



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt K 16/15

BAS-WPTK-1598/15

Warszawa, dnia 20 kwietnia 2016 r.

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY KANCLARIA	
wpt. dnia	21. 04. 2016
L.dz. ....	L.zał. ....

**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 56 pkt 4 w związku z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 293) w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 6 lipca 2015 r. (sygn. akt K 16/15), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Reżim prawny postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym**

W dniu 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), której art. 138 uchylił ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.).

Jednakże w myśl art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie tej ustawy, w postępowaniu przed Trybunałem stosuje się przepisy dotychczasowe, jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania.

Niniejsza sprawa została zainicjowana wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, wnioskodawca) z 6 lipca 2015 r. Wniosek wpłynął do Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego 8 lipca 2015 r. Na dzień wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r. sprawa była zatem wszczęta, ale niezakończona. Ponieważ w sprawie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania (zob. *petitum* oraz pkt IV niniejszego stanowiska), Sejm uznaje, że w postępowaniu tym powinny być stosowane przepisy dawne, tj. przepisy ustawy o TK z 1997 r.

### **II. Przedmiot kontroli**

1. Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył art. 136 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. poz. 478 ze zm.; dalej: u.o.ż.e.).

Zaskarżony przepis ma następujące brzmienie: „Instalatorowi, który posiada [...] dyplom ukończenia studiów wyższych na kierunku lub w specjalności w zakresie instalacji odnawialnego źródła energii albo urządzeń i instalacji sanitarnych, elektroenergetycznych, grzewczych, chłodniczych, ciepłych i klimatyzacyjnych lub elektrycznych wydany na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, z późn. zm.) – może być wydany certyfikat, jeżeli spełnia on warunki określone w ust. 3 pkt 1 lit. a oraz

w pkt 2”. Warunki, do których odsyła przytoczony przepis, obejmują pełną zdolność do czynności prawnych, pełnię praw publicznych i niekaralność za przestępstwo umyślne przeciwko wiarygodności dokumentów i obrotowi gospodarczemu.

2. Przepis zakwestionowany przez wnioskodawcę stanowi jeden z elementów prawnego mechanizmu certyfikowania instalatorów odnawialnych źródeł energii. Obowiązek stworzenia systemu certyfikacji wprowadził art. 14 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. Urz. UE L 140 z 5.6.2009, s. 16 i n.; dalej: dyrektywa). Zgodnie z tym przepisem: „Państwa członkowskie zapewniają, by do dnia 31 grudnia 2012 r. instalatorzy małych kotłów i pieców na biomasę, systemów fotowoltaicznych i systemów ciepła słonecznego, płytowych systemów geotermalnych oraz pomp ciepła mieli dostęp do systemów certyfikacji lub równoważnych systemów kwalifikowania. Systemy te mogą w stosownych przypadkach uwzględniać istniejące systemy i struktury i opierają się na kryteriach określonych w załączniku IV. Każde państwo członkowskie uznaje certyfikaty przyznane przez inne państwa członkowskie zgodnie z tymi kryteriami”.

Wykonując przytoczony przepis dyrektywy, polski ustawodawca wprowadził do ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 ze zm.; dalej: u.p.e.) nowy rozdział 3b, zatytułowany „Warunki i tryb wydawania certyfikatów instalatorom mikroinstalacji i małych instalacji oraz akredytowania organizatorów szkoleń”. Dokonano tego ustawą z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne i niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 984; dalej: ustawa zmieniająca). Wcześniej bowiem w polskim systemie prawnym nie występowała odrębna procedura certyfikowania instalatorów wspomnianych urządzeń i systemów (zob. uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, druk sejmowy nr 946/VII kad.). Istotne dla niniejszej sprawy jest to, że jednym z wprowadzonych wówczas przepisów był art. 20h ust. 4 pkt 3 u.p.e., o następującej treści: „Instalator, który posiada: [...] dyplom ukończenia studiów wyższych na kierunku lub w specjalności w zakresie odnawialnych źródeł energii, albo urządzeń i instalacji sanitarnych, elektroenergetycznych, grzewczych, chłodniczych, ciepłych i klimatyzacyjnych lub elektrycznych wydany na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U.

z 2012 r. poz. 572, z późn. zm.) – może uzyskać certyfikat, jeżeli spełnia warunki, o których mowa w ust. 3 pkt 1 lit. a oraz w pkt 2” (pełna zdolność do czynności prawnych, pełnia praw publicznych, niekaralność za przestępstwo umyślne przeciwko wiarygodności dokumentów i obrotowi gospodarczemu).

