

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 25 listopada 2015 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca

Teresa Liszcz

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 września 2015 r. o odmowie nadania dalszego biegu wnioskowi Polskiej Izbie Inżynierów Budownictwa w zakresie zbadania zgodności: 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; 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; 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; 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,

postanawia:

nie uwzględnić zażalenia.

UZASADNIENIE:

1. W dniu 23 marca 2015 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa (dalej: PIIB) 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 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 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 1 stycznia 1995 r., z art. 2 Konstytucji.

2. 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).

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

4. Postanowieniem z dnia 3 września 2015 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi PIIB w zakresie zbadania zgodności: po pierwsze, 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 oraz art. 87 ust. 1 Konstytucji; po drugie, art. 168b ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym z art. 2 Konstytucji; po trzecie, ustawy deregulacyjnej z art. 2 Konstytucji; po czwarte, art. 38 ustawy deregulacyjnej z art. 2 Konstytucji.

4.1. Trybunał stwierdził oczywistą bezzasadność zarzutów niezgodności art. 168b ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym z art. 2 Konstytucji, a także w konsekwencji 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 oraz art. 87 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Trybunału wnioskodawca nie wykazał naruszenia wskazanych we wniosku konstytucyjnych wzorców kontroli. Trybunał podkreślił, że zarzuty wnioskodawcy w istocie skierowane są przeciwko dopuszczalności zawierania umowy, o której mowa w art. 168b ust. 1 prawa o szkolnictwie wyższym, tj. umowy o prowadzenie studiów we współpracy (m.in.) z samorządem zawodowym. Do tej umowy nawiązują bowiem zaskarżone przepisy prawa budowlanego regulujące zasady zwalniania z egzaminu zawodowego oraz odbycia praktyki zawodowej absolwentów uczelni, z którą samorząd zawodowy zawrze taką umowę. Jednocześnie Trybunał ustalił, że zawarcie umowy oraz określenie warunków prowadzenia i organizacji studiów, a w szczególności zasad uznawania praktyk studenckich za zawodowe i zwolnienia z egzaminu zawodowego – zależy od decyzji organu samorządu zawodowego. Tym samym – jak wskazał Trybunał – trudno zgodzić się z zarzutami wnioskodawcy, który pomija swój wpływ na treść umowy.

Trybunał zwrócił jednocześnie uwagę na to, że twierdzenia wnioskodawcy, zgodnie z którymi zaskarżone „przepisy (...) prowadzi 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.

Trybunał uznał również, że zarzut niezgodności art. 168b ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym ze wskazanymi przepisami Konstytucji wykracza poza ograniczoną rzeczowo zdolność wnioskową PIIB, o której mowa w art. 191 ust. 2 Konstytucji. Wnioskodawca, podważając konstytucyjność art. 168b prawa o szkolnictwie wyższym, pomija bowiem okoliczność, że regulacja ta ma także innych adresatów (np. inne samorzady niż samorząd inżynierów budownictwa, organizacje gospodarcze, organy rejestrowe).

4.2. Ponadto Trybunał stwierdził oczywistą bezzasadność zarzutów niezgodności całej ustawy deregulacyjnej oraz art. 38 ustawy deregulacyjnej z art. 2 Konstytucji.

W ocenie Trybunału 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.

5. W zażaleniu z 14 września 2015 r. PIIB zaskarża postanowienie Trybunału Konstytucyjnego w całości i wnosi o nadanie wnioskowi dalszego biegu.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 138 w zw. z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) z dniem 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy w postępowaniu przed Trybunałem w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe, tzn. przepisy ustawy o TK. Rozpatrywany wniosek został wniesiony przed dniem wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r., dlatego do wstępnej kontroli tegoż wniosku zastosowanie mają przepisy ustawy o TK.

2. W myśl art. 36 ust. 4 ustawy o TK wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów,

rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w zw. z art. 36 ust. 6 i 7 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy wydając zaskarżone postanowienie, prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

3. Wnioskodawca kwestionuje stwierdzenie przez Trybunał oczywistej bezzasadności zarzutów niezgodności art. 168b ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym z art. 2 Konstytucji oraz 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.

3.1. Zdaniem wnioskodawcy „zaskarżone przepisy pr.bud. nawiązują do art. 168b ust. 2 pr.sz.w., a nie, jak to wskazał Trybunał, do ust. 1 tego artykułu. (...) 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”. Jak przekonuje wnioskodawca: „nawet uznanie przedmiotowych umów za zgodne z Konstytucją, nie czyni bezprzedmiotowym oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów Prawa budowlanego według podanych we wniosku wzorców”.

