

Warszawa, dnia 18. marca 2015 r.

Trybunał Konstytucyjny
Al. J.Ch. Szucha 12a
00-918 Warszawa

Wnioskodawca: Polska Izba Inżynierów Budownictwa
ul. Mazowiecka 6/8
00-048 Warszawa

**Wniosek
o stwierdzenie niezgodności ustawy z Konstytucją**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78. poz. 483, z późn. zm.) oraz art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.), Krajowa Rada Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa działająca w imieniu wnioskodawcy,

w n o s i o - stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 12 ust. 4b i art. 14 ust. 4a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2013, poz. 1409, z późn. zm.) z art. 2, z art. 17 ust. 1, z art. 32, art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 16 pkt 3 ustawy powołanej w pkt. 1 w zakresie, w jakim upoważnia on właściwego ministra do określenia „ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych”, oraz nie zawiera w tym zakresie wytycznych co do treści aktu, z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) art. 168b ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, z późn. zm.) z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz.U. z 2014 poz. 768) w zakresie, w jakim ustawa ta nie zawiera przepisów przejściowych regulujących zagadnienia intertemporalne

dotyczące członkostwa w izbie architektów osób, które posiadają uprawnienia w specjalności architektonicznej do projektowania w ograniczonym zakresie, do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń oraz do kierowania robotami budowlanymi w ograniczonym zakresie, uzyskane po dniu 1 stycznia 1995 r., z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- 5) art. 39 ustawy powołanej w punkcie 4 w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje 60-dniowy okres *vacatio legis* w odniesieniu do członkostwa w izbie architektów osób, które posiadają uprawnienia w specjalności architektonicznej do projektowania w ograniczonym zakresie, do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń oraz do kierowania robotami budowlanymi w ograniczonym zakresie, uzyskane po dniu 1 stycznia 1995 r., z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I.

Legitymacja Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa

Wnioskodawca - Polska Izba Inżynierów Budownictwa, dalej „PIIB”, jest Krajową Izbą Inżynierów Budownictwa w rozumieniu art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2013 r. poz. 932, z późn. zm.), dalej jako „ustawa o samorządach zawodowych”. Na podstawie § 1 ust. 3 Statutu Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa, w brzmieniu ustalonym uchwałą XIII. Krajowego Zjazdu PIIB w dniach 27–28 czerwca 2014 r., dalej „Statut”, samorząd zawodowy inżynierów budownictwa używa nazwy Polska Izba Inżynierów Budownictwa lub skrótu PIIB.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy o samorządach zawodowych, PIIB jest jednostką organizacyjną samorządu zawodowego inżynierów budownictwa, z siedzibą w Warszawie, mającą osobowość prawną, zrzeszającą osoby, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 1-4 ustawy. PIIB działa na podstawie ustawy oraz statutu (art. 7 ust. 2 ustawy), uchwalanego przez Krajowy Zjazd Izby (art. 31 pkt 5 ustawy o samorządach zawodowych).

Jednostkami organizacyjnymi samorządu zawodowego inżynierów budownictwa, stosownie do art. 9 ust. 1 ustawy o samorządach zawodowych oraz § 1 ust. 2 pkt 1 i 2 Statutu, są: Polska Izba Inżynierów Budownictwa oraz okręgowe izby inżynierów budownictwa. PIIB zakresem swego działania obejmuje całe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Zadania samorządu zawodowego inżynierów budownictwa określa art. 8 ustawy o samorządach. Należą do nich m.in.: sprawowanie nadzoru nad należyтым i sumiennym wykonywaniem zawodu przez członków izb, reprezentowanie i ochrona interesów zawodowych swoich członków oraz nadawanie i pozbawianie uprawnień budowlanych w specjalnościach, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2013, poz. 1409, z późn. zm.), zwanych dalej "uprawnieniami

budowlanymi", uznawanie kwalifikacji zawodowych oraz nadawanie i pozbawianie tytułu rzeczoznawcy budowlanego (art. 8 pkt. 1, 2 i 4 pr. bud.).

Zgodne z powołanymi wyżej przepisami ustawy o samorządach zawodowych są postanowienia Statutu. W szczególności § 7 ust. 1 pkt 1 Statutu stanowi, że do zadań PIIB jako samorządu zawodowego, należy reprezentowanie i ochrona interesów zawodowych członków, w tym realizacja zadań określonych w art. 8 ustawy.

Z kolei realizacja przez PIIB ustawowych zadań i kompetencji w zakresie nadawania uprawnień budowlanych, w tym stosowanie przez właściwe organy PIIB przepisów określających obowiązujące w tym zakresie wymagania ustawowe oraz sposób i tryb ich ustalania w postępowaniu kwalifikacyjnym o nadanie uprawnień budowlanych, zostały uregulowane w wielu przepisach pr.bud. oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1278), dalej „rozporządzenie wykonawcze”, wydanego na podstawie art. 16 pr.bud., w tym w zakwestionowanych w niniejszym wniosku przepisach ustawy.

Organem PIIB właściwym w sprawach zawierania z uczelniami umów, o których mowa w zaskarżonym art. 168b ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, z późn. zm.), dalej „pr.sz.w.”, oraz w art. 12 ust. 4b pr.bud. i art. 14 ust. 4a pr.bud., jest Krajowa Rada Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa, zgodnie z art. 33 pkt 4a. pr.bud.

Uwzględniając przywołane wyżej przepisy ustawy o samorządach zawodowych, postanowienia Statutu oraz przepisy pr.bud., nie ulega wątpliwości, że wnioskodawca-PIIB jest organizacją zawodową obejmującą terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jej władze (organy) mają ogólnokrajowy charakter, a objęte wnioskiem przepisy pr.bud. i pr.sz.w. dotyczą spraw objętych zakresem jej działania. Tym samym wnioskodawca jest podmiotem legitymowanym, w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Konstytucji do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności zaskarżonych przepisów pr.bud. i pr.sz.w. z Konstytucją.

Należy dodać, że zdolność PIIB, działającej na podstawie uchwały Krajowej Rady PIIB, do wystąpienia z wnioskiem o dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny abstrakcyjnej kontroli norm, nie budziła wątpliwości w dotychczasowej praktyce orzeczniczej Trybunału (*vide* wnioski w sprawie do Sygn. akt. K 18/11).

W niniejszej sprawie Krajowa Rada PIIB podjęła w dniu 4 marca 2014 r. uchwałę nr 1/R/15 w sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, niezbędną do zainicjowania niniejszego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, której odpis został do wniosku załączony.

II.

Przedmiot zaskarżenia

Pkt 1 *petitum* wniosku - art. 12 ust. 4b i art. 14 ust. 4a pr.bud.

Zgodnie z art. 12 ust. 3 pr.bud. warunkiem uzyskania uprawnień budowlanych jest zdanie przez ubiegającego się o nie kandydata egzaminu ze znajomości procesu budowlanego oraz

umiejętności praktycznego zastosowania wiedzy technicznej, w prowadzonym przez właściwą izbę postępowaniu kwalifikacyjnym o nadanie tych uprawnień (art. 12 ust. 3a pr.bud.). Konsekwentnie, drugi etap postępowania kwalifikacyjnego, o którym mowa w art. 12 ust. 3a pkt 2 pr.bud., obejmuje egzamin ze znajomości procesu budowlanego oraz umiejętności praktycznego zastosowania wiedzy technicznej.

Istotne odstępstwo od zasady nadawania uprawnień budowlanych jedynie takim osobom, które z wynikiem pozytywnym zdały wspomniany wyżej egzamin, wprowadził przepis art. 12 ust. 4b pr.bud. dodany przez art. 1 pkt 2 lit. c ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. z 2014 poz.768), dalej „ustawa deregulacyjna”, w następującym brzmieniu: ”Z egzaminu zwalnia się absolwenta studiów wyższych prowadzonych na podstawie umowy, o której mowa w art. 168b ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, z późn. zm.), zawartej między uczelnią a właściwym organem samorządu zawodowego w zakresie odpowiadającym programowi kształcenia opracowanemu z udziałem organu samorządu zawodowego oraz zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 16.”. Przepis ten wszedł w życie i obowiązuje od dnia 10 sierpnia 2014 r. na mocy art. 38 ustawy deregulacyjnej.

Zgodnie z art. 14 ust. 4 pr.bud. „Warunkiem zaliczenia praktyki zawodowej jest praca polegająca na bezpośrednim uczestnictwie w pracach projektowych albo na pełnieniu funkcji technicznej na budowie pod kierownictwem osoby posiadającej odpowiednie uprawnienia budowlane, a w przypadku odbywania praktyki za granicą pod kierunkiem osoby posiadającej uprawnienia odpowiednie w danym kraju.”.

Jednakże art. 14 ust. 4a pr.bud., dodany przez art. 1 pkt 4 lit. c ustawy deregulacyjnej, stanowi, że „Praktykę studencką uznaje się za część lub całość praktyki zawodowej, o której mowa w ust. 4, w przypadku gdy odbywała się na studiach w zakresie odpowiadającym programowi kształcenia opracowanemu z udziałem organu samorządu zawodowego oraz w sposób określony w przepisach wydanych na podstawie art. 16, zgodnie z warunkami określonymi w umowie, o której mowa w art. 168b ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym, zawartej między uczelnią a organem samorządu zawodowego.”.

Pkt 2 *petitum* wniosku – art. 16 pkt 3 pr.bud.

