



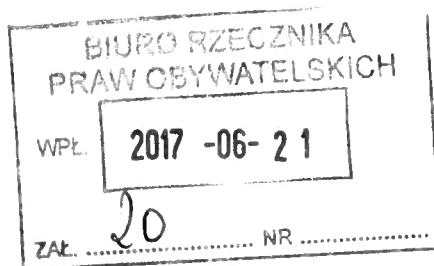
PREZES
TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO



Warszawa, dnia 20 czerwca 2017 r.

Sygn. akt K 16/15

dot.: V.711.4.2015.ST



Pan

Adam B O D N A R

Rzecznik Praw Obywatelskich

Uprzejmie przesyłam odpis wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2017 r., wraz z uzasadnieniem, w sprawie z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, sygn. akt K 16/15 – do wiadomości.

Julia Przyłębska

Załącznik 1



Sygn. akt K 16/15

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 20 czerwca 2017 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący

Grzegorz Jędrejek

Piotr Pszczółkowski

Piotr Tuleja

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 20 czerwca 2017 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

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 Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 136 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2017 r. poz. 1148):

a) w brzmieniu obowiązującym od 4 maja 2015 r. do 30 czerwca 2016 r., w części obejmującej słowa „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.)”, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 65 ust. 1 Konstytucji,

b) w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2016 r., w części obejmującej słowa „wydany po dniu 1 września 2005 r. na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, z późn. zm.)”, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 65 ust. 1 Konstytucji.

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

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

U Z A S A D N I E N I E

I

1. 6 lipca 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej również: Rzecznik albo wnioskodawca) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 136 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. poz. 478; dalej: u.o.ż.e.) z art. 65 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

1.1. Na wstępie Rzecznik wyjaśnił, że wpływają do niego skargi dotyczące odmowy wydania certyfikatu instalatora odnawialnych źródeł energii (dalej odpowiednio: OZE oraz instalator OZE) uzasadnianej tym, iż posiadany przez skarżącego 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.; dalej: prawo o szkolnictwie wyższym).

W przekonaniu wnioskodawcy, treść art. 136 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e. nie pozostawia wątpliwości, że w zakresie w nim unormowanym certyfikat instalatora OZE może otrzymać jedynie osoba, która legitymuje się dyplomem ukończenia studiów wyższych na odpowiednim kierunku lub w odpowiedniej specjalności, wydanym na podstawie prawa o szkolnictwie wyższym – *a contrario* osoba, która taki dyplom uzyskała przed wejściem w życie prawa o szkolnictwie wyższym, nie może otrzymać certyfikatu instalatora OZE we wskazanym trybie.

1.2. Zaskarżonemu przepisowi Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił niezgodność z art. 65 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji, przez to, że dyskryminuje w zakresie wykonywania zawodu instalatora OZE osoby, które dysponują dyplomem ukończenia studiów wyższych – na kierunku lub w specjalności w zakresie instalacji OZE albo urządzeń i instalacji sanitarnych, elektroenergetycznych, grzewczych, chłodniczych, cieplnych i klimatyzacyjnych lub elektrycznych – wydanym przed wejściem w życie prawa o szkolnictwie wyższym.

Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wnioskodawca podniósł, że z art. 65 ust. 1 Konstytucji wynika zakaz stanowienia norm, które wprawdzie formalnie nie ograniczają korzystania z wolności pracy przez wyodrębnioną kategorię osób, lecz w praktyce uniemożliwiają je lub znacznie utrudniają. Jakkolwiek wybór celu i środków określonej regulacji ustawowej należy do ustawodawcy, cel ten musi znajdować uzasadnienie w konstytucyjnej aksjologii, a środki winny pozostawać w odpowiedniej proporcji do zamierzonego rezultatu. Jeśli zatem dokonane w art. 136 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e. zróżnicowanie kategorii podmiotów uprawnionych do otrzymania certyfikatu instalatora OZE ma się wpisywać w konstytucyjną aksjologię, to musi być dopuszczalne z punktu widzenia art. 32 Konstytucji, wyrażającego zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1) oraz zakaz dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym (art. 32 ust. 2).

