

154/11/A/2007

WYROK

z dnia 5 grudnia 2007 r.

Sygn. akt K 36/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski – przewodniczący

Jerzy Ciemniowski

Zbigniew Cieślak

Wojciech Hermeliński

Janusz Niemcewicz – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu, Ministra Środowiska i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 5 grudnia 2007 r., wniosku Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Wodnych i Melioracyjnych o zbadanie zgodności:

- 1) art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1229, ze zm.) z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 65 ust. 1 Konstytucji,
- 2) art. 2 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 65 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 3) § 2, § 3 i § 4 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 26 lutego 2004 r. w sprawie kwalifikacji ogólnych i zawodowych wymaganych od osób wykonujących dokumentację hydrologiczną (Dz. U. Nr 43, poz. 406) z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 65 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 i Nr 267, poz. 2255, z 2006 r. Nr 170, poz. 1217 i Nr 227, poz. 1658 oraz z 2007 r. Nr 21, poz. 125, Nr 64, poz. 427, Nr 75, poz. 493, Nr 88, poz. 587, Nr 147, poz. 1033, Nr 176, poz. 1238 i Nr 181, poz. 1286) jest niezgodny z art. 2 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 2 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638,

* Sentencja została ogłoszona dnia 12 grudnia 2007 r. w Dz. U. Nr 231, poz. 1704.

z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na zbędność wydania orzeczenia.**

UZASADNIENIE

I

1. Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Wodnych i Melioracyjnych pismem z 26 stycznia 2006 r. przedstawiło wniosek o zbadanie zgodności:

– art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1229, ze zm.; dalej: prawo wodne lub ustawa) z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 65 ust. 1 Konstytucji;

– art. 2 ust. 4 prawa wodnego z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 65 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji;

– § 2, § 3, i § 4 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 26 lutego 2004 r. w sprawie kwalifikacji ogólnych i zawodowych wymaganych od osób wykonujących dokumentację hydrologiczną (Dz. U. Nr 43, poz. 406; dalej: rozporządzenie z 26 lutego 2004 r.) z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 65 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie wnioskodawcy w dotychczasowym stanie prawnym dokumentacje projektowe dotyczące obiektów budownictwa wodnego i wodno-melioracyjnego, a także w specjalności instalacyjnej w zakresie instalacji sieci, instalacji i urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych – wraz z obliczeniami i analizami hydrologicznymi stanowiącymi niezbędną część składową projektu – były wykonywane przez osoby dysponujące uprawnieniami budowlanymi w powyższych specjalnościach, wydanymi po stwierdzeniu w trybie przepisów ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane kwalifikacji tych osób wynikających z odpowiedniego wykształcenia i praktyki zawodowej. Pozostałe dokumentacje o charakterze hydrologicznym były wykonywane przez osoby, które ukończyły wyższe studia na kierunku inżynieria środowiska lub pokrewnym. Kwestionowane przepisy ustawy wprowadziły całkowicie nowy wymóg, aby wszelkie dokumentacje hydrologiczne, w tym dokumentacje budowlano-projektowe zawierające ustalenia hydrologiczne, były wykonywane przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje. Konieczne stało się zatem uzyskanie odrębnego potwierdzenia tych kwalifikacji. Jednocześnie ustawa nie definiuje pojęcia dokumentacji hydrologicznych ani nie określa kwalifikacji wymaganych do wykonywania tych dokumentacji, ale upoważnia ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej do określenia tych kwalifikacji.

Zdaniem wnioskodawcy przepisy art. 2 ust. 3 i 4 generalnie ograniczają wolność wyboru i wykonywania zawodu inżyniera w dziedzinach inżynieria środowiska i budownictwo wodne. Ustanowione ograniczenia szczególnie dotyczą osoby posiadające uprawnienia do projektowania w dziedzinach budownictwa wodnego i wodno-melioracyjnego, uzyskane na podstawie prawa budowlanego. Ograniczenia te dotyczą także innych osób, które chcą wykonywać dokumentacje hydrologiczne w zakresie niewymagającym uprawnień budowlanych. Ustawa, przewidując ograniczenia praw konstytucyjnych, powinna bezpośrednio regulować wszystkie istotne sprawy w tym zakresie i nie może przekazywać tych kwestii do unormowania w całości w drodze rozporządzenia. Przepis art. 2 ust. 4 ustawy jest ponadto niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji przez to, że zawiera delegację ustawową o charakterze ogólnym.

Według wnioskodawcy ustanowione ograniczenia wolności wykonywania zawodu są nieproporcjonalne i niezasadnione, a w konsekwencji naruszają art. 31 ust. 3 w związku z art. 65 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca nie wziął pod uwagę, że ograniczenia zawarte w

zaskarżonych przepisach nakładają się na ograniczenia wolności wykonywania zawodu związane z uzyskiwaniem uprawnień budowlanych. Ponadto wprowadzony wymóg posiadania odpowiednich kwalifikacji odniesiono jednolicie do wszelkich dokumentacji o znaczeniu hydrologicznym bez różnicowania rodzaju i zakresu kwalifikacji niezbędnych do sporządzania dokumentacji o różnym przeznaczeniu.

