

WYROK
z dnia 4 kwietnia 2006 r.
Sygn. akt P 16/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wiesław Johann – przewodniczący
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska – sprawozdawca
Jerzy Stępień
Mirosław Wyrzykowski
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu, Ministra Transportu i Budownictwa i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 4 kwietnia 2006 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie o zbadanie czy:

- 1) art. 18 ust. 1 pkt 4 i art. 31 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42 ze zm.) są zgodne z art. 2 Konstytucji,
- 2) § 6 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 grudnia 1994 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. z 1995 r. Nr 8, poz. 38 ze zm.) jest zgodny z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.),

o r z e k a:

§ 6 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 grudnia 1994 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. z 1995 r. Nr 8, poz. 38, z 2002 r. Nr 134, poz. 1130 oraz z 2003 r. Nr 175, poz. 1704) jest zgodny z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016, z 2004 r. Nr 6, poz. 41, Nr 92, poz. 881, Nr 93, poz. 888 i Nr 96, poz. 959, z 2005 r. Nr 113, poz. 954, Nr 163, poz. 1362 i 1364 i Nr 169, poz. 1419 oraz z 2006 r. Nr 12, poz. 63).

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE:

* Sentencja została ogłoszona dnia 12 kwietnia 2006 r. w Dz. U. Nr 61, poz. 438.

I

1. Pytania prawne, skierowane do Trybunału Konstytucyjnego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, powstały przy okazji rozpoznawania skargi na decyzję Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa z 27 lipca 2004 r. o odmowie nadania uprawnień budowlanych. Oba pytania sformułowano 24 czerwca 2005 r. Dotyczą one jednak przepisów zawartych w różnych aktach prawnych.

Pierwsza wątpliwość dotyczy składu komisji decydujących o nadawaniu uprawnień budowlanych. WSA wskazuje, że – zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42 ze zm.; dalej: ustawa o samorządach zawodowych) – nadawanie tych uprawnień należy do tychże samorządów. Oznacza to, że w tym zakresie organom samorządów powierzono władztwo publicznoprawne. Z art. 11 ust. 1 ustawy o samorządach wynika, że do postępowania w sprawach indywidualnych regulowanych w tejże ustawie, z wyjątkiem spraw dyscyplinarnych, stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawodawca nie określił jednak składu okręgowych komisji kwalifikacyjnych, nadających uprawnienia, ani organu odwoławczego od ich decyzji, jakim jest krajowa komisja kwalifikacyjna. Kwestię tę pozostawił do decyzji samych organów, co – zdaniem WSA – wynika z art. 18 ust. 1 pkt 4 i art. 31 ust. 1 pkt 5 ustawy o samorządach. Tymczasem – w ocenie WSA – skład organu administracji publicznej orzekającego o prawach i obowiązkach obywateli ma znaczenie gwarancyjne. WSA powołał szereg przykładów ustaw regulujących funkcjonowanie samorządów zawodowych, w których to ustawach określono zarówno skład organów, jak i sposób głosowania. Jak można wnosić z treści pytania prawnego, brak stosownej regulacji w kwestionowanej ustawie stanowi – w ocenie WSA – naruszenie art. 2 Konstytucji. WSA nie wyjaśnił jednak, którą z zasad wyrażonych w tym przepisie narusza kwestionowana regulacja i w czym upatruje owego naruszenia.

Druga wątpliwość zgłoszona przez WSA wiąże się z określeniem warunków wymaganych do ubiegania się o nadanie uprawnień zawodowych, a jej przedmiotem jest § 6 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 grudnia 1994 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. z 1995 r. Nr 8, poz. 38 ze zm.; dalej: rozporządzenie). Przepis ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.; dalej: ustawa – Prawo budowlane lub prawo budowlane), dla wykonania której wydano rozporządzenie, w art. 14, wskazuje dwa warunki uzyskania uprawnień do wykonywania samodzielnych funkcji w budownictwie: posiadanie odpowiedniego wykształcenia oraz odbycie praktyki zawodowej. Rozporządzenie, wydane na podstawie art. 16 ustawy – Prawo budowlane, wprowadza w § 6 wymóg, by osoba ubiegająca się o nadanie uprawnień budowlanych odbyła praktykę zawodową po uzyskaniu odpowiedniego wykształcenia. Wprowadzenie tej sekwencji: najpierw wykształcenie, później praktyka, oznacza – zdaniem WSA – zaostrenie ustawowych warunków uzyskania uprawnień budowlanych. WSA podkreśla, że z art. 16 ustawy – Prawo budowlane, zawierającego delegację ustawową do wydania rozporządzenia, nie wynika upoważnienie dla ministra do zaostrenia wymagań niezbędnych do uzyskania uprawnień zawodowych. WSA dostrzega w tym niezgodność rozporządzenia z ustawą. W pytaniu prawnym Sąd nie wskazał, czy chodzi o niezgodność z art. 14 prawa budowlanego, określającym warunki ubiegania się o uprawnienia, czy też z art. 16, zawierającym upoważnienie do wydania rozporządzenia.