Art. 16 pr.bud., zmieniony przez art. 1 pkt 6 ustawy deregulacyjnej, zawiera upoważnienie do wydania rozporządzenia wykonawczego do ustawy. Stanowi on, że „Minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego 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:
 - a) kierunki studiów wyższych 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,
 - 3) ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych
- mając na względzie zapewnienie przejrzystego i sprawnego przeprowadzania czynności związanych z nadawaniem uprawnień budowlanych, a także uznawaniem praktyk zawodowych.”.

Pkt 3 *petitum* wniosku - art. 168b ust. 2 pr.sz.w.

Kwestionowany art. 168 ust. 2 pr.sz.w., dodany do tej ustawy przez art. 15 ustawy deregulacyjnej, ma następujące brzmienie:

„Art. 168b. 1. Uczelnia może prowadzić studia we współpracy z organem nadającym uprawnienie do wykonywania zawodu, organem przeprowadzającym postępowanie egzaminacyjne w ramach uzyskiwania uprawnień do wykonywania zawodu, organem samorządu zawodowego, organizacją gospodarczą lub organem rejestrowym.

2. Sposób prowadzenia i organizację studiów, o których mowa w ust. 1, określa umowa zawarta w formie pisemnej między uczelnią a podmiotem, o którym mowa w ust. 1. Umowa może określać:

- 1) sposób prowadzenia zajęć ze studentami;
- 2) udział podmiotu, o którym mowa w ust. 1, w opracowaniu programu kształcenia;
- 3) efekty kształcenia, z uwzględnieniem wiedzy i umiejętności sprawdzanych w postępowaniu kwalifikacyjnym o nadanie uprawnień do wykonywania zawodu;
- 4) sposób realizacji praktyk i staży.”.

Na podstawie art. 33 ust. 4a ustawy o samorządach zawodowych, w brzmieniu nadanym przez art. 5 pkt 15 ustawy deregulacyjnej, umowy z uczelniami, o których mowa w art. 168b ust. 2 pr.sz.w., zawierać będzie Krajowa Rada PIIB. Do chwili wniesienia niniejszego wniosku żadna umowa nie została zawarta.

Pkt 4 *petitum* wniosku – brak w ustawie deregulacyjnej przepisów przejściowych

Ustawa deregulacyjna zmienia zasady członkostwa we właściwej izbie samorządu zawodowego osób, które posiadają uprawnienia w specjalności architektonicznej do projektowania w ograniczonym zakresie, do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń oraz do kierowania robotami budowlanymi w ograniczonym zakresie, uzyskane po dniu 1 stycznia 1995 r. Osoby te były poprzednio członkami izby inżynierów budownictwa, zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, w brzmieniu obowiązującym do dnia 10 sierpnia 2014 r. Natomiast od dnia 10 sierpnia 2014 r., osoby te,

zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 wspomnianej wyżej ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. (tytuł tej ustawy otrzymał brzmienie „ustawa o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa”, zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy deregulacyjnej) są (powinny być) członkami izby architektów. Ustawa deregulacyjna nie zawiera jednak przepisów przejściowych, które regulowałyby zagadnienia intertemporalne związane ze zmianą przynależności wspomnianych osób do ustawowo właściwej izby samorządu zawodowego, co przy uwzględnieniu wskazanych w pkt III.7. wniosku wzorców konstytucyjnych należy zakwestionować.

Pkt 5 *petitum* wniosku – art. 39 ustawy deregulacyjnej

Art. 39 ustawy deregulacyjnej przewiduje 60-dniowy okres *vacatio legis* w odniesieniu do członkostwa w izbie architektów osób, które posiadają uprawnienia w specjalności architektonicznej do projektowania w ograniczonym zakresie, do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń oraz do kierowania robotami budowlanymi w ograniczonym zakresie, uzyskane po dniu 1 stycznia 1995 r. Dlatego przepis ten w tym właśnie zakresie należało zakwestionować z uwzględnieniem wskazanych w pkt. III.8. wniosku wzorców konstytucyjnych.

III.

Wzorce Kontroli

Pkt 1 *petitum* wniosku - art. 12 ust. 4b i art. 14 ust. 4a pr.bud.

1. Zasada sprawowania przez samorząd zawodowy pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu - art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie wypowiadał się już co swobody regulacyjnej ustawodawcy w zakresie kształtowania zasad i warunków dostępu do zawodów zaufania publicznego, ze względu na wynikającą z art. 17 ust. 1 Konstytucji zasadę sprawowania przez samorząd zawodowy pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Należy tu wskazać w szczególności wyroki w sprawach: o sygn. akt K 6/06 (dotyczący zawodu adwokata), o sygn. akt K 30/06 i K 3/10 (dotyczące zawodu radcy prawnego), o sygn. akt P 21/02 (dotyczący adwokatów i radców prawnych), o sygn. akt K 4/07 i K1/10 (dotyczące zawodu notariusza), o sygn. akt K 14/10 (dotyczący zawodu komornika).

Uwzględniając stanowisko wyrażone przez Trybunał w powołanych wyżej wyrokach, trzeba uznać, że Konstytucja pozostawia ustawodawcy szeroki zakres swobody regulacyjnej w zakresie kształtowania zasad (modelu) dostępu do zawodu oraz egzaminów zawodowych. Art. 17 ust. 1 Konstytucji wyznacza jedynie ogólne ramy konstytucyjne dotyczące dostępu do zawodów zaufania publicznego. Ramy te obejmują ogólny wymóg odpowiedniego przygotowania zawodowego, a także udział i odpowiedni wpływ samorządu zawodowego na egzaminy zawodowe. Przepis ten nie dotyczy natomiast samych reguł składania egzaminu zawodowego. W tej mierze ustawodawca posiada szeroką swobodę

regulacyjną, ponieważ zasady składania egzaminu zawodowego, w tym zakres sprawdzanych umiejętności i metody egzaminowania, jako determinowane interesem publicznym, nie mogą zostać pozostawione wyłącznie wewnętrznym regulacjom danego samorządu. Z jednej strony ustawodawca dysponuje tu zatem znacznym zakresem swobody regulacyjnej, ale z drugiej, granice tej swobody delimituje zawsze konieczny udział samorządu zawodowego w egzaminach zawodowych. Samorząd ten powinien mieć bowiem odpowiedni (adekwatny) do sprawowanej pieczy wpływ na egzamin zawodowy. Nie dotyczy on samych metod i formy egzaminu (np. pisemności, ustności) oraz kryteriów oceny wiedzy i umiejętności kandydatów i w tym zakresie art. 17 ust. 1 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca oceny szczegółowych zasad składania egzaminów zawodowych. Z art. 17 ust. 1 Konstytucji wyprowadzić należy natomiast ogólny wymóg zapewnienia przygotowania zawodowego odpowiedniej jakości, podlegającego weryfikacji w przyjętej przez ustawodawcę procedurze dopuszczenia kandydatów do zawodu.

Innymi słowy, art. 17 ust. 1 Konstytucji jest, zgodnie z orzecznictwem TK, właściwym wzorcem kontroli w zakresie oceny udziału samorządu zawodowego w określaniu zasad organizacji i przebiegu egzaminu zawodowego.

Kwestionowane przepisy art. 12 ust. 4b i 14 ust. 4a pr.bud., w przytoczonym wyżej brzmieniu, wprowadziły istotne odstępstwo od obowiązujących dotychczas zasad nadawania przez samorząd zawodowy uprawnień budowlanych jedynie takim osobom, które z wynikiem pozytywnym złożyły egzamin zawodowy oraz odbyły wymagane ustawą praktyki zawodowe. Ustawowe zwolnienie z egzaminu zawodowego absolwentów szkół wyższych, z którymi organ samorządu zawodowego zawarł umowę, o której mowa w art. 168b ust. 2 pr.sz.w., oraz uznawanie praktyk studenckich odbytych przez tych absolwentów za całość lub część wymaganej praktyki zawodowej, narusza, zadaniem wnioskodawcy, wyrażoną w art. 17 ust. 1 Konstytucji zasadę sprawowania przez samorząd zawodowy pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu.

Przytoczone w części II. wniosku literalnie brzmienie art. 12 ust. 4b pr.bud jest na tyle nieprecyzyjne i niejasne, że wnioskodawca powziął zasadniczą wątpliwość, czy przepis ten przewiduje całkowite zwolnienie z egzaminu zawodowego, czy też ma ono jedynie charakter zakresowy (zwolnienie „(...) w zakresie odpowiadającym programowi kształcenia opracowanemu z udziałem organu samorządu zawodowego oraz zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 16...). Innymi słowy wnioskodawca nie wie, czy powinien zwolnić absolwentów z egzaminu zawodowego w całości, czy też tylko w określonym zakresie. Nawet gdyby za prawidłową uznać tą drugą z możliwych interpretację, to przy tak sformułowanych ustawowych przesłankach (warunkach) zwolnienia z egzaminu zawodowego, nie można także wykluczyć nawet całkowitego zwolnienia z takiego egzaminu (zwolnienie w pełnym zakresie), a mianowicie jeżeli program kształcenia w pełni odpowiada zakresowi egzaminu. *Lege non distinguente* zwolnienie z egzaminu obejmuje tak jego część pisemną, przeprowadzaną w formie testu, jak i ustną (*vide* art. 12 ust. 4a pr.bud.).

Zgodnie z art. 12 ust. 3a pr.bud., prowadzone przez właściwą izbę samorządu zawodowego postępowanie kwalifikacyjne składa się z dwóch etapów:

1) kwalifikowania wykształcenia i praktyki zawodowej jako odpowiednie lub pokrewne dla danej specjalności uprawnień budowlanych, zwanego dalej "kwalifikowaniem";

2) egzaminu ze znajomości procesu budowlanego oraz umiejętności praktycznego zastosowania wiedzy technicznej.