Wnioskodawca wyraził pogląd, że przepisy art. 2 ust. 3 i 4 ustawy w zakresie, w jakim dotyczą osób dysponujących wcześniej uzyskanymi uprawnieniami budowlanymi, powinny być także ocenione jako naruszające zasadę ochrony praw nabytych, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Skutkiem zakwestionowanych regulacji jest pozbawienie lub co najmniej poważne ograniczenie możliwości dalszego samodzielnego wykonywania zawodu przez osoby dotychczas wykonujące projekty budowlane łącznie z częścią hydrologiczną na podstawie uprawnień zawodowych uzyskanych na podstawie ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane oraz na podstawie ustaw wcześniejszych. Art. 220 pkt 1 prawa wodnego odroczył wejście w życie art. 2 ust. 3 prawa wodnego do 1 stycznia 2004 r., ale rozporządzenie wykonawcze weszło w życie dopiero 31 marca 2004 r., nie dając żadnych możliwości przygotowania się do nowej sytuacji.

Zdaniem wnioskodawcy art. 2 ust. 3 ustawy, wprowadzając pojęcie „dokumentacji hydrologicznych”, narusza zasadę poprawnej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Pojęcie to nie zostało zdefiniowane w ustawie i nie wiadomo, czy dotyczy wszelkich dokumentacji o znaczeniu hydrologicznym, czy też jedynie dokumentacji wyraźnie uregulowanych w dalszych przepisach ustawy.

Według wnioskodawcy rozporządzenie z 26 lutego 2004 r. zostało wydane na podstawie art. 2 ust. 4 ustawy i w wypadku uznania tego przepisu za niekonstytucyjny utraci moc obowiązującą. Rozporządzenie narusza art. 31 ust. 3 w związku z art. 65 ust. 1 Konstytucji przez to, że ustanawia ograniczenia wolności wykonywania zawodu, wkraczając w materię ustawową, oraz narusza zasadę proporcjonalności. Rozporządzenie nie uwzględnia kwalifikacji potwierdzonych uzyskaniem uprawnień budowlanych w dziedzinie budownictwa wodnego i wodno-melioracyjnego ani nie różnicuje kwalifikacji potrzebnych do wykonywania.

2. Minister Środowiska w piśmie z 29 stycznia 2007 r. uznał zarzuty przedstawione przez wnioskodawcę za niezasadne.

Zdaniem Ministra Środowiska szybki rozwój poszczególnych dziedzin nauki i techniki wymaga posiadania przez osoby zawodowo czynne w tych dziedzinach coraz większej wiedzy specjalistycznej. Wprowadzenie przepisu umożliwiającego wydanie rozporządzenia w sprawie kwalifikacji ogólnych i zawodowych wymaganych od osób wykonujących dokumentację hydrologiczną miało na celu przede wszystkim poprawę bezpieczeństwa publicznego. Studia na wydziałach budownictwa ani praca zawodowa inżynierów budownictwa nie daje odpowiedniego przygotowania do wykonywania dokumentacji hydrologicznych.

W ocenie Ministra Środowiska przed 1 stycznia 2004 r., wobec braku odpowiednich regulacji, nikt nie mógł nabyć uprawnień do wykonywania dokumentacji hydrologicznych. Regulacja ustawowa nie może zatem naruszać praw nabytych. Ustanowione ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw spełnia ponadto wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ma ono na celu ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska, nie narusza istoty wolności i praw i jest zgodne z zasadą proporcjonalności. Zostało ono ustanowione w ustawie.

Według Ministra Środowiska zdefiniowanie pojęcia „dokumentacja hydrologiczna” byłoby bardzo trudne, każdą dokumentację należy traktować indywidualnie i nie powinno się ujednolicać tego pojęcia.

3. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko Sejmu w piśmie z 19 kwietnia 2007 r. W ocenie Marszałka Sejmu:

– art. 2 ust. 4 pkt 1 prawa wodnego jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji;

– art. 2 ust. 3 i ust. 4 pkt 2-4 prawa wodnego są zgodne z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 65 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Według Marszałka Sejmu ustawodawca posiada suwerenne prawo do podwyższenia wymagań kwalifikacyjnych w odniesieniu do reprezentantów każdego zawodu zaufania publicznego, w tym m.in. inżyniera hydrologa. Kwestionowane ograniczenia mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego poprzez prawidłowość wykonywania dokumentacji hydrologicznych.