2. Minister Infrastruktury w piśmie z 20 września 2005 r. przedstawił wyjaśnienia dotyczące wątpliwości, podniesionych przez Sąd w pytaniach prawnych; nie zgodził się z zarzutem naruszenia ustawy.

Minister przyznał, że ustawa – Prawo budowlane nie stanowi wprost, by praktyka zawodowa, wymagana do ubiegania się o nadanie uprawnień budowlanych, musiała być odbyta po zakończeniu studiów. Zdaniem Ministra, analiza przepisów ustawy „nie pozostawia jednak wątpliwości co do intencji normodawcy”. Ustawa na pierwszym miejscu stawia wykształcenie, na drugim – praktykę zawodową, na trzecim – egzamin. Taki ciąg zdarzeń jest, w ocenie Ministra, logicznie uzasadniony. Minister podkreśla, że poczynawszy od 1928 r., gdy wszedł w życie pierwszy akt prawny regulujący tę materię, wprowadzono wymaganie udokumentowanej praktyki zawodowej po uzyskaniu odpowiedniego wykształcenia. Współcześnie jedynym wyjątkiem od tej zasady jest dopuszczenie w § 6 ust. 2 rozporządzenia odbywania praktyki po ukończeniu trzeciego roku dziennych studiów wyższych, jeśli praktyka ta nie jest objęta programem nauczania. Przepis ten, jak zauważa Minister, koresponduje z odpowiednimi przepisami ustawy o szkolnictwie wyższym.

W końcowej części wyjaśnień Minister Infrastruktury zwrócił uwagę na zmiany legislacyjne zachodzące w dziedzinie uprawnień budowlanych. Rozporządzenie, którego przepis jest kwestionowany, zostało zastąpione rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2005 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. Nr 96, poz. 817), a z kolei to rozporządzenie, obowiązujące od 3 lipca 2005 r., będzie zapewne zmienione ze względu na nowelizację ustawy – Prawo budowlane. Nowelizacja z dnia 28 lipca 2005 r. (Dz. U. Nr 163, poz. 1364) zmieniła bowiem treść art. 16, zawierającego wytyczne do wydania rozporządzenia. Minister podkreśla, że opracowywanie nowego rozporządzenia będzie okazją do poddania analizie praktyk zawodowych.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 22 marca 2006 r. przedstawił stanowisko, zgodnie z którym art. 18 pkt 4 i art. 31 pkt 5 ustawy o samorządach zawodowych są niezgodne z art. 2 Konstytucji, zaś § 6 rozporządzenia jest zgodny z art. 16 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane w brzmieniu obowiązującym do 25 września 2005 r. Jednocześnie wniósł o odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisów niekonstytucyjnych na czas niezbędny do wprowadzenia przez ustawodawcę zmian koniecznych do zapewnienia zgodności regulacji z Konstytucją.

W uzasadnieniu swego stanowiska Prokurator w pierwszej kolejności zwrócił uwagę na nieprawidłowe oznaczenie przepisów, które wzbudziły wątpliwości WSA. Kwestionowane przepisy nie zawierają bowiem ustępów, lecz punkty. Ponadto, wskazane jako budzące wątpliwości punkty przepisów regulują całość kompetencji izb okręgowych w zakresie tworzenia ich organów, a WSA kwestionuje tylko uprawnienia izb w zakresie tworzenia komisji kwalifikacyjnych.

Dostrzeżone uchybienia formalne w sformułowaniu pytania nie wpłynęły jednak na merytoryczne stanowisko Prokuratora. Zasadniczym argumentem wspierającym tezę o niezgodności przepisów ustawy o samorządach zawodowych z art. 2 Konstytucji jest spostrzeżenie, że przepisy te odnoszą się do osób ubiegających się o przyjęcie do korporacji zawodowej, a nie – członków tejże korporacji. O ile Prokurator akceptuje władztwo korporacyjne w stosunku do uczestników danej organizacji zawodowej, o tyle nie dopuszcza rozciągnięcia tego władztwa także na kandydatów do tej organizacji. Dlatego za niezgodne z Konstytucją uważa przepisy, które pozostawiają władzom samorządowym ustalanie liczebności i zasad funkcjonowania komisji kwalifikacyjnych. Prokurator zwraca też uwagę, że kształtowanie tychże komisji na poziomie izb

okręgowych może prowadzić do zróżnicowania pozycji kandydatów ubiegających się o przyjęcie do korporacji inżynierów budownictwa w różnych regionach kraju. Tymczasem, zdaniem Prokuratora, struktura organu powołanego do orzekania powinna być przejrzysta i zapewniać wszystkim jednostkom taką samą, zaopatrzoną w gwarancje, sytuację procesową.