W wyniku wejścia w życie z dniem 4 maja 2015 r. ustawy o odnawialnych źródłach energii kompleks regulacji dotyczących certyfikowania instalatorów został przez nią usunięty z ustawy – Prawo energetyczne i zamieszczony jako rozdział 7 u.o.ż.e., zatytułowany „Warunki i tryb wydawania certyfikatów instalatorom mikroinstalacji, małych instalacji i instalacji odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej cieplnej nie większej niż 600 kW oraz akredytowania organizatorów szkoleń”. W ramach tej zmiany również art. 20h ust. 4 pkt 3 u.p.e. został uchylony i powtórzony, w formie nieznacznie zmodyfikowanej pod względem redakcyjnym, jako art. 136 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e. – a więc przepis zaskarżony w niniejszym postępowaniu.

3. Należy następnie wyjaśnić, że w obowiązującym stanie prawnym osoba dokonująca instalacji mikroinstalacji lub małych instalacji, lub instalacji odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej cieplnej nie większej niż 600 kW – zwana na gruncie ustawy instalatorem – może wystąpić z wnioskiem do Prezesa Urzędu Dozoru Technicznego (dalej: Prezes UDT) o wydanie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez instalatora kwalifikacji do instalowania danego rodzaju instalacji odnawialnego źródła energii (art. 136 ust. 1 u.o.ż.e.). Certyfikat taki potwierdza posiadanie kwalifikacji do instalowania wymienionych w ustawie rodzajów instalacji odnawialnego źródła energii: kotłów i pieców na biomasę lub systemów fotowoltaicznych, lub słonecznych systemów grzewczych, lub pomp ciepła, lub płytkich systemów geotermalnych (art. 136 ust. 2 u.o.ż.e.).

Istnieją obecnie dwie ścieżki uzyskania certyfikatu instalatora odnawialnych źródeł energii, przy czym w obu przypadkach certyfikat może być wydany jedynie osobie, która posiada pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych (art. 136 ust. 3 pkt 1 lit. a u.o.ż.e.), a ponadto nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne przeciwko wiarygodności dokumentów i obrotowi gospodarczemu (art. 136 ust. 3 pkt 2 u.o.ż.e.).

Pierwsza ścieżka dotyczy osób, które spełniają którykolwiek z następujących warunków: posiadają dokument potwierdzający kwalifikacje związane

z instalowaniem urządzeń lub instalacji sanitarnych, energetycznych, grzewczych, chłodniczych lub elektrycznych; mają udokumentowane trzyletnie doświadczenie zawodowe w zakresie instalowania lub modernizacji urządzeń i instalacji sanitarnych, energetycznych, grzewczych, chłodniczych lub elektrycznych; legitymują się świadectwem ukończenia co najmniej dwusemestralnych studiów podyplomowych lub równorzędnych, których program dotyczył zagadnień zawartych w zakresie programowym szkoleń określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 152 pkt 2 u.o.ż.e. (chodzi o rozporządzenie ministra właściwego do spraw energii określające m.in. zakres programowy szkoleń odpowiednich dla danego rodzaju instalacji); posiadają zaświadczenie o ukończeniu szkolenia u producenta danego rodzaju instalacji odnawialnego źródła energii, które w części teoretycznej i praktycznej zawierało zagadnienia w zakresie projektowania, instalowania, konserwacji, modernizacji i utrzymania w należyтым stanie technicznym instalacji odnawialnego źródła energii (art. 136 ust. 3 pkt 1 lit. b-e u.o.ż.e.). Osoby takie mogą uzyskać certyfikat, jeżeli ukończą szkolenie podstawowe dla osób ubiegających się o wydanie certyfikatu instalatora mikroinstalacji, małej instalacji lub instalacji odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej cieplnej nie większej niż 600 kW, poświadczony zaświadczeniem, przeprowadzone przez akredytowanego organizatora szkoleń w zakresie dotyczącym instalowania danego rodzaju instalacji odnawialnego źródła energii (art. 136 ust. 3 pkt 3 u.o.ż.e.), oraz pod warunkiem złożenia z wynikiem pozytywnym egzaminu przeprowadzonego przez określoną w ustawie komisję egzaminacyjną, odpowiednio dla danego rodzaju instalacji odnawialnego źródła energii, nie później niż w terminie 12 miesięcy od dnia ukończenia szkolenia podstawowego (art. 136 ust. 3 pkt 4 u.o.ż.e.).