Zdaniem Marszałka Sejmu rozwiązania przyjęte w art. 2 ust. 4 pkt 1 ustawy naruszają art. 65 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ przekazują do normowania sprawę o istotnym znaczeniu dla urzeczywistnienia konstytucyjnie zagwarantowanych wolności i praw człowieka i obywatela. Bezzasadny jest natomiast zarzut, że również upoważnienie dla organu wykonawczego do określenia sposobu postępowania w sprawach stwierdzenia kwalifikacji (art. 2 ust. 4 pkt 2 ustawy) narusza postanowienia art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Marszałka Sejmu kwestionowane przepisy nie uszczuplają praw nabytych. Osoby posiadające uprawnienia do wykonywania prac projektowych w zakresie budownictwa zachowały je. Kwalifikacje zawodowe tych osób podlegają sprawdzeniu w trybie określonym ustawą tylko w odniesieniu do wykonywania dokumentacji hydrologicznych, stanowiących podstawę projektowania i planowania w zakresie budownictwa wodnego.

Marszałek Sejmu uznał również za niezasadny zarzut braku definicji „dokumentacji hydrologicznej”. Przepis art. 2 ust. 3 ustawy zawiera określenie charakteru tej dokumentacji poprzez użycie wyrazów „stanowiące podstawę projektowania i planowania”. Wyszczególnienie w ustawie wszystkich rodzajów tych dokumentacji byłoby niecelowe z uwagi na ich zmiany strukturalne.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 28 maja 2007 r. wyraził pogląd, że:

– art. 2 ust. 3 prawa wodnego jest zgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji;

– art. 2 ust. 4 pkt 1 prawa wodnego jest niezgodny z art. 92 ust. 1 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

– art. 2 ust. 4 pkt 2-4 prawa wodnego są zgodne z art. 92 ust. 1 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

– § 2 rozporządzenia z 26 lutego 2004 r. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji;

– § 3 i § 4 rozporządzenia z 26 lutego 2004 r. są zgodne z art. 2 ust. 4 pkt 2-4 ustawy i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego wprowadzenie wymogu posiadania odpowiednich kwalifikacji jest prawem ustawodawcy zaznaczającym się odpowiednio silniej, gdy dotyczy to przedstawicieli zawodów uczestniczących w realizacji ważnych zadań państwowych. Ograniczenie wolności wykonywania zawodu ustanowione w art. 2 ust. 3 prawa wodnego spełnia warunek konieczności. Wymieniony przepis nie narusza zasady ochrony praw nabytych, ponieważ każdy, kto w dniu wejścia w życie tego przepisu miał uprawnienia do wykonywania prac projektowych w zakresie budownictwa, posiada je nadal. Trudno natomiast kwestionować prawo do kontroli, nabytych w przeszłości, kwalifikacji zawodowych osób, które mogą przecież nie nadążać za rozwojem danej dziedziny wiedzy technicznej, co nabiera szczególnego znaczenia wówczas, gdy dziedzina ta nie ma charakteru

marginalnego. Prokurator Generalny nie zgodził się też z zarzutem niezdefiniowania pojęcia „dokumentacji hydrologicznej”, ponieważ zawartość treściowa tego pojęcia, uzależniona od różnorodnych czynników, ustalana jest indywidualnie.

Zdaniem Prokuratora Generalnego ustawodawca, wprowadzając wymóg posiadania odpowiednich kwalifikacji dla danej grupy zawodowej, nie określił w ustawie, choćby w minimalnym stopniu, zasadniczych elementów owych szczególnych kwalifikacji. Art. 2 ust. 4 ustawy upoważnia organ wykonawczy do uzupełnienia ustawy o kwestie w niej nieuregulowane, a tym samym narusza art. 92 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W rezultacie przepis § 2 rozporządzenia, wydany na podstawie art. 2 ust. 4 pkt 1 ustawy jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Nie ma natomiast powodów, aby kwestionować konstytucyjność pozostałych składników upoważnienia ustawowego, sformułowanego w art. 2 ust. 4 pkt 2-4 prawa wodnego, oraz § 3 i § 4 rozporządzenia.

II

Na rozprawie 5 grudnia 2007 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska przedstawione uprzednio na piśmie, przy czym wnioskodawca rozszerzył uzasadnienie postawionych zarzutów.

Pełnomocnik wnioskodawcy w swoim wystąpieniu podkreślił, że zaskarżona ustawa – Prawo wodne nie wskazała organu, który jest uprawniony do wydawania dokumentu potwierdzającego posiadanie nowo wymaganych kwalifikacji hydrologicznych ani nie uregulowała trybu odwołania od tej decyzji. Tymczasem zasada legalizmu wymaga, aby dokument o charakterze decyzji administracyjnej był wydawany przez organ uprawniony do tego na podstawie ustawy. Pełnomocnik zwrócił uwagę, że art. 2 ust. 3 ustawy powinien to zagadnienie regulować.