Przewidziane w art. 12 ust. 4b pr.bud. zwolnienie absolwenta z egzaminu zawodowego oznacza zatem, że drugi etap wspomnianego postępowania kwalifikacyjnego zostaje istotnie ograniczony albo nawet całkowicie wyłączony. Z kolei w etapie pierwszym, nastąpi nie tyle kwalifikowanie wykształcenia jako odpowiednie lub pokrewne dla danej specjalności uprawnień budowlanych, ile stwierdzenie, że kandydat jest absolwentem jednej z uczelni, o których mowa w art. 168b pr.sz.k.w., na podstawie dołączonego do wniosku o nadanie uprawnień budowlanych zaświadczenia z uczelni potwierdzającego, że ukończone studia były prowadzone w oparciu o umowę zawartą z izbą, zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia wykonawczego wydanego na podstawie art. 16 pr.bud. (rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, Dz. U. z 2014 r. poz. 1278, dalej jako „rozporządzenie wykonawcze”). Tym samym zaskarżony przepis upraszcza i ogranicza postępowanie kwalifikacyjne wobec określonej grupy (kategorii) absolwentów, wprowadzając swoisty „automatyzm” w kwalifikowaniu ich wykształcenia oraz w zwalnianiu z egzaminu w postępowaniu o nadanie im uprawnień budowlanych.

Podobne konsekwencje pociąga za sobą uznanie praktyki studenckiej za praktykę zawodową lub jej część, na podstawie art. 14 ust. 4a pr.bud. Zamiast pełnego kwalifikowania odbytej praktyki zawodowej we wspomnianym pierwszym etapie postępowania, zostaje ona uznana za część, albo nawet całość wymaganej praktyki zawodowej w przypadku, gdy o nadanie uprawnień budowlanych ubiega się absolwent studiów wyższych prowadzonych przez uczelnię na podstawie umowy, o której mowa w art. 168b pr.sz.w. i który odbył w ich trakcie praktykę studencką zgodnie z warunkami określonymi w tej umowie oraz w sposób określony w przepisach wydanych na podstawie art. 16 pr.bud. Rozporządzenie wykonawcze nie zawiera natomiast żadnych przepisów odnoszących się wyłącznie do praktyk odbywanych na studiach prowadzonych przez uczelnie, które zawarły z samorządami umowy, o których mowa w art. 168b ust. 2 pr.sz.w.

W konsekwencji powyższego, we wskazanych przypadkach postępowanie kwalifikacyjne zostanie (może zostać) znacznie zredukowane. Samorząd zawodowy w tak ograniczonym postępowaniu kwalifikacyjnym ma znacznie ograniczone realne możliwości zbadania nie tylko znajomości procesu budowlanego, ale przede wszystkim umiejętności praktycznego zastosowania wiedzy technicznej kandydata do zawodu. Innymi słowy, nakazane przez ustawę czynności podejmowane w postępowaniu kwalifikacyjnym wobec absolwentów uczelni, o których mowa w art. 168b pr.sz.k.w, nie są w pełni adekwatne do istoty tego postępowania i pozbawiają samorząd inżynierów budownictwa możliwości pełnej i efektywnej weryfikacji ich wiedzy i umiejętności zawodowych przed nadaniem im uprawnień budowlanych.

W związku z powyższym należy wyrazić poważną obawę, czy zawodowe, a nie jedynie teoretyczne przygotowanie absolwentów, będzie odpowiednie i wystarczające do wykonywania zawodu, zwłaszcza że to sama uczelnia, tj. jej pracownicy (głównie nauczyciele akademicki), w toku studiów samodzielnie, bez udziału przedstawicieli samorządu zawodowego, weryfikować będą ich wiedzę i umiejętności zawodowe. Samorząd inżynierów budownictwa, zależnie od przyjętej ostatecznie w tym zakresie

wykładni art. 12 ust. 4b pr.bud., będzie przeprowadzał w odniesieniu do wspomnianej grupy absolwentów jedynie zakresowo ograniczone egzaminy albo w ogóle nie będzie ich przeprowadzał. Pozbawia to postępowanie kwalifikacyjne o nadanie uprawnień budowlanych jego podstawowego waloru, tj. postępowania, w którym następuje realna weryfikacja rzeczywistych, a nie tylko formalnych kwalifikacji kandydatów do zawodu. Samorząd inżynierów budownictwa pozbawia natomiast podstawowego instrumentu tej weryfikacji, tj. egzaminu zawodowego. Egzamin zawodowy, w tym jego zakres przedmiotowy oraz odpowiednio wysoki poziom stawianych w tym zakresie wymagań, powinien natomiast zależeć od samorządu inżynierów budownictwa w stopniu odpowiadającym konstytucyjnie zagwarantowanej jego pieczy nad wykonywaniem zawodu inżyniera budowlanego.

Z punktu widzenia konstytucyjnie gwarantowanej pieczy samorządu zawodowego, obejmującej także jego wpływ na dopuszczanie do zawodu nowych członków, obligatoryjne (a nie np. jedynie fakultatywne) zwolnienie pewnej tylko grupy absolwentów z egzaminu zawodowego, można zatem uznać za rozwiązanie zbyt daleko idące. Należy zwrócić uwagę, że TK dostrzegł naruszenie art. 17 ust. 1 Konstytucji tam, gdzie samorząd zawodowy pozbawiony był istotnego udziału w określeniu zakresu przedmiotowego egzaminu (zestaw pytań i tematów egzaminacyjnych), co uniemożliwiało temu samorządowi sprawowanie pieczy nad weryfikacją przygotowania zawodowego do wykonywania zawodu (sprawy o sygn. K 6/06, K 30/06, K 4/07).

Analogicznie można ocenić brak wpływu samorządu inżynierów budowlanych na egzaminy przeprowadzane przez uczelnie w czasie studiów, których ukończenie skutkuje zwolnieniem absolwentów z egzaminu zawodowego. Dostrzec należy tu także pewną niekonsekwencję ustawodawcy, który nakazując samorządowi inżynierów budowlanych przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego o nadanie uprawnień budowlanych, nie przewidział w samej ustawie odpowiedniego mechanizmu gwarantującego koherencję profilu przygotowania zawodowego absolwentów, których z mocy ustawy zwalnia się z egzaminu zawodowego, z wymaganiami stawianymi innym osobom ubiegającym się o nadanie uprawnień budowlanych. Jeżeli bowiem zakres przedmiotowy konkretnych egzaminów w czasie studiów (np. ilość i szczegółowość pytań, poziom wymagany, aby uznać udzielone odpowiedzi za wystarczające do zaliczenia egzaminu, i inne elementy), zależy w istocie od przyjętej w tym zakresie praktyki egzaminowania na danej uczelni (jej nauczycieli akademickich) to brak ustawowych rozwiązań gwarantujących równoważność egzaminów w toku studiów, z egzaminem zawodowym oznacza, że samorząd zawodowy inżynierów budownictwa utracił, co najmniej w istotnym zakresie, wpływ na nadawanie uprawnień budowlanych, a tym samym na należyte sprawowanie pieczy, o której mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Art. 17 ust. 1 Konstytucji uprawnia samorzady zawodowe do reprezentowania osób wykonujących zawód zaufania publicznego oraz do sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Oznacza to, że ustawodawca, kreując zawód zaufania publicznego, obowiązany jest ustanowić takie regulacje, które umożliwią i zapewnią sprawowanie przez samorząd powierzonej mu konstytucyjnie pieczy nad wykonywaniem zawodu w sposób należyty. Z tego punktu widzenia zawarte w art. 12 ust. 4d swoiste „odesłanie” do umów samorządu z uczelniami (pozostawienie regulacji umowom), nie daje dostatecznych gwarancji należytego

wykonywania tej pieczy. Brak jest bowiem ustawowych gwarancji właściwego ukształtowania zakresu przedmiotowego oraz poziomu wymagań egzaminów zdawanych w toku studiów, których ukończenie zwalnia z egzaminu zawodowego. Gwarancje takie powinny bowiem wynikać z przepisów ustawy, a nie treści umów w zasadzie swobodnie kształtowanych przez strony tej umowy (o czym szerzej niżej w pkt III.3.).

