

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 24 stycznia 2019 r.

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane.

Jednocześnie upoważnia senatora Wojciecha Piechę do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Stanisław KARCZEWSKI

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Prawo budowlane

Art. 1. W ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, 1276, 1496 i 1669) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 13 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Uprawnienia budowlane mogą być udzielane do projektowania lub kierowania robotami budowlanymi, w ograniczonym zakresie lub bez ograniczeń.”;

2) w art. 14 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Uprawnienia budowlane są udzielane w specjalnościach:

- 1) architektonicznej;
- 2) konstrukcyjno-budowlanej;
- 3) inżynierskiej:
 - a) mostowej,
 - b) drogowej,
 - c) kolejowej w zakresie kolejowych obiektów budowlanych,
 - d) kolejowej w zakresie sterowania ruchem kolejowym,
 - e) hydrotechnicznej,
 - f) wyburzeniowej;
- 4) instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń:
 - a) telekomunikacyjnych,
 - b) ciepłych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych,
 - c) elektrycznych i elektroenergetycznych.”;

3) po art. 15 dodaje się art. 15a w brzmieniu:

„Art. 15a. 1. Uprawnienia budowlane do projektowania w odpowiedniej specjalności uprawniają do sporządzania projektu zagospodarowania działki lub terenu, w zakresie tej specjalności.

2. Uprawnienia budowlane w specjalności architektonicznej bez ograniczeń uprawniają do projektowania lub kierowania robotami budowlanymi, w odniesieniu do architektury obiektu.

3. 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.

4. Uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno-budowlanej bez ograniczeń uprawniają do projektowania konstrukcji obiektu lub kierowania robotami budowlanymi w odniesieniu do konstrukcji oraz architektury obiektu.

5. Uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno-budowlanej w ograniczonym zakresie uprawniają do projektowania konstrukcji obiektu lub kierowania robotami budowlanymi w odniesieniu do konstrukcji obiektu, o kubaturze do 1000 m³ oraz:

- 1) o wysokości do 12 m nad poziomem terenu, do 3 kondygnacji nadziemnych i o wysokości kondygnacji do 4,8 m;
- 2) posadowionego na głębokości do 3 m poniżej poziomu terenu, bezpośrednio na stabilnym gruncie nośnym;
- 3) przy rozpiętości elementów konstrukcyjnych do 6 m i wysięgu wsporników do 2 m;
- 4) niezawierającego elementów wstępnie sprężanych na budowie;
- 5) niewymagającego uwzględniania wpływu eksploatacji górniczej.

6. Uprawnienia budowlane w specjalności inżynierskiej mostowej bez ograniczeń uprawniają do projektowania obiektu budowlanego lub kierowania robotami budowlanymi związanymi z obiektem budowlanym, takim jak:

- 1) drogowy obiekt inżynierski w rozumieniu przepisów o drogach publicznych;
- 2) kolejowy obiekt inżynierski: most, wiadukt, przepust, ściany oporowe, tunele liniowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, w rozumieniu przepisów w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie.

7. Uprawnienia budowlane w specjalności inżynierskiej mostowej do projektowania bez ograniczeń uprawniają również do obliczania światła mostów i przepustów.

8. Uprawnienia budowlane w specjalności inżynierskiej mostowej w ograniczonym zakresie uprawniają do projektowania obiektu budowlanego lub kierowania robotami budowlanymi związanymi z obiektem budowlanym, takim jak:

- 1) jednoprzęsłowy obiekt mostowy, w rozumieniu przepisów o drogach publicznych lub przepisów w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie, o przeszle wykonanym z zastosowaniem prefabrykatów i rozpiętości do 21 m, posadowiony na stabilnym gruncie;

2) przepust.

9. Uprawnienia budowlane w specjalności inżynierskiej drogowej bez ograniczeń uprawniają do projektowania obiektu budowlanego lub kierowania robotami budowlanymi związanymi z obiektem budowlanym, takim jak:

- 1) droga w rozumieniu przepisów o drogach publicznych, z wyłączeniem drogowych obiektów inżynierskich oprócz przepustów;
- 2) droga dla ruchu i postoju statków powietrznych oraz przepust.