Prokurator Generalny nie dostrzegł natomiast, zważywszy na „przedkonstytucyjny” charakter ustawy – Prawo budowlane, uchybień w sformułowaniu upoważnienia do wydania rozporządzenia. Wyraził też przekonanie, że wymaganie, by praktyka zawodowa była odbywana po studiach, jest zgodne z logiką norm prawnych zawartych w prawie budowlanym.

4. Marszałek Sejmu RP w piśmie z 28 marca 2006 r. wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 18 pkt 4 i art. 31 pkt 5 ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów z art. 2 Konstytucji.

Uzasadniając swe stanowisko Marszałek powołał art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wymagający, by ograniczenia w wykonywaniu wolności były wprowadzane ustawami. Tymczasem, skutkiem kwestionowanych przepisów jest ograniczanie wolności wykonywania zawodu przez organy samorządu zawodowego. Zdaniem Marszałka, ustawodawca powinien określić nie tylko warunki wykonywania zawodu, ale także skład organu orzekającego o uprawnieniach zawodowych i zasady głosowania. Wynikające z art. 2 Konstytucji wymaganie określoności przepisów decyduje o tym, że procedura powinna być ukształtowana w ustawie. Organ odwoławczy powinien dysponować możliwością sprawdzenia prawidłowości składu komisji kwalifikacyjnej, która orzekała w sprawie. Także strona, ze względu na krótki termin zaskarżenia decyzji, musi mieć zapewnioną łatwość ustalenia, czy organ orzekający w jej sprawie był prawidłowo ukształtowany. W obowiązującym stanie prawnym, możliwości te nie istnieją, gdyż ustawodawca nie uregulował składu komisji kwalifikacyjnych.

Z tych względów, w ocenie Marszałka Sejmu, kwestionowane przepisy naruszają art. 2 Konstytucji.

II

Na rozprawie 4 kwietnia 2006 r. przedstawiciele uczestników postępowania powtórzyli zapatrywania wyrażone wcześniej na piśmie.

Odpowiadając na pytania Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, przedstawiciel Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego sprecyzował, że przedstawiona wątpliwość prawna dotyczy zgodności kwestionowanych przepisów ustawy z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą prawidłowej legislacji, ale nie potrafił wyjaśnić, jaki wpływ na wynik postępowania toczącego się przed WSA mogłoby mieć uznanie przez Trybunał Konstytucyjny, że budzące wątpliwości przepisy ustawy naruszają Konstytucję. Przyznał, że komisje kwalifikacyjne orzekające w sprawie skarżącej zostały powołane i ukształtowane zgodnie z przepisami obowiązującymi w Polskiej Izbie Inżynierów Budownictwa. Także przedstawiciel Sejmu potwierdził, że skład komisji odpowiadał regulaminom przyjętym przez korporację i przyznał, że w razie ewentualnego stwierdzenia naruszenia Konstytucji, trudno będzie wzruszyć decyzje komisji kwalifikacyjnych wydane zgodnie z obowiązującymi przepisami.

W końcowych wystąpieniach uczestnicy postępowania wnosili o rozstrzygnięcie zgodne z wyrażonymi wcześniej stanowiskami.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakres kontroli konstytucyjnej.

Pytania prawne będące przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie zostały sformułowane w związku ze skargą na decyzję krajowej komisji kwalifikacyjnej o odmowie nadania uprawnień budowlanych. Na tle jednej sprawy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie powziął wątpliwość co do konstytucyjności przepisów ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów i co zgodności przepisu rozporządzenia wykonawczego do ustawy – Prawo budowlane z tą ustawą. Wprawdzie chodzi o badanie różnych przepisów z punktu widzenia różnych wzorców kontroli, jednak fakt powiązania obu wątpliwych unormowań z procesem nadawania uprawnień budowlanych zadecydował o połączeniu dwóch, odrębnych pytań prawnych do rozpoznania pod jedną sygnaturą, w ramach jednego postępowania. Merytorycznie, pytania wymagają odrębnego rozważenia.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że zmiany legislacyjne dotyczące ustawy – Prawo budowlane i aktów wykonawczych do niej, w szczególności fakt zastąpienia kwestionowanego rozporządzenia przez nowy akt prawny, nie mają wpływu na rozpoznanie pytań prawnych. Zasadniczo ocena zgodności z ustawą § 6 rozporządzenia musi być bowiem dokonana na podstawie stanu prawnego obowiązującego w chwili wydania decyzji w konkretnej sprawie, tj. stanu prawnego będącego podstawą rozstrzygnięcia przez sąd skargi na tę decyzję.