Pełnomocnik wnioskodawcy podniósł ponadto, że powyższe zasady wydawania zaświadczeń o posiadaniu kwalifikacji hydrologicznych kontrastują z obowiązującymi od dawna regulacjami ustawy – Prawo budowlane. Zgodnie z tą ustawą osoby, które wykonują projekty dotyczące budownictwa hydrologicznego, muszą zdać egzamin przed okręgową komisją kwalifikacyjną samorządu zawodowego (art. 12 i następne ustawy). W zakres tematyki egzaminu wchodzi dokładnie te same, ale dużo bardziej pogłębione, elementy jak wskazane w zaskarżonym rozporządzeniu. Oznacza to, że osoby mające już uprawnienia budowlane są po raz drugi kontrolowane w sferze posiadanej wiedzy. W tej sytuacji pełnomocnik wnioskodawcy poddał w wątpliwość merytoryczne uzasadnienie potrzeby ponownego składania egzaminu przez osobę, która egzamin już zdała, i który to egzamin stanowił podstawę wpisu na listę – prowadzoną przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego – osób z uprawnieniami budowlanymi. W tym kontekście pełnomocnik wnioskodawcy odnotował brak odpowiednich przepisów przejściowych, dotyczących sytuacji osób, które do tej pory wykonywały dokumentację hydrologiczną na podstawie uprawnień nabytych na podstawie prawa budowlanego. Zdaniem wnioskodawcy nie jest bowiem zgodne z prawdą twierdzenie, że zaskarżone przepisy nie naruszają praw nabytych osób, które do tej pory tego typu działalność prowadziły.

Przedstawiciel Ministra Środowiska podtrzymał jego stanowisko przedstawione na piśmie, dodatkowo informując o okolicznościach uchwalenia kwestionowanych przepisów.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wnioskodawca kwestionuje regulacje prawne dotyczące kwalifikacji potrzebnych do sporządzania dokumentacji hydrologicznych. W pierwszej kolejności należy rozważyć zarzuty dotyczące unormowań ustawowych. Zakwestionowane przepisy art. 2 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1229, ze zm.; dalej: prawo wodne lub ustawa) stanowią:

„3. Dokumentacje hydrologiczne, stanowiące podstawę projektowania i planowania w zakresie budownictwa wodnego, ochrony przed powodzią i zapobiegania skutkom suszy oraz zarządzania zasobami śródlądowych wód powierzchniowych, w tym wydawania decyzji administracyjnych, mogą być wykonywane tylko przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje.

4. Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, kierując się wymaganiami w zakresie bezpieczeństwa powszechnego oraz prawidłowości wykonywanych dokumentacji hydrologicznych, określi, w drodze rozporządzenia:

1) kwalifikacje ogólne i zawodowe wymagane od osób wykonujących dokumentacje hydrologiczne,

2) sposób postępowania w sprawach stwierdzenia kwalifikacji,

3) tryb powoływania komisji egzaminacyjnej, skład komisji egzaminacyjnej do sprawdzenia wiadomości kandydatów oraz zakres wiadomości podlegających sprawdzeniu,

4) wysokość opłat związanych ze stwierdzeniem kwalifikacji, sposób ich uiszczania oraz wysokość wynagrodzenia dla członków komisji egzaminacyjnej”.

Ustawodawca z jednej strony wprowadził wymóg, aby dokumentacje hydrologiczne były wykonywane tylko przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje. Z drugiej strony, nie określił bliżej tych kwalifikacji, ale upoważnił Ministra Środowiska do określenia w drodze rozporządzenia kwalifikacji ogólnych i zawodowych wymaganych od osób wykonujących dokumentacje hydrologiczne.

2. Zakwestionowane przepisy określają warunki wykonywania określonych czynności zawodowych, a w konsekwencji dotyczą wolności wykonywania zawodu, określonej w art. 65 ust. 1 Konstytucji. Wolność wykonywania zawodu stanowi jedno z fundamentalnych praw człowieka, które służy nie tylko szczęściu i samorealizacji jednostki, ale pełni ponadto wiele ważnych funkcji społecznych, stanowiąc jeden z fundamentów rozwoju gospodarczego kraju i umożliwiając jednostce podejmowanie aktywności użytecznej społecznie. Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał znaczenie tej wolności w kilku orzeczeniach. Trybunał Konstytucyjny zwracał m.in. uwagę, że „w przypadku tzw. zawodu wolnego treścią wolności wykonywania tego zawodu jest stworzenie sytuacji prawnej, w której po pierwsze, każdy będzie mieć swobodny dostęp do wykonywania zawodu, warunkowany tylko talentami i kwalifikacjami, po drugie, mieć będzie rzeczywistą możliwość wykonywania swojego zawodu oraz, po trzecie, nie będzie przy wykonywaniu zawodu poddany rygorom podporządkowania, które charakteryzują świadczenie pracy. Jest jednak rzeczą oczywistą, że wolność wykonywania zawodu nie może mieć charakteru absolutnego i że może być poddana reglamentacji prawnej, w szczególności jeśli chodzi o uzyskanie prawa wykonywania określonego zawodu, wyznaczenie sposobów i metod jego wykonywania, a także określenie relacji wobec państwa, czy samorządu zawodowego” (wyrok z 7 maja 2002 r., sygn. SK 20/00, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 29, s. 387). Trybunał Konstytucyjny zwracał również uwagę, że „na obecnym etapie rozwoju społeczeństwa i gospodarki ustawowa reglamentacja wykonywania poszczególnych zawodów nie może być postrzegana jako naruszenie art. 65 ust. 1 Konstytucji. Nie chodzi tu bowiem o ograniczenie wolności jednostek, lecz raczej o stworzenie ogólnych podstaw prawnych podziału pracy w społeczeństwie i gwarancji, że poszczególne funkcje społeczne będą wykonywane przez osoby należycie do nich

przygotowane. Wolność statuowana w art. 65 ust. 1 Konstytucji oznacza, że każdy ma prawo wybrać zawód i – jeśli spełnia wymagania – wykonywać go, jednak zawsze tylko w ramach obowiązujących przepisów” (wyrok z 27 lipca 2006 r., sygn. SK 43/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 89).