10. Uprawnienia budowlane w specjalności inżynierskiej drogowej w ograniczonym zakresie uprawniają do projektowania obiektu budowlanego lub kierowania robotami budowlanymi związanymi z obiektem budowlanym, takim jak:

- 1) droga klasy: lokalna i dojazdowa oraz droga wewnętrzna, w rozumieniu przepisów o drogach publicznych, z wyłączeniem drogowych obiektów inżynierskich oprócz przepustów;
- 2) droga na terenie lotniska, nieprzeznaczona dla ruchu i postoju statków powietrznych.

11. Uprawnienia budowlane w specjalności inżynierskiej kolejowej bez ograniczeń w zakresie kolejowych obiektów budowlanych uprawniają do projektowania obiektu budowlanego lub kierowania robotami budowlanymi w odniesieniu do obiektów budowlanych, takich jak: stacje, linie kolejowe, bocznice kolejowe i inne budowle, w rozumieniu przepisów w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie, z wyłączeniem obiektów budowlanych, o których mowa w ust. 6 pkt 2, sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych przeznaczonych dla kolei, o których mowa w ust. 22, oraz urządzeń zabezpieczenia i sterowania ruchem kolejowym.

12. Uprawnienia budowlane w specjalności inżynierskiej kolejowej w ograniczonym zakresie w zakresie kolejowych obiektów budowlanych uprawniają do projektowania obiektu budowlanego lub kierowania robotami budowlanymi w odniesieniu do obiektów budowlanych, takich jak: stacje, linie kolejowe, bocznice kolejowe i inne budowle kolejowe w rozumieniu przepisów w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie, z wyjątkiem linii kolejowych przystosowanych do prędkości większych niż 200 km/h.

13. Uprawnienia budowlane w specjalności inżynierskiej kolejowej bez ograniczeń w zakresie sterowania ruchem kolejowym uprawniają do projektowania obiektu budowlanego lub kierowania robotami budowlanymi związanymi z obiektem budowlanym w odniesieniu do urządzeń zabezpieczenia i sterowania ruchem kolejowym

w rozumieniu przepisów w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie.

14. Uprawnienia budowlane w specjalności inżynierskiej kolejowej w ograniczonym zakresie w zakresie sterowania ruchem kolejowym uprawniają do projektowania obiektu budowlanego lub kierowania robotami budowlanymi związanymi z obiektem budowlanym, w zakresie urządzeń zabezpieczenia i sterowania ruchem kolejowym w rozumieniu przepisów w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie, z wyjątkiem stacji wyposażonych w ponad 50 rozjazdów i linii kolejowych w zakresie blokad samoczynnych.

15. Uprawnienia budowlane w specjalności inżynierskiej hydrotechnicznej bez ograniczeń uprawniają do projektowania obiektu budowlanego lub kierowania robotami budowlanymi w zakresie morskich budowli hydrotechnicznych oraz budowli hydrotechnicznych tymczasowych i stałych, w rozumieniu przepisów w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie, oraz przepisów w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać morskie budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie.

16. Uprawnienia budowlane w specjalności inżynierskiej hydrotechnicznej w ograniczonym zakresie uprawniają do projektowania obiektu budowlanego lub kierowania robotami budowlanymi w zakresie budowli hydrotechnicznych IV klasy ważności, a w przypadku budowli morskich IV klasy chronionego obszaru, w rozumieniu przepisów w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie, oraz przepisów w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać morskie budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie.

17. Uprawnienia budowlane w specjalności inżynierskiej wyburzeniowej bez ograniczeń uprawniają do projektowania robót rozbiórkowych lub kierowania tymi robotami budowlanymi, związanymi z użyciem materiałów wybuchowych.

18. Uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych bez ograniczeń uprawniają do projektowania obiektu budowlanego lub kierowania robotami budowlanymi związanymi z obiektem budowlanym, w zakresie telekomunikacji przewodowej wraz z infrastrukturą telekomunikacyjną oraz telekomunikacji bezprzewodowej wraz z infrastrukturą towarzyszącą.

19. Uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych w ograniczonym zakresie uprawniają do projektowania

obiektu budowlanego lub kierowania robotami budowlanymi związanymi z obiektem budowlanym wraz z infrastrukturą telekomunikacyjną, w odniesieniu do obiektu budowlanego, takiego jak lokalne linie i instalacje.

20. Uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych bez ograniczeń uprawniają do projektowania obiektu budowlanego lub kierowania robotami budowlanymi związanymi z obiektem budowlanym, takim jak: sieci i instalacje cieplne, wentylacyjne, gazowe, wodociągowe i kanalizacyjne.

21. Uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych w ograniczonym zakresie uprawniają do projektowania lub kierowania robotami budowlanymi przy wykonywaniu instalacji wraz z przyłączami i instalowaniem tych urządzeń dla obiektów budowlanych o kubaturze do 1000 m³.

22. Uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych bez ograniczeń uprawniają do projektowania obiektu budowlanego lub kierowania robotami budowlanymi związanymi z obiektem budowlanym, takim jak: sieci, instalacje i urządzenia elektryczne i elektroenergetyczne, w tym kolejowe, trolejbusowe i tramwajowe sieci trakcyjne, sieci trakcyjne metra, wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi zasilania, w tym kolejowej, trolejbusowej i tramwajowej sieci trakcyjnej, sieci trakcyjne metra oraz elektrycznego ogrzewania rozjazdów.

23. Uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych w ograniczonym zakresie uprawniają do projektowania obiektu budowlanego lub kierowania robotami budowlanymi przy wykonywaniu instalacji wraz z przyłączami o napięciu do 1 kV w obiektach budowlanych o kubaturze do 1000 m³.

24. Uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności do kierowania robotami budowlanymi w ograniczonym zakresie, dla osób posiadających tytuł zawodowy mistrza, stanowią podstawę do wykonywania czynności wyłącznie w zakresie objętym danym rzemiosłem w odniesieniu do obiektów budowlanych o kubaturze do 1000 m³.”;

4) art. 16 otrzymuje brzmienie:

„Art. 16. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego i nauki określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) rodzaje i zakres przygotowania zawodowego do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie:
 - a) kierunki studiów odpowiednie lub pokrewne dla danej specjalności,
 - b) wykaz zawodów związanych z budownictwem,
 - c) wykaz specjalizacji wyodrębnionych w ramach poszczególnych specjalności,
 - 2) sposób stwierdzania posiadania przygotowania zawodowego i jego weryfikacji, w tym sposób:
 - a) dokumentowania i weryfikacji posiadanego wykształcenia, a także kwalifikowania,
 - b) stwierdzania przygotowania zawodowego oraz jego dokumentowania do uzyskania specjalizacji techniczno-budowlanej,
 - c) dokumentowania i odbywania praktyki, a także kryteria uznawania praktyki,
 - d) przeprowadzania egzaminu ze znajomości procesu budowlanego oraz umiejętności praktycznego zastosowania wiedzy technicznej,
- mając na względzie zapewnienie przejrzystego i sprawnego przeprowadzania czynności związanych z nadawaniem uprawnień budowlanych, a także uznawaniem praktyk zawodowych.”.

Art. 2. Do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy decyzją ostateczną stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 3. Osoby, które przed dniem wejścia w życie ustawy uzyskały uprawnienia budowlane lub stwierdzenie posiadania przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, zachowują uprawnienia do pełnienia tych funkcji w dotychczasowym zakresie.

Art. 4. Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 16 ustawy zmienianej w art. 1 zachowują moc, z wyjątkiem przepisów określających zakres uprawnień budowlanych, do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 16 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 5. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Celem projektu jest podniesienie do rangi ustawy regulacji ograniczających uprawnienia budowlane poprzez przeniesienie przepisów rozdziału 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie regulujących zakres uprawnień budowlanych (§ 10-15) do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane.

