

Warszawa, dnia 14 września 2015 r.

Sygn. akt Tw 5/15

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

Wnioskodawca: Polska Izba Inżynierów Budownictwa
ul. Mazowiecka 6/8
00-048 Warszawa
reprezentowana przez radcę prawnego
Aleksandra Proksę
pełnomocnictwo w aktach
adres dla doręczeń j.w.

ZAŻALENIE

na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 września 2015 r. sygn. akt Tw 5/15

Na podstawie art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, w imieniu Wnioskodawcy zaskarżam przedmiotowe postanowienie w całości i wnoszę o nadanie wnioskowi dalszego biegu.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 3 września 2015 r. sygn. akt Tw 5/15, doręczonym wnioskodawcy w dniu 7 września 2015 r., Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa w zakresie wskazanym w pkt 1-4 tego postanowienia.

W pierwszej kolejności w odniesieniu do wniosku o zbadanie zgodności 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, art. 17 ust. 1, art. 32, art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz 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, Trybunał Konstytucyjny przyjął (s.7-10 uzasadnienia), że zarzuty wnioskodawcy w istocie skierowane są przeciwko dopuszczalności zawierania

umowy, o której mowa w art. 168b ust. 1 pr.sz.w. Nawiązują do niej zaskarżone przepisy art. 12 ust. 4b i art. 14 ust. 4a. pr.bud. co implikuje ich niekonstytucyjność. Ponieważ w ocenie Trybunału Konstytucyjnego zarzuty dotyczące w ogólności wspomnianej umowy, a w szczególności zasad zwalniania z egzaminu zawodowego i zasad zaliczania praktyk studenckich za zawodowe są oczywiście bezzasadne, a wnioskodawca nie wykazał naruszenia wskazanych we wniosku konstytucyjnych wzorców kontroli, wniosek nie może otrzymać dalszego biegu.

Wnioskodawca nie podziela stanowiska Trybunału Konstytucyjnego o oczywistej bezzasadności wniosku w omawianym zakresie. Zaskarżone przepisy pr.bud. nawiązują do art. 168b ust. 2 pr.sz.w., a nie, jak to wskazał Trybunał, do ust. 1 tego artykułu. Zarzuty wnioskodawcy odnoszą się natomiast, po pierwsze do samej istoty (konstrukcji) uzyskiwania uprawnień zawodowych przez absolwentów uczelni, z którymi samorząd inżynierów budownictwa zawarł rzeczony umowy, tj. obligatoryjnego zwolnienia tych absolwentów z egzaminu zawodowego (tak z jego części pisemnej, jak i ustnej) oraz zaliczenia praktyk studenckich jako zawodowych. Zarzuty te dotyczą ponadto konkretnych, szczegółowych rozwiązań składających się na tak rozumiany uproszczony tryb (model) uzyskiwania uprawnień budowlanych (dostępu do zawodu inżyniera budownictwa) wprowadzony do ustawodawstwa przez ustawę deregulacyjną. W konsekwencji ocena konstytucyjności zaskarżonych przepisów powinna obejmować zarówno ustawowe unormowanie wspomnianych umów w ogólności, jak i regulacje zasad nadawania uprawnień budowlanych w uproszczonym trybie, tj. przez obligatoryjne zwolnienie absolwentów z egzaminu oraz zaliczenie praktyki studenckiej w postępowaniu kwalifikacyjnym o nadanie uprawnień budowlanych.

Dlatego wnioskodawca nie ograniczył zawartych we wniosku zarzutów do wspomnianych umów (głównie braku określenia w ustawie ich koniecznej treści), w tym akcentowanej przez Trybunał fakultatywności ich zawierania. Wprawdzie niekonstytucyjność umów może, ale nie musi pociągać za sobą niekonstytucyjności przepisów art.12 ust. 4b i 14 ust. 4a pr.bud., które do nich nawiązują, jednakże przepisy te wymagają oceny z punktu widzenia pozostałych wskazanych w tym zakresie we wniosku wzorców konstytucyjnych. Innymi słowy, w ocenie wnioskodawcy, nawet uznanie przedmiotowych umów za zgodne z Konstytucją, nie czyni bezprzedmiotowym oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów Prawa budowlanego według podanych we wniosku wzorców.