Zdaniem Rzecznika, skoro zasada równości nakazuje traktować identycznie podmioty znajdujące się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej, którą w rozpatrywanym przypadku jest posiadanie dyplomu ukończenia studiów wyższych na kierunku lub w specjalności w zakresie instalacji OZE albo urządzeń i instalacji sanitarnych, elektroenergetycznych, grzewczych, chłodniczych, ciepłych i klimatyzacyjnych lub elektrycznych, to decydując się na zróżnicowanie tej grupy osób w oparciu o kryterium daty wydania dyplomu ukończenia studiów wyższych, ustawodawca naruszył art. 32 ust. 1 Konstytucji. A ponieważ jednocześnie abstrahował od faktu, że zainteresowani uzyskaniem certyfikatu instalatora OZE posiadają kwalifikacje do wykonywania zawodu, więc dokonane przez niego zróżnicowanie ma nadto charakter dowolny i stanowi – według Rzecznika Praw Obywatelskich – dyskryminację w życiu gospodarczym w rozumieniu art. 32 ust. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca zwrócił uwagę na dostrzeżone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego powiązania między zasadą równości a zasadą sprawiedliwości społecznej. Po pierwsze, równe traktowanie podmiotów charakteryzujących się daną cechą istotną nakazuje nie tylko zasada równości, lecz także zasada sprawiedliwości społecznej, a po drugie, zasada równości dopuszcza różnicowanie podmiotów prawa, jeżeli służy ono realizacji zasady sprawiedliwości społecznej. Do podstawowych elementów tej ostatniej zasady należy przy tym zakaz arbitralnego traktowania jednostek; odmienne ich potraktowanie musi wobec tego pozostawać w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, warunkom tym nie sprostał prawodawca w art. 136 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e., kierując się przy różnicowaniu sytuacji prawnej osób, które ukończyły właściwe studia wyższe, arbitralnie i przypadkowo ustalonym kryterium określonej ustawowej podstawy wydania dyplomu ukończenia tych studiów.

2. W piśmie z 20 kwietnia 2016 r. stanowisko w sprawie zajął Sejm, 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 (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Na wstępie Sejm omówił kontekst normatywny zaskarżonego przepisu oraz zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich, następnie zaś przeprowadził ich pogłębioną

analizę formalnoprawną. Koncentrację na zagadnieniach formalnych uzasadniało – w opinii Sejmu – pytanie, czy źródło zastrzeżeń wnioskodawcy tkwi w samym przepisie prawa, czy raczej w sposobie jego stosowania przez Prezesa Urzędu Dozoru Technicznego (dalej: Prezes UDT), wydającego certyfikaty instalatora OZE, i sądownictwo administracyjne.

2.2. Rozważania nad dopuszczalnością merytorycznego rozpoznania niniejszej sprawy rozpoczął Sejm od przypomnienia, że ocena stosowania prawa przez sądy i organy administracji publicznej pozostaje zasadniczo poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, natomiast w dalszej części pisma dodatkowo zauważył, że poza ogólną wzmianką o napływie skarg od osób, którym odmówiono wydania certyfikatu instalatora OZE, Rzecznik Praw Obywatelskich nie odniósł się do sposobu stosowania zaskarżonego przepisu w praktyce. Skłoniło to Sejm do poświęcenia tej kwestii więcej uwagi.

2.2.1. W szczególności Sejm przywołał treść komunikatu zamieszczonego na stronie internetowej Urzędu Dozoru Technicznego, z którego wynika, że jego Prezes istotnie nadaje zaskarżonemu przepisowi znaczenie budzące wątpliwości konstytucyjne wnioskodawcy.

2.2.2. Poza tym Sejm odnotował, że zapadły pojedyncze orzeczenia sądów administracyjnych dotyczące problemu przedstawionego przez Rzecznika, a odnoszące się do art. 20h ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059, ze zm.; dalej: u.p.e.), tj. przepisu, który do czasu wejścia w życie art. 136 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e. regulował analogicznie kwestię uzyskiwania certyfikatu instalatora OZE przez osoby legitymujące się dyplomem ukończenia odpowiednich studiów wyższych. Te spośród orzeczeń, do których sporządzono publicznie dostępne uzasadnienia, świadczą o niejednolitej interpretacji przez sądy wymogu sformułowanego w art. 20h ust. 4 pkt 3 u.p.e. Sejm zaznaczył przy tym, że na temat omawianego problemu nie wypowiedział się dotąd Naczelny Sąd Administracyjny.