Powierzenie samorządom zawodowym pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów wymaga, aby ustawodawca kształtując kompetencje samorządu zawodowego inżynierów budownictwa w zakresie weryfikacji kandydatów do zawodu, zachował „istotę” pieczy sprawowanej przez ten samorząd, co może i powinno być odniesione nie tylko do jej strony przedmiotowej, ale i podmiotowego zakresu pieczy. Dlatego nawet gdyby ustawodawca zawarł wprost w ustawie stosowne przepisy odnoszące się do egzaminów składanych w czasie studiów na uczelniach, o których mowa w art. 168b pr.sz.w., i zapewnił także w tych przepisach realny wpływ samorządu zawodowego inżynierów budownictwa na te egzaminy, to jest wysoce wątpliwe, czy z punktu widzenia art. 17 ust 1 Konstytucji, dopuszczalne jest wyposażanie samorządu zawodowego w tego rodzaju kompetencje. W świetle powołanego wcześniej orzecznictwa TK, sprawowana przez samorząd zawodowy piecza, o której mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji, odnosi się bowiem w zasadzie do „wykonywania zawodu”, a zatem nie obejmuje studentów, tj. osób, które nie ubiegają się jeszcze o nadania uprawnień budowlanych i co do których nie wiadomo nawet, czy w ogóle kiedykolwiek będą się o nie ubiegać. Innymi słowy, samorząd zawodowy inżynierów budownictwa sprawuje pieczę w zasadzie tylko nad osobami wykonującymi zawód wymagający posiadania stosownych uprawnień budowlanych. W ograniczonym jedynie zakresie piecza ta może odnosić się także do osób ubiegających się o nadanie tych uprawnień, ale nie studentów, tj. osób, które jedynie potencjalnie mogłyby uzyskać członkostwo w izbie inżynierów budownictwa. Dlatego przyznawanie samorządom zawodowym uprawnień do określania w umowach z uczelniami zagadnień związanych z warunkami odbycia studiów może być uznane za wykraczające poza istotę i podmiotowy zakres pieczy, o której mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Wpływ samorządu na przygotowanie zawodowe kandydatów do zawodu nie jest i nie może być przewidziany w ustawie ze względu na własne, partykularne interesy samorządu, ale w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. W wyroku w sprawie o sygn. akt K 1/10 Trybunał stwierdził, że każde działanie samorządu zawodowego w zakresie „sprawowania pieczy” podlega konstytucyjnie ukierunkowanej ocenie, dokonywanej z punktu widzenia interesu publicznego i nakierowania na jego ochronę. Określenie działań w tej sferze i unormowanie kompetencji służących jej urzeczywistnieniu winno być ujęte w sposób pozwalający na ich ocenę z punktu widzenia interesu publicznego. Inne ujęcie, w tym brak sprecyzowania kryteriów w samej ustawie i tym samym dopuszczenie dowolności w tym zakresie, nie odpowiada rygorom określonym w art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Od ustawodawcy wprowadzającego omawiane uregulowanie należałoby oczekiwać, że w drodze odpowiedniej regulacji ustawowej zapewni, aby studia, których ukończenie zwalnia z egzaminu zawodowego, zapewniały nie tylko teoretyczne, ale przede wszystkim zawodowe przygotowanie absolwentów. Egzaminy zdawane w toku studiów i/lub je kończące powinny zatem uzyskać charakter zawodowy, tj. weryfikować znajomość procesu budowlanego oraz umiejętność prawidłowego zastosowania wiedzy technicznej. Tylko wówczas ukończenie takich studiów byłoby, przynajmniej w pewnym zakresie,

odpowiednikiem egzaminu zawodowego przeprowadzanego w postępowaniu o nadanie uprawnień budowlanych. Odnośne przepisy pr.bud., rozporządzenia wykonawczego, ani też ustawowa regulacja treści umów samorządu zawodowego z uczelniami (art. 168b ust. 2 pr.sz.w.) takich wymagań jednak nie przewidują. Trudno w związku z tym zasadnie oczekiwać, że w braku tak sformułowanych warunków co do treści wspomnianych umów w przepisach ustawy, samorząd zawodowy i uczelnie uczynią to prawidłowo niejako samoistnie (z inicjatywy własnej). Nie powinno zatem ulegać wątpliwości, że dyplom ukończenia uczelni nie będzie stanowił odpowiednika egzaminu zawodowego, z odbycia którego zwalnia (nie będzie równoważny egzaminowi zawodowemu). Rodzi to obawę uzyskania uprawnień budowlanych przez osoby, których wiedza i umiejętności zawodowe nie będą spełniać poziomu wymaganego i oczekiwanego od przedstawicieli zawodu zaufania publicznego. Dlatego i z tego punktu widzenia niedopuszczalne jest pozostawienie omawianej kwestii, jak to czyni art. 12 ust. 4d pr.bud., do uregulowania w umowach samorządu z uczelniami, skoro brak jest ustawowych gwarancji, że samorząd realizować będzie przekazane mu uprawnienia w interesie publicznym, a nie głównie lub wyłącznie środowiskowym (korporacyjnym). To samo dotyczy drugiej strony zawieranych umów, tj. uczelni.

Zawody zaufania publicznego wymagają natomiast szczególnej ochrony odbiorców świadczonych w ich ramach usług. Z tego powodu prowadzona w ramach wskazanego wyżej postępowania kwalifikacyjnego weryfikacja przygotowania do zawodu powinna być zawsze prowadzona w taki sposób i w takim zakresie, które stanowić będą gwarancję dopuszczenia do zawodu wyłącznie osób, które spełniają odpowiednio wysokie wymogi profesjonalne. Przyjęte przez ustawodawcę i kwestionowane w niniejszym wniosku rozwiązania takich gwarancji nie zapewniają. Przeciwnie, istnieje poważne niebezpieczeństwo uzyskania uprawnień budowlanych przez osoby nienależycie przygotowane do wykonywania zawodu, co oznaczać także będzie obciążenie usług świadczonych przez te osoby nadmiernym ryzykiem, z oczywistą szkodą dla ich odbiorców oraz samorządu inżynierów budownictwa (jego wizerunku).

Warto zwrócić uwagę, że postulat uczynienia studiów (zakładając, że jest to osiągalne), równoważnymi egzaminom zawodowym, w określonym zakresie realizują zawarte w ustawie deregulacyjnej przepisy nowelizujące ustawy o innych samorządach zawodowych aniżeli samorząd inżynierów budownictwa. Przykładowo, zgodnie z dodanymi przepisami art. 22 ust. 13a ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 41, poz. 213, z późn. zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 3 pkt 7 ustawy deregulacyjnej, "Komisja Egzaminacyjna może zawierać z uczelniami, których jednostki organizacyjne są uprawnione do nadawania stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk ekonomicznych lub nauk prawnych, umowy, o których mowa w art. 168b ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, z późn. zm.), określające realizowany przez uczelnię program kształcenia obejmujący zakres wiedzy i umiejętności wymaganych w części pisemnej egzaminu na doradcę podatkowego. Do podpisania umowy w imieniu Komisji Egzaminacyjnej uprawniony jest jej Przewodniczący." W ten sposób program studiów odpowiadać będzie zakresowi wiedzy i umiejętności wymaganych w części pisemnej egzaminu na doradcę podatkowego, z której to części absolwent zostanie zwolniony.

Analogicznie jak powyżej, ocenić należy także uregulowanie umożliwiające uznanie praktyki studenckiej w całości lub w części za wymaganą praktykę zawodową. Warto odnotować, że przepisy pr.bud., aktu wykonawczego wydanego na podstawie art. 16 tej ustawy, ani art. 168b ust. 2 pr.sz.w. lub inne przepisy tej ustawy, nie przewidują nawet obowiązku prowadzenia takich praktyk przez uczelnie, które zawarły umowę z samorządem zawodowym. Według posiadanych przez wnioskodawcę informacji, jak dotychczas uczelnie nie organizują wspomnianych praktyk zawodowych i nie są także znane przypadki, aby którakolwiek uczelnia prowadziła działalność inwestycyjną w celu jej wykorzystania do praktycznego przygotowania absolwentów do wykonywania zawodu. Należy zatem przyjąć, że tak sama koncepcja uznawania praktyk studenckich za zawodowe, jak i jej realizacja przewidziana w sposób określony w zaskarżonym art. 14 ust 2a pr.bud., są wadliwe i nie zapewniają samorządowi budowlanemu istotnego wpływu na ich przebieg. Tym samym, w znaczącym stopniu utrudniona jest realizacja przez samorząd inżynierów budownictwa obowiązku pieczy zawodowej ustanowionej w art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Nie ulega wątpliwości, że praktyka, kwalifikowana w postępowaniu o nadanie uprawnień budowlanych jako odpowiednia lub pokrewna dla danej specjalności uprawnień budowlanych, w rozumieniu art. 14 ust. 3a pr.bud., powinna mieć charakter praktyki *stricte* zawodowej, co wynika wyraźnie art. 14 ust. 4 pr.bud., który stanowi, że „Warunkiem zaliczenia praktyki zawodowej jest praca polegająca na bezpośrednim uczestnictwie w pracach projektowych albo na pełnieniu funkcji technicznej na budowie pod kierownictwem osoby posiadającej odpowiednie uprawnienia budowlane, a w przypadku odbywania praktyki za granicą pod kierunkiem osoby posiadającej uprawnienia odpowiednie w danym kraju.”

Nawet jeżeli przyjąć, że stosowna umowa samorządu z uczelnią, zostanie tak skonstruowana, aby zapewnić, w możliwym do osiągnięcia zakresie, wspomnianą już wyżej ekwiwalentność dyplomu ukończenia uczelni i egzaminu zawodowego oraz odbycie przez studenta praktyki studenckiej o realnie zawodowym charakterze, to zgodnie z art. 168b ust. 2 pr.sz.w., samorząd zawodowy mógłby mieć tu jedynie wpływ na ustalenie wymagań co do programu studiów, efektów kształcenia i innych wskazanych tamże elementów organizacji i przebiegu studiów, ale już nie na rzeczywisty (faktyczny) ich przebieg, w tym zdawane w toku studiów egzaminy (rzeczywiste, a nie tylko zakładane w umowie wymagania egzaminacyjne, w tym ich zakres merytoryczny). To samo odnieść można do przebiegu praktyk studenckich. Tym samym samorząd zawodowy, w dużej mierze pozornie, tj. li tylko formalnie, realizować będzie przysługujące mu kompetencje w zakresie nadawania uprawnień budowlanych. Natomiast materialnie, tj. nie weryfikując w pełnym zakresie znajomości procesu budowlanego oraz umiejętności praktycznego zastosowania wiedzy technicznej absolwentów, jak również nie mając znaczącego wpływu na tok praktyk studentów, został w istotnym zakresie tych kompetencji (uprawnień) pozbawiony, a co najmniej nadmiernie w tym zakresie ograniczony. Innymi słowy, art. 12 ust. 4b i art. 14 ust. 4a pr.bud. pozbawiły samorząd inżynierów budownictwa możliwości prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego w zakresie i w trybie, które nie tylko formalnie, ale i merytorycznie pozwalają zweryfikować wiedzę i umiejętności zawodowe kandydatów do zawodu, adekwatnie do istoty postępowania kwalifikacyjnego do nadania uprawnień budowlanych. W rezultacie przepisy te uniemożliwiają temu samorządowi wywiązywanie się w