Jak wynika z uzasadnienia zaskarżonego postanowienia Trybunał Konstytucyjny w istocie skupił się, a w konsekwencji ograniczył swe rozważania głównie do kwestii umów, o których mowa w art. 168a ust. 2 pr.sz.w. uznając, że skoro są one dopuszczalne oraz zapewniają samorządowi zawodowemu wpływ na współkształtowanie ich treści, to w konsekwencji wprowadzonego do Prawa budowlanego przez ustawę deregulacyjną uproszczonego trybu nadawania uprawnień budowlanych nie sposób zakwestionować. Innymi słowy, uznając za oczywiście bezzasadne zarzuty dotyczące niekonstytucyjności rzeczonych umów, sformułowane przy wskazaniu jako wzorców konstytucyjnych zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji, Trybunał za oczywiście bezzasadne uznał również zarzuty dotyczące art. 12 ust. 4b oraz art. 14 ust. 4a pr.bud. z wszystkimi wskazanymi we wniosku wzorcami konstytucyjnymi (art. 2, art. 17 ust. 1, art. 32, art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 87 ust. 1 Konstytucji).

Wnioskodawca nie może zgodzić się z takim stanowiskiem, ponieważ zarzuty odnoszące się do umów, o których mowa w art. 168b ust. 2 pr.sz.w., nie mogą zostać uznane za oczywiście bezzasadne w świetle przyjmowanego w teorii i praktyce stosowania prawa rozumienia pojęcia oczywistej bezzasadności.

W polskim systemie prawnym zwrot „oczywista bezzasadność” używany jest w wielu ustawach, w szczególności tą klauzulą generalną posługują się wszystkie procedury sądowe (cywilna, karna, sędowo-administracyjna). Znaczenie tego zwrotu było także niejednokrotnie przedmiotem wypowiedzi tak doktryny, jak i judykatury, w tym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Przyjmuje się tu, w istocie jednolicie, że bezzasadność jest oczywista, gdy jest ona dostrzegana już *prima facie*, z wykorzystaniem podstawowej wiedzy prawniczej, bez potrzeby prowadzenia w tym zakresie pogłębionych analiz. Owa bezzasadność musi zatem być niewątpliwa, ponieważ każda nasuwająca się wątpliwość, wymagająca wyjaśnienia (usuńnięcia) w drodze głębszej analizy i wykładni, wyklucza jej oczywistość. W konsekwencji, skoro oczywista bezzasadność ma charakter szczególny i kwalifikowany, to nie każda bezzasadność wniosku, a jedynie bezzasadność oczywista, prowadzi do odmowy nadania mu dalszego biegu.

W przedmiotowej sprawie tak we wniosku, jak i w jego uzupełnieniu (dokonanym stosownie do Zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 kwietnia 2015 r.), wnioskodawca szczegółowo wyjaśnił przyczyny, dla których regulacja umów z art. 168b ust. 2 jest wadliwa w stopniu, który powinien skutkować uznaniem jej za niekonstytucyjną, a Trybunał w uzasadnieniu dokonał pogłębionej, daleko wykraczającej poza oceny sformułowane *prima facie*, analizy oraz wykładni tego przepisu i zaskarżonych przepisów Prawa budowlanego. W szczególności można tu wskazać, że Trybunał w uzasadnieniu, dokonał daleko idącej interpretacji w zakresie dopuszczalności jedynie zakresowego zwolnienia z egzaminu zawodowego oraz z odbywania praktyki (s. 10 uzasadnienia). Jak jednak wskazano we wniosku, kwestia dopuszczalności zwolnienia z egzaminu zawodowego nie w pełnym, a jedynie w określonym zakresie, budzi zasadnicze wątpliwości interpretacyjne, a w konsekwencji argument o zakresowym zwolnieniu z egzaminu nie powinien stanowić, jak to przyjął Trybunał (s. 10 uzasadnienia) uzasadnienia zaistnienia w sprawie przesłanki oczywistej bezzasadności wniosku.

