



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Posiedzenie
Komisji Ustawodawczej (247.)
w dniu 8 maja 2018 r.

IX kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2018 r. (sygn. akt K 39/15) dotyczącego ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.

(Początek posiedzenia o godzinie 16 minut 32)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Stanisław Gogacz)

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dzień dobry państwu.

Otwieram posiedzenie senackiej Komisji Ustawodawczej. W porządku obrad mamy punkt dotyczący rozpatrzenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2018 r., sygnatura akt K 39/15, dotyczącego ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.

Proszę państwa, Biuro Legislacyjne przygotowało informację prawną na temat tego wyroku, dotyczącego prawa budowlanego, i myślę, że tradycyjnie już poprosimy pana mecenasa o przedstawienie informacji prawnej – pod warunkiem że nie ma uwag do porządku obrad. Nie ma.

Bardzo proszę.

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:

Dziękuję bardzo.

Trybunał orzekł, że art. 16 pkt 3 ustawy z 1994 r. – Prawo budowlane w zakresie, w jakim upoważnia właściwego ministra do określenia „ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych” oraz nie zawiera w tym zakresie wytycznych do treści rozporządzenia, jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji. Ustawa – Prawo budowlane normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasadę działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach. W rozdziale drugim ustawy określono funkcje w budownictwie, m.in. projektowanie, kierowanie budową, funkcje, które mogą wykonywać wyłącznie osoby posiadające odpowiednie wykształcenie techniczne i praktykę zawodową. Ustawa reguluje, w jakich specjalnościach udzielane są uprawnienia budowlane, a także jakie wykształcenie i praktyka są wymagane dla danego rodzaju specjalności do projektowania lub kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń albo w ograniczonym zakresie.

Przepis art. 16 ustawy przewiduje, że minister w drodze rozporządzenia określi: rodzaje i zakres przygotowania zawodowego do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie; sposób stwierdzania posiadania przygotowania zawodowego i jego weryfikacji oraz, co nas najbardziej interesuje, ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych. Wydane rozporządzenie określa, jakie kierunki

studiów lub wykonywanie jakich zawodów pozwala na uzyskiwanie uprawnień budowlanych w poszczególnych specjalnościach oraz wykonywanie jakich prac lub czynności może być uznane za praktykę zawodową.

Przedmiotem rozstrzygnięcia był pkt 3 przepisu pozwalający ministrowi ograniczać zakres uprawnień budowlanych. Regulacja ograniczająca w rozporządzeniu czy w ustawie polega na tym, że w samej ustawie przewidziane są przyczyny ograniczenia, a w rozporządzeniu definiuje się to, na czym ograniczenie uprawnień polega. Na przykład art. 14 ust. 3 ustawy: „Uzyskanie uprawnień budowlanych w specjalnościach, o których mowa w ust. 1, wymaga: 1) do projektowania bez ograniczeń: a) ukończenia studiów drugiego stopnia na kierunku odpowiednim dla danej specjalności... I dalej, pkt 2: do projektowania w ograniczonym zakresie: a) ukończenia: studiów pierwszego stopnia na kierunku odpowiednim dla danej specjalności lub studiów drugiego stopnia na kierunku pokrewnym dla danej specjalności”...

Co przewidziano w rozporządzeniu? W §11 ust. 1: „Uprawnienia budowlane w specjalności architektonicznej bez ograniczeń uprawniają do projektowania lub kierowania robotami budowlanymi, w odniesieniu do architektury obiektu. Dalej, ust. 2: Uprawnienia budowlane w specjalności architektonicznej w ograniczonym zakresie uprawniają do projektowania lub kierowania robotami budowlanymi, w odniesieniu do architektury obiektu o kubaturze do 1000 m³ w zabudowie zagrodowej lub na terenie zabudowy zagrodowej”. Ponadto w rozporządzeniu określono, które kierunki studiów wyższych są odpowiednie, a które pokrewne dla danej specjalności, oraz które zawody – wśród nich np. technik architekt, technik budownictwa – związane są z daną specjalnością.

Jeśli chodzi o wzorce konstytucyjne, to przepis art. 65 konstytucji przewiduje, że każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, wyjątki określa ustawa. Art. 31 ust. 3 konstytucji przewiduje, że 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.

Zdaniem Trybunału wyrażona w przepisie konstytucji wolność pracy może być ograniczona tylko w akcie rangi ustawy. Nie oznacza to generalnego zakazu regulowania 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”.

Tymczasem w ustawie nie wskazano zakresu uprawnień w ramach poszczególnych kategorii, ani nadawanych bez ograniczeń, ani tych w ograniczonym zakresie. Zostały one określone w rozdziale czwartym rozporządzenia zatytułowanym „Zakres uprawnień budowlanych”.

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.

Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów. Wynikałoby z tego, że wykonanie wyroku poprzez nowelizację przepisów ustawy jest konieczne. Nowelizacja ta mogłaby polegać na przeniesieniu przepisów §10–15 rozporządzenia do ustawy, albo na skonstruowaniu w ustawie ogólnych przepisów, w tym wyciecznych do rozporządzenia regulujących zakres uprawnień budowlanych osób posiadających poszczególne poziomy i profile wykształcenia.

Całość regulacji dotyczącej uprawnień budowlanych polega na pionowym i poziomym podziale zakresu uprawnień i ich podstaw. Pionowy podział uprawnień to podział na specjalności, zależne głównie od kierunku wykształcenia. Choć specjalności są wymienione z nazwy w ustawie, np. architektoniczna, konstrukcyjno-budowlana, inżynierska mostowa, to zakres uprawnień jest regulowany w rozporządzeniu. Poziomy podział uprawnień zaś, to podział w ramach poszczególnych specjalności na dwa zakresy: bez ograniczeń i w ograniczonym zakresie. W zależności od rodzaju specjalności podział poziomy polega, najogólniej mówiąc, na ustaleniu rozmiaru budowli, np. w specjalności architektonicznej i konstrukcyjno-budowlanej uprawnienia budowlane w ograniczonym zakresie uprawniają do działalności w odniesieniu do obiektu o kubaturze do 1 tysiąca m³, a uprawnienia budowlane specjalności inżynierskiej i drogowej w ograniczonym zakresie uprawniają do działalności w zakresie dróg klasy lokalnej i dojazdowej oraz wewnętrznej, a w pełnym zakresie obejmują także autostrady oraz drogi ekspresowe, drogi główne ruchu przyspieszonego, drogi główne i drogi zbiorcze. Tymczasem klasy, inaczej mówiąc, nazwy dróg i ich parametry znów są określone w rozporządzeniu, a nie w ustawie. Zatem przy nowelizacji mającej na celu wykonanie wyroku należy podjąć szereg decyzji o sposobie i zakresie regulowania omawianych zagadnień.

Z informacji uzyskanych w Departamencie Architektury, Budownictwa i Geodezji Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju wynika, że ministerstwo ma już pomysł na wykonanie wyroku, a mianowicie taki, że uprawnienia budowlane szczegółowo będą regulowane w osobnej ustawie wedle

uzyskanych informacji. Ponieważ wykonanie wyroku musi polegać na podjęciu wielu szczegółowych decyzji merytorycznych, Biuro Legislacyjne nie przygotowało propozycji wykonania wyroku. Z tych samych powodów podjęcie inicjatywy mającej na celu wykonanie wyroku należałoby pozostawić rządowi. Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo panu mecenasowi.

Wydaje się, że uzasadnienie, sentencja wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest jakby oczywista, sprowadza się do tego, żeby w aktach prawnych podustawowych, czyli niższych rangą od ustawy, nie regulować spraw związanych z ograniczaniem wykonywania zawodu.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

O co chodzi, bo nie rozumiem? Ktoś nie mógł wejść, tak?

(Głos z sali: Nie wpuszczają dzisiaj nikogo.)

(Głos z sali: Tak.)

Jeżeli chodzi o zaproszonych na posiedzenie komisji gości, to kto nie przybył? W ogóle nie mamy gości...

(Głos z sali: No właśnie dlatego.)

(Głos z sali: Właśnie dlatego, że nie zostali wpuszczeni.)

(Wesołość na sali)

(Głos z sali: Właśnie dlatego, że...)

No tak, dzisiaj była konferencja poświęcona stuleciu KUL i faktycznie prelegenci mieli trudności z wejściem.

(Głos z sali: Też nie weszli.)

Na komisję emigracji przybyli...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

...goście chyba z Wielkiej Brytanii, też była trudność.

(Rozmowy na sali)

No, nas interesują goście Komisji Ustawodawczej, a zostało zaproszone Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, mieli być pan dyrektor Michał Orczyk i pani Iza Strojna. Z zaproszonych gości jest z nami pan mecenas Marek Jarentowski i to jest oczywiście bardzo ważne, bo pan mecenas przedstawił nam właśnie informację prawną. Ona sprowadza się do tego, że zgodnie z tym, co Trybunał stwierdził w uzasadnieniu do orzeczenia, nie można w aktach prawnych niższych niż ustawa regulować warunków wykonywania zawodu. Wydaje się to jakby oczywiste, ale już to, w jaki sposób wprowadzić te zmiany w prawie budowlanym z informacji, jakie mamy... Ja rozumiem, że pan mecenas kontaktował się z ministerstwem itd., więc proszę nas poinformować. Skoro nie ma naszych gości, to może wczuje się pan w rolę gości i przynajmniej częściowo przedstawi nam informacje, poza tymi, które otrzymaliśmy w ramach informacji prawnej.