Rozwijając tę linię orzeczniczą, należy stwierdzić bardziej ogólnie, że wolność wykonywania zawodu obejmuje kilka elementów. Po pierwsze, oznacza swobodny dostęp do wykonywania zawodu. Zakłada zatem wolność podejmowania działalności zawodowej zarówno w formie samozatrudnienia, jak i w formie zatrudnienia u pracodawcy – w granicach istniejących miejsc pracy, w ramach wolności nawiązywania stosunku pracy. Po drugie, wolność wykonywania zawodu oznacza rzeczywistą wolność wykonywania danego zawodu, w warunkach samozatrudnienia lub zatrudnienia u określonego pracodawcy. Obejmuje m.in. wolność rzeczywistego wykonywania poszczególnych czynności zawodowych należących do istoty danego zawodu.

Wolność wykonywania zawodu to przede wszystkim wolność od zewnętrznej ingerencji. Wszelka ingerencja zewnętrzna w tę sferę musi być uzasadniona i służyć ochronie wartości konstytucyjnych. Wartości te mogą uzasadniać określenie przez ustawodawcę warunków wykonywania określonego zawodu, wyznaczenie sposobów i metod jego wykonywania oraz form nadzoru ze strony państwa i organów samorządu zawodowego.

3. Jak wspomniano wyżej, wolność wykonywania zawodu nie ma charakteru absolutnego. Konstytucja w art. 65 ust. 1 zdanie drugie wyraźnie upoważnia do ustanawiania wyjątków od tej wolności, przy czym w myśl tego przepisu wyjątki te muszą być określone w drodze ustawy. Wszelkie ograniczenia wolności wykonywania zawodu muszą ponadto spełniać wymogi określone w art. 31 ust. 3, który wyznacza ogólne granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę praw konstytucyjnych. W myśl tego przepisu ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela mogą być ustanawiane tylko w ustawie. Ograniczenia te są dopuszczalne 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 ponadto naruszać istoty wolności i praw.

Prawodawca konstytucyjny wyraził w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadę wyłączności ustawy w zakresie ustanawiania ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych. W odniesieniu do wolności wykonywania zawodu zasada ta została skonkretyzowana w art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Dla ustalenia treści wymienionej zasady, należy wziąć pod uwagę m.in. brzmienie art. 92 Konstytucji, dotyczącego wydawania rozporządzeń. W myśl tego przepisu, 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. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał ogólne zasady dotyczące relacji między ustawą a rozporządzeniem, a także zasady dotyczące rozdziału materii między ustawą a rozporządzeniem w sferze praw konstytucyjnych. Trybunał, wyjaśniając znaczenie zasady wyłączności ustawy w sferze wolności i praw człowieka i obywatela, przypominał, że wszelkie sprawy o istotnym znaczeniu z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela muszą być uregulowane bezpośrednio w ustawie i nie mogą być przekazywane do uregulowania w drodze rozporządzeń. Ustawodawca może przekazać do unormowania w drodze rozporządzenia wyłącznie sprawy niemające istotnego znaczenia ani z punktu widzenia realizacji tych praw, ani z punktu widzenia założeń ustawy udzielającej upoważnień do wydawania rozporządzeń,

przy czym samo upoważnienie musi spełniać wszystkie wymogi określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Rozwijając dotychczasowe orzecznictwo w tym zakresie, Trybunał Konstytucyjny pragnie zwrócić uwagę, że zasada wyłączności ustawy pozostaje w ścisłym związku z zasadą określoności regulacji prawnych, wymagającą, aby przepisy adresowane do jednostki i innych podmiotów prywatnych były formułowane z odpowiednią precyzją. Regulacje ustawowe spełniają konstytucyjne wymogi dotyczące rozdziału materii między ustawę a rozporządzenie, jeżeli normują sprawy zastrzeżone do unormowania w samej ustawie z odpowiednią precyzją. Inaczej mówiąc, ustawodawca musi uregulować w sposób zrozumiały i precyzyjny wszystkie sprawy o istotnym znaczeniu z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych wolności i praw człowieka i nie może w tym zakresie upoważniać organów władzy wykonawczej do doprecyzowania w drodze rozporządzeń regulacji ustawowych, które nie spełniają analizowanego wymogu. Adresaci norm prawnych muszą mieć możliwość ustalenia wszystkich zasadniczych elementów ustanowionych ograniczeń na podstawie samych tylko przepisów ustawy bez potrzeby odwoływania się w tym celu do unormowań zawartych w rozporządzeniach. Zamieszczenie w ustawie ogólnikowo ujętych ograniczeń wolności konstytucyjnych przy jednoczesnym udzieleniu upoważnienia do wypełnienia treści tych regulacji w drodze rozporządzenia narusza konstytucyjną zasadę wyłączności ustawy w sferze praw i wolności człowieka i obywatela.

