

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 03.08..... 2015 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Maria Gintowt-Jankowicz

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa o zbadanie zgodności:

- 1) art. 12 ust. 4b i art. 14 ust. 4a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, ze zm.) z
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 Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 16 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, ze zm.) z
art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz 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, ze 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 r. poz. 768) z
art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

5) art. 38 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. z 2014 r. poz. 768) z

art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie zbadania zgodności:

1) art. 12 ust. 4b i art. 14 ust. 4a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, ze zm.) z

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 Rzeczypospolitej Polskiej,

2) art. 168b ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, ze zm.) z

art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

3) ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. z 2014 r. poz. 768) z

art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

4) art. 38 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. z 2014 r. poz. 768) z

art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

W dniu 23 marca 2015 r., do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa (dalej: PIIB lub wnioskodawca) o zbadanie zgodności: po pierwsze, art. 12 ust. 4b i art. 14 ust. 4a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, ze zm.; dalej: prawo budowlane) z 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; po drugie, art. 16 pkt 3 prawa budowlanego 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 art. 92 ust. 1 Konstytucji, po trzecie, art. 168b ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, ze zm.; dalej: prawo o szkolnictwie wyższym) z art. 2 Konstytucji; po czwarte, ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. z 2014 r. poz. 768; dalej: ustawa deregulacyjna) 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; po piąte, art. 39 ustawy deregulacyjnej 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 po dniu 1 stycznia 1995 r., z art. 2 Konstytucji.

Na wstępie Trybunał zaznacza, że wnioskodawca błędnie wskazał jako przedmiot kontroli art. 39 ustawy deregulacyjnej zamiast art. 38 tej ustawy. Istota zarzutów podniesionych przez wnioskodawcę świadczy o tym, że wołą PIIB było skierowanie wniosku przeciwko treści art. 38 ustawy deregulacyjnej, a nie art. 39 ustawy (którego nie ma w ustawie). Błędne oznaczenie zaskarżonego przepisu Trybunał uznaje zatem za oczywistą omyłkę pisarską.

Sędzia Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z dnia 17 kwietnia 2015 r. wezwał wnioskodawcę do usunięcia, w terminie 7 dni od dnia doręczenia zarządzenia, braków formalnych wniosku przez wyjaśnienie, w jaki sposób art. 12 ust. 4b i art. 14 ust. 4a prawa budowlanego oraz art. 168b ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym naruszają wskazane wzorce kontroli – zważywszy na fakultatywność zawierania umów, o których mowa w zakwestionowanych przepisach, powodującą, że stawiane we wniosku zarzuty niezgodności z Konstytucją stają się nieaktualne; a także doręczenie wyciągu z protokołu oraz listy obecności z posiedzenia Krajowej Rady Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa, na którym podjęto uchwałę nr 1/R/15 z dnia 4 marca 2015 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego (wraz z 4 kopiami).

W piśmie z 28 kwietnia 2015 r. wnioskodawca odniósł się do stwierdzonych przez Trybunał Konstytucyjny braków formalnych wniosku.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wniosek przedstawiony przez ogólnokrajową władzę organizacji zawodowej podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. W postępowaniu tym Trybunał Konstytucyjny w składzie jednego sędziego bada, czy wniosek spełnia

wymagania formalne (art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o TK), czy nie jest oczywiście bezzasadny (art. 36 ust. 3 ustawy o TK), a w szczególności – czy pochodzi od uprawnionego podmiotu (art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

2. Na wstępie Trybunał zwraca uwagę na to, że wnioskodawca kwestionuje trzy grupy przepisów, które są związane z wejściem w życie ustawy deregulacyjnej, mającej na celu ułatwienie dostępu do wykonywania niektórych zawodów, m.in. zawodu inżyniera budownictwa. Po pierwsze, PIIB kwestionuje przepisy prawa budowlanego (art. 12 ust. 4b, art. 14 ust. 4a) oraz prawa o szkolnictwie wyższym (art. 168b ust. 2), które dotyczą zmiany zasad nabywania uprawnień budowlanych – zwolnienia z egzaminu zawodowego oraz odbywania praktyki zawodowej. Przepisy te zostały dodane przez ustawę deregulacyjną. Po drugie, wnioskodawca skarży art. 16 pkt 3 prawa budowlanego, upoważniający właściwego ministra do wydania rozporządzenia w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Przepis ten został zmieniony ustawą deregulacyjną. Po trzecie, wnioskodawca kwestionuje art. 38 ustawy deregulacyjnej oraz ustawę deregulacyjną w całości – w zakresie, w jakim nie przewidują przepisów przejściowych oraz określają zbyt krótką *vacatio legis*.