Druga ścieżka, określona w art. 136 ust. 4 u.o.ż.e., dotyczy natomiast instalatorów, którzy posiadają dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe w zawodzie „technik urządzeń i systemów energetyki odnawialnej” wydany na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.) lub dyplom ukończenia studiów wyższych na kierunku lub w specjalności w zakresie instalacji odnawialnego źródła energii albo urządzeń i instalacji sanitarnych, elektroenergetycznych, grzewczych, chłodniczych, cieplnych i klimatyzacyjnych lub elektrycznych wydany na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 572 ze zm.). Zastrzeżenia konstytucyjne Rzecznika dotyczą tego ostatniego warunku.

### III. Zarzuty wnioskodawcy

Wnioskodawca upatruje źródła wadliwości wskazanego elementu mechanizmu certyfikowania instalatorów odnawialnych źródeł energii w tym, że dyplom ukończenia studiów wyższych, o którym mowa w zakwestionowanym przepisie, powinien być wydany na podstawie obowiązującej ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym. We wniosku stwierdzono, że do Rzecznika wpływają skargi od osób, którym odmówiono certyfikatu z uwagi na to, że posiadane przez nich dyplomy nie zostały wydane na podstawie tego aktu. Takie stanowisko właściwego organu Rzecznik uznaje za niekonstytucyjne, choć prawidłowe z punktu widzenia wykładni przepisu – stwierdza bowiem, że art. 136 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e. „nie pozostawia wątpliwości”, iż osoba, która otrzymała dyplom przed wejściem w życie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, nie może otrzymać certyfikatu we wskazanym trybie (wniosek, s. 4).

Wątpliwości wnioskodawcy budzi zgodność zaskarżonego przepisu z art. 65 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji (wolność wyboru i wykonywania zawodu; zasada sprawiedliwości społecznej; zasada równości i zakaz dyskryminacji).

Skutkami niekonstytucyjności przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania w odniesieniu do wolności wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji) dotknięte są, zdaniem Rzecznika, osoby, które co prawda posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych na kierunku lub w specjalności w zakresie instalacji odnawialnego źródła energii albo urządzeń i instalacji sanitarnych, elektroenergetycznych, grzewczych, chłodniczych, ciepłych i klimatyzacyjnych lub elektrycznych, lecz ich dyplom został wydany przed wejściem w życie obowiązującej obecnie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, tj. przed 1 września 2005 r. Niedopuszczalność wydania takim osobom certyfikatu instalatora narusza zarówno zasadę równości, jak i zakaz dyskryminacji. Jak bowiem wywodzi wnioskodawca, zasada równości nakazuje bowiem identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej, a w badanej sprawie wspólną cechą relewantną charakteryzują się wszystkie osoby, które ukończyły studia wyższe na kierunku lub w specjalności wymaganych przez ustawę, niezależnie od daty wydania dyplomu. Przyjęcie tego kryterium różnicowania prowadzi do dyskryminacji części osób, które posiadają stosowne przygotowanie

zawodowe, w życiu gospodarczym. Ponadto zastosowane kryterium, jako arbitralne i ustalone przypadkowo, godzi przez to w zasadę sprawiedliwości społecznej. Rzecznik nie podnosi wątpliwości dotyczących innych zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji.

#### **IV. Analiza formalnoprawna**

1. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zasadności zarzutów podnoszonych przez Rzecznika należy rozważyć kwestię dopuszczalności ich zbadania w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym. Powstaje bowiem pytanie, czy źródłem wątpliwości wnioskodawcy jest sam przepis prawa, czy też sposób stosowania go w praktyce przez Prezesa UDT, poddany kontroli sądownictwa administracyjnego.