4. Z uzasadnienia wniosku wynika, że – w ocenie wnioskodawcy – zakwestionowane przepisy naruszają konstytucyjne zasady rozdziału materii prawodawczych między ustawę a rozporządzenie w dziedzinie wolności i praw człowieka i obywatela.

Należy podkreślić, że pogląd wnioskodawcy w tym zakresie podzielił zarówno Sejm jak i Prokurator Generalny. Trybunał Konstytucyjny pragnie w związku z tym zauważyć, że postępowanie w sprawie kontroli norm prowadzone jest w interesie publicznym w celu zapewnienia ochrony prawa i Konstytucji. Celem postępowania nie jest ocena zasadności stanowisk uczestników postępowania, ale zbadanie i jednoznaczne rozstrzygnięcie, czy zakwestionowane przepisy są zgodne z przepisami wyższego rzędu, wskazanymi jako podstawa kontroli przez podmiot inicjujący postępowanie. Z drugiej jednak strony, uznanie przez organ władzy ustawodawczej niezgodności z Konstytucją określonych regulacji ustawowych stanowi istotny argument przemawiający za podważeniem domniemania konstytucyjności tych regulacji. Zasada powściągliwości sędziowskiej nakazująca uznanie szerokiej swobody działania parlamentu i ocen znajdujących się u podstaw stanowionych regulacji przemawiałaby w tym przypadku przeciw kwestionowaniu poglądu o niekonstytucyjności ustawy wyrażonego przez samego ustawodawcę.

Nie podlega dyskusji, że wykonywanie dokumentacji hydrologicznych stanowi jedną z czynności zawodowych podejmowanych w ramach szeregu zawodów. Wprowadzenie wymogu posiadania odpowiednich kwalifikacji do wykonywania określonych czynności zawodowych stanowi formę ingerencji prawodawczej w konstytucyjną wolność wykonywania zawodu. Ingerencja taka powinna spełniać wszystkie przedstawione wyżej wymogi dotyczące ograniczeń praw konstytucyjnych.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, określenie warunków wykonywania zawodu lub czynności zawodowych należy do spraw o fundamentalnym znaczeniu z punktu widzenia wolności wykonywania zawodu. Sprawy te muszą być unormowane w ustawie i nie mogą być przekazywane do unormowania w drodze rozporządzenia. Ustawa, uzależniając wykonywanie określonych czynności zawodowych od wymogu posiadania odpowiednich kwalifikacji, musi sprecyzować bliżej wymagania dotyczące tych kwalifikacji, tak aby jej adresaci mogli ustalić na podstawie jej przepisów, czy mogą dokonywać takich czynności. Odnosi się to także do warunków wykonywania dokumentacji hydrologicznych, w

szczegółności precyzyjnego określenia wymogów dotyczących kwalifikacji niezbędnych dla wykonywania takich czynności. Tymczasem ustawodawca ograniczył się do sformułowania ogólnikowego wymogu, aby osoby wykonujące dokumentacje hydrologiczne posiadały „odpowiednie kwalifikacje”. Adresaci ustawy nie są w stanie określić na podstawie jej przepisów, czy mogą wykonywać dokumentacje hydrologiczne. Z przedstawionych względów, art. 2 ust. 3 i 4 ustawy nie spełniają przedstawionych wymogów konstytucyjnych dotyczących ingerencji w sferę praw konstytucyjnych.

Art. 2 ust. 3 ustanawia ograniczenie wolności wykonywania zawodu, które z uwagi na swój bardzo ogólnikowy charakter, jest niezgodne z konstytucyjnym wymogiem, aby ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw były ustanawiane w ustawie. Z tego względu, Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepis ten jest niezgodny z konstytucyjną zasadą wyłączności ustawy w sferze wolności i praw człowieka i obywatela, wyrażoną w art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z kolei art. 2 ust. 4 przekazuje do unormowania w drodze rozporządzenia sprawy o istotnym znaczeniu z punktu widzenia wolności wykonywania zawodu. Z tego względu, Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepis ten jest niezgodny z art. 65 ust. 1 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Należy dodać w tym miejscu, że Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją obu zaskarżonych przepisów ustawy. Samo stwierdzenie niekonstytucyjności art. 2 ust. 4 nie doprowadziłoby do wyeliminowania sprzeczności ustawy z Konstytucją, ponieważ nie usuwałoby ograniczenia prawa wykonywania zawodu, ustanowionego w art. 2 ust. 3, niezgodnie z wymogami konstytucyjnymi. W razie stwierdzenia niekonstytucyjności samego tylko art. 2 ust. 4 ustawy powstałaby sytuacja, w której osoby nieposiadające uprawnień do wykonywania dokumentacji hydrologicznych nie mogłyby ubiegać się o przyznanie im takich uprawnień – wobec braku odpowiednich przepisów w tym zakresie.