znaczącym zakresie z konstytucyjnej powinności właściwego (pełnego) sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu, o której mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Samorządy zawodowe, zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji, reprezentują osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawują pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Piecza zawodowa samorządów nie rozciąga się zatem na studentów, tj. osoby, które nawet jeszcze nie ubiegają się o nadanie uprawnień budowlanych i być może nigdy tego nie uczynią. Już ze względu na istotę pieczy, o której mowa w art. 17 ust. 1 i jej przedmiotowy oraz podmiotowy zakres, samorządy zawodowe oraz uczelnie wyższe nie powinny zatem być wyposażane w kompetencję do określania w umowach sposobu prowadzenia i organizacji studiów, w tym związanych z tym kwestii bardziej szczegółowo wymienionych w art. 168b ust. 2 pr.sz.w., ze skutkiem w postaci zwolnienia absolwenta (w postępowaniu kwalifikacyjnym o nadanie uprawnień budowlanych) z wymaganego egzaminu zawodowego oraz zaliczenia odbytej w toku studiów praktyki jako zawodowej.

Dodać należy, że przepisy te *prima facie* nie jawią się jako ograniczenie, czy pozbawienie samorządu zawodowego realnej kontroli w zakresie nadawania uprawnień budowlanych. W każdym przypadku przeprowadza się bowiem postępowanie kwalifikacyjne, które jednak, jak wyżej wykazano, w odniesieniu do absolwentów uczelni, z którymi samorząd zawodowy zawarł umowy, o których mowa w art. 168b ust. 2 pr.sz.w., zostało istotnie zredukowane i stało się nieadekwatne do istoty tego postępowania. Same zaś umowy z uczelniami mogą ostatecznie okazać się dla samorządu inżynierów budownictwa swoistą „pułapką” – umowa ważnie zawarta będzie bowiem wiązać samorząd obligując go do zwolnienia z egzaminu oraz uznania praktyki studenckich za zawodową nawet wówczas, jeżeli samorząd poweźmie istotne wątpliwości co do ich prawidłowej realizacji przez uczelnię. Nastąpi to ze szkodą tak dla poziomu wiedzy i umiejętności absolwentów, jak i samego samorządu, którego członkami zostaną absolwenci korzystający, mimo istniejących wątpliwości co do pełnej i prawidłowej realizacji zawartych z uczelniami umów, z „przywileju” zawsze obligatoryjnego zwolnienia z egzaminu zawodowego oraz z uznania odbytej praktyki studenckiej za praktykę zawodową. Z tego punktu widzenia ustawowe zwolnienie z egzaminu zawodowego, może zostać z jednej strony odczytane jako swoiste „przekazanie” przez ustawodawcę samorządowi zawodowemu (oraz uczelniom) kompetencji do określania w zawartych przez te podmioty umowach warunków nabywania uprawnień budowlanych, ale z drugiej strony, jako nałożenie (przerzucenie), głównie na właściwe organy samorządu inżynierów budownictwa, ciężaru podejmowanych w tym zakresie decyzji i ponoszenia związanej z nimi odpowiedzialności samorządu za swoich członków wobec całego społeczeństwa, jako odbiorcy usług świadczonych przez osoby z uprawnieniami budowlanymi. Korzystanie z tych usług jest bowiem faktycznie powszechne, przede wszystkim ze względu na rudymtarny (czy nawet egzystencjalny) charakter potrzeb mieszkaniowych zaspokajanych w budynkach mieszkalnych, które -co do zasady- nie mogą powstać bez udziału osób posiadających stosowne uprawnienia budowlane. Niezbędne jest tu zatem zawsze zaufanie do osób posiadających uprawnienia budowlane, tj. przekonanie, że osoby legitymujące się formalnie uprawnieniami budowlanymi, posiadają także właściwe i rzeczywiste umiejętności zawodowe.

Zagrożeniem dla realizacji przez samorząd inżynierów budownictwa pieczy, o której mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji, jest nie tylko zwolnienie z egzaminu zawodowego absolwentów uczelni, o których mowa w art. 168b pr.sz.w. Ustawodawca nie przewidział tu bowiem żadnego ograniczenia terminem, tj. okresu liczonego od ukończenia studiów, po upływie którego wiedza i umiejętności zawodowe absolwenta ubiegającego się o nadanie mu uprawnień budowlanych, powinny, wobec ich dezaktualizacji, podlegać jednak weryfikacji przez przystąpienie do egzaminu zawodowego. W rezultacie wspomniana grupa absolwentów zostanie obligatoryjnie zwolniona z egzaminu zawodowego nawet po upływie wielu lat od ukończenia studiów, co stwarza realne niebezpieczeństwo nienależytego wykonywania przez nich zawodu, a tym samym pozostaje w sprzeczności z istotą pieczy, o której mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Okoliczność ta wymaga podkreślenia, jako że pozytywny wynik części pisemnej egzaminu zawodowego tych absolwentów, których ustawowe zwolnienie z tego egzaminu nie obejmuje, jest zgodnie z art. 12 ust. 4i pr. bud. ważny tylko przez okres 3 lat od dnia jego uzyskania. Brak ustawowych podstaw do weryfikacji aktualnego poziomu wiedzy i umiejętności zawodowych osób legitymujących się dyplomem uzyskanym wiele (nawet kilkanaście czy kilkadziesiąt) lat wcześniej, rodzi daleko idące wątpliwości co do poprawności takiego uregulowania z punktu widzenia obowiązku należytego sprawowania przez samorząd inżynierów budownictwa pieczy zawodowej zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca nie przewidział bowiem w takich sytuacjach żadnego instrumentu weryfikacji aktualnych umiejętności zawodowych absolwentów, pomimo rosnącego z upływem lat od ukończenia studiów ryzyka jej utraty i/lub dezaktualizacji. Tym samym ustawowe gwarancje dopuszczania do zawodu osób nie tylko formalnie, ale i materialnie legitymujących się stosowną wiedzą profesjonalną, której wymagać należy od zawodów zaufania publicznego, zostały w istotny sposób zredukowane (osłabione) ze szkodą dla odbiorców usług budowlanych wymagających posiadania właściwych uprawnień budowlanych. Z takiego uregulowania wynika także zróżnicowaniu osób ubiegających się o nadanie uprawnień budowlanych z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równego dostępu do zawodu (o czym niżej).

W związku z powyższym warto także zwrócić uwagę, że ograniczone pod względem czasowym zwolnienie z egzaminu absolwenta uczelni, które zawarły stosowne umowy ze szkołami wyższymi, ustawa deregulacyjna przewidziała natomiast prawidłowo w odniesieniu do innych zawodów niż zawód inżyniera budowlanego. Tak np. zgodnie z art. 24 ust. 5 i 6 powołanej już wyżej ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (w brzmieniu nadanym przez art. 3 pkt 8 ustawy deregulacyjnej) w razie zwolnienia z części pisemnej egzaminu, kandydat (absolwent) może przystępować do części ustnej egzaminu lub powtarzać tę część egzaminu w okresie roku od dnia złożenia wniosku o dopuszczenie do części ustnej egzaminu po raz pierwszy, nie później jednak niż w okresie 2 lat od ukończenia studiów. Jest więc oczywiste, że ustawodawca, inaczej niż ma to miejsce w odniesieniu do nadawania uprawnień budowlanych, zasadnie przewidział maksymalny okres liczony od ukończenia studiów, po upływie którego nie jest już możliwe zwolnienie absolwenta z egzaminu zawodowego.

Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że zaskarżone przepisy art. 12 ust. 4b i art. 14 ust. 4a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane są niezgodne z art. 17 ust. 1

Konstytucji naruszając wyrażoną w tym przepisie zasadę sprawowania przez samorząd zawodowy pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu.

2. Zasada równego dostępu do zawodu – art. 32, art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji

Zasada równości (art. 32 Konstytucji) oznacza, że wszyscy powinni być traktowani równo, tj. według równej miary. Z kolei zasada równego dostępu do zawodu (art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji) oznacza, że reguły i kryteria dostępu do zawodu powinny być w odniesieniu do wszystkich kandydatów do danego zawodu -co do zasady- równe. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego (wyrażonym w sprawie do sygn. akt P 21/02) art. 17 ust. 1 Konstytucji nie upoważnia samorządu zawodowego do ingerowania w sferę wolności wyboru zawodu. Nawet gdy ze względu na cele, dla realizacji których zostały one utworzone, przyznawane są im w tym zakresie, tj. ograniczania wolności wykonywania zawodu, pewne kompetencje, to wyłącznie w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Natomiast zawsze ograniczenia te muszą zostać określone w przepisach ustawy.