Należy przypomnieć, że ocena sposobu stosowania prawa przez sądy i organy administracji publicznej pozostaje zasadniczo poza kognicją Trybunału (zob. np. wyroki TK z: 7 maja 2002 r., sygn. akt SK 20/00; 21 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 19/03; 27 marca 2008 r., sygn. akt SK 17/05; 13 listopada 2013 r., sygn. akt P 25/12; postanowienie TK z 24 lipca 2000 r., sygn. akt Ts 26/00). Oznaczałoby to bowiem zastąpienie kontroli hierarchicznej zgodności norm ustalaniem wykładni ustawy lub aktu podustawowego, a takiej kompetencji Trybunał nie posiada (zob. postanowienie TK z 22 marca 2000 r., sygn. akt P 12/98). Jak wyjaśniono w orzecznictwie: „Wykładnia przepisów należy [...] do sądów jako organów powołanych do stosowania prawa poprzez ustalanie w sposób wiążący, że określona sytuacja faktyczna jest objęta hipotezą miarodajnej normy prawnej. Trybunał Konstytucyjny powołany jest zaś do kontroli zgodności aktów niższego rzędu z aktami hierarchicznie wyższymi, a nie do ustalania skutków prawnych określonych sytuacji faktycznych. Nie leży w jego kompetencjach określanie, która – z kilku uznanych przez sądy za dopuszczalne – interpretacji określonego przepisu jest właściwa” (wyrok TK z 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02). W najnowszym orzecznictwie ta granica kognicji Trybunału określana jest często mianem „zakazu orzekania przez TK o sposobie stosowania prawa i rozstrzygania sporów o wykładnię” (zob. np. postanowienia TK z: 29 kwietnia 2015 r., sygn. akt P 23/15; 9 czerwca 2015 r., sygn. akt P 46/15; 15 września 2015 r., sygn. akt P 89/15), przy

czym podkreśla się, że ów zakaz odnosi się do wszystkich sposobów inicjowania postępowania przed sądem konstytucyjnym.

Takie ukształtowanie kognicji Trybunału idzie w parze z możliwością zapewnienia nadrzędnej pozycji Konstytucji w systemie źródeł prawa przez sądy. Jest bowiem regułą, że jeżeli sąd ma wątpliwości co do konstytucyjności treści przepisu podlegającego zastosowaniu w danej sprawie, to powinien przede wszystkim dążyć do usunięcia tych wątpliwości w wyniku zastosowania reguł interpretacyjnych przyjętych w orzecznictwie i nauce prawa (zob. zwłaszcza wyrok TK z 13 listopada 2013 r., sygn. akt P 25/12; postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03). Jest to teza utrwalona w dorobku orzeczniczym Trybunału, który jeszcze przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji wskazywał, że „wydanie orzeczenia o niekonstytucyjności ustawy nie powinno następować w sytuacji, gdy możliwe jest nadanie ustawie takiego rozumienia, które doprowadzi ją do zgodności z normami, zasadami i wartościami ustanowionymi przez Konstytucję” (orzeczenia TK z: 18 października 1994 r., sygn. akt K 2/94; 4 października 1995 r., sygn. akt K 8/95; 15 lipca 1996 r., sygn. akt K 5/96). Odnalezienie sposobu rozumienia przepisu ustawy, który pozwoli na uznanie jej zgodności z ustawą zasadniczą, jest określane mianem techniki wykładni w zgodzie z Konstytucją (wykładni prokonstytucyjnej) i uważane za jedną z form sądowego stosowania konstytucji (zob. np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015, s. 50). Zarazem Trybunał dostrzegał, iż działania interpretacyjne tego rodzaju nie mają zastosowania wobec przepisów, które są rozumiane na tyle jednolicie w doktrynie i orzecznictwie, że nadanie im odmiennego znaczenia nie znalazłoby oparcia w uznanych regułach wykładni (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96).

2. Poza ogólną wzmianką o napływie skarg od osób, którym odmówiono wydania certyfikatu instalatora, Rzecznik nie odnosi się w swoim wniosku do sposobu stosowania zaskarżonego przepisu w praktyce. Skłania to do poświęcenia tej kwestii pewnych uwag.