Bardzo proszę, Panie Mecenasie.

Bardzo proszę o wysłuchanie pana mecenasa.

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:

Dziękuję bardzo. Ja nie tyle będę rzecznikiem prasowym ministerstwa, bo szczegółowo tej propozycji nie znam, co po prostu powiem... Gdyby Biuro Legislacyjne miało przygotować projekt ustawy mającej na celu wykonanie wyroku, to prawdopodobnie polegałby on na szczegółowym

określeniu kryteriów ustalania wymogów niezbędnych do wykonywania danych funkcji w budownictwie. Jednak w rozporządzeniu pozostawilibyśmy szczegóły, gdyż jest to materia – te zakresy wchodzące w zakres poszczególnych specjalizacji budowlanych – zbyt szczegółowa, żeby mogła być regulowana w ustawie.

Jeśli chodzi o informacje z ministerstwa, to uzyskałem taką odpowiedź, że ministerstwo jednak przeniesie w zasadzie całość czy większość problematyki rozporządzenia do ustawy. Oczywiście to nie jest sprzeczne z zasadami sztuki legislacyjnej, ewentualnie będzie rodziło takie problemy, że czasami będzie trzeba tę ustawę nowelizować, ale jak najbardziej będzie to wykonanie wyroku. Domyślam się, że ministerstwo nie będzie robić rewolucji, jeśli chodzi o uprawnienia budowlane, zmiana będzie polegała tylko na legislacyjnym przeniesieniu materii rozporządzeniowej do ustawy. Tak więc zasadniczo nie zmieniają się zakresy uprawnień osób kończących poszczególne kierunki studiów czy posiadających tytuły zawodowe. Dziękuję bardzo.

(Brak nagrania)

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

...Ponieważ normy zakwestionowane przez Trybunał tracą moc po 12 miesiącach od ogłoszenia w dzienniku urzędowym, mamy czas. No i teraz pytanie do komisji, czy decydujemy się... Czy w świetle tego, co pan mecenas powiedział i napisał, że wykonania tego wyroku podjęło się Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, scedujemy to na ministerstwo, czy też zawiesimy nasze działania i czekamy na informacje bardziej konkretne?

Pani Senator, bardzo proszę.

Senator Grażyna Sztark:

Dziękuję bardzo.

Ja na początku, żeby nie zapomnieć, chciałam dziękującemu solenizantowi, panu przewodniczącemu, chyba w imieniu wszystkich, złożyć serdeczne życzenia imiennowe. To będzie coś miłego...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

...a teraz...

(Głos z sali: Nie ma, nie ma...)

Aha, nie ma...

(Senator Barbara Zdrojewska: Nie, słuchajcie, ale marszałek...)

(Rozmowy na sali)

No ale już skończyliśmy z tym dobrem. Marszałek Karczewski również... Chciałabym przejść do rzeczy.

Panie Przewodniczący, ja bym zaproponowała, żeby zawiesić nasze posiedzenie do czasu przybycia tutaj przedstawicieli ministerstwa. Uważam, że nie możemy doprowadzić do takiego stanu rzeczy, że za jakiś czas okaże się, że pan legislator wystarczy też za senatorów, bo przecież wynik jest przewidziany.

(Przewodniczący Stanisław Gogacz: Senatorowie są.)

No, na razie jesteśmy. W dniu dzisiejszym doszło do kolejnego przekroczenia dotychczas panujących, obowiązujących zasad. Proszę państwa, to nie jest wcale śmieszne ani zabawne...

(Senator Barbara Zdrojewska: Właśnie.)

...że w dniu dzisiejszym nie zostali wpuszczeni goście na teren parlamentu, obradującego parlamentu, Sejmu i Senatu. W związku z tym, nie przenosząc tu, na salę naszej sejmowej komisji...

(Głos z sali: Senackiej.)

...przepraszam, senackiej komisji, żadnych awantur, mam taką gorącą prośbę. Chciałabym, żebyśmy – zwracam się tutaj do pana przewodniczącego i do koleżanki oraz kolegów – zwrócili się do pani minister, Szefa Kancelarii Sejmu, z zapytaniem, z jakich powodów nie zostali dzisiaj wpuszczeni ci ludzie. To nie są goście, to są przedstawiciele... My w ogóle nie powinniśmy dyskutować bez obecnych na sali przedstawicieli rządu, bo oni również są stroną w naszej dyskusji. Chciałabym, żebyśmy uzyskali odpowiedź. Zresztą taką samą propozycję złożyłam na posiedzeniu komisji emigracji. Tak, bo jeżeli teraz dopuścimy do takiej sytuacji, to – wcale się nie śmieję – za jakiś czas... Zresztą niedawno któryś z panów to już powiedział, że przecież wynik jest do przewidzenia, skoro większość ma Prawo i Sprawiedliwość. Dla dobra parlamentaryzmu, dla dobra przyszłej... ze względu na zasady, które niezbywalnie przynależą naszej Wysokiej Izbie, apeluję i proszę o zaakceptowanie tych moich 2 wniosków. Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję, dziękuję bardzo.