Odnosząc powyższe do uprawnień budowlanych można zatem przyjąć, że od wszystkich osób ubiegających się o ich nadanie należy wymagać m.in. odpowiedniego wykształcenia, na tym samym poziomie, oraz tej samej praktyki zawodowej, względnie zbliżonej i porównywalnej, tak co do jej charakteru, jak i wymiaru czasowego. Chodzi zatem o wykształcenie i praktykę odpowiednie lub pokrewne dla danej specjalności uprawnień budowlanych (art. 12 ust. 3a pkt 1 i art. 14 ust. 1 pr.bud). Innymi słowy, przepisy regulujące nadawanie uprawnień budowlanych powinny określać równe, a przynajmniej równoważne (ekwiwalentne) pod względem wykształcenia i praktyki zawodowej traktowanie osób aspirujących do wykonywania zawodu. Kwestionowane w niniejszym wniosku przepisy różnicują natomiast osoby ubiegające się o nadanie uprawnień budowlanych zależnie od tego, czy są one absolwentami uczelni, z którymi samorząd zawarł umowy, o których mowa w art. 168b ust. 2 pr.sz.w., czy też nie, nawet jeśli ukończyły one te same lub pokrewne kierunki studiów o zbliżonych wymaganiach programowych, efektach kształcenia, *etc.*

Pierwsza grupa (kategoria) absolwentów uzyska bowiem zgodnie z ustawą zwolnienie z egzaminu zawodowego, i to w istocie przy braku precyzyjnego określenia w samej ustawie wymagań, jakie studia te i ich przebieg powinny spełniać. Prowadzi to wyraźnie do swoistego uprzywilejowania tej grupy absolwentów w zakresie uzyskania uprawnień budowlanych względem pozostałych.

Powyższe zróżnicowanie następuje nie ze względu na program, efekty kształcenia i inne elementy związane z organizacją i przebiegiem samych studiów (mogą być one dalece zbieżne albo takie same), a zatem kryteria, które są niewątpliwie relewantne, ale zależnie od zawarcia lub nie przez uczelnię stosownej umowy z samorządem. Kryterium zawarcia umowy, samo przez się, jak i przy uwzględnieniu, że ustawodawca nie określił nawet obligatoryjnych elementów jej treści (*vide* w tej kwestii pkt III.4. wniosku), trudno jest uznać za prawnie relewantne. W konsekwencji to zróżnicowanie absolwentów tych samych lub

zbliżonych kierunków studiów (wagi i znaczenia ich dyplomów ukończenia studiów) narusza konstytucyjne zasady równości (art. 32) oraz równego dostępu do zawodu (art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Zwrócić należy także uwagę na dalsze różnice w traktowaniu tych dwóch grup absolwentów. Pozytywny wynik części pisemnej egzaminu zawodowego, złożonego przez absolwenta należącego do drugiej grupy, tj. tej która nie jest objęta ustawowym zwolnieniem z egzaminu, jest zgodnie z art. 12 ust. 4i pr. bud. ważny tylko przez okres 3 lat od dnia jego uzyskania. Ustawa nie przewiduje natomiast żadnej cezury czasowej w odniesieniu do pierwszej grupy absolwentów, w związku z czym mogą oni ubiegać się o nadanie uprawnień budowlanych i być zwolnionymi z egzaminu zawodowego nawet po upływie wielu lat od ukończenia studiów. Różnicuje to absolwentów i ich dostęp do zawodu także i w tym zakresie. Uregulowanie to jest więc nie tylko wadliwe merytorycznie, jako oparte na oczywiście kontrfaktycznym założeniu niezmienności w czasie standardów przyjmowanych w rozmaitych i licznych elementach procesu budowlanego, czemu przeczy widoczny, stały i nieuchronny postęp wiedzy, techniki i technologii budowlanych. Jest także wadliwe formalnie, jako różnicujące w tym zakresie dwie wspomniane kategorie absolwentów szkół wyższych przy braku merytorycznych i prawnie relewantnych kryteriów takiego zróżnicowania. Wiedza zawodowa absolwentów drugiej kategorii, wymaga bowiem, jak wyżej wskazano, nie tylko zawsze potwierdzenia jej pisemnym egzaminem (w pełnym zakresie), ale i jej ponownej weryfikacji w ten sam sposób po upływie trzech lat. Natomiast wiedza absolwentów pierwszej z wyróżnionych kategorii, stwierdzona jedynie dyplomem ukończenia studiów, już nigdy takiej weryfikacji w postępowaniu o nadanie uprawnień budowlanych nie podlega. Skutki te określone zostały jednoznacznie i w sposób kategoriyczny w art. 14 ust. 4a pr. bud. zwrotem „praktykę studencką uznaje się za część lub całość praktyki zawodowej”. Oznacza to, że ich nastąpienie nie jest w istocie uzależnione od decyzji samorządu zawodowego, lecz wymaga jedynie przedłożenia przez absolwenta zaświadczenia z uczelni potwierdzającego, że ukończone studia były prowadzone w oparciu o umowę zawartą z izbą (§ 5 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia wykonawczego) oraz oświadczenia potwierdzające odbycie praktyki zawodowej, według wzoru zawartego w załączniku nr 1 do rozporządzenia wykonawczego (§ 3 ust. 7 pkt 1 rozporządzenia wykonawczego).

Powyższe uzasadnia zarzut niezgodności art. 12 ust. 4d i 14 ust. 4a pr. bud. z art. 32 i art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Zasada wyłączności ustawy w zakresie ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw – art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 87 ust. 1 Konstytucji

Art. 65 ust. 1 Konstytucji gwarantuje każdemu wolność wyboru zawodu. Nie wyklucza to jednak wprowadzenia, w drodze ustawy, wymagań (przesłanek), których spełnienie warunkuje uzyskanie uprawnień budowlanych. Kwestia ta nie ma bowiem charakteru wewnątrz korporacyjnego, w związku z czym określenie zasad, warunków i trybu nadawania uprawnień budowlanych nie może zostać pozostawione samorządom zawodowym (art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji), a tym bardziej innym jeszcze podmiotom,

np. szkołom wyższym. Nie wyklucza to oczywiście wykonywania przez organy samorządu inżynierów budownictwa określonych zadań i czynności w postępowaniu kwalifikacyjnym o nadanie uprawnień budowlanych, które ustawodawca samorządowi temu powierzył zgodnie z konstytucyjną zasadą sprawowania przezeń pieczy nad wykonywaniem zawodu (art. 17 ust. 1 Konstytucji).

Swoboda ustawodawcy w omawianym zakresie nie jest jednak nieograniczona. W odniesieniu do uprawnień budowlanych trzeba przyjąć, że decyzje ustawodawcy co do wymaganych od kandydatów kwalifikacji (umiejętności) zawodowych oraz ich sprawdzenia (weryfikacji) przed nadaniem owych uprawnień, powinny być podejmowane przy uwzględnieniu oczekiwanego i wymaganego od przedstawicieli zawodów zaufania publicznego profesjonalizmu (poziom, jakość i wiarygodność). Innymi słowy, uregulowanie zasad, warunków i trybu nadawania uprawnień budowlanych należy wyłącznie do ustawodawcy (materia ustawowa), który nie może tego przekazać do uregulowania w akcie wykonawczym do ustawy (rozporządzenie wykonawcze), wydanym na podstawie art. 16 pr.bud. (o czym niżej w pkt III.5. wniosku). Tym bardziej nie może tego przekazać (pozostawić) do uregulowania w umowie zawieranej przez samorząd zawodowy z uczelnią wyższą, o której mowa w art. 168b ust. 1 pr.sz.w.

Bezpośrednim skutkiem zawarcia wspomnianych wyżej umów jest, jak już wyżej podniesiono (w pkt. III.1. wniosku), zwolnienie absolwenta w postępowaniu kwalifikacyjnym o nadanie uprawnień budowlanych z wymaganego egzaminu zawodowego oraz uznanie odbytej w toku studiów praktyki jako zawodowej. Skutki te zostały jednoznacznie i w sposób kategoriowy określone w art. 14 ust. 4a pr.bud. zwrotem „praktykę studencką uznaje się za część lub całość praktyki zawodowej”. Oznacza to, że ich nastąpienie nie jest w istocie uzależnione od decyzji samorządu zawodowego, lecz wymaga jedynie przedłożenia przez absolwenta zaświadczenia z uczelni potwierdzającego, że ukończone studia były prowadzone w oparciu o umowę zawartą z izbą (§ 5 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia wykonawczego) oraz oświadczenia potwierdzającego odbycie praktyki zawodowej, według wzoru zawartego w załączniku nr 1 do rozporządzenia wykonawczego (§ 3 ust. 7 pkt 1 rozporządzenia wykonawczego).

Omówione wyżej przekazanie, czy „pozostawienie” tym podmiotom do uregulowania w zawieranych umowach kwestii stanowiących materię ustawową, objętych przesłankami (warunkami) nadawania uprawnień budowlanych, ze wskazanymi wyżej skutkami w postępowaniu kwalifikacyjnym o nadanie uprawnień budowlanych, uzasadnia zarzut niezgodności 12 ust. 4b oraz art. 14 ust. 4a pr.bud. z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 87 ust. 1 Konstytucji.

Pkt 1 i pkt 3 *petitum* wniosku - art. 12 ust. 4b, i 14 ust. 4a pr.bud. oraz art. 168b ust. 2 pr.sz.w.

4. Zasady określoności prawa, bezpieczeństwa prawnego, poprawnej legislacji oraz zaufania obywateli do państwa i tworzonych przez nie prawa – art. 2 Konstytucji

Ustawowa regulacja winna czynić zadość dyrektywie dostatecznej określoności unormowań prawnych, która stanowi pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji (wyrok z 18 lutego 2004 r. w sprawie P 21/02). Wymóg określoności prawa odnosi się do wszelkich regulacji kształtujących pozycję prawną adresatów norm. Określoność prawa jest także jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji. Stanowi ona również element, wynikających z art. 2 Konstytucji, zasad bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa.