Projekt dostosowuje system prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2018 r. (sygn. akt K 39/15). Jego pełna treść wraz z uzasadnieniem została ogłoszona w OTK ZU A, poz. 9.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. TK orzekł, że art. 16 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 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.

2.2. Ustawa - Prawo budowlane normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach. W rozdziale 2 ustawy określono funkcje w budownictwie (m.in. projektowanie, kierowanie budową), które mogą wykonywać wyłącznie osoby posiadające odpowiednie wykształcenie techniczne i praktykę zawodową, stwierdzone decyzją, zwaną dalej „uprawnieniami budowlanymi”, wydaną przez organ samorządu zawodowego. 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 właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego określi, w drodze rozporządzenia: 1) rodzaje i zakres przygotowania zawodowego do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, 2) sposób stwierdzania posiadania przygotowania zawodowego i jego weryfikacji, 3) **ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych** - mając na względzie zapewnienie przejrzystego i sprawnego przeprowadzania czynności związanych z nadawaniem uprawnień budowlanych, a także uznawaniem praktyk zawodowych. Wydane rozporządzenie określa, jakie kierunki studiów lub zawodów pozwalają na uzyskanie uprawnień budowlanych w poszczególnych specjalnościach i 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 polega na tym, że w samej ustawie przewidziane są „przyczyny” ograniczenia, a w rozporządzeniu definiuje się, na czym ograniczenie uprawnień polega.** Np. w art. 14 w ust. 3 ustawy pkt 1 i 2 przewidują, że uzyskanie uprawnień budowlanych wymaga: 1) do projektowania **bez ograniczeń** - ukończenia **studiów drugiego stopnia na kierunku odpowiednim** dla danej specjalności, a 2) do projektowania **w ograniczonym zakresie** - ukończenia **studiów pierwszego stopnia na kierunku odpowiednim** dla danej specjalności lub **studiów drugiego stopnia na kierunku pokrewnym** dla danej specjalności. W rozporządzeniu (§ 11 ust. 1 i 2) przewidziano zaś np., że uprawnienia budowlane w specjalności architektonicznej: 1) **bez ograniczeń** uprawniają do projektowania lub kierowania robotami budowlanymi, w odniesieniu do architektury obiektu, a 2) **w ograniczonym zakresie** - 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** (np. technik architekt, technik budownictwa) są związane z daną specjalnością.

2.3. Przepis art. 65 ust. 1 Konstytucji stanowi, że każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy; wyjątki określa ustawa; art. 31 ust. 3 - iż 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 TK „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 (...). Nadto w państwie demokratycznym powinna istnieć konieczność wprowadzenia takiego ograniczenia (tzw. zasada proporcjonalności) z uwzględnieniem jednak zakazu naruszania istoty danego prawa lub wolności.

„Nie oznacza to jednocześnie generalnego zakazu uregulowania kwestii ograniczeń w zakresie wolności wykonywania zawodu w rozporządzeniu. Trybunał (...) 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”.

„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”. „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 Konstytucji, jest ustawa, ustawodawca nie może w dowolnym zakresie i w dowolny sposób cedować funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej”.

Zdaniem TK „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.

(...) 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”.**

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Istotą projektu jest przeniesienie przepisów rozdziału 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie regulujących zakres uprawnień budowlanych (§ 10-15) do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane.

TK odroczył utratę mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów o 12 miesięcy. Konieczna nowelizacja mogłaby polegać (1) na skonstruowaniu w ustawie ogólnych