2. Odmowa kontroli konstytucyjnej art. 18 pkt 4 i art. 31 pkt 5 ustawy o samorządach.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją (...), jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Zasada ta jest powtórzona niemal dosłownie w art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Ponadto art. 32 ust. 3 tejże ustawy stanowi, że pytanie prawne powinno wskazywać, „w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione”. Z powołanych przepisów wynika wymaganie ścisłego związku między wynikiem badania przez Trybunał konstytucyjności przepisu a wynikiem konkretnego postępowania toczącego się przed sądem. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, uzasadnienie pytania prawnego sformułowanego w niniejszej sprawie nie tylko nie precyzuje, w jaki sposób kwestionowane przepisy naruszają art. 2 Konstytucji, ale przede wszystkim – wbrew stanowisku WSA – ich ocena konstytucyjna nie może mieć wpływu na wynik toczącej się sprawy, na tle której sformułowano pytanie prawne. Stwierdzenie to wymaga pewnego wyjaśnienia.

Przed wszystkim Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na nieprawidłowe sformułowanie pytania prawnego, polegające na błędnym i nieprecyzyjnym oznaczeniu przedmiotu wątpliwości prawnych Sądu. Prokurator Generalny słusznie podkreślił, że konstrukcja kwestionowanych przepisów art. 18 i art. 31 ustawy o samorządach zawodowych jest inna, niżby to wynikało z treści pytania prawnego. Kiedy już się sprostuje ich błędne oznaczenie, okazuje się, że punkty, które Sąd wskazał jako budzące jego wątpliwości, mają szeroką treść normatywną, a Sąd kwestionuje tylko jej wycinek, a mianowicie – tworzenie komisji kwalifikacyjnych. Jednocześnie, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, sąd pominął w swym pytaniu prawnym istotny element regulacji, która budzi jego wątpliwości. Chodzi mianowicie o art. 8 pkt 4 ustawy o samorządach, który to przepis przyznaje samorządom zawodowym kompetencję w zakresie, między innymi,

nadawania i pozbawiania uprawnień budowlanych w specjalnościach wskazanych w ustawie – Prawo budowlane. Skorelowana z tym przepisem jest regulacja zawarta w art. 12 ust. 4 prawa budowlanego, zgodnie z którym „Egzamin składa się przed komisją egzaminacyjną powoływaną przez organ samorządu zawodowego albo inny upoważniony organ”. Kwestionowane w pytaniu prawnym przepisy są więc konsekwencją decyzji ustawodawcy o przekazaniu korporacjom zawodowym tej kompetencji.

Trybunał Konstytucyjny pomija jednak przedstawione braki pytania prawnego, uznając, że z uzasadnienia wynika rzeczywisty przedmiot wątpliwości prawnych WSA. Uwagę należy skupić na ustaleniu, jakie mogłoby być znaczenie odpowiedzi na pytanie prawne dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem, który skierował do Trybunału to pytanie. Jak już powiedziano, kwestionowane w nim przepisy ustawy o samorządach regulują kompetencje w zakresie kształtowania organów korporacyjnych, odpowiednio: okręgowego (art. 18) i krajowego (art. 31) zjazdu izb. I tak, zgodnie z art. 18 pkt 4 ustawy o samorządach, okręgowy zjazd izb: „ustala liczbę członków organów oraz szczegółowe zasady organizacji organów okręgowej izby i tryb ich działania”. Z kolei art. 31 pkt 5 stanowi, że Krajowy Zjazd Izby: „uchwala statut i regulaminy określające organizację organów izby i tryb ich działania”. Jednym z organów izb – zarówno na poziomie okręgowym, jak i krajowym – są komisje kwalifikacyjne, odpowiednio: okręgowe komisje – art. 14 ust. 1 pkt 4 oraz Krajowa Komisja Kwalifikacyjna – art. 28 ust. 1 pkt 4 ustawy o samorządach. Z zestawienia przepisów wynika więc w sposób niewątpliwy, że ustalenie liczebności, zasad kształtowania i trybu procedowania komisji kwalifikacyjnych ustawodawca pozostawił w gestii korporacji zawodowych.

Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje założenia uczynionego przez WSA, Prokuratora Generalnego i Marszałka Sejmu w sprawie składu organu orzekającego o nadaniu uprawnień zawodowych. Określenie w ustawie liczebności komisji decydującej o nadawaniu uprawnień, zarówno okręgowej i krajowej, miałoby charakter gwarancyjny i stanowiłoby pewny punkt odniesienia do oceny, czy w konkretnym przypadku komisja kwalifikacyjna była prawidłowo ukonstytuowana. Nie ulega jednak wątpliwości, że Trybunał Konstytucyjny nie jest władny zastąpić w tym względzie ustawodawcy i niejako uzupełnić treść ustawy przepisami regulującymi skład komisji okręgowych i krajowej. Kompetencja Trybunału ogranicza się do oceny samego faktu ustawowego przekazania kompetencji organom samorządu. Tymczasem wyrok Trybunału Konstytucyjnego mógłby mieć wpływ na rozstrzygnięcie w sprawie zawisłej przed WSA wyłącznie w razie stwierdzenia przez Trybunał, że komisja powinna być złożona z określonej liczby arbitrów. Tylko bowiem przy takim jego sformułowaniu WSA uzyskałby narzędzie do oceny, czy komisja, orzekająca w konkretnej, zawisłej przed nim sprawie, była prawidłowo uformowana. Ponieważ Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do zastępowania ustawodawcy i uzupełniania treści przepisów, ewentualne jego orzeczenie pozostanie bez wpływu na bieg sprawy zawisłej przed WSA. Nie jest zatem spełniona niezbędna przesłanka orzekania w sprawach wszczętych na skutek pytania prawnego; brak związku między odpowiedzią na nie a rozstrzygnięciem sprawy, na tle której pytanie zostało sformułowane.