Przytoczone w pkt. II. wniosku literalnie brzmienie art. 12 ust. 4b pr.bud, jest na tyle nieprecyzyjne i niejasne, że wnioskodawca, na co zwrócono już wyżej uwagę w pkt III.1 wniosku, powziął zasadniczą wątpliwość, czy przepis ten przewiduje całkowite zwolnienie z egzaminu zawodowego, czy też ma ono jedynie charakter zakresowy (zwolnienie „... w zakresie odpowiadającym programowi kształcenia opracowanemu z udziałem organu samorządu zawodowego oraz zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 16 ...). Kwestia ta ma natomiast zasadnicze znaczenie, tak dla wnioskodawcy i jego organu właściwego do zawierania tych umów, tj. Krajowej Rady PIIB (art. 33 pkt 4a. pr.bud.), jak i dla samych absolwentów. Innymi słowy wnioskodawca nie potrafi obecnie rozstrzygnąć, czy powinien zwolnić absolwentów z egzaminu zawodowego w całości, czy też tylko w określonym zakresie.

Analogiczne wątpliwości interpretacyjne powstają na gruncie tak samo niejasno i nieprecyzyjnie sformułowanego art. 14 ust. 4a pr.bud. (brzmienie przepisu zostało przytoczone wyżej w pkt II niniejszego wniosku), dotyczącego uznawania praktyki studenckiej za część lub całość praktyki zawodowej, gdzie posłużono się tym samym zwrotem „w zakresie odpowiadającym programowi kształcenia opracowanemu z udziałem organu samorządu zawodowego”.

Kwestie związane ze zwalnianiem z egzaminu oraz uznawania praktyk studenckich za zawodowe, jako mające zasadnicze znaczenie w postępowaniu kwalifikacyjnym o nadanie uprawnień budowlanych, powinny być w sposób jasny i nie budzący wątpliwości unormowane w ustawie, tak aby stosowanie odnośnych przepisów nie było uzależnione od ostatecznie przyjętej w tym zakresie przez organy PIIB ich interpretacji.

Tym samym zaskarżone przepisy należy zakwestionować, jako skonstruowane niezgodnie z zasadami poprawnej legislacji oraz zaufania do państwa i tworzonych przez nie prawa, wywodzonych, jako zasady szczegółowe, z zasady demokratycznego państwa prawnego. W ramach zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, mieści się bowiem ocena przepisów ustawowych z punktu widzenia ich poprawności, w tym ich jasności, rzetelności i zgodności z zasadami techniki legislacyjnej. Poprawność legislacyjna to stanowienie przepisów prawa w sposób jasny, logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych standardów techniki legislacyjnej. Wymaga tego również niezbędne zaufanie do państwa i tworzonych przez nie prawa, ponieważ adresaci przepisów ustawowych nie powinni mieć zasadniczych trudności w dostosowaniu swoich działań do ich normatywnej treści.

W niniejszej sprawie wskazane konstytucyjne wzorce kontroli powinny być zastosowane do kwestionowanych przepisów art. 12 ust. 4b i art. 14 ust. 4a pr.bud. także pod kątem zupełności oraz przejrzystości określenia warunków (przesłanek) nadawania uprawnień

budowlanych w związku z zawartymi w ich treści „odesłaniami” w tym zakresie do umów samorządu zawodowego z uczelniami, o których mowa w art. 168 b pr.sz.w.

Z tego punktu widzenia owo odesłanie, czy pozostawienie do uregulowania w umowie, jest nieprawidłowe, skoro zakwestionowane przepisy nie określają nawet granic (zakresu) dopuszczalnej (w tym minimalnej) treści takich umów, co w istocie czyni takie ustawowe odesłanie (upoważnienie) „blankietowym” i uniemożliwia prawną ocenę (kwalifikację) takich umów. Nie wiadomo także, kto i na jakiej podstawie, miałyby je uznawać za prawidłowo, tj. ważne (skutecznie) zawarte, zwłaszcza w zakresie prawnie dopuszczalnej ich treści.

Nawet jeżeli założyć (co wyżej zakwestionowano), że ustawodawca może powierzyć samorządom zawodowym i uczelniom do uregulowania w zawieranych przez te podmioty umowach określone kwestie związane z tokiem studiów oraz praktyk, których ukończenie i odbycie będzie miało później wpływ na nadanie absolwentom uprawnień budowlanych, to ustawowe uregulowanie takich umów powinno być wyczerpujące, przede wszystkim w zakresie wymaganej, obligatoryjnej ich treści. Art. 11 ust. 4d pr.b. i art. 14 ust. 4a w ogóle tego nie określają, a art. 168b ust. 2 pr.sz.w. wyraźnie stanowi jedynie o możliwej, a nie obligatoryjnej treści regulowanych tamże umów. Nie sposób zatem ustalić jaka, przy uwzględnieniu skutków tych umów dla absolwentów (zwolnienie z egzaminu zawodowego i uznanie odbytej praktyki za zawodową), powinna być obligatoryjna (minimalna) treść tych umów. Jeżeli przyjąć, że odnieść można do nich zasadę swobody umów (art. 353¹ Kodeksu cywilnego), czy też zasadę swobody czynności prawnych w ogólności (art. 56 ust. 1 Kodeksu cywilnego), to prowadzić to będzie do zawierania umów o różnej treści, a tym samym zwolnienie z egzaminu uzyskają absolwenci studiów zróżnicowanych co do ich programu, sposobu prowadzenia lub innych jeszcze elementów.

Jeżeli dyplom ukończenia studiów miałyby, choćby w tylko w określonym zakresie, być traktowany jako równoważny egzaminowi zawodowemu, a praktyka studencka równoważna praktyce zawodowej, to w istocie wszystkie elementy treści umów wskazane w art. 168b ust. 2 pr.sz.w. powinny być obligatoryjne, a nie fakultatywne. Ponadto wymienione w art. 168b ust. 2 pkt 3 pr.sz.w. efekty kształcenia powinny zakresowo odpowiadać wiedzy i umiejętności sprawdzanych w postępowaniu kwalifikacyjnym o nadanie uprawnień do wykonywania zawodu, a nie tylko je „uwzględnić”. To samo odnieść można do praktyk i staży wskazanych w art. 168b ust. 2 pkt 4 pr.sz.w., podczas gdy, jak już wyżej wskazano, ukończenie takich studiów zwalnia absolwenta z egzaminu zawodowego (tak z części ustnej, jak i pisemnej) bez dalszego sprawdzania jego wiedzy i umiejętności.

Ustawowa regulacja wspomnianych umów jest także dalece niewystarczająca w odniesieniu do innych zagadnień, aniżeli ich treść. Dotyczy to braku uregulowania w ustawie w szczególności takich kwestii, jak:

- dopuszczalność objęcia nimi nie tylko osób, które podejmą studia po ich zawarciu, ale także osób już studiujących, a być może nawet osób, które studia ukończyły;

- warunki zastosowania „zwolnienia” z egzaminu do osób, które studiowały na dwóch lub więcej uczelniach, przy czym nie każda z tych uczelni zawarła umowę z samorządem zawodowym, co dotyczy odpowiednio dwóch lub więcej kierunków studiów;

- dopuszczalność i warunki ich rozwiązania (wypowiedzenia) oraz wpływu tego na sytuację prawną absolwenta uczelni w postępowaniu o nadanie uprawnień budowlanych;

- szczegółowy zakres i formy udziału przedstawicieli samorządu zawodowego i jego organów w procesie kształcenia oraz odbywania praktyk zawodowych;
- zasady i zakres kontroli pełnej i prawidłowej ich realizacji w praktyce.

Trzeba także zwrócić uwagę, że ukończenie określonego kierunku studiów, np. kierunku budownictwo, umożliwia ubieganie się o nadanie uprawnień budowlanych w różnych specjalnościach, w powiązaniu z odbyciem odpowiedniej dla danej specjalności praktyki zawodowej, co już wyżej zostało szerzej omówione w pkt. III.1 wniosku. Tymczasem art. 168b pr.sz.w., zwłaszcza zaś art. 168b ust. 2 regulujący treść umów, w ogóle kwestii tej nie uwzględnia.

W demokratycznym państwie prawnym regulacja, która stanowi element ustawowych przesłanek nadawania uprawnień budowlanych powinna być kompletna, wyczerpująca oraz precyzyjna, i nie może pozostawiać, jak ma to miejsce na gruncie kwestionowanych przepisów, nadmiernego zakresu (marginesu) swobody decyzyjnej samorządom i uczelniom. Brak określenia granic tej swobody może bowiem stać się swoista „pokusa” dla nadużycia instytucji umowy z uczelnią wyższą, co prowadzić może do negatywnych konsekwencji, m.in. nadawania uprawnień budowlanych absolwentom, których kwalifikacje i doświadczenie zawodowe będą istotnie odbiegać od analogicznych umiejętności osób poddanych postępowaniu kwalifikacyjnemu w pełnym zakresie.

Nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymaganie formułowania przepisów tak, żeby zapewniały dostateczny stopień precyzji ustalenia ich znaczenia i skutków prawnych. Bezpieczeństwo prawne adresatów norm w demokratycznym państwie prawnym wymaga także, aby przepisy ustawy dotyczące umów, których zawarcie wywołuje daleko idące skutki w postępowaniu o nadanie uprawnień budowlanych, określały ich treść oraz warunki ich zawierania, realizowania i ich zakończenia wyczerpująco oraz w sposób jasny i precyzyjny także dlatego, że pozwala to na zapoznanie się z nimi przez każdego studenta, a zwłaszcza absolwenta, który zamierza ubiegać się nadanie mu uprawnień budowlanych. Treść tych umów niekoniecznie będzie natomiast dostępna, lub też łatwo dostępna dla zainteresowanych.