Odnosząc się do powyższych zarzutów, Trybunał przypomina, że art. 12 ust. 4b oraz art. 14 ust. 4a prawa budowlanego odsyłają w zakresie umowy dotyczącej prowadzenia studiów wyższych, zawartej między uczelnią a właściwym organem samorządu zawodowego, do art. 168b ust. 2 prawa

o szkolnictwie wyższym. Artykuł 168b ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym określa zaś ramy treściowe tejże umowy, nawiązując również do ust. 1 tego artykułu. Ten ostatni przepis stanowi natomiast o dopuszczalności prowadzenia studiów przez uczelnię we współpracy (m.in.) z organem samorządu zawodowego. Trafne tym samym są ustalenia Trybunału dokonane w zaskarżonym postanowieniu, zgodnie z którymi wnioskodawca kwestionuje w istocie rozwiązanie dotyczące dopuszczalności zawierania umowy, o której mowa w art. 168b ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym. Kluczowe znaczenie dla określenia programu studiów, po ukończeniu których nastąpi zwolnienie z egzaminu zawodowego oraz odbywania praktyki zawodowej, ma bowiem – jak podkreślał Trybunał – umowa zawarta pomiędzy uczelnią a organem samorządu zawodowego.

Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy Trybunał ocenił zatem zarzuty dotyczące zarówno art. 168b ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym, jak i art. 12 ust. 4b oraz art. 14a ust. 4a prawa budowlanego, które w zakresie umowy dotyczącej prowadzenia studiów przez uczelnię we współpracy z organem samorządu zawodowego nawiązują do art. 168b prawa o szkolnictwie wyższym.

Ponadto, zdaniem Trybunału, argumenty przedstawione w zażaleniu świadczą o niezrozumieniu wyводу Trybunału, skoro wnioskodawca pomija okoliczność, że od obowiązywania umowy o prowadzenie studiów uzależnione jest wprowadzenie uproszczonej drogi nabywania uprawnień zawodowych. Artykuł 168b prawa o szkolnictwie wyższym (do którego nawiązują art. 12 ust. 4b i art. 14 ust. 4a prawa budowlanego) nie zobowiązuje natomiast, a jedynie umożliwia zawarcie takiej umowy. Nie można tym samym zgodzić się z twierdzeniami PIIB, zgodnie z którymi zakwestionowane przepisy prawa budowlanego regulują „obligatoryjne zwolnienie absolwentów z egzaminu oraz zaliczenie praktyki studenckiej w postępowaniu kwalifikacyjnym o nadanie uprawnień budowlanych”.

W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że zarzuty zażalenia nie zasługują na uwzględnienie.

3.2. Ponadto wnioskodawca przypomina argumenty przedstawione we wniosku i podkreśla, że „[p]rzepisy 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 wyposażyły absolwenta w wiedzę i umiejętności podlegające weryfikacji w postępowaniu kwalifikacyjnym o nadanie uprawnień budowlanych. To samo dotyczy zaliczenia praktyki studenckiej jako zawodowej”.

Trybunał stwierdza, że zarzuty zażalenia pokrywają się ze wskazanymi we wniosku argumentami i nie podważają stanowiska Trybunału o ich oczywistej bezzasadności. Trybunał podkreślił w zaskarżonym postanowieniu, że samorząd zawodowy ma zagwarantowaną możliwość współkształtowania treści umowy, o której mowa w zakwestionowanych przepisach. Tym samym niezrozumiałe są zarzuty wnioskodawcy odnoszące się do wymogów treściowych umowy, skoro ma on niewątpliwy wpływ na treść tejże umowy.

Ponadto, jak trafnie wskazał Trybunał, zaskarżone art. 12 ust. 4b i art. 14 ust. 4a prawa budowlanego uzależniają zwolnienie z egzaminu zawodowego i uznanie praktyki za zawodową od ukończenia studiów odpowiadających programowi kształcenia opracowanego z udziałem organu samorządu zawodowego w sposób określony w przepisach wydanych na podstawie art. 16 prawa budowlanego, tj. – rozporządzenia w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (rozporządzenie Ministra Infrastruktury i rozwoju z dnia 11 września 2014 r., Dz. U. z 2014 r. poz. 1278). Skoro zatem wyznacznikiem określenia treści umowy dotyczącej prowadzenia studiów są również przepisy rozporządzenia, które dotyczą m.in. sposobu stwierdzania posiadania przygotowania zawodowego i jego weryfikacji (w tym sposobu odbywania praktyki, a także kryteriów uznawania praktyki oraz zasady

przeprowadzania egzaminu zawodowego), to trudno zgodzić się z wnioskodawcą, że zaskarżone regulacje nie wskazują minimalnych wymogów treściowych umów.

Zarzuty zażalenia nie zasługują tym samym na uwzględnienie.

3.3. Zdaniem wnioskodawcy „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. Jak twierdzi (...) skoro oczywista bezzasadność ma charakter szczególny i kwalifikowany, to nie każda bezzasadność wniosku, a jedynie bezzasadność oczywista, prowadzi do odmowy nadania mu dalszego biegu”.

