym, w którym podstawowym źródłem prawa powszechnie obowiązującego, oprócz Kon-

stytucji, jest ustawa, ustawodawca nie może w dowolnym zakresie i w dowolny sposób cedeować funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej.

Odnosząc do niniejszej sprawy tezy wyroku Trybunału z wyroku z 23 kwietnia 2008 r., sygn. SK 16/07 (OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 45), podkreślić należy, że wprawdzie zasada wyłączności ustawy w odniesieniu do wolności wykonywania zawodu nie powinna być odczytywana nadmiernie rygorystycznie i nie jest *a limine* wykluczone regulowanie ograniczeń uprawnień budowlanych na poziomie podustawowym, to 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 wypadku ograniczenia uprawnień budowlanych wynikałyby z ustawy, a regulacja podustawowa miałaby jedynie charakter uzupełniający, niestwarzający zagrożenia konstytucyjnej wolności wykonywania zawodu.

Należy zatem podkreślić, że organy władzy wykonawczej nie mogą wydawać aktów prawnych normujących kwestie ograniczania praw i wolności. Dla materii tej Konstytucja wymaga aktów rangi ustawy. To w ustawie powinny być zamieszczone zasadnicze elementy regulacji prawnej. Obowiązkiem ustawodawcy było określenie czynności, które mogą wykonywać osoby posiadające uprawnienia budowlane bez ograniczeń albo uprawnienia w ograniczonym zakresie, a także wskazanie ograniczeń w ramach powyższych kategorii. Ustawodawca może jedynie w wąskim zakresie przekazać kompetencje w tym przedmiocie organom władzy wykonawczej, uwzględniając jednak standardy konstytucyjne wskazane w utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego. Oznacza to, że zakres materii pozostawionej do unormowania w rozporządzeniu może dotyczyć tylko kwestii technicznych, szczegółowych, podlegających częstym zmianom, które uzupełniają materię ustawową, ale nie są związane z istotą samego ograniczenia. W żadnym wypadku rozporządzenie nie może samostannie zastępować w tym zakresie ustawy. Zakres delegacji ustawowej w takim wypadku musi być węższy niż dozwolony w sposób generalny na podstawie art. 92 Konstytucji.

Brak w ustawie jakichkolwiek przepisów regulujących zakres uprawnień budowlanych i ewentualnych jego ograniczeń czyni niedopuszczalnym delegowanie tej materii do unormowania w akcie rangi podustawowej. Narusza zasadę wyłączności ustawy przy ustanawianiu ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnej wolności wykonywania zawodu, przez co czyni art. 16 pkt 3 prawa budowlanego niezgodnym z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Stwierdzenie niekonstytucyjności art. 16 pkt 3 prawa budowlanego w zakresie, w jakim powierza kompetencje do uregulowania ograniczeń uprawnień budowlanych organom wykonawczym w sytuacji, gdy w ustawie brak przepisów odnoszących się do istoty takiego ograniczenia, czyni zbędnym badanie zaskarżonego przepisu z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z 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”. Upoważnienie powinno mieć zatem charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (określać wytyczne dotyczące treści aktu). Zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu musi być identyczny co do rodzaju ze sprawami regulowanymi w ustawie (por. wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. K 36/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 111). 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. Roz-

porządzenie ma charakter aktu wykonawczego, wydawanego na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. Trybunał podkreślał również, że ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego nie może mieć charakteru blankietowego i nie może pozostawiać normodawcy zbyt daleko idącej swobody kształtowania merytorycznych treści rozporządzenia (por. orzeczenie TK z 19 października 1988 r., sygn. Uw 4/88, OTK w 1988 r., poz. 5). W orzeczeniu TK z 22 września 1997 r., sygn. K 25/97 (OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35) wskazano, że niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie „upoważnia nie do wydania rozporządzenia «w celu wykonania ustawy» (...), lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień (...), co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań ani wskazówek”.

Niedopuszczalność przekazania „ograniczenia uprawnień budowlanych” do uregulowania w rozporządzeniu znosi konieczność badania, czy zaskarżony przepis zawiera wytyczne spełniające kryteria określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Skoro przedmiotowa materia nie może być przedmiotem unormowania w rozporządzeniu, to badanie z punktu widzenia spełnienia dalszych wymagań, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji jest zbędne.

W związku z tym Trybunał na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK) umorzył postępowanie w zakresie badania art. 16 pkt 3 prawa budowlanego z art. 92 ust. 1 Konstytucji ze względu na zbędność wydania wyroku.

Stwierdzenie niekonstytucyjności art. 16 pkt 3 prawa budowlanego czyni również zbędnym merytoryczne badanie § 10-15 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 art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także § 10, § 11 ust. 1, § 12 ust. 1, § 13 ust. 1, 2, 4, 6, 7, 10 i 12 rozporządzenia z art. 16 pkt 3 prawa budowlanego oraz § 13 ust. 6-9 rozporządzenia z art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c i art. 16 prawa budowlanego.