Z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji wysoce wątpliwe jest także zamieszczenie regulacji dotyczących treści umów samorządu zawodowego z uczelniami w ustawie - Prawo o szkolnictwie wyższym, a nie w ustawie - Prawo budowlane. Kwestia umiejscowienia przepisów rangi ustawowej ma bowiem znaczenie systemowe oraz dla ich wykładni (na gruncie konkretnej ustawy).

Powyższe uzasadnia wniosek, że zaskarżone przepisy art. 12 ust. 4b, i 14 ust. 4a pr.bud. oraz art. 168b ust. 2 pr.sz.w. nie odpowiadają przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wymogami poprawnej legislacji, tj. składającym się na tzw. test określoności prawa trzem kryteriom, a mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjnej poprawności (wyrok z 4 listopada 2010 r., K 19/06).

Respektowanie zasad poprawnej legislacji jest funkcjonalnie powiązane z pewnością i bezpieczeństwem prawnym oraz z ochroną zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Nakazuje to za niedopuszczalne uznać tworzenie i funkcjonowanie w systemie prawnym takich przepisów, które, jak ma to miejsce w odniesieniu do zaskarżonych przepisów art. 12 ust. 4b, i 14 ust. 4a pr.bud. oraz art. 168b ust. 2 pr.sz.w., z jednej strony przyznają samorządowi zawodowemu oraz uczelniom zbyt wielki zakres swobody w

zawieraniu umów i kształtowaniu ich treści, a z drugiej, stwarzają nadmierne ryzyko prawne nie tylko dla organów samorządu zawodowego, stosujących te przepisy w postępowaniu o nadanie uprawnień budowlanych, ale i dla studentów oraz absolwentów, jako beneficjentów tych umów w tym postępowaniu. Osoby te przy podejmowaniu studiów mogą bowiem kierować się motywacją prognostyczną, tj. tym, czy uczelnia zawarła z samorządem umowę, o której mowa w art. 168b pr.sz.w., dzięki czemu będą mogli w przyszłości skorzystać z przywileju zwolnienia z egzaminu zawodowego oraz uznania praktyk studenckich za zawodowe. Jednakże wobec braku, co wyżej wykazano, unormowania wszystkich niezbędnych kwestii z tym związanych w precyzyjnych i jasnych przepisach ustawy, umowy samorządu z uczelniami mogą okazać się swoista „pułapką” tak dla samorządu zawodowego oraz uczelni (*vide* wyżej pkt. III.1. wniosku), jak i dla samych studentów i absolwentów. Z zawarciem i realizacją tych umów w praktyce, a następnie ich uwzględnieniem w postępowaniach o nadanie uprawnień budowlanych, związane będzie bowiem duże ryzyko prawne, którego trudno będzie uniknąć, nawet jeżeli samorząd zawodowy inżynierów budownictwa oraz uczelnie dołożą w tym zakresie należytej staranności. Niepewność i związane z tym ryzyko wnioskodawca ocenia obecnie jako zbyt wysokie.

Uwzględniając powyższe, uzasadniony jest zarzut, że zaskarżone przepisy art. 12 ust. 4b, i 14 ust. 4a pr.bud. oraz art. 168b ust. 2 pr.bud. naruszają wywodzone z art. 2 Konstytucji zasady określoności prawa, bezpieczeństwa prawnego, poprawnej legislacji oraz zasadę zaufania obywateli do państwa i tworzonych przez nie prawa.

Pkt 2 *petitum* wniosku – art. 16 pr.bud.

5. Zasada wyłączności ustawy w zakresie ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw – art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji

Art. 65 ust. 1 Konstytucji wyraża zasadę wolności wyboru zawodu i jego wykonywania. Wszelkie wyjątki w tym zakresie określać może wyłącznie ustawa. Ograniczenia takie mogą być zatem wprowadzane wyłącznie ustawą (kryterium formalne ograniczenia korzystania przez jednostkę z konstytucyjnych praw i wolności), a ponadto przy zachowaniu zasad (kryteriów) takich ograniczeń określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Do takich ograniczeń należą niewątpliwie uprawnienia budowlane, bowiem ich posiadanie jest konieczne dla wykonywania określonych przedmiotowo i rodzajowo czynności w procesach budowlanych. Konsekwentnie, istota uprawnień budowlanych, ich zakres i ograniczenia, muszą być, na zasadzie wyłączności, określone w przepisach ustawy i nie mogą być przez ustawodawcę przekazane do uregulowania w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy. Tymczasem art. 16 pkt 3 pr.bud. upoważnia ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego, do określenia, w drodze rozporządzenia, „ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych”.

Ponieważ ograniczenia takie, jako dotyczące korzystania z gwarantowanej konstytucyjnie wolności wykonywania zawodu mogą być wprowadzane wyłącznie przepisami rangi ustawy, art. 16 pkt 3 pr.bud. jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Art. 92 ust. 1 Konstytucji

Art. 16 pkt 3 pr.bud. upoważnia ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego, aby w drodze rozporządzenia określił „ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych”. Zamieszczone w końcowej części art. 16 pr.bud wytyczne dotyczące treści tego aktu w brzmieniu: „- mając na względzie zapewnienie przejrzystego i sprawnego przeprowadzania czynności związanych z nadawaniem uprawnień budowlanych, a także uznawaniem praktyk zawodowych.”, nie dotyczą jednak istoty (konstrukcji) ograniczeń uprawnień budowlanych, czy szerzej, zakresu tych uprawnień. Należy zatem przyjąć, że art. 16 pr.bud. w ogóle nie zawiera w swej treści konstytucyjnie wymaganych wytycznych co do treści aktu w zakresie ograniczenia uprawnień budowlanych. Tym samym uznać należy, że przepis art. 16 pr.bud. w zakresie, w jakim nie zawiera on wytycznych co do przekazanego do uregulowania w akcie wykonawczym ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Pkt 4 *petitum* wniosku – brak w ustawie deregulacyjnej przepisów przejściowych

7. Art. 2 Konstytucji - zasady zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez niego prawa oraz poprawnej legislacji.

Ustawa deregulacyjna wprowadziła zmiany w zakresie przynależności do izb samorządu zawodowego osób, które posiadają uprawnienia w specjalności architektonicznej do projektowania w ograniczonym zakresie, do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń oraz do kierowania robotami budowlanymi w ograniczonym zakresie, nabyte po wejściu w życie ustawy - Prawo budowlane, tj. po dniu 1 stycznia 1995 r. Osoby te były dotychczas członkami izby inżynierów budownictwa, zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, w brzmieniu obowiązującym do dnia 9 sierpnia 2014 r. Natomiast od dnia 10 sierpnia 2014 r., osoby te, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 wspomnianej wyżej ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. (tytuł tej ustawy otrzymał brzmienie „ustawa o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa”, zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy deregulacyjnej) są (powinni być) członkami izby architektów. Ustawa deregulacyjna nie zawiera jednak przepisów przejściowych, które regulowałyby zagadnienia intertemporalne związane ze zmianą przynależności do ustawowo właściwej izby samorządu zawodowego, co przy uwzględnieniu relatywnie krótkiego, 60-dniowego okresu *vacatio legis*, narusza godne ochrony interesy tych osób. Uzasadnia to wniosek o uznanie ustawy deregulacyjnej w tym zakresie za niezgodną z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami zaufania obywateli do państwa i tworzonych przez niego prawa (bezpieczeństwo prawne i pewność prawa oraz ochrona „interesów w toku”) oraz poprawnej legislacji.

Pkt 5 *petitum* wniosku – art. 39 ustawy deregulacyjnej

8. zasady ochrony zaufania do państwa i tworzonego przezeń prawa oraz poprawnej legislacji

Zgodnie z art. 39 ustawy deregulacyjnej, zmiany w zakresie przynależności do izby architektów osób, które należały dotychczas do izby inżynierów budownictwa, powinny nastąpić w istocie już w dniu jej wejścia w życie, tj. zaledwie po upływie 60 dni od dnia jej ogłoszenia. Oznacza to, że osoby wskazane wyżej (uzasadnienie do § 1 pkt 4 uchwały) od dnia 10 sierpnia 2014 r. powinny być członkami izby architektów, a nie jak dotychczas izby inżynierów budownictwa. Przy braku w tym zakresie w ustawie deregulacyjnej przepisów przejściowych, 60-dniowy okres *vacatio legis* należy uznać za zbyt krótki dla dokonania nakazanych ustawą zmian w zakresie przynależności do właściwej izby. Okres *vacatio legis* powinien zawsze być „odpowiedni”, co umożliwić ma osobom, których nowa (zmieniona) regulacja obejmuje, zapoznanie się z nią oraz podjęcie, stosownych do nowej sytuacji prawnej działań dostosowawczych. Dlatego okres 60 dni, jako nieodpowiedni, uzasadnia zarzut niezgodności w tym zakresie art. 39 ustawy z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami ochrony zaufania do państwa i tworzonego przezeń prawa (nakaz dochowania odpowiedniego okresu dostosowawczego) oraz poprawnej legislacji.

Uwzględniając powyższe, wnioskodawca wnosi jak w *petitum* niniejszego wniosku.



Sekretarz KR PIIB
mgr inż. Danuta Gawęcka



Prezes KR PIIB
mgr inż. Andrzej Roch Dobrucki

Załączniki:

1. Odpis uchwały Krajowej Rady Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa z dnia 4 marca 2015 r. nr 1/R/15 w sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego;
2. Statut PIIB;
3. Pełnomocnictwo;
4. Odpisy wniosku dla stron i uczestników postępowania wraz z załącznikami - 5 egz.