3. W pierwszej kolejności Trybunał ocenił zarzuty niezgodności art. 12 ust. 4b i art. 14 ust. 4a prawa budowlanego z art. 2, art. 17 ust. 1, art. 32, art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 87 ust. 1 Konstytucji oraz art. 168b ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym z art. 2 Konstytucji.

3.1. Zgodnie z zakwestionowanym art. 12 ust. 4b prawa budowlanego zwalnia się z egzaminu zawodowego wymaganego do uzyskania uprawnień budowlanych absolwenta studiów wyższych prowadzonych na podstawie umowy, o której mowa w art. 168b ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym, 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 prawa budowlanego, tj. rozporządzenia w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie.

W myśl art. 14 ust. 4a prawa budowlanego praktykę studencką uznaje się za część lub całość praktyki zawodowej, o której mowa w ust. 4 (praca polegająca na bezpośrednim uczestnictwie w pracach projektowych albo na pełnieniu funkcji technicznej na budowie pod kierownictwem osoby posiadającej odpowiednie uprawnienia budowlane), 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 prawa budowlanego (tj. rozporządzenia w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie), zgodnie z warunkami określonymi w umowie, o której mowa w art. 168b ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym, zawartej między uczelnią a organem samorządu zawodowego.

Artykuł 168b prawa o szkolnictwie wyższym stanowi zaś, że 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 (ust. 1). Sposób prowadzenia i organizację studiów określa umowa zawarta w formie pisemnej między uczelnią a jednym ze wspomnianych podmiotów. Umowa może określać: sposób prowadzenia zajęć ze studentami; udział drugiej strony w opracowaniu programu kształcenia; efekty kształcenia, z uwzględnieniem wiedzy i umiejętności sprawdzanych w postępowaniu kwalifikacyjnym o nadanie uprawnień do wykonywania zawodu; sposób realizacji praktyk i staży.

3.2. Wnioskodawca kwestionuje rozwiązanie przyjęte w powołanych przepisach, zgodnie z którym absolwenci uczelni, z którą organ samorządu

zawodowego zawrze – na podstawie art. 168b prawa o szkolnictwie wyższym – umowę w sprawie wspólnego prowadzenia studiów, zostaną zwolnieni ze zdawania egzaminu zawodowego oraz odbywania praktyki zawodowej. Zdaniem wnioskodawcy zakwestionowane przepisy „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 należytym wykonywaniem zawodu, o której mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji”. Ponadto – jak twierdzi PIIB – „[k]westionowane (...) przepisy różnicują (...) 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 prawa o szkolnictwie wyższym, czy też nie, nawet jeśli ukończyły one te same lub pokrewne kierunki studiów o zbliżonych wymaganiach programowych, efektach kształcenia, *etc.*” – co narusza art. 32, art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wnioskodawca wskazuje również na to, że „pozostawienie (...) do uregulowania w (...) umowach kwestii stanowiących materię ustawową, objętych przesłankami (warunkami) nadawania uprawnień budowlanych, ze wskazanymi (...) skutkami w postępowaniu kwalifikacyjnym o nadanie uprawnień budowlanych, uzasadnia zarzut niezgodności art. 12 ust. 4b oraz art. 14 ust. 4a [prawa budowlanego] z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 87 ust. 1 Konstytucji”.

3.3. Odnosząc się do zarzutów wnioskodawcy, Trybunał podkreśla, że w istocie skierowane są one przeciwko dopuszczalności zawierania umowy, o której stanowi art. 168b ust. 1 prawa o szkolnictwie wyższym. Do niej

bowiem nawiązują zaskarżone przepisy prawa budowlanego. Zawarcie takiej umowy implikuje – zdaniem PIIB – niekonstytucyjność, związanych z art. 168b prawa o szkolnictwie wyższym, art. 12 ust. 4b oraz art. 14 ust. 4a prawa budowlanego.