przepisów, w tym wytycznych do rozporządzenia, regulujących zakres uprawnień budowlanych osób posiadających poszczególne poziomy i profile wykształcenia albo (2) na prostym przeniesieniu przepisów § 10-15 rozporządzenia do ustawy. Każde z tych rozwiązań ma swoje wady i zalety. Ze względu na potrzebę szybkiej interwencji ustawodawczej, przyjęto ostatnie rozwiązanie. Jego wadą jest większa sztywność przepisów. Ponadto, podniesione do rangi ustawy przepisy regulujące zakres uprawnień budowlanych nadal niejednokrotnie odsyłają do innych przepisów (także rozporządzeniowych), ale regulujących kwestie techniczne. Całość regulacji dotyczącej uprawnień budowlanych polega bowiem na pionowym i poziomym podziale zakresu uprawnień i ich podstaw. Pionowy podział uprawnień to **podział na specjalności** (zależne głównie do kierunku wykształcenia). Choć specjalności są wymienione z nazwy w ustawie (np. architektoniczna, konstrukcyjno-budowlana, inżynierska mostowa), to zakres uprawnień (uprawnienia budowlane bez ograniczeń i w ograniczonym zakresie) był regulowany dotychczas w rozporządzeniu (co w zaproponowanej nowelizacji ulega zmianie). Poziomy podział uprawnień natomiast to **podział w ramach poszczególnych specjalności na dwa zakresy: bez ograniczeń i w ograniczonym zakresie** (ten również, zgodnie z wyrokiem TK, będzie regulowany w ustawie). W zależności od rodzaju specjalności poziomy podział 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 1000 m³. Uprawnienia budowlane w specjalności inżynierskiej drogowej w ograniczonym zakresie uprawniają do działalności w zakresie dróg klasy lokalnej i dojazdowej oraz wewnętrznej (w rozumieniu przepisów o drogach publicznych), a w pełnym zakresie - obejmują także autostrady oraz drogi ekspresowe, główne ruchu przyspieszonego, główne i zbiorcze. Należy jednak zwrócić uwagę, że klasy (nazwy) dróg i ich parametry znów są ustalone w innym rozporządzeniu, a nie ustawie (rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie). W przypadku niektórych innych specjalności, zakres uprawnień również należy „czytać” łącznie z przepisami innych rozporządzeń. Rozporządzenia te, co prawda nie regulują zakresu uprawnień budowlanych (nie temu służą), ale w praktyce ich treść i ich kolejne nowelizacje, mogą wpływać na zakres nadawanych uprawnień budowlanych.

Należy też zwrócić uwagę, że TK w wyroku zakwestionował też § 22 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie oraz Lp. 7 i 8 załącznika nr 2, a także Lp. 5 i 6 załącznika nr 3 do tego rozporządzenia, ze względu na ich niezgodność z art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. c i art. 16 ustawy - Prawo budowlane. Zakwestionowane przepisy w miejsce przewidzianej przez ustawę specjalności - inżynieria kolejowa - wprowadziły dwie nieznane ustawie i bez jej upoważnienia - inżynierska kolejowa w zakresie kolejowych obiektów

budowlanych, inżynieryjna kolejowa w zakresie sterowania ruchem kolejowym. W zaproponowanej ustawie w miejsce tej jednej ustawowej specjalności wprowadza się dwie przewidziane dotychczas przez rozporządzenie.

4. Konsultacje

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji przedstawiono w Ocenie Skutków Regulacji.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

Tytuł projektu: Ustawa o zmianie ustawy – Prawo budowlane	Data sporządzenia: 23 stycznia 2019 r.
Przedstawiciel wnioskodawcy: senator Wojciech Piecha	Źródło: wyrok TK
Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Marek Jarentowski, ekspert ds. legislacji, tel. 22 694 9338 Maciej Telec, legislator, tel. 22 694 9302 Katarzyna Majewska, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9259	Nr druku: 1060, 1060S

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lutego 2018 r. (sygn. akt K 39/15) uznał za niezgodny z *Konstytucją RP* przepis art. 16 pkt 3 ustawy – *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.

Ustawa – *Prawo budowlane* określa m.in. funkcje w budownictwie, które mogą wykonywać wyłącznie osoby posiadające odpowiednie wykształcenie techniczne i praktykę zawodową, stwierdzone decyzją, zwaną dalej „uprawnieniami budowlanymi”, wydaną przez organ samorządu zawodowego. W ustawie uregulowano, w jakich specjalnościach udzielane są uprawnienia budowlane, a także jakie wykształcenie i praktyka wymagane są dla danego rodzaju specjalności do projektowania lub kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń albo w ograniczonym zakresie.