Powyższe przepisy zostały zamieszczone w rozdziale 4 rozporządzenia, którego tytuł brzmi: „Zakres uprawnień budowlanych”. Wszystkie zostały wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 16 pkt 3 prawa budowlanego. Stwierdzenie niekonstytucyjności tego przepisu czyni zbędnym badanie unormowań wydanych na jego podstawie.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą TK, uznanie przepisu ustawy upoważniającej do wydania rozporządzenia za niekonstytucyjny skutkuje utratą mocy obowiązującej odpowiedniej części aktu wykonawczego wprowadzonego na jego podstawie (zob. wyrok TK z 24 września 2013 r., sygn. K 35/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 94 i powołane w nim orzecznictwo).

Wnioskodawca, określając granice zaskarżenia, wskazał art. 16 pkt 3 prawa budowlanego w zakresie, w jakim upoważnia ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego do określenia ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych. W związku z tym skutkiem stwierdzenia niekonstytucyjności tego przepisu jest utrata mocy obowiązującej tylko tych przepisów, które zostały wydane na jego podstawie.

Z uwagi na to, że podstawą wydania zaskarżonego rozporządzenia jest cały art. 16 prawa budowlanego, w porządku prawnym pozostają te niezaskarżone przepisy rozporządzenia, które zostały wydane na podstawie art. 16 pkt 1 i 2 prawa budowlanego.

Dlatego też na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 otpTK Trybunał umorzył postępowanie w zakresie badania § 10-15 rozporządzenia z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także § 10, § 11 ust. 1, § 12 ust. 1, § 13 ust. 1, 2, 4, 6, 7, 10 i 12 rozporządzenia z art. 16 pkt 3 prawa budowlanego oraz § 13 ust. 6-9 rozporządzenia z art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c i art. 16 prawa budowlanego, ze względu na zbędność wydania wyroku.

3. Badanie zgodności § 22 pkt 1 rozporządzenia oraz załączników nr 2 i nr 3 do tego rozporządzenia w części, w jakiej odnoszą się do specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie kolejowych obiektów budowlanych oraz specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie sterowania ruchem kolejowym, z art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c i art. 16 prawa budowlanego.

Zaskarżonym przepisom wnioskodawca w istocie zarzucił samodzielne uregulowanie w rozporządzeniu uprawnień, co do których nie ma żadnych odniesień w ustawie. Organ wykonawczy wyszedł tym samym poza granice kompetencji wyznaczone delegacją z art. 16 prawa budowlanego. Wnioskodawca, zaskarżając załącznik nr 2 i nr 3 do 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, skierował swoje zarzuty w istocie wobec lp. 7 i 8 załącznika nr 2 oraz do lp. 5 i 6 załącznika nr 3 rozporządzenia.

Trybunał Konstytucyjny, analizując treść zaskarżonych przepisów, stwierdził zasadność zarzutów wnioskodawcy.

Specjalności, w jakich udzielane są uprawnienia budowlane, zostały uregulowane w art. 14 prawa budowlanego. Wśród nich wymieniona została specjalność inżynierska kolejowa (art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c). Sposób redakcji art. 14 ust. 1 prawa budowlanego wskazuje, że w zakresie określonych w nim specjalności stanowi on katalog zamknięty. Jedynie w ramach tych specjalności mogą być wyodrębniane specjalizacje techniczno-budowlane (art. 14 ust. 2 prawa budowlanego).

W badanych przepisach rozporządzenia normodawca wprowadził nowe, nieznanie ustawie rodzaje specjalności: inżynierska kolejowa w zakresie kolejowych obiektów budowlanych i inżynierska kolejowa w zakresie sterowania ruchem kolejowym. Nie stanowią one specjalizacji techniczno-budowlanych, o których mowa w art. 14 ust. 2 prawa budowlanego, lecz są to odrębne specjalności.

W świetle brzmienia § 13 ust. 6-9 rozporządzenia, nie ma wątpliwości, że normodawca wykreował nowe rodzaje specjalności w ramach uprawnień budowlanych, wskazując pozytywny zakres uprawnień zarówno dla uprawnień budowlanych w specjalności inżynierskiej kolejowej bez ograniczeń w zakresie kolejowych obiektów budowlanych i uprawnień budowlanych w specjalności inżynierskiej kolejowej bez ograniczeń w zakresie sterowania ruchem kolejowym, jak i uprawnień budowlanych w specjalności inżynierskiej kolejowej w ograniczonym zakresie w zakresie kolejowych obiektów budowlanych oraz uprawnień budowlanych w ograniczonym zakresie w zakresie specjalności sterowania ruchem kolejowym.

Podobne zastrzeżenia budzi § 22 pkt 1 rozporządzenia, umożliwiające przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego dla osób, które rozpoczęły praktykę pod rządami wcześniej obowiązującego rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. Nr 83, poz. 578, ze zm.). Przepis ten stanowi: „Osoby, które przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia uzyskały wymagane wykształcenie określone w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. Nr 83, poz. 578, z 2007 r. Nr 210, poz. 1528 oraz z 2011 r. Nr 99, poz. 573) i przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia rozpoczęły praktykę zawodową w trybie określonym w przepisach rozdziału 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, po odbyciu praktyki zawodowej mogą przystąpić do postępowania kwalifikacyjnego na podstawie przepisów niniejszego rozporządzenia bez konieczności spełnienia wymagań dotyczących wykształcenia określonych w załączniku nr 2 do niniejszego rozporządzenia w odniesieniu do uprawnień budowlanych, o które się ubiegają, przy czym: 1) 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”.