Zreferowane ustalenia doprowadziły Sejm do dwóch wniosków, przesądzających – jego zdaniem – o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania zarzutów Rzecznika Praw Obywatelskich. Po pierwsze, w orzecznictwie sądów administracyjnych zdarza się prokonstytucyjna wykładnia zaskarżonego przepisu, która znosi zastrzeżenia wyrażone przez Rzecznika. A skoro możliwe jest nadanie owemu przepisowi rozumienia zgodnego z normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi, to nie pojawia się potrzeba wyeliminowania go z obrotu prawnego. Po drugie, wciąż niewielka liczba orzeczeń

dotyczących certyfikowania instalatorów OZE nie pozwala przyjąć, że 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. Wprawdzie, według Sejmu, zastosowanie wykładni prokonstytucyjnej w najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych daje nadzieję na jej podtrzymanie w przyszłości, lecz obecnie można jedynie skonstatować występowanie w nim rozbieżności. Tych jednak nie powinien usuwać sąd konstytucyjny, ale powinien to zrobić Naczelny Sąd Administracyjny, do którego zadań należy zapewnienie prawidłowości oraz jednolitości wykładni prawa przez sądy administracyjne.

Na zakończenie Sejm stwierdził, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 w związku z art. 264 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.) Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie uchwały rozstrzygającej analizowane zagadnienie prawne.

3. Pismem z 11 sierpnia 2016 r. przewodniczący składu orzekającego zwrócił się do Rzecznika Praw Obywatelskich o określenie, czy – wobec dokonanej ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 925) nowelizacji zaskarżonego przepisu – podtrzymuje swój wniosek.

Na powyższe pytanie Rzecznik udzielił 31 sierpnia 2016 r. odpowiedzi twierdzącej, uznając, że wskazana w zapytaniu Trybunału nowelizacja nie dezaktualizuje problemu konstytucyjnego przedstawionego we wniosku inicjującym postępowanie w niniejszej sprawie.

4. Na wniosek Trybunału, w piśmie z 10 stycznia 2017 r. stanowisko w sprawie zajął Prezes UDT. W szczególności podkreślił, że dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. Urz. UE L 140 z 5.06.2009, str. 16, ze zm.; dalej: dyrektywa 2009/28/WE) nie przewiduje wydawania certyfikatów instalatora OZE na podstawie dyplomu ukończenia studiów wyższych, bez przeprowadzenia egzaminu certyfikacyjnego. Ponadto Prezes UDT zauważył, że z praktycznego, inżynierskiego punktu widzenia nie jest istotne, czy kandydat na certyfikowanego instalatora OZE dysponuje dyplomem wydanym

przed 1 września 2005 r., czy po tym terminie. Istotne jest natomiast to, czy posiada on należyłą wiedzę teoretyczną i przede wszystkim umiejętności praktyczne, pozwalające na zainstalowanie określonego rodzaju źródła energii w sposób zapewniający optymalną efektywność działania instalacji i odpowiedni poziom bezpieczeństwa. Ponieważ jednak suplementy do dyplomów wydawane absolwentom studiów wyższych zawierają jedynie informacje o tym, że uczestniczyli oni w zajęciach teoretycznych dotyczących OZE, brak więc w suplementach informacji na temat umiejętności praktycznych tychże osób w zakresie montażu instalacji OZE, to Prezes UDT wydaje im certyfikaty instalatora OZE, nie mając możliwości sprawdzenia poziomu ich wiedzy teoretycznej i umiejętności praktycznych.

5. W piśmie z 16 stycznia 2017 r. Prokurator Generalny wniósł o uznanie, że art. 136 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e. w zakresie, w jakim uniemożliwia wydanie certyfikatu instalatorowi, który posiada dyplom ukończenia studiów wyższych na kierunku lub w specjalności w zakresie instalacji OZE albo urządzeń i instalacji sanitarnych, elektroenergetycznych, grzewczych, chłodniczych, ciepłych i klimatyzacyjnych lub elektrycznych wydany przed dniem wejścia w życie prawa o szkolnictwie wyższym, jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Przeanalizowawszy wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich pod kątem formalnym, Prokurator Generalny przyjął, że w niniejszej sprawie nie zachodzą przesłanki umorzenia postępowania. W szczególności zauważył zaś, iż dokonana 1 lipca 2016 r. nowelizacja zaskarżonego przepisu – uściślając, że dotyczy on wyłącznie posiadaczy dyplomów wydanych „po dniu 1 września 2005 r.” – zdezaktualizowała wskazywaną przez Sejm możliwość jego prokonstytucyjnej wykładni. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie budzi wątpliwości, że aktualna treść owego przepisu odpowiada jej odczytaniu przez Rzecznika.