Należy także zauważyć, że pogłębiona analiza umów zawieranych przez samorząd inżynierów budownictwa z uczelniami została dokonana pomimo wyrażenia przez Trybunał stanowiska (s. 10 uzasadnienia), że zarzut niezgodności art. 168b ust. 2 pr.sz.w. ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi wykracza poza ograniczoną rzeczowo zdolność wnioskową PIIB, co w istocie czyniłoby taką analizę zbędną (bezprzedmiotową). Stanowisko co do braku zdolności wnioskowej w niniejszej sprawie należy jednak uznać za niezasadne, ponieważ o zdolności wnioskowej PIIB nie powinna przesądzać okoliczność, że podstawowa regulacja dotycząca wskazanych tamże umów adresowania jest także do organów innych samorządów zawodowych (a także organizacji gospodarczych lub organów rejestrowych). Oznaczałoby to bowiem, że nie tylko PIIB, ale w istocie żaden z samorządów zawodowych nie będzie uprawniony do jej zaskarżenia, pomimo że niewątpliwie dotyczą one ściśle i bezpośrednio spraw objętych ich zakresem działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji).

Uwzględniając powyższe, w omawianym zakresie wniosek nie może zostać uznany za oczywiście bezzasadny i wnioskodawca podtrzymuje go w całości, także wobec pominięcia

przez Trybunał w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia szeregu dalszych istotnych, bardziej szczegółowych kwestii podniesionych we wniosku i jego uzupełnieniu.

Unikając zbędnego powtarzania wywodów zawartych we wniosku i jego uzupełnieniu, należy jednak w tym miejscu podkreślić, że prawidłowe unormowanie wspomnianych umów samorządu zawodowego z uczelniami ma fundamentalne znaczenie dla całej konstrukcji uzyskiwania uprawnień budowlanych w sposób uproszczony, tj. z powołaniem się przez absolwenta na taką umowę. Trybunał akcentując fakultatywność umów oraz swobodę w zakresie wyboru przez samorząd zawodowy uczelni, z którą zawrze on umowę, jak również swobodę we współkształtowaniu jej treści, w sposób zapewniający właściwe przygotowanie absolwentów do wykonywania zawodu, w istocie pomija fundamentalne zarzuty wnioskodawcy w tym zakresie, tj. że to ustawa, a nie umowa powinna określać warunki dostępu do zawodu zaufania publicznego, a brak określenia w ustawie nawet minimalnych (koniecznych) elementów treści takich umów oznacza rezygnację ustawodawcy z takich uregulowań, a w konsekwencji zastąpienie wymaganej w tym zakresie regulacji ustawowej przez *lex contractus*. Leżące u podstaw stanowiska Trybunału założenie (oczekiwanie), że samorzady zawodowe oraz uczelnie w praktyce we właściwy sposób ukształtują ich treść, może w praktyce okazać się kontrfaktyczne. Nie można także w tym kontekście zapominać, że kwestia dostępu do zawodu zaufania publicznego nie może zostać pozostawiona li tylko uznaniu organów samorządu zawodowego - tu przez zawarcie fakultatywnych i nieokreślonych, a co najmniej niedookreślonych co do obligatoryjnej treści umów umożliwiających następnie absolwentom uzyskanie uprawnień budowlanych bez poddania się egzaminowi zawodowemu i odbycia praktyk zawodowych.

Warto podkreślić, na co zwrócono już uwagę we wniosku, że w tej samej ustawie deregulacyjnej uproszczony tryb dostępu do zawodu regulowanego z wykorzystaniem konstrukcji umów, o których mowa w art. 168b ust. 2 pr.sz.w., przewidziano także w odniesieniu do innych zawodów regulowanych, m.in. doradcy podatkowego. Regulacje te, chociaż realizują ten sam cel co zaskarżone przepisy prawa budowlanego, tj. ułatwienie dostępu do zawodu, nie budzą jednak zasadniczych wątpliwości co do ich konstytucyjności. Odmienne, aniżeli ma to miejsce w odniesieniu do uzyskania uprawnień budowlanych, regulują bowiem wyraźnie i jednoznacznie m.in. warunki, jakie musi spełniać uczelnia wyższa zawierająca umowy, o których mowa w art. 168b ust. 2 pr.sz.w. (dodany ustawą deregulacyjną art. 13a. ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym wymaga, aby były to uczelnie, których jednostki organizacyjne są uprawnione do nadawania stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk ekonomicznych lub nauk prawnych), obligatoryjną (minimalną, konieczną) treść takich umów, wiążąc ją z wymaganiami egzaminu zawodowego (zgodnie z art. 13a ustawy o doradztwie podatkowym umowy muszą określać realizowany przez uczelnię program kształcenia obejmujący zakres wiedzy i umiejętności wymaganych w części pisemnej egzaminu na doradcę podatkowego) oraz wprowadzają maksymalny, liczony od ukończenia studiów okres, w którym możliwe jest zwolnienie z egzaminu (art. 24 ust. 6 ustawy o doradztwie podatkowym wprowadza okres 2 lat).