5. Z treści wniosku wynika, że zarzuty skierowane przeciw art. 2 ust. 4 ustawy dotyczą przede wszystkim art. 2 ust. 4 pkt 1. Wnioskodawca wskazał wprawdzie jako przedmiot kontroli cały ustęp 4 w art. 2, ale nie zakwestionował prawa ustawodawcy do przekazania do unormowania w drodze rozporządzenia zagadnień wymienionych w art. 2 ust. 4 pkt 2-4, tj.:

- sposobu postępowania w sprawach stwierdzenia kwalifikacji,
- trybu powoływania komisji egzaminacyjnej, składu komisji egzaminacyjnej do sprawdzenia wiadomości kandydatów oraz zakresu wiadomości podlegających sprawdzeniu,
- wysokości opłat związanych ze stwierdzeniem kwalifikacji, sposobu ich uiszczania oraz wysokości wynagrodzenia dla członków komisji egzaminacyjnej.

W ocenie Sejmu i Prokuratora Generalnego zagadnienia wymienione w art. 2 ust. 4 pkt 2-4 nie mają istotnego znaczenia z punktu widzenia wolności wykonywania zawodu i mogą być przekazywane do unormowania w drodze rozporządzeń. Trybunał Konstytucyjny podziela co do zasady ten pogląd, pragnie jednak zwrócić uwagę na następujące zagadnienie. Sprecyzowanie w ustawie wymogu posiadania odpowiednich kwalifikacji oznacza m.in. konieczność rozstrzygnięcia przez ustawodawcę kwestii, czy wymóg ten polega na uzyskaniu odpowiednich dyplomów wydawanych przez szkoły wyższe, czy też istnieje również możliwość stwierdzenia tych kwalifikacji w drodze specjalnego egzaminu. Jeżeli ustawodawca dopuszcza taki egzamin, to musi określić choćby bardzo ogólnie jego przedmiot oraz rodzaj organu, który go przeprowadza, a ponadto organ wydający świadectwo potwierdzające posiadanie odpowiednich kwalifikacji, o którym mowa w art. 2 ust. 5 ustawy. Rozstrzygnięcie ustawodawcy wyznaczy wówczas w ogólny sposób zakres wiadomości podlegających sprawdzeniu, ustawa może jednocześnie udzielić upoważnienia do unormowania pozostałych zagadnień, nieunormowanych w samej ustawie. Upoważnienie do

unormowania spraw określonych w art. 2 ust. 4 pkt 2-4 ustawy należy rozumieć jako upoważnienie do uregulowania spraw szczegółowych niewymagających unormowania w samej ustawie.

Należy raz jeszcze podkreślić, że – w myśl art. 92 ust. 1 Konstytucji – rozporządzenia są wydawane w celu wykonania ustawy. Prawodawca konstytucyjny zakłada zatem, że ustawa ureguje wszystkie sprawy istotne, a akt wykonawczy unormuje co najwyżej sprawy szczegółowe w dziedzinach uregulowanych w danej ustawie. Przekazanie spraw wymienionych w art. 2 ust. 4 pkt 2-4 ustawy do unormowania w drodze rozporządzenia jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy prawodawca unormował w ustawie sprawy istotne dla normowanej dziedziny życia.

Stwierdzenie niekonstytucyjności art. 2 ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy ma istotne znaczenie dla oceny konstytucyjności art. 2 ust. 4 pkt 2-4 ustawy. W sytuacji, w której ustawa – wbrew wymogom konstytucyjnym – nie określa w ogóle kwalifikacji wymaganych do wykonywania dokumentacji hydrologicznych, upoważnienie do unormowania spraw, o których mowa w art. 2 ust. 4 pkt 2-4, traci sens, a rozporządzenie wydane na podstawie takiego upoważnienia nie ma charakteru wykonawczego wobec ustawy. Jego rola polega wówczas na samodzielnym unormowaniu spraw, które nie zostały w ogóle uregulowane w ustawie. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 2 ust. 4 ustawy jest w całości niezgodny z art. 65 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

6. Z zarzutem naruszenia art. 65 ust. 1 Konstytucji wiąże się ściśle zarzut naruszenia zasad poprawnej legislacji. Trybunał Konstytucyjny przypominał, że nakaz przestrzegania zasad poprawnej legislacji „jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa, a same zasady obejmują między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów, które winny być formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza zaś obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla adresatów, którzy mogą oczekiwać od racjonalnego ustawodawcy stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności obowiązków i praw, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. (...)”