Z kolei analiza merytorycznej zawartości wniosku doprowadziła Prokuratora Generalnego do konkluzji, że podniesione w nim zarzuty są zasadniczo słuszne.

Na wstępie Prokurator Generalny przypomniał historię legislacyjną regulacji zawartej w zaskarżonym przepisie, a następnie odnotował, że dyrektywa 2009/28/WE nie narzuca państwom członkowskim szczególnych warunków dotyczących się daty uzyskania dyplomu uprawniającego do otrzymania certyfikatu instalatora OZE. Ze względu na relatywnie nowatorski charakter instalacji OZE, co do zasady racjonalny wydał się Prokuratorowi Generalnemu postulat certyfikowania jedynie tych osób, które

odpowiednie wykształcenie zdobyły w czasie, gdy owe instalacje były już znane i stanowiły przedmiot nauczania. Zarazem jednak Prokurator Generalny nie znalazł rozsądnego wytłumaczenia, dlaczego prawodawca uznaje wyłącznie dyplomy ukończenia studiów wyższych wydane po 1 września 2005 r., podczas gdy równocześnie w art. 136 ust. 4 pkt 1 u.o.ż.e. postanowił, że certyfikat może otrzymać także instalator, który nie spełnia warunków przewidzianych w art. 136 ust. 3 pkt 1 lit. b-e oraz pkt 3 i 4 tej ustawy, ale dysponuje dyplomem potwierdzającym kwalifikacje zawodowe w zawodzie technik urządzeń i systemów energetyki odnawialnej wydanym na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, ze zm.). W tym ostatnim wypadku chodzi bowiem nie tylko o dyplom formalnie niedorównujący rangą dyplomowi ukończenia studiów wyższych, ale też o dyplom, który – zważywszy na odległą datę wejścia w życie ustawy o systemie oświaty – mógł zostać uzyskany kilkanaście lat wcześniej niż ten, o którym mowa w zaskarżonym przepisie, „co z punktu widzenia postępu technologicznego stanowić może niekiedy całą epokę” (pismo Prokuratora Generalnego, s. 9).

Oceniając kwestionowaną regulację przez pryzmat przywołanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli, Prokurator Generalny nie znalazł racjonalnego uzasadnienia wprowadzonego przez ustawodawcę kryterium różnicowania osób z dyplomem ukończenia studiów wyższych na odpowiednim kierunku lub we właściwej specjalności, na gruncie którego to kryterium o certyfikat instalatora OZE w trybie unormowanym w art. 136 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e. mogą ubiegać się jedynie te osoby, którym rzeczony dyplom wydano po 1 września 2005 r. na podstawie prawa o szkolnictwie wyższym. Zdaniem Prokuratora Generalnego, trzeba zatem przyjąć, że wszyscy posiadacze dyplomu ukończenia studiów wyższych na kierunku lub w specjalnościach wymienionych w powołanym przepisie znajdują się – bez względu na datę wydania dyplomu – w podobnej sytuacji i powinni być traktowani równo. Uniemożliwienie części z nich uzyskania certyfikatu instalatora OZE ma więc charakter arbitralny i niesprawiedliwy, a tym samym dyskryminuje osoby pozbawione tego uprawnienia, jeśli chodzi o wolność wyboru i wykonywania zawodu instalatora OZE.

Uznawszy, że stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji pociągnie za sobą konieczność nowego ustawowego unormowania specjalnego trybu wydawania certyfikatów instalatorom OZE, Prokurator Generalny wniósł o odroczenie utraty mocy obowiązującej art. 136 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e. na okres 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku.