Trzeba zatem zauważyć, że ustawodawca zdecydował się jedynie na wyznaczenie ram treściowych takiej umowy. Ma ona regulować sposób prowadzenia i organizację studiów prowadzonych we współpracy uczelni z np. organem samorządu zawodowego (stroną umowy zawartej z uczelnią może być inny podmiot niż organ samorządu zawodowego, np. organizacja gospodarcza). Przede wszystkim, na co wprost wskazuje art. 168b ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym, umowa taka może więc określać sposób prowadzenia zajęć ze studentami, udział drugiej strony umowy – np. organu samorządu zawodowego w opracowaniu programu kształcenia, efekty kształcenia, z uwzględnieniem wiedzy i umiejętności sprawdzanych w postępowaniu kwalifikacyjnym o nadanie uprawnień do wykonywania zawodu, czy sposób realizacji praktyk i staży. Strony umowy mają swobodę w ukonstytuowaniu szczegółowych zasad współpracy, w tym m.in. zasad kontroli wykonania tejże umowy. Organ samorządu zawodowego ma – co wymaga wyraźnego zaznaczenia – zagwarantowaną możliwość współkształtowania treści takiej umowy. Trudno zatem zgodzić się z zarzutami wnioskodawcy, który zdaje się pomijać swój wpływ na treść umowy.

Należy przy tym dodać, że w świetle art. 12 ust. 4b prawa budowlanego z egzaminu zawodowego zwolnieni będą absolwenci studiów prowadzonych na podstawie umowy zawartej pomiędzy uczelnią a właściwym organem samorządu zawodowego tylko wtedy, gdy zrealizowany przez nich program kształcenia będzie odpowiadał programowi opracowanemu z udziałem organu samorządu zawodowego (w tejże umowie), a także przepisom wydanym na podstawie art. 16 prawa budowlanego, w szczególności określającym sposób stwierdzania posiadania przygotowania zawodowego i jego weryfikacji (w tym

m.in. sposób dokumentowania i odbywania praktyki oraz kryteria uznawania praktyki).

Co więcej – na podstawie art. 14 ust. 4a prawa budowlanego – tylko taka praktyka studencka zostanie uznana (w całości lub w części) za zawodową, która odbywała się na studiach odpowiadających programowi kształcenia opracowanemu z udziałem organu samorządu zawodowego oraz w sposób określony we wspomnianych już przepisach wydanych na podstawie art. 16 prawa budowlanego. Kluczowe znaczenie dla określenia programu praktyk studenckich (traktowanych jako zawodowe) ma więc również umowa zawarta pomiędzy uczelnią a organem samorządu zawodowego (art. 168b prawa o szkolnictwie wyższym).

Jeśli zaś organ samorządu zawodowego stwierdza, że dana uczelnia nie jest w stanie zapewnić prawidłowej realizacji umowy, która miałaby prowadzić do zwolnienia absolwentów z obowiązku odbywania praktyk zawodowych czy z egzaminu zawodowego – może jej nie zawrzeć. Jeśli ją już zawarł, może ją rozwiązać (w tym zakresie podstawowe znaczenie ma treść konkretnej umowy pomiędzy uczelnią a organem samorządu zawodowego). Należy pamiętać, że tylko ci absolwenci studiów korzystają z uproszczonej drogi zdobywania uprawnień zawodowych, którzy zrealizowali program określony we współpracy z organem samorządu zawodowego, ale i odpowiadający przepisom wydanym na podstawie art. 16 prawa budowlanego (obecnie jest to rozporządzenie w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie).