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wywieść można trzy zasadnicze założenia istotne dla oceny zgodności treści określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji. Po pierwsze, każdy przepis przyznający prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający na jednoznaczne ustalenie, kto, kiedy i w jakiej sytuacji mu podlega. Po wtóre, powinien być na tyle precyzyjny, by możliwe były jego jednolita wykładnia i jednolite stosowanie. Po trzecie, winien być tak skonstruowany, by zakres jego stosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację tworzącą prawa lub obowiązki” (wyrok z 27 listopada 2006 r., sygn. K 47/04, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 153, s. 1641).

W świetle przedstawionych wyżej argumentów, art. 2 ust. 3 i 4 ustawy nie spełniają standardów poprawnej legislacji, w szczególności wymogu dostatecznej określoności przepisów dotyczących sytuacji prawnej jednostki. Adresaci norm prawnych nie są w stanie określić na podstawie przepisów ustawy nawet w ogólnym zarysie, jakie są przesłanki nabycia uprawnień do wykonywania dokumentacji hydrologicznych. Nie jest też jasne, jaki organ ma przeprowadzać egzamin stwierdzający posiadanie odpowiednich kompetencji, jaki ma być przedmiot i zakres tego egzaminu, ani który organ ma wydawać świadectwo potwierdzające posiadanie odpowiednich kwalifikacji. Z przedstawionych względów

Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność art. 2 ust. 3 i 4 ustawy z art. 2 Konstytucji w powodu naruszenia zasad poprawnej legislacji.

7. Trybunał Konstytucyjny pragnie zwrócić uwagę, że przyczyną stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów jest naruszenie zasady wyłączności ustawy, zasad rozdziału materii prawodawczych między ustawę a rozporządzenie oraz zasad poprawnej legislacji. Wobec stwierdzenia niezgodności art. 2 ust. 3 ustawy z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz niezgodności art. 2 ust. 4 ustawy z art. 65 ust. 1 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji, rozpatrywanie dalszych zarzutów wobec tych przepisów, dotyczących treści ustanowionych ograniczeń, jest bezprzedmiotowe. Trybunał Konstytucyjny pragnie jednak zwrócić w tym miejscu uwagę na fakt, że ustawodawca ma szerszy zakres swobody regulacyjnej przy stanowieniu regulacji dotyczących wolności i praw ekonomicznych niż przy stanowieniu regulacji dotyczących wolności i praw osobistych i politycznych. Ustawodawca może w szczególności ustanawiać ograniczenia wolności wykonywania zawodu niezbędne dla realizacji innych wartości konstytucyjnych, a także zmieniać te ograniczenia, dostosowując je do zmian w zakresie wiedzy naukowej i technicznej w danej dziedzinie, tak aby zapewnić, tam gdzie jest to niezbędne, aby osoby wykonujące dany zawód kierowały się najnowszą wiedzą naukową i techniczną. W szczególności Konstytucja nie wyklucza ustanawiania wymogu posiadania odpowiednich kwalifikacji do wykonywania dokumentacji hydrologicznych.

8. W świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji, rozporządzenie ma charakter wykonawczy wobec ustawy. Utrata mocy obowiązującej przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia pociąga za sobą – co do zasady – utratę mocy obowiązującej samego rozporządzenia, o ile ustawodawca nie postanowił wyraźnie inaczej. np. zamieszczając wśród przepisów końcowych nowej ustawy klauzulę utrzymującą w mocy dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie ustawy, którą uchyla. Stwierdzenie niekonstytucyjności art. 2 ust. 4 ustawy pociąga za sobą utratę mocy obowiązującej rozporządzenia wydanego na jego podstawie. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w sprawie tego aktu prawnego, uznając wydanie orzeczenia za zbędne.

9. Prokurator Generalny wniósł o odroczenie utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego takie odroczenie nie jest potrzebne. Wniosek Prokuratora Generalnego byłby uzasadniony, gdyby zakres stwierdzonej niekonstytucyjności obejmował jedynie przepis uznany za niekonstytucyjny przez Prokuratora Generalnego, a mianowicie art. 2 ust. 4 pkt 1 ustawy. W takiej sytuacji powstałaby bowiem luka prawna polegająca na braku regulacji określających kwalifikacje wymagane przez art. 2 ust. 3 ustawy do wykonywania dokumentacji hydrologicznych.

W sytuacji, w której za niezgodny z Konstytucją został uznany art. 2 ust. 3 i 4 ustawy, nie powstanie luka prawna. Po wejściu w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego do wykonywania dokumentacji hydrologicznych nie jest niezbędne posiadanie szczególnych kwalifikacji, stwierdzonych w odrębnej procedurze. Do wykonywania dokumentacji hydrologicznych niezbędnych dla celów projektowania i budowy obiektów budowlanych stosuje się przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118, ze zm.) dotyczące pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Jeżeli ustawodawca uzna, że ograniczenie wolności wykonywania zawodu, takie jak w kwestionowanych przepisach, jest rzeczywiście niezbędne, może wprowadzić je ponownie – w sposób i w zakresie zgodnym z wymogami Konstytucji.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