Orzeczenie, które leży w kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, to ewentualne stwierdzenie, że art. 18 pkt 4 i art. 31 pkt 5 ustawy o samorządach zawodowych w zakresie, w jakim pozostawiają do decyzji organów samorządowych (okręgowych i krajowych) ustalenie składu komisji kwalifikacyjnych, są niezgodne z art. 2 Konstytucji. Należy rozważyć, jaki wpływ miałoby tego rodzaju orzeczenie na bieg sprawy zawisłej przed WSA i sytuację skarżącej przed tym sądem. Odpowiadając na to pytanie, Trybunał Konstytucyjny zwraca przede wszystkim uwagę, że jego wyroki – co do zasady –

obowiązują na przyszłość (*ex nunc*). Efekt w postaci wstecznego zakwestionowania legalności wszystkich decyzji wydanych dotąd przez komisje kwalifikacyjne jest nie do zaakceptowania. Ewentualne orzeczenie o niezgodności art. 18 pkt 4 i art. 31 pkt 5 ustawy o samorządach zawodowych w żadnym razie nie mogłoby pociągnąć za sobą nieważności postępowań prowadzonych przez komisje kwalifikacyjne na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów ani nieważności decyzji przez nie wydanych. Dotyczy to także konkretnej sprawy, na tle której zostało sformułowane pytanie prawne, tym bardziej, że – co potwierdził na rozprawie Sędzia reprezentujący WSA – skład komisji kwalifikacyjnych rozstrzygających w tej sprawie odpowiadał regulaminom obowiązującym w korporacji i odpowiadał obowiązującemu prawu.

Brak wpływu wyroku stwierdzającego niezgodność z Konstytucją kwestionowanych przepisów na rozstrzygnięcie konkretnej, zawisłej sprawy, staje się jeszcze bardziej wyrazisty, gdy się uwzględni, że wejście w życie wyroku stwierdzającego niezgodność kwestionowanych przepisów z art. 2 Konstytucji – o co wnosił Prokurator Generalny – musiałyby być odroczone. Prokurator Generalny ma więc świadomość, że rozstrzygnięcie o niezgodności z Konstytucją, którego się domaga, nie tylko nie może wywołać skutków w stosunku do decyzji już zapadłych, ale nawet jego działanie na przyszłość musi być oddalone. W przeciwnym razie, funkcjonowanie korporacji architektów, inżynierów budownictwa i urbanistów zostałoby sparaliżowane na czas do uchwalenia nowych przepisów ustawowych i ukonstytuowania się na ich podstawie nowych komisji kwalifikacyjnych. Pomijając efekt generalny omawianego rozstrzygnięcia, trzeba powiedzieć, że sytuacja konkretnej kandydatki, której sprawa dała asumpt do sformułowania pytania prawnego, uległaby wyraźnemu pogorszeniu. W razie unieważnienia przez sąd decyzji dotyczącej konkretnej kandydatki, jej sprawa – wobec braku akceptacji dla istniejących komisji kwalifikacyjnych – nie mogłaby uzyskać biegu aż do czasu powołania odpowiednich organów na podstawie znowelizowanej ustawy o samorządach zawodowych. Tymczasem, przy zachowaniu dotychczasowych przepisów, kandydatka może uzyskać uprawnienia po uzupełnieniu brakującego okresu praktyki zawodowej.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny nie ocenia, czy brak w ustawie omawianej regulacji i pozostawienie kwestii składu komisji kwalifikacyjnej w kompetencji organów samorządu architektów, inżynierów budownictwa i urbanistów narusza którąś z zasad konstytucyjnych. Po pierwsze, z punktu widzenia sprawy toczącej się przed WSA jest to zbędne. Nawet bowiem stwierdzenie przez Trybunał istnienia sprzecznej z Konstytucją „luki” regulacji prawnej nie wnosi do tej sprawy nowych elementów; sąd musi rozstrzygnąć ją na podstawie obowiązujących przepisów. Po drugie, WSA nie wskazał, w czym dopatruje się naruszenia art. 2 Konstytucji, co w zasadzie uniemożliwia odniesienie się do wątpliwości nurtujących sąd. Wyżej uczynione uwagi dowiodły w sposób wyraźny, że konstytucyjna ocena art. 18 pkt 4 i art. 31 pkt 5 ustawy o samorządach zawodowych nie ma wpływu na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed sądem zgłaszającym wątpliwości prawne. To stwierdzenie stanowi wystarczającą przyczynę umorzenia postępowania wszczętego na skutek pytania prawnego. W tej sytuacji Trybunał, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, umarza postępowanie w sprawie.

Na marginesie zasadniczego rozstrzygnięcia co do losów pytania prawnego Trybunał Konstytucyjny wyraża jednak przekonanie, że nie ma podstaw do kwestionowania zakresu autonomii przyznanej samorządom przez ustawodawcę. Polska Izba Inżynierów Budownictwa działa w oparciu o statut przyjęty 7 września 2003 r., a komisje kwalifikacyjne, na poziomie kraju i okręgów, posiadają regulaminy, uchwalone przez krajowy zjazd Izby. Komisje okręgowe w całej Polsce wykonują swe zadania w

oparciu o regulamin tej samej treści, opublikowany 7 września 2003 r., poprawiony i uzupełniony przez IV Krajowy Zjazd Polskiej Izby Budownictwa. Nie zachodzi więc obawa nierównego traktowania kandydatów w różnych regionach kraju. Okręgowe komisje kwalifikacyjne są wybierane przez okręgowe zjazdy izby, liczą od 15 do 18 członków. Ich przewodniczący powołują co najmniej 3-osobowe zespoły orzekające (maksymalnie 5-osobowe) do rozpatrywania spraw indywidualnych, działające według regulaminu postępowania kwalifikacyjnego. Decyzje zespołów orzekających na poziomie okręgu podlegają kontroli Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej, której regulamin także został opublikowany 7 września 2003 r. Decyzje podejmowane przez Krajową Komisję Kwalifikacyjną są poddane weryfikacji sądu administracyjnego, tak jak to miało miejsce w niniejszej sprawie. Ponieważ organy samorządu inżynierów budownictwa dokonały wewnętrznych ustaleń co do składu, liczebności i trybu procedowania komisji kwalifikacyjnych, to ich działania, zgodne z tymi ustaleniami, muszą być oceniane jako działania organów właściwych w sprawach, do załatwiania których je powołano. Z akt sprawy, która stanowi przedmiot badania, wynika, że zarówno komisja okręgowa jak i krajowa orzekały w składzie zgodnym z regulaminem ustanowionym przez Krajowy Zjazd Izby.

Trudno też zgodzić się z podkreślaną przez WSA tezę o trudnościach z dotarciem do aktów korporacyjnych; są one powszechnie dostępne na stronach internetowych Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa. Nawet jeśli w praktyce występują jakieś ograniczenia dostępu do tych aktów w wersji papierowej, na pewno nie uzasadniają one zarzutu naruszenia Konstytucji, w szczególności zasady demokratycznego państwa prawnego czy zasady sprawiedliwości społecznej, statuowanych w art. 2 Konstytucji.

Nie jest też uzasadnione stanowisko Prokuratora Generalnego co do braku kompetencji organów korporacyjnych do podejmowania decyzji w odniesieniu do osób niebędących członkami korporacji. Sam fakt ubiegania się o przyjęcie w poczet jej członków oznacza już wolę poddania się regułom wewnątrzkorporacyjnym. Sprawa zakresu władztwa korporacyjnego była przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. P 21/02, rozstrzygniętej wyrokiem z 18 lutego 2004 r. (OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9). Stwierdzenie w tym wyroku niezgodności z Konstytucją przepisów regulujących nabór na aplikację adwokacką nie może być wykorzystane jako argument w niniejszej sprawie. Trybunał oceniał bowiem warunki przyjmowania na praktykę stanowiącą, według wówczas obowiązujących przepisów, warunek konieczny ewentualnego ubiegania się o przyjęcie do korporacji (aplikację adwokacką). O ile narzucanie zróżnicowanych reguł korporacyjnych już na tym etapie ubiegania się o przyszłą możliwość wykonywania zawodu narusza konstytucyjną zasadę wolności wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 Konstytucji), gdyż praktycznie blokuje dostęp do niezbędnego wykształcenia zawodowego, o tyle nie sposób uznać, by organizowanie samych egzaminów zawodowych przez korporacje naruszało zasadę demokratycznego państwa prawnego, powołaną jako wzorzec kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie (art. 2 Konstytucji).

3. Ocena zgodności § 6 rozporządzenia z ustawą – Prawo budowlane.

Druga wątpliwość zgłoszona przez WSA dotyczy kwalifikacji niezbędnych do ubiegania się o nadanie uprawnień zawodowych, a ściślej konieczności zachowania sekwencji zdobywania wykształcenia i praktyki zawodowej. W ocenie WSA, ustawa – Prawo budowlane nie zawiera wymogu zachowania takiej kolejności, ani też nie upoważnia Ministra do wprowadzenia tego wymagania w rozporządzeniu wykonawczym. Tymczasem, z § 6 rozporządzenia wyraźnie wynika wymagana sekwencja zdarzeń: najpierw wykształcenie, później praktyka. Oznacza to, *a contrario*, że komisja

kwalifikacyjna nie może nadać uprawnień osobie, która odbywała praktykę zawodową przed uzyskaniem wykształcenia albo czyniła to równolegle. Jeśli taki był właśnie stan faktyczny, na tle którego powstała skarga rozpoznawana przez WSA, tj. skarżące odmówiono nadania uprawnień, ponieważ praktykę zawodową odbyła przed uzyskaniem wykształcenia (zakończeniem studiów), spełniona jest przesłanka dopuszczalności rozpatrywania przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego. Należy bowiem uznać, że dokonana przez Trybunał Konstytucyjny ocena § 6 rozporządzenia z punktu widzenia jego zgodności z ustawą wpłynie na rozstrzygnięcie sądu o zasadności rozpoznawanej przezeń skargi.

Warunki uzyskania uprawnień do wykonywania tzw. samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie określone są w art. 12 ustawy – Prawo budowlane. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu: „Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, określone w ust. 1 pkt 1-5, mogą wykonywać wyłącznie osoby posiadające odpowiednie wykształcenie techniczne i praktykę zawodową, dostosowane do rodzaju, stopnia skomplikowania działalności i innych wymagań związanych z wykonywaną funkcją, stwierdzone decyzją, zwaną dalej «uprawnieniami budowlanymi», wydaną przez organ samorządu zawodowego”. Bliższe określenie istoty wymaganej praktyki zawodowej znalazło się w art. 14 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym „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 (...)”. W art. 16 ustawy – Prawo budowlane ustawodawca zawarł delegację dla ministra właściwego do spraw budownictwa do wydania rozporządzenia, które określi, między innymi, rodzaje i zakres przygotowania zawodowego do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, sposób przeprowadzania egzaminu, zasady jego odpłatności. Mimo pewnych zmian treści art. 12, art. 14 i art. 16 ustawy, przepisy te niewątpliwie nigdy nie determinowały sekwencji spełniania warunków (studia – praktyka) ani nie zawierały upoważnienia do „zaosttrzania” wymagań stawianych osobom ubiegającym się o uprawnienia budowlane.

W rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 16 ustawy – Prawo budowlane, w § 6, minister określił bliżej warunki zaliczenia praktyki zawodowej jako odpowiadającej wymaganiom z art. 14 ust. 4 ustawy. Przepis składa się z ośmiu ustępów, poświęconych różnym aspektom tego zagadnienia. W pytaniu prawnym WSA nie sprecyzował, które postanowienie budzi jego wątpliwości prawne. Z uzasadnienia można wnosić, że dotyczą one wyłącznie ustępu pierwszego, zgodnie z którym: „Praktyka zawodowa, o której mowa w art. 14 ust. 4, powinna być odbyta po uzyskaniu dyplomu lub świadectwa ukończenia szkoły albo w czasie zaocznych lub wieczorowych studiów technicznych”. Zdaniem Trybunału, dla pełnego obrazu sytuacji trzeba jeszcze uwzględnić treść § 6 ust. 2 rozporządzenia, który stanowi, że „Do praktyki zawodowej zalicza się także praktykę odbywaną po ukończeniu trzeciego roku dziennych studiów wyższych, jeżeli spełnia ona warunki, o których mowa w art. 14 ust. 4, i nie wchodzi w zakres praktyki objętej programem studiów”.

Trybunał Konstytucyjny wyraża przekonanie, że zacytowany § 6 ust. 1 rozporządzenia nie narusza przepisów ustawy – Prawo budowlane, której wykonaniu służy. WSA, formułując pytanie prawne, nie wskazał, z którym z przepisów tej ustawy sprzeczne jest kwestionowane postanowienie. Z uzasadnienia można wnosić, że chodziło głównie o przekroczenie granic upoważnienia ustawowego, a zatem – naruszenie art. 16 ustawy. W treści delegacji ustawowej rzeczywiście brak wyraźnego wskazania, by minister miał określać kolejność spełniania warunków ubiegania się o uprawnienia budowlane. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego trudno jednak wyobrazić sobie formułę