W związku z powyższym Trybunał podkreśla, że zarzuty wnioskodawcy dotyczące w ogólności umowy regulującej zasady prowadzenia i organizacji studiów, a w szczególności zasad uznawania praktyk studenckich za zawodowe i zwalniania z egzaminu zawodowego, są oczywiście bezzasadne. Wnioskodawca nie wykazał bowiem naruszenia wskazanych we wniosku konstytucyjnych wzorców kontroli. Na określenie w umowie warunków

prowadzenia studiów przez uczelnię wyższą niewątpliwym wpływem ma sam organ samorządu zawodowego. Żaden z zakwestionowanych przepisów ani nie zobowiązuje go do zawarcia takiej umowy, ani też nie wyklucza takiego ukształtowania jej treści, które umożliwiłoby udział samorządu zawodowego w weryfikowaniu wiedzy i umiejętności zawodowych kandydatów do zawodu (odpowiadające istocie postępowania kwalifikacyjnego do nadania uprawnień budowlanych), a tym samym zapewniłoby równy dostęp do wykonywania zawodu inżyniera budownictwa, czy też precyzowałoby, w jakim zakresie następuje zwolnienie z egzaminu zawodowego i z odbywania praktyki zawodowej.

Trybunał zwraca jednocześnie uwagę na to, że twierdzenia wnioskodawcy, zgodnie z którymi zaskarżone „przepisy (...) prowadzić mogą do naruszenia zasady równości i równego dostępu do zawodu inżyniera budowlanego”, a zawierane na podstawie art. 168b Prawa o szkolnictwie wyższym „umowy (...) okazać się mogą w praktyce swoistą pułapką” – nie są należycie uzasadnione. Wymaga przypomnienia, że podmiot, który występuje do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności ustawy z Konstytucją, zobowiązany jest przedstawić argumenty uzasadniające przedstawione zarzuty. To na wnioskodawcy spoczywa ciężar dowodu, że ustawa jest rzeczywiście niezgodna z Konstytucją (zob. wyrok TK z dnia 6 marca 1999 r., K 35/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 37).

Ponadto Trybunał wskazuje, że wnioskodawca, podważając konstytucyjność art. 168b prawa o szkolnictwie wyższym, pomija okoliczność, że regulacja ta ma także innych adresatów (np. inne samorządy niż samorząd inżynierów budownictwa, organizacje gospodarcze, organy rejestrowe). Z tego względu zarzut niezgodności art. 168b prawa o szkolnictwie wyższym ze wskazanymi wzorcami kontroli wykracza poza ograniczoną rzeczowo zdolność wnioskową PIIB, o której mowa w art. 191 ust. 2 Konstytucji.

3.4. Mając powyższe na względzie, należało odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi zarówno w odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 168b ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym z art. 2 Konstytucji, jak i – w konsekwencji – zarzutów niezgodności art. 12 ust. 4b i art. 14 ust. 4a prawa budowlanego z art. 2 oraz art. 17 ust. 1, art. 32, art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 87 ust.1 Konstytucji (art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

4. Wnioskodawca twierdzi, że art. 38 ustawy deregulacyjnej i ustawa deregulacyjna (w całości) naruszają art. 2 Konstytucji.

4.1. PIIB kwestionuje art. 38 ustawy deregulacyjnej oraz ustawę deregulacyjną (w całości) w zakresie, w jakim dotyczą 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 1 stycznia 1995 r. Wnioskodawca dowodzi, że „[p]rzy braku (...) 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”. Ponadto – zdaniem PIIB – cała „[u]stawa deregulacyjna nie zawiera (...) 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”.

4.2. Trybunał stwierdza, że wnioskodawca nie wykazał, aby przewidziany przez ustawodawcę okres 60 dni na dostosowanie się do nowych warunków był niewystarczający dla osób zmieniających przynależność do właściwej izby. PIIB nie dowiódł tym samym naruszenia interesów tychże osób z powodu braku przepisów przejściowych w ustawie deregulacyjnej.

Ze względu na powyższe Trybunał stwierdza oczywistą bezzasadność zarzutów niezgodności całej ustawy deregulacyjnej oraz art. 38 ustawy deregulacyjnej z art. 2 Konstytucji.

4.3. Okoliczności powyższe stanowią podstawę odmowy nadania dalszego biegu wnioskowi w zakresie badania zgodności ustawy deregulacyjnej (w całości) oraz art. 38 tej ustawy z art. 2 Konstytucji (art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.