Ustawa przewiduje również, że ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych określa, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego i nauki. Reasumując, w samej ustawie przewidziane są przesłanki ograniczenia uprawnień budowlanych, a w rozporządzeniu definiuje się, na czym ograniczenie uprawnień polega.

Tymczasem przepis art. 31 ust. 3 *Konstytucji* stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie (...). 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. Niedopuszczalne jest zatem przekazywanie przez ustawodawcę tak istotnych kwestii do regulowania w aktach rangi podustawowej.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Projektowane rozwiązanie polega na przeniesieniu przepisów zawartych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie *samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie* dotyczących ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych do ustawy – *Prawo budowlane*.

Oczekiwany efekt regulacji będzie uregulowanie ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw – w tym przypadku wolności pracy – z zachowaniem wymogów Konstytucji.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Ze względu na duże zróżnicowanie instytucji prawnych występujących w różnych systemach odstąpiono od dokonania porównania międzynarodowego.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Osoby ubiegające się o uzyskanie uprawnień budowlanych lub stwierdzenie posiadania przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie	W 2018 r. o uzyskanie uprawnień budowlanych w specjalności architektonicznej ubiegało się 934 osoby (uprawnienie uzyskało 812 osób), o uprawnienia w pozostałych specjalnościach ubiegało się 7 659 osób (uprawnienia uzyskało 5 758 osób).	Krajowa Rada Izby Architektów RP, Polska Izba Inżynierów Budownictwa	Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na osoby posiadające i ubiegające się o uprawnienia budowlane lub stwierdzenie posiadania przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji w budownictwie, gdyż ani wymogi co do odpowiedniego wykształcenia i praktyki zawodowej, ani ograniczenia

			zakresu uprawnień nie ulegają zmianie. Nastąpi jedynie zmiana ich umiejscowienia w systemie prawnym.
--	--	--	--

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt ustawy w dniu 19 grudnia 2018 r. został przesłany do zaopiniowania Federacji Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych – Naczelna Organizacja Techniczna, Izbie Projektowania Budowlanego, Krajowej Radzie Izby Architektów RP, Ministrowi Inwestycji i Rozwoju, Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministrowi Spraw Zagranicznych, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, Polskiej Izbie Inżynierów Budownictwa, Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Stowarzyszeniu Architektów Polskich. Termin nadsyłania opinii ustalono na dzień 18 stycznia 2019 r.

Krajowa Rada Izby Architektów RP zwróciła uwagę, że omawiane rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego ujawniło nie tylko problem niewłaściwego ulokowania przepisów regulujących zakres uprawnień budowlanych, ale również szerszy, systemowy, problem związany z brakiem właściwego uregulowania zawodu architekta i inżyniera budownictwa jako takich. W opinii Rady pełne wykonanie wyroku TK powinno nastąpić poprzez przyjęcie odrębnych ustaw definiujących zawody architekta oraz inżyniera budownictwa. Analogiczną opinię przedstawił **Narodowy Instytut Architektury i Urbanistyki**.

W opinii **Krajowego Zjazdu Izby Architektów** wykonanie omawianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego powinno być dokonane przez procedowanie osobnych projektów ustaw o architektach i inżynierach budownictwa. Przyjęcie dwóch odrębnych projektów jest również warunkiem do doprowadzenia do spójności z Dyrektywą 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznania kwalifikacji zawodowych.

Minister Spraw Zagranicznych poinformował, że projekt nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego zgłosił uwagi o charakterze legislacyjnym.

Minister Inwestycji i Rozwoju (MIiR) poinformował, że nie zgłasza uwag do projektu ustawy oraz, że w jego opinii zaproponowane zmiany w pełni wykonują omawiany wyrok Trybunału. Ponadto MIiR odnosząc się do uwag przekazanych przez Krajowy Zjazd Izby Architektów RP, podkreślił, iż aktualnie w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju procedowane są projekty ustawy o architektach i ustawy o inżynierach budownictwa, które zawierają propozycje rozwiązań systemowych w zakresie wykonywania zawodu architekta i inżyniera budownictwa.