Z komunikatu zamieszczonego na stronie internetowej Urzędu Dozoru Technicznego wynika, że przepis ten istotnie jest rozumiany przez organ w sposób budzący wątpliwości konstytucyjne Rzecznika. We wspomnianym komunikacie przywołano art. 136 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e. i dodano, że zgodnie z tym przepisem



– a także w świetle stanowiska Komitetu Odwoławczego przy Prezesie UDT (dalej: Komitet Odwoławczy), działającego na podstawie art. 154 ust. 1 u.o.ż.e.

– „akceptowanym dokumentem w procesie uznania wykształcenia wyższego jest dyplom ukończenia studiów wyższych na kierunku lub w specjalności w zakresie odnawialnych źródeł energii, albo urządzeń i instalacji sanitarnych, elektroenergetycznych, grzewczych, chłodniczych, ciepłych i klimatyzacyjnych lub elektrycznych wydany na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, ze zm.). W praktyce oznacza to, że przy wydawaniu certyfikatów bez egzaminu tylko na podstawie posiadanego wykształcenia wyższego, uznawane będą dyplomy ukończenia studiów wyższych na kierunkach lub w specjalnościach wymienionych w ustawie o odnawialnych źródłach energii wydane po 1 września 2005 r.” ([http://www.udt.gov.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=816&Itemid=1019](http://www.udt.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=816&Itemid=1019)). Taki sam pogląd prawny organ prezentował we wcześniejszym komunikacie na gruncie art. 20h ust. 4 pkt 3 u.p.e., zawierającego identyczny warunek certyfikowania instalatorów (zob. pkt II.2 niniejszego stanowiska; [http://www.udt.gov.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=898;warunki-uzyskania-certyfikatu-instalatora-odnawialnych-zrodel-energii&catid=90:udt-komunikaty](http://www.udt.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=898;warunki-uzyskania-certyfikatu-instalatora-odnawialnych-zrodel-energii&catid=90:udt-komunikaty)). Przyjęcie takiego stanowiska istotnie wyklucza wydawanie certyfikatu osobom, które uzyskały dyplom przed 1 września 2005 r.

Na decyzję Prezesa UDT odmawiającą wydania certyfikatu przysługuje środek prawny nazwany przez ustawodawcę odwołaniem do Komitetu Odwoławczego, które wnosi się za pośrednictwem Prezesa UDT (art. 155 ust. 1-2 u.o.ż.e.), natomiast w razie oddalenia odwołania przysługuje skarga do sądu administracyjnego, wnoszona za pośrednictwem Komitetu Odwoławczego (art. 156 ust. 2 u.o.ż.e.).

Zapadły pojedyncze orzeczenia sądów administracyjnych dotyczące kwestii podniesionej we wniosku Rzecznika. Te spośród nich, do których sporządzono dostępne publicznie uzasadnienia, wskazują na niejednolity sposób odczytywania wymagania zawartego w kwestionowanym przepisie.

W wyroku WSA w Warszawie z 27 lutego 2015 r. (sygn. akt VI SA/Wa 3419/14) wyrażono pogląd potwierdzający obawy Rzecznika. Sprawa ta dotyczyła odmowy wydania certyfikatu instalatora odnawialnych źródeł energii w zakresie systemów fotowoltaicznych. Podstawą odmowy było niespełnienie przez skarżącego,