Uwzględniając powyższe i nie kwestionując jednocześnie swobody ustawodawcy w kształtowaniu zasad (modelu) dostępu do zawodów zaufania publicznego, w tym wprowadzaniu nowych, uproszczonych sposobów uzyskania uprawnień budowlanych, należy jednak podnieść, że jej granice, wyznaczone postanowieniami Konstytucji powołanymi we

wniosku jako wzorce oceny konstytucyjności kwestionowanych przepisów pr.sz.w. i pr.bud., zostały przez ustawodawcę przekroczone. W ocenie wnioskodawcy, wykazane we wniosku braki i wadliwości przedmiotowych regulacji nie będą mogły zostać usunięte, jak to przyjął Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia, jedynie drogą wykładni zakwestionowanych przepisów i współkształtowania właściwej praktyki zawierania umów z uczelniami. Postulowana wykładnia odnośnych przepisów oraz oczekiwane współkształtowanie przez samorząd zawodowy inżynierów budownictwa właściwej treści umów zawieranych z uczelniami, mogą oczywiście sprzyjać zachowaniu wymaganych w zawodzie inżyniera budownictwa standardów zawodowych, ale nie tworzą w tym zakresie dostatecznych, ustawowych gwarancji. Nawet jeśli uznać za konstytucyjnie dopuszczalne, co jednak nie jest, jak wykazano we wniosku, pozbawione istotnych wątpliwości, uzyskiwanie uprawnień budowlanych w nowym, uproszczonym trybie, to przy uwzględnieniu wskazanych we wniosku wzorców konstytucyjnych, przepisy samej ustawy powinny określać co najmniej konieczną (minimalną) treść umów samorządów zawodowych z uczelniami, jak również wyraźnie przesądzać, że zwolnienie z egzaminu zawodowego może nastąpić jedynie w zakresie, w jakim studia wyposażą absolwenta w wiedzę i umiejętności podlegające weryfikacji w postępowaniu kwalifikacyjnym o nadanie uprawnień budowlanych. To samo dotyczy zaliczenia praktyki studenckiej jako zawodowej.

Nie można także podzielić stanowiska Trybunału o braku należytego uzasadnienia przez wnioskodawcę naruszenia przez zaskarżone przepisy zasady równości i równego dostępu do zawodu inżyniera budowlanego oraz że umowy, o których mowa w art. 168b ust. 2 pr.sz.w. okazać się mogą w praktyce swoistą pułapką. Kwestie te zostały bowiem szczegółowo wyjaśnione w pkt. III.1., III.2. i III.4. wniosku., a stanowisko wnioskodawcy co do naruszenia art. 32 i art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji zostało przez Trybunał przytoczone w uzasadnieniu postanowienia (s.7).

W odniesieniu do pkt 4 i 5 zaskarżonego postanowienia wnioskodawca podtrzymuje swoje stanowisko zawarte we wniosku. Zmiana przynależności do izby nie następująca z inicjatywy własnej, lecz „wymuszona” przepisami ustawy, powinna być dokonywana w takim terminie, który nie narusza interesów osób, których zmiana ta dotyczy. Jest bowiem oczywiste, że dla zachowania spraw (interesów) w toku, osoby objęte ową zmianą zostały niejako „zmuszone” do przynależności do dwóch izb (tzw. podwójna przynależność) z czego wynikają dodatkowe (podwójne) ciężary i obowiązki tych osób, m.in. w zakresie obowiązkowych składek na rzecz samorządów zawodowych.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę o uwzględnienie zażalenia i nadanie wnioskowi dalszego biegu.

Radca Prawny
Aleksander Proksa
WA-7415

Załączniki:

1. Odpisy zażalenia - 5 egz.