Naczelnny Sąd Administracyjny nie zgłasza uwag do projektu.

Polska Izba Inżynierów Budownictwa zgłosiła uwagi o charakterze legislacyjnym, a także prośbę o jak najszybsze procedowanie ustawy z uwagi na utratę mocy przepisów, z których wynika zakres uprawnień budowlanych, z dniem 12 lutego 2019 r.

Prokuratoria Generalna RP nie zgłasza uwag do projektu. W opinii Prokuratury projekt właściwie wykonuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. akt 39/15.

Do projektu wpłynęły również opinie przekazane przez osoby fizyczne. Jedną z nich dotyczyła postulatu wprowadzenia zmiany zakresu uprawnień budowlanych w specjalności architektonicznej w ograniczonym zakresie – zdaniem autora uwagi obecny zakres jest zbyt wąski. Pozostałe opinie dotyczyły przepisów ustawy – *Prawo budowlane* nie objętych zakresem omawianego projektu (m.in. ograniczeń dostępu do wykonywania zawodu technika budowlanego, zmian dotyczących sposobu potwierdzania kwalifikacji zawodowych, w szczególności dla osób nieposiadających tytułu zawodowego inżyniera lub posiadających inne niż wymienione w ustawie kwalifikacje zawodowe i doświadczenie, czy regulacji dot. nakazu rozbiórki).

Uwagi o charakterze legislacyjnym, zgłoszone przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Polską Izbę Inżynierów Budownictwa, zostały **uwzględnione**.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

[illegible]

Wydatki ogółem	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Saldo ogółem	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Źródła finansowania:												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projektowane rozwiązanie zakłada przeniesienie przepisów dotyczących ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych z aktu wykonawczego do ustawy. Sam zakres ograniczenia nie ulega zmianie. W związku z tym projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.											
7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe												
Skutki												
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)				
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, w cenach stałych z 2018 r.)	duże przedsiębiorstwa	-	-	-	-	-	-	-				
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	-	-	-	-	-	-	-				
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	-	-	-	-	-	-	-				
W ujęciu niepieniężnym	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe. Nie ulegają bowiem zmianie ani wymogi dotyczące odpowiedniego wykształcenia i praktyki zawodowej niezbędne do uzyskania poszczególnych uprawnień budowlanych, ani ograniczenia zakresu tych uprawnień.										
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe											
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu												
☒ nie dotyczy												
9. Wpływ na rynek pracy												
Nie dotyczy.												
10. Wpływ na pozostałe obszary												
Omówienie wpływu	Nie dotyczy.											
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego												
Przepisy projektu będą miały zastosowanie od dnia jego wejścia w życie.												
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?												
Nie przewidziano.												
13. Załączniki												
1. Liczba osób ubiegających się o nadanie uprawnień budowlanych w poszczególnych specjalnościach oraz liczby nadanych uprawnień w 2018 r.												

**Liczba osób ubiegających się o nadanie uprawnień budowlanych w poszczególnych
specjalnościach
oraz liczby nadanych uprawnień w 2018 r.**

Specjalność	Liczba osób ubiegających się	Liczba nadanych uprawnień
architektoniczna	934	812
konstrukcyjno-budowlana	3 581	2 681
inżynieryjna mostowa	302	237
inżynieryjna drogowa	791	641
inżynieryjna kolejowa w zakresie kolejowych obiektów budowlanych	157	128
inżynieryjna kolejowa w zakresie sterowania ruchem kolejowym	47	41
inżynieryjna hydrotechniczna	82	63
inżynieryjna wyburzeniowa	0	0
instalacyjna w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych	98	89
instalacyjna w zakresie sieci, instalacji i urządzeń ciepłych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych	1 535	1 074
instalacyjna w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych	1 066	804
OGÓŁEM	8 593	6 570

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa
oraz Krajowej Rady Izby Architektów RP.*