który uzyskał tytuł magistra inżyniera elektryka w 1988 r., warunku posiadania dyplomu wydanego na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym. Chodziło o przesłankę zamieszczoną wówczas w art. 20h ust. 4 pkt 3 u.p.e., a obecnie zawartą w kwestionowanym przepisie. Sąd administracyjny wywiódł, co następuje: „Odwołując się do przepisów tej konkretnej ustawy [ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym – uwaga własna], ustawodawca uczynił to w sposób zamierzony i celowy, wszak chodzi tu o wykluczenie z kręgu osób uprawnionych do otrzymania certyfikatu w trybie wyjątkowym tych, które uzyskały dyplom ukończenia studiów wyższych przed dniem wejścia w życie tej ustawy. Poczynienie takiego zastrzeżenia przez prawodawcę i wskazanie konkretnego aktu prawnego w tym względzie nie pozwala przyjąć, by zakresem stosowania tego wyjątku byli objęci także i ci wnioskodawcy, którzy otrzymali swoje dyplomy na podstawie przepisów ustawy z dnia 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym [...]. Tego rodzaju rozwiązanie prawne ma swoje uzasadnienie, bowiem ustawodawca dostrzega zarówno potrzebę certyfikacji, jak i konieczność doskonalenia i doskonalenia zawodowego, wynikającą z rozwoju i postępu naukowo-technicznego w zakresie odnawialnych źródeł energii. Gdyby wolą prawodawcy było wydawanie w tym trybie certyfikatów wszystkim zainteresowanym, którzy posiadają dyplomy ukończenia studiów wyższych na kierunku lub w specjalności w zakresie odnawialnych źródeł energii, albo urządzeń i instalacji sanitarnych, elektroenergetycznych, grzewczych, chłodniczych, ciepłych i klimatyzacyjnych lub elektrycznych, to z pewnością w przepisie tym nie znalazłoby się zastrzeżenie, że chodzi o jedynie te wydane na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym [...]. Przepis art. 20h ust. 4 pkt 3 ww. ustawy – Prawo energetyczne miałby wówczas zupełnie inną treść. Tymczasem jego brzmienie nie pozostawia wątpliwości, że nie chodzi tu o każdy dyplom ukończenia studiów wyższych na kierunku lub w specjalności w zakresie odnawialnych źródeł energii, albo urządzeń i instalacji sanitarnych, elektroenergetycznych, grzewczych, chłodniczych, ciepłych i klimatyzacyjnych lub elektrycznych, lecz tylko o taki, który został wydany na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym”.

Jednakże już w wyroku WSA w Warszawie z 4 grudnia 2015 r. (sygn. akt VI SA/Wa 671/15) – a więc wydanym już po złożeniu przez Rzecznika wniosku w niniejszej sprawie – wyrażono zupełnie odmienny pogląd prawny. W tym

przypadku również odmowa wydania certyfikatu skarżącemu została uzasadniona niespełnieniem przezeń warunku z art. 20h ust. 4 pkt 3 u.p.e. Ustalenia sądu administracyjnego w tej materii zasługują na przytoczenie *in extenso*, zwłaszcza że odnoszą się one do argumentacji konstytucyjnej, która skłoniła Rzecznika, by skierować wniosek do Trybunału.

W przekonaniu WSA w Warszawie, „organ nieprawidłowo przyjął, że ustawodawca chciał wykluczenia z kręgu osób uprawnionych do otrzymania certyfikatu w trybie wyjątkowym tych, którzy uzyskali dyplom ukończenia studiów wyższych przed dniem wejścia w życie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, czyli przed dniem 1 września 2005 r. Takie rozumienie tych przepisów wskazywałoby, że ustawodawca wprowadza dyskryminację z uwagi na wiek, czyli moment uzyskania dyplomu ukończenia studiów wyższych, nie zaś na wiedzę czy umiejętności osób uprawnionych do otrzymania certyfikatu w trybie wyjątkowym. Z treści art. 20h ust. 4 pkt 3 ustawy Prawo energetyczne nie wynika wprost, że uzyskanie dyplomu ukończenia studiów musi nastąpić po 1 września 2005 r. Przepis ten wskazuje jedynie, że uzyskanie dyplomu ukończenia studiów musi nastąpić na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym. Ustawa ta nie powołuje systemu szkolnictwa wyższego «na nowo», ani nie wprowadza dyskryminacji osób z wyższym wykształceniem, które uzyskały dyplomy przed 1 września 2005 r. Stosując reguły wnioskowania prawniczego *reductio ad absurdum* – sprowadzenie do absurdu, można wnioski organu sprowadzić do tezy, że świeżo upieczeni absolwenci studiów wyższych są bardziej predysponowani do uzyskania certyfikatu instalatora OZE [odnawialnego źródła energii – uwaga własna] niż osoby z wieloletnim doświadczeniem, np. wykładowcy akademicki z uwagi na uzyskanie dyplomu ukończenia studiów wyższych przed 1 września 2005 r. W ocenie Sądu nie można zakładać, że racjonalny ustawodawca premiuje w uzyskaniu certyfikatu instalatora OZE osoby niedoświadczone, kosztem osób posiadających fachową wiedzę i umiejętności”.

Analiza treści konstytucyjnej zasady równości i zakazu niedyskryminacji w świetle orzecznictwa Trybunału doprowadziła sąd do następującej konkluzji: „przepis art. 20h ust. 4 pkt 3 ustawy Prawo energetyczne należy rozumieć w taki sposób, że wprowadza on kryterium posiadania dyplomu ukończenia studiów wyższych na kierunku lub w specjalności wskazanej przez ustawodawcę niezależnie od daty ukończenia studiów, tj. także przed 1 września 2005 r.”. Wniosek ten, że

względu na tożsamy charakter wymagania zawartego dawniej w art. 20h ust. 4 pkt 3 u.p.e. i obecnie w art. 136 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e., należy odnosić również do tego drugiego przepisu.

Trzeba zaznaczyć, że w świetle danych zamieszczonych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (stan na 24 marca 2016 r.) wyrok WSA w Warszawie z 4 grudnia 2015 r. (sygn. akt VI SA/Wa 671/15) jest nieprawomocny. Ponadto w analizowanej kwestii nie wypowiedział się dotychczas Naczelny Sąd Administracyjny.

3. Zdaniem Sejmu, przedstawione ustalenia prowadzą do dwóch wniosków, przesądzających o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania zarzutów Rzecznika.

Po pierwsze, w orzecznictwie sądów administracyjnych obecny jest kierunek wykładni zakwestionowanego przepisu, który usuwa konstytucyjne zastrzeżenia Rzecznika. Rozumowanie zaprezentowane w wyroku WSA w Warszawie z 4 grudnia 2015 r. (sygn. akt VI SA/Wa 671/15) niewątpliwie odnosi się do tych samych wątpliwości interpretacyjnych, które legły u podstaw wniosku do Trybunału. Sąd dostrzegł możliwość dokonania wykładni, która w jego przekonaniu respektuje konstytucyjny standard równości i niedyskryminacji, oraz zastosował tę wykładnię do rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy. Oznacza to, że w orzecznictwie zaistniała wykładnia prokonstytucyjna zaskarżonego przepisu. Skoro zaś możliwe jest nadanie przepisowi takiego rozumienia, które doprowadzi go do stanu zgodności z normami, zasadami i wartościami ustanowionymi przez Konstytucję, to nie pojawia się potrzeba wyeliminowania go z obrotu prawnego przez Trybunał (zob. pkt IV.1 niniejszego stanowiska).

Po drugie, wciąż niewielka liczba orzeczeń sądowych dotyczących zagadnienia certyfikowania instalatorów odnawialnych źródeł energii nie pozwala przyjąć, by w odniesieniu do wymagania określonego w art. 136 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e. (a wcześniej w art. 20h ust. 4 pkt 3 u.p.e.) wykształciła się stabilna i jednolita linia orzecznicza. Zastosowanie wykładni prokonstytucyjnej w najnowszym orzecznictwie daje nadzieję, że będzie ona podtrzymywana w przyszłości, ale w obecnej sytuacji można jedynie skonstatować istnienie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. W takim jednak wypadku wątpliwości co do sposobu stosowania prawa przez sądy powinny zostać rozstrzygnięte nie przez sąd konstytucyjny, lecz

przez Naczelnny Sąd Administracyjny, do którego zadań należy zapewnienie prawidłowości oraz jednolitości wykładni prawa (art. 3 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych; t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1647 ze zm.). Notabene, nic nie stoi na przeszkodzie, żeby o podjęcie przez NSA uchwały rozstrzygającej analizowane zagadnienie prawne wystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 15 § 1 pkt 2 w związku z art. 264 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.). Rozstrzygnięcie takie pozostaje wszakże poza kognicją Trybunału (zob. zwłaszcza postanowienie TK z 28 lipca 2015 r., sygn. akt K 35/13).

Wobec powyższego należy uznać, że postępowanie w niniejszej sprawie podlega **umorzeniu** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU

Marek Kuchciński