Konsekwencją wprowadzenia dwóch nowych specjalności, jest także określenie w lp. 7 i 8 załącznika nr 2 wykazu kierunków studiów wyższych odpowiednich i pokrewnych dla danej specjalności oraz w lp. 5 i 6 załącznika nr 3 wykazu zawodów związanych z budownictwem w ramach tych specjalności.

Powyższe regulacje pozostają w sprzeczności z art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c prawa budowlanego. Wykonawczy charakter rozporządzeń i ich ścisły związek z ustawą, na podstawie której są wydawane, sprzeciwiają się możliwości samoistnego regulowania w akcie rangi podstawowej materii nieunormowanej w ustawie. Rozporządzenie, które samodzielnie kreuje przedmiot regulacji, traci związek z ustawą, wkraczając w kompetencje zastrzeżone wyłącznie dla ustawodawcy.

Upoważnienia do określenia nieznanych ustawie specjalności nie zawiera i nie może zawierać art. 16 prawa budowlanego, stanowiący delegację dla wskazanych tam organów wykonawczych do wydania rozporządzenia. Niedopuszczalne jest wydawanie rozporządzeń, które samodzielnie regulowałyby zagadnienia, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań bądź wskazówek (por. wyroki TK: z 22 września 1997 r., sygn. K 25/97 oraz z 8 grudnia 1998 r., sygn. U 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 118).

Rozporządzenie w tym zakresie przestaje być aktem wykonawczym do ustawy, a staje się aktem o charakterze samoistnym. Nie służy bowiem wykonaniu ustawy, ale samodzielnie reguluje materię, co do której brak jakichkolwiek dyrektyw w ustawie.

Rozporządzenia wydawane są na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. Taki charakter rozporządzenia determinuje i ogranicza ich treść przynajmniej w trzech płaszczyznach. Po pierwsze, w drodze delegacji ustawowej do prawotwórstwa administracyjnego nie może zostać przekazane uprawnienie do zmiany przepisów rangi ustawowej. Po drugie, upoważnienia ustawowe nie mogą delegować prawa do wkraczania w materię zastrzeżoną wyłącznie dla regulacji ustawowej. Po trzecie, wydane na podstawie delegacji ustawowej przepisy prawne o charakterze wykonawczym winny być wyraźnie treścią dyspozycji ustawowych i służyć ich realizacji. Jeśli wymagania takie nie są spełnione, to przepisy podustawowe należy uznać za niekonstytucyjne (por. wyrok TK z 5 listopada 2001 r., sygn. U 1/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 247). Przepisy aktu wykonawczego muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi (por. wyrok TK z 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76). Wydawanie rozporządzenia w celu wykonania ustawy i na podstawie udzielonego w ustawie szczegółowego upoważnienia oznacza, że zadaniem rozporządzenia jest konkretyzacja norm ustawowych. Natomiast nakaz zamieszczenia wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej bezpośrednio w ustawie dotyczy zwłaszcza materii odnoszącej się do praw i wolności jednostki lub do władczych form działania władzy publicznej wobec obywateli (por. wyrok TK z 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 32 i orzeczenia z: 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86, OTK w 1986 r. poz. 1, 30 listopada 1988 r., sygn. K 1/88, OTK w 1988 r. poz. 6, 25 lutego 1997 r., sygn. K 21/95, OTK ZU nr 1/1997, poz. 7 oraz wyrok TK z 22 września 1997 r., sygn. K 25/97).

Wynika stąd, że w wypadku, gdy rozporządzenie zostaje wydane na podstawie blankietowego upoważnienia ustawowego i samodzielnie reguluje materię zastrzeżoną dla ustawy, nie ma ono cech aktu wykonawczego.

Dlatego też Trybunał stwierdził, że rozporządzenie w badanym zakresie wydane zostało z przekroczeniem udzielonych kompetencji. W świetle orzecznictwa TK, brak stanowiska ustawodawcy w danej sprawie, przejawiający się choćby w nieprecyzyjności upoważnienia

lub pominięciu treści istotnych do prawidłowego wykonania ustawy, musi być interpretowany ściśle – jako nieudzielenie kompetencji normodawczej w 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, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 36).

W związku z powyższym Trybunał stwierdził, że § 22 pkt 1 rozporządzenia oraz lp. 7 i 8 załącznika nr 2, a także lp. 5 i 6 załącznika nr 3 do tego rozporządzenia są niezgodne z art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c i art. 16 prawa budowlanego.

4. Odroczenie.

W celu pozostawienia prawodawcy czasu na przygotowanie koniecznych zmian, a jednocześnie zapobieżeniu powstania luki w prawie, polegającej na braku podstawy prawnej wskazującej zakres uprawnień budowlanych, Trybunał postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją.

Wyznaczony przez Trybunał termin odroczenia powinien być wystarczający dla wprowadzenia w życie regulacji zgodnej z Konstytucją.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.