Trybunał przypomina, że obowiązek oceny zasadności wniosku ciąży na Trybunale Konstytucyjnym już na etapie wstępnego rozpoznania (art. 36 ust. 3 ustawy o TK). Jeśli zatem z punktu widzenia badania zgodności konkretnych przepisów prawa wzorzec kontroli jest nieadekwatny, to postawione zarzuty cechuje właśnie oczywista bezzasadność (por. postanowienia TK z dnia: 16 sierpnia 2004 r., Tw 43/03, OTK ZU nr 4/B/2004, poz. 230; 13 maja 2005 r., Tw 12/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 94). W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny uznaje, że zarzuty wnioskodawcy nie zasługują na uwzględnienie.

3.4. PIIB przekonuje także, że „[s]tanowisko co do braku zdolności wnioskowej w niniejszej sprawie należy (...) uznać za niezasadne, ponieważ o zdolności wnioskowej PIIB nie powinna przesądzać okoliczność, że podstawowa regulacja dotycząca wskazanych tamże umów adresowana jest także do organów innych samorządów zawodowych (...). 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)”.

Trybunał przypomina, że zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego art. 191 ust. 2 w zw. z art. 191 ust. 1 pkt 3–5 Konstytucji należy wyklądać ściśle, również w odniesieniu do pojęcia „spraw objętych zakresem działania danego podmiotu”. Akt normatywny (jego część) kwestionowany we wniosku musi być bezpośrednio związany z zakresem działania danego podmiotu, wyznaczonym przez przepisy Konstytucji lub ustaw. Podmioty określone w art. 191 ust. 1 pkt 3–5 Konstytucji nie są zatem uprawnione do występowania z wnioskami w sprawach ogólnopaństwowych lub ogólnospołecznych, które z natury rzeczy dotyczą interesu prawnego wszystkich obywateli lub grup o wiele szerszych niż te, które dany podmiot reprezentuje (zob. postanowienie TK z dnia 17 maja 2010 r., Tw 6/10, OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 145 i powołane tam orzeczenia).

Trafnie zatem Trybunał zwracał uwagę w zaskarżonym postanowieniu, że zarzuty skierowane przeciwko art. 168b ustawy o szkolnictwie wyższym, które dotyczą szerszego kręgu adresatów, tj. innych samorządów zawodowych, organizacji gospodarczych, organów rejestrowych wykraczają poza ograniczoną rzeczowo zdolność wnioskową PIIB. Nie oznacza to jednak, że PIIB nie może zakwestionować art. 168b ustawy o szkolnictwie wyższym w zakresie dotyczącym samorządu zawodowego inżynierów budownictwa.

Zarzuty wnioskodawcy nie zasługują zatem na uwzględnienie.

3.5. Wnioskodawca przekonuje również, że szczegółowo wyjaśnił we wniosku, na czym polega naruszenie przez zaskarżone przepisy art. 32, art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie zgadza się zatem ze stanowiskiem Trybunału o nienależytym uzasadnieniu tychże zarzutów.

Odnosząc się do powyższych argumentów wnioskodawcy, trzeba przypomnieć, że zarzuty sformułowane we wniosku – tj. „przepisy (...) prowadzić mogą do naruszenia (...)”, „umowy (...) okazać się mogą w praktyce swoistą pułapką” – świadczą o tym, że wnioskodawca jedynie prognozuje wystąpienie niekorzystnych skutków stosowania zakwestionowanych

przepisów. Trafnie tym samym Trybunał uznał, że zarzuty naruszenia zasady równości i równego dostępu do zawodu nie są należycie uzasadnione.

Trybunał stwierdza zatem, że argumenty zażalenia nie zasługują na uwzględnienie.

3.6. W związku z powyższym Trybunał podtrzymuje stanowisko o oczywistej bezzasadności zarzutów niezgodności art. 168b ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym z art. 2 Konstytucji oraz 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 oraz art. 87 ust. 1 Konstytucji.

4. Ponadto wnioskodawca nie zgadza się ze stwierdzeniem oczywistej bezzasadności zarzutów niezgodności całej ustawy deregulacyjnej oraz art. 38 ustawy deregulacyjnej z art. 2 Konstytucji.

4.1. Podtrzymuje swoje stanowisko zawarte we wniosku, wskazując, że „jest (...) 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”.

Zdaniem Trybunału powyższe argumenty nie podważają stanowiska Trybunału, zgodnie z którym wnioskodawca nie udowodnił naruszenia art. 2 Konstytucji. Zarzuty zażalenia nie dowodzą bowiem tego, aby wprowadzony przez ustawodawcę 60-dniowy okres *vacatio legis* był zbyt krótki dla osób zmieniających przynależność do właściwej izby. PIIB nie uprawdopodobnił także naruszenia interesów tychże osób z powodu braku przepisów przejściowych.

4.2. W związku z powyższym Trybunał podtrzymuje stanowisko o oczywistej bezzasadności zarzutów niezgodności całej ustawy deregulacyjnej oraz art. 38 ustawy deregulacyjnej z art. 2 Konstytucji.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.