Rozumiem, że są 2 wnioski, pierwszy wniosek, żeby odroczyć, a drugi wniosek, żeby wystosować zapytanie. W związku z tym drugim wnioskiem chciałabym jeszcze dopytać. Jeżeli chodzi o gości komisji emigracji – podała pani powód przez analogię – no to my wiemy, że ci goście byli i nie mogli wejść. Jednak jeżeli chodzi o naszą komisję, to bardzo często się zdarza, jednak zdarza się tak, że my ich zapraszamy, a oni po prostu nie przyjeżdżają. Jeżeli więc chodzi o gości naszej komisji, to jest pytanie: czy oni w ogóle wybrali się, zdecydowali się przybyć do senatu?

(Głos z sali: Dostaliśmy zgłoszenie, że wspomniane 2 osoby przyjdą na posiedzenie komisji.)

Aha, w ten sposób. W takim razie oczywiście bardzo proszę sekretariat o przygotowanie zapytania, jaki był powód, że nie zostały wpuszczone.

Pan przewodniczący, bardzo proszę.

Senator Aleksander Pociąg:

Ja zwracam się z identycznym wnioskiem, z jakim wystąpiła pani senator. Tym bardziej, Panie Przewodniczący, że to nie jest, jak mi się wydaje, jakaś polityczna kwestia, jest to kwestia techniczna, co do której nie ma sporu politycznego między stronami. To po pierwsze.

Po drugie, ja już wielokrotnie zetknąłem się z tym, że rząd deklaruje, że coś jest w pracach, a potem się okazuje, że nie do końca tak jest. Tak więc tym bardziej chciałabym dostać taką dokładną informację ze strony rządowej, nad czym oni pracują, i zgadzam się też z tym, co powiedziała pani senator, że w takiej sytuacji powinniśmy to przerwać. Dlaczego? Bo po pierwsze, naszym obowiązkiem od wielu lat jest wykonywanie wyroków, po drugie, powinien tu być

co najmniej przedstawiciel rządu i wszyscy goście, którzy mogliby być tym zainteresowani i którzy mieliby nam coś do powiedzenia. To jest bardzo techniczny temat. Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.

To tak jak wcześniej zostało stwierdzone. Oczywiście, jeżeli jest zgoda komisji...

Bardzo proszę, pan senator Jerzy Czerwiński.

Senator Jerzy Czerwiński:

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Ja bym może mniej dramatyzował, bo np. na posiedzeniu Komisji Obrony Narodowej byli ludzie z zewnątrz w pełnym składzie, czyli wszyscy, którzy mieli się pojawić, cywile i mundurowi, i większych śladów jakby forsowania, zasieków tam nie było, nie widać po nich.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak że może tylko poprośmy o wyjaśnienie, dlaczego nie byli obecni, może nie piszmy zbyt dramatycznych pism do Kancelarii, bo trochę się ośmieszymy.

Rzeczywiście chciałbym się dowiedzieć: na kiedy rząd przygotowuje ten projekt czy na kiedy może ten projekt zrobić, w jakim terminie? Być może pan legislator wie, na kiedy, to wtedy będzie jeszcze prościej.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.

Pani Senator, bardzo proszę.

Senator Barbara Zdrojewska:

Ja chciałabym zapytać...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Ja chciałabym właśnie zapytać o to, czy pan legislator potrafi zastąpić rząd i powiedzieć stanowczo, kiedy to będzie. Takie pytanie chciałabym zadać: kiedy...

(Przewodniczący Stanisław Gogacz: Ale już były takie pytania, Pani Senator.)

Tak. Druga sprawa jest do pana senatora Czerwińskiego, tzn. jakby odpowiedź do tego, o czym powiedział. Na poprzednim posiedzeniu, na którym byliśmy, na posiedzeniu komisji kultury, pani dyrektor departamentu skarżyła się o to, że miała ogromne kłopoty z wejściem, potrzebna była interwencja i że to trwało, itd. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Proszę państwa, myślę, że tu już jest zgodność, jeżeli chodzi o te 2 postulaty. Z powodów oczywistych, przedstawionych również przez państwa senatorów, zawieszamy prace – jeżeli oczywiście jest zgoda komisji.

W związku z tym drugim postulatem, żebyśmy skierowali zapytanie, proszę pana z sekretariatu komisji, aby przygotował takie zapytanie.

W takim razie, skoro jest zgoda komisji, to tak właśnie postanowiliśmy.

Zamykam posiedzenie senackiej Komisji Ustawodawczej.

Dziękuję.

(Koniec posiedzenia o godzinie 16 minut 54)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii