



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Irena Lipowicz

Warszawa, dnia 6 lipca 2015 r.

V.711.4.2015.ST

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 136 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. poz. 478) z art. 65 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi dotyczące odmowy wydania certyfikatu instalatora odnawialnych źródeł energii. Skarżącym odmawiano wydania takiego certyfikatu z uwagi na to, że posiadany przez niego dyplom ukończenia studiów wyższych nie został wydany na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r., poz. 572 ze zm.).

Zgodnie z art. 136 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. poz. 478) osoba dokonująca instalacji: 1) mikroinstalacji lub 2) małych instalacji, lub 3) instalacji odnawialnych źródeł energii o łącznej mocy zainstalowanej cieplnej nie większej niż 600 kW, może wystąpić z wnioskiem do Prezesa Urzędu Dozoru Technicznego o wydanie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez instalatora kwalifikacji do instalowania danego rodzaju instalacji odnawialnego źródła energii.

Wydawany przez Prezesa Urzędu Dozoru Technicznego certyfikat potwierdza (art. 136 ust. 2 ustawy o odnawialnych źródłach energii) posiadanie kwalifikacji do instalowania następujących rodzajów instalacji odnawialnego źródła energii:

- 1) kotłów i pieców na biomasę lub
- 2) systemów fotowoltanicznych, lub
- 3) słonecznych systemów grzewczych, lub
- 4) pomp ciepła, lub
- 5) płytkich systemów geotermalnych.

Co do zasady zgodnie z art. 136 ust. 3 ustawy o odnawialnych źródłach energii certyfikat może być wydany instalatorowi, który:

- 1) posiada:
 - a) pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych,
 - b) dokument potwierdzający kwalifikacje związane z instalowaniem urządzeń lub instalacji sanitarnych, energetycznych, grzewczych, chłodniczych lub elektrycznych lub
 - c) udokumentowane trzyletnie doświadczenie zawodowe w zakresie instalowania lub modernizacji urządzeń i instalacji sanitarnych, energetycznych, grzewczych, chłodniczych lub elektrycznych, lub
 - d) świadectwo 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, lub
 - e) 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;
- 2) nie był skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne przeciwko wiarygodności dokumentów i obrotowi gospodarczemu;
- 3) ukończył szkolenie 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, poświadczone zaświadczeniem, przeprowadzone przez akredytowanego organizatora szkoleń, o którym mowa w art. 146 ust. 1 lub w art. 153 ust. 1, w zakresie dotyczącym instalowania danego rodzaju instalacji odnawialnego źródła energii;

- 4) złożył z wynikiem pozytywnym egzamin przeprowadzony przez komisję egzaminacyjną, o której mowa w art. 137 ust. 2, odpowiednio dla danego rodzaju instalacji odnawialnego źródła energii, nie później niż w terminie 12 miesięcy od dnia ukończenia szkolenia podstawowego.

Natomiast z art. 136 ust. 4 ustawy o odnawialnych źródłach energii wynika, że instalatorowi, który posiada:

- 1) 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 (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) lub
- 2) dyplom ukończenia studiów wyższych na kierunku lub specjalności w zakresie instalacji odnawialnego źródła energii albo urządzeń i instalacji sanitarnych, elektroenergetycznych, grzewczych, chłodniczych, cieplnych i klimatyzacyjnych lub elektrycznych wydanych 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 (a więc posiada pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych i nie był skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne

przeciwko wiarygodności dokumentów i obrotowi gospodarczemu). Osoby takie nie muszą więc ukończyć szkolenia podstawowego dla osób ubiegających się o wydanie certyfikatu, nie muszą też zdawać egzaminu przed komisją egzaminacyjną.

Treść art. 136 ust. 4 pkt 2 ustawy o odnawialnych źródłach energii nie pozostawia wątpliwości, że certyfikat w tym trybie może być wydany jedynie osobie, która legitymuje się dyplomem ukończenia studiów wyższych wydanym na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r., poz. 572 ze zm.). Osoba, która w związku z tym otrzymała dyplom ukończenia studiów wyższych na kierunku lub w specjalności wymienionej w art. 136 ust. 4 pkt 2 ustawy o odnawialnych źródłach energii, lecz przed wejściem w życie ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, nie może więc otrzymać certyfikatu we wskazanym trybie.

Art. 136 ust. 4 pkt 2 ustawy o odnawialnych źródłach energii stanowi powtórzenie poprzednio obowiązującego art. 20h ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 ze zm.) dodanego ustawą z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 984).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich opisany powyżej stan prawny budzi zasadnicze wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa. Zgodnie z tą zasadą (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) wszyscy są równi wobec prawa. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP wynika zaś, że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Tych konstytucyjnych warunków nie spełnia art. 136 ust. 4 pkt 2 ustawy o odnawialnych źródłach energii,

dyskryminuje on bowiem w zakresie realizacji wolności wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP) osoby, które posiadają 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 tylko z tego powodu, że ich dyplom został wydany przed wejście w życie ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym.

W wyroku z dnia 29 listopada 2011 r. (sygn. akt SK 15/09, OTK z 2011 r. Nr 9/A, poz. 98) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że z art. 65 ust. 1 Konstytucji RP wynika zakaz stanowienia ograniczeń polegających na ustanawianiu norm, które chociaż nie mają formalnego zakazu, to uniemożliwiają lub znacznie utrudniają korzystanie z wolności pracy przez wyodrębnioną kategorię osób. Do ustawodawcy należy wybór celu i środków określonej regulacji ustawowej. Ten cel powinien jednak znajdować uzasadnienie w konstytucyjnej aksjologii, a środki powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do zamierzonego rezultatu.

W efekcie wprowadzone art. 136 ust. 4 pkt 2 ustawy o odnawialnych źródłach energii różnicowanie kategorii podmiotów uprawnionych do otrzymania w tym trybie certyfikatu potwierdzającego posiadanie przez instalatora kwalifikacji do instalowania danego rodzaju instalacji odnawialnego źródła energii musi być dopuszczalne z punktu widzenia art. 32 Konstytucji RP. Tylko wówczas można bowiem przyjąć, że różnicowanie to znajduje uzasadnienie w konstytucyjnej aksjologii.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się (m. in. wyrok z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. akt P 14/10, OTK z 2011 r. Nr 6/A, poz. 49; wyrok z dnia 19 kwietnia 2012 r., sygn. akt P 41/11, OTK z 2012 r., Nr 4/A, poz. 41; wyrok z dnia 17 czerwca 2014 r., sygn. akt P 6/12, OTK z 2014 r., Nr 6/A, poz. 62), że zasada równości nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Równość wobec prawa zakłada zatem istnienie wspólnej cechy istotnej, uzasadniającej równe traktowanie podmiotów.

W ocenie Rzecznika taką wspólną cechą istotną charakteryzują się wszystkie osoby, które 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. W stosunku do tej kategorii osób cechujących się wskazaną cechą istotną ustawodawca zdecydował się wprowadzić zróżnicowanie stosując jako kryterium zróżnicowania datę wydania dyplomu ukończenia studiów wyższych, tj. honorując wyłącznie dyplomy ukończenia studiów wyższych wydane pod rządami ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym.

W wyroku z dnia 15 lipca 2010 r. (sygn. akt K 63/07, OTK z 2010 r. Nr 6/A, poz. 60) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „zakaz dyskryminacji wynikający z art. 32 ust. 2 Konstytucji nie jest tożsamy z zakazem różnicowania sytuacji podmiotów prawa. Jest to natomiast zakaz nieuzasadnionego, różnego traktowania podobnych podmiotów prawa, w procesie stanowienia oraz stosowania prawa. Dyskryminacja oznacza zatem nienadające się do zaakceptowania tworzenie różnych norm prawnych dla podmiotów prawa, które powinny być zaliczone do tej samej klasy (kategorii), albo nierówne traktowanie podobnych

podmiotów prawa w indywidualnych przypadkach, gdy zróżnicowanie nie znajduje podstaw w normach prawnych. Tak więc dla oceny danej sytuacji jako dyskryminacji, albo jej braku, istotne jest określenie kryterium zróżnicowania, a także ocena zasadności jego wprowadzenia. W przypadku podmiotów podobnych, należących do tej samej klasy (kategorii) istotnej, domniemanie przemawia za brakiem zróżnicowania.”

Skoro zaś kryterium zróżnicowania jest data wydania dyplomu ukończenia studiów wyższych na kierunku lub w specjalności wskazanej przez ustawodawcę, a nie posiadane kwalifikacje do wykonywania zawodu, to wprowadzone zróżnicowanie ma charakter dowolny i stanowi – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - niedopuszczalną dyskryminację w życiu gospodarczym w rozumieniu art. 32 ust. 2 Konstytucji RP.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się (m. in. wyrok z dnia 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97, OTK z 1998 r. Nr 3, poz. 33; wyrok z dnia 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98, OTK z 1998 r. Nr 6, poz. 96; z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13, OTK z 2014 r. Nr 9/A, poz. 104) na zachodzące związki pomiędzy zasadą równości i zasadą sprawiedliwości społecznej, o której mowa w art. 2 Konstytucji RP. Według tego orzecznictwa zasada sprawiedliwości nakazuje równe traktowanie podmiotów charakteryzujących się daną cechą istotną. Wprowadzanie zróżnicowania podmiotów prawa jest dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeżeli służy realizacji zasady sprawiedliwości społecznej. Jednym z podstawowych elementów zasady sprawiedliwości społecznej jest zaś zakaz arbitralnego traktowania jednostek. Zróżnicowanie poszczególnych jednostek musi w związku z tym pozostawać w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji. Tym warunkom – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – nie sprostał ustawodawca w art. 136 ust. 4 pkt 2 ustawy o odnawialnych źródłach energii. Zróżnicował on bowiem sytuację

prawną osób, które ukończyły studia wyższe na kierunku lub specjalności wskazanym w tym przepisie na podstawie arbitralnie i przypadkowo ustalonego kryterium w postaci wydania dyplomu ukończenia tych studiów na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym.

Przedstawione powyżej uwagi uzasadniają w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zarzut, że art. 136 ust. 4 pkt 2 ustawy o odnawialnych źródłach energii jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP przez to, że dyskryminuje w zakresie wykonywania zawodu instalatora osoby, które posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych na kierunku lub specjalności w zakresie instalacji odnawialnego źródła energii albo urządzeń i instalacji sanitarnych, elektroenergetycznych, grzewczych, chłodniczych, cieplnych i klimatyzacyjnych lub elektrycznych wydany przed wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym.

Skierowane w tej sprawie przez Rzecznika Praw Obywatelskich wystąpienie do Ministra Gospodarki nie przyniosło oczekiwane rezultatu w postaci podjęcia prac nad zmianą art. 136 ust. 4 pkt 2 ustawy o odnawialnych źródłach energii. Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego jest w tej sytuacji jedynym środkiem, za pomocą którego mogą zostać ochronione konstytucyjne wartości. W związku z tym, wnoszę jak na wstępie.

Podpis na oryginale