upoważnienia w tym zakresie. Odbywanie praktyki zawodowej dopiero po zdobyciu wykształcenia jest bowiem oczywistą sekwencją warunków uzyskania uprawnień zawodowych na oczekiwanym poziomie, odpowiednim do posiadanego wykształcenia. Trybunał Konstytucyjny w pełni podziela zapatrywanie Ministra Infrastruktury, wyrażone w złożonym przez niego wyjaśnieniu, o logicznie uzasadnionym ciągu zdarzeń. Przepisy ustawy – Prawo budowlane, choć nie artykułują tej sekwencji *expressis verbis*, to przecież w sposób oczywisty opierają się na założeniu, że praktyka zawodowa jest odbywana po uzyskaniu wykształcenia. W takiej kolejności wyliczają etapy zdobywania uprawnień zawodowych autorzy komentarzy do prawa budowlanego (por. R. Dziewiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane, Komentarz*, Warszawa 2005, s. 100). Jak słusznie przyjął NSA w wyroku z 3 stycznia 2001 r. (sygn. akt IV SA 2334/00, Lex 53389), praktyka zawodowa wykonywana przed ukończeniem studiów nie może być uwzględniona na podstawie art. 14 ust. 3 pkt 3 prawa budowlanego. Orzeczenie odnosi się wprawdzie do uprawnień w innej specjalności (kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń), jednak określona w ustawie kolejność etapów zdobywania uprawnień jest taka sama, niezależnie od specjalności, o której zdobycie ubiega się dany kandydat.

Wydaje się, że wątpliwości WSA wynikają z błędnego rozumienia samego pojęcia praktyki zawodowej. WSA zakłada dopuszczalność odbywania praktyki na jakimkolwiek stanowisku, byle wiązała się ona z procesem budowlanym. Tymczasem, zarówno z ogólnego pojęcia praktyki upoważniającej później do wykonywania określonego zawodu, jak i z treści art. 14 ust. 4 ustawy – Prawo budowlane, należy wnosić, że nie chodzi tu o jakąkolwiek praktykę na budowie, ale praktykę w zawodzie wymagającym pewnego poziomu wykształcenia. W konkretnym przypadku – wyższego wykształcenia inżynierskiego określonego profilu. Trzeba bowiem założyć, że praktyka musi obejmować czynności (prace projektowe, nadzór budowlany), które – choć wykonywane pod kontrolą osoby posiadającej odpowiednie uprawnienia budowlane – merytorycznie muszą już odpowiadać czynnościom zawodowo wykonywanym właśnie przez osobę kontrolującą. Praktyka osoby ubiegającej się o nadanie uprawnień w dziedzinie projektowania architektonicznego, budownictwa, urbanistyki, musi obejmować prace podejmowane przez osoby posiadające uprawnienia w tym zakresie i wykonujące samodzielne funkcje w budownictwie. Gdyby przyjąć, że praktykę na tym poziomie jest zdolna odbywać osoba nieposiadająca odpowiedniego wykształcenia, można by uznać, że wymaganie tego wykształcenia jest zbędnym mnożeniem przeszkód na drodze do uzyskania uprawnień zawodowych.

W konsekwencji odbywanie praktyki zawodowej dopiero po uzyskaniu wykształcenia wydaje się warunkiem logicznym i oczywistym. Wyartykułowanie go na poziomie rozporządzenia na pewno nie narusza ustawy. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, formułując kwestionowany § 6 rozporządzenia, minister nie tylko nie zaostrzył wymagań niezbędnych do ubiegania się o uprawnienia zawodowe, ale nawet zliberalizował je, dopuszczając – w ograniczonym zakresie – odbywanie praktyki zawodowej już w czasie studiów. W odniesieniu do studentów studiów wieczorowych i zaocznych jest to usprawiedliwione założeniem, że studenci ci zwykle pracują już w dziedzinie będącej przedmiotem studiów. Rozporządzenie dokonuje więc pewnej ewaluacji ich doświadczenia zawodowego i uznaje, że – wraz z wiedzą uzyskiwaną na studiach – może ono wystarczyć do wykonywania pracy w zakresie zawodu, do którego student dopiero się przygotowuje. Gdy zaś chodzi o studentów studiów stacjonarnych, warunkiem uznania ich pracy za praktykę wymaganą do ubiegania się o uprawnienia zawodowe jest odbywanie praktyki po ukończeniu trzeciego roku studiów. W tym przypadku rozporządzenie wychodzi z założenia, że trzeci rok studiów zamyka pierwszy etap kształcenia, który w zasadzie odpowiada tzw. studiom inżynierskim (licencjackim);

ukończenie trzeciego roku uznano za równoznaczne ze zdobyciem wiedzy teoretycznej na poziomie zawodowym. Wiedza ta może więc stanowić podstawę do odbywania praktyki służącej zdobyciu umiejętności zawodowych.

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zgłoszona przez WSA wątpliwość co do zgodności § 6 rozporządzenia z ustawą – Prawo budowlane nie znajduje uzasadnienia. Rozporządzenie nie zastrza określonych w tej ustawie warunków ubiegania się o nadanie uprawnień zawodowych w dziedzinie architektury, budownictwa i urbanistyki.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.