6. Na wniosek Trybunału, w piśmie z 29 maja 2017 r. dodatkowe stanowisko w sprawie zajął Prezes UDT, informując między innymi, że w warunkach przetargów czy programów dofinansowań znajdują się czasami postanowienia uzależniające zlecenie usługi montażu instalacji OZE od posiadania przez wykonawcę certyfikatu instalatora OZE – może to, jego zdaniem, wpływać na pozycję instalatorów bez certyfikatu na rynku pracy.

W okresie obowiązywania art. 20h ust. 4 u.p.e. Prezes UDT odmówił wydania certyfikatu instalatora OZE dziewiętnastu osobom z dyplomem ukończenia studiów wyższych wydanym przed 1 września 2005 r., natomiast w okresie obowiązywania art. 136 ust. 4 u.o.ż.e. (do 4 listopada 2016 r.) – dziewięciu osobom legitymującym się takim dyplomem.

II

Na rozprawę w dniu 20 czerwca 2017 r. stawili się przedstawiciele uczestników postępowania oraz wezwanego do udziału w sprawie Prezesa Urzędu Dozoru Technicznego (dalej: Prezes UDT). W trakcie rozprawy przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali przedstawione wcześniej stanowiska pisemne. Następnie przedstawiciele uczestników postępowania oraz Prezesa UDT odpowiedzieli na pytania składu orzekającego.

Po uzyskaniu odpowiedzi Trybunał uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Podstawy orzekania.

Na wstępie należało przypomnieć, że postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte wnioskiem z 6 lipca 2015 r.

Tymczasem, stosownie do dyspozycji art. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074; dalej: przepisy wprowadzające), 3 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK).

W myśl art. 9 przepisów wprowadzających do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie otpTK, stosuje się przepisy tej ustawy, przy czym czynności procesowe dokonane w tych postępowaniach pozostają w mocy.

Wobec powyższego, począwszy od 3 stycznia 2017 r., Trybunał Konstytucyjny kontynuował postępowanie w niniejszej sprawie, w oparciu o przepisy otpTK.

2. Przedmiot i zakres kontroli.

Przystępując do rozpoznania wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej również: Rzecznik lub wnioskodawca), w pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny poddał analizie wskazany w nim przedmiot i zakres kontroli.

2.1. Zgodnie z *petitum* wniosku przedmiotem badania miał Trybunał uczynić art. 136 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. poz. 478; dalej: u.o.ż.e) w jego pierwotnym kształcie, obowiązującym w dniu wszczęcia postępowania w niniejszej sprawie, tj. 6 lipca 2015 r. W tym czasie przepis ów (w istotnym dla tej sprawy fragmencie) brzmiał: „4. Instalatorowi, który posiada: (...) 2) 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”.

Jednakże 1 lipca 2016 r., a więc przed rozpoznaniem wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, zaskarżony przepis został znowelizowany przez art. 1 pkt 61 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 925). Od tej pory kwestionowany przepis (w kluczowej dla niniejszej sprawy części) brzmi następująco: „4. Instalatorowi, który posiada: (...) 2) 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 po dniu 1 września 2005 r. 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”.

W toku postępowania (por. część I, pkt 3 uzasadnienia) Rzecznik rozszerzył zakres zaskarżenia na zmienioną wersję art. 136 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e. (Dz. U. poz. 478, ze zm.), konstatując, że dokonana nowelizacja nie dezaktualizuje problemu konstytucyjnego przedstawionego we wniosku.

W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny poddał badaniu art. 136 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e. zarówno w jego brzmieniu pierwotnym (obowiązującym od 4 maja 2015 r. do 30 czerwca 2016 r.), jak i znowelizowanym (obowiązującym od 1 lipca 2016 r.).

2.2. Poza tym Trybunał zauważył, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje objęcia szczególnym trybem certyfikowania instalatorów OZE osób legitymujących się dyplomem ukończenia studiów wyższych ani jego ograniczenia do absolwentów określonych w zaskarżonym przepisie kierunków i specjalności, stawia natomiast zarzut nieuprawnionego – z punktu widzenia standardów konstytucyjnych – pozbawienia możliwości skorzystania z owego trybu przez osoby dysponujące wprawdzie dyplomem ukończenia odpowiednich studiów, ale wydanym przed wejściem w życie ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1842, ze zm.; dalej: prawo o szkolnictwie wyższym).

Zatem podniesiony przez wnioskodawcę problem dotyczy nie tyle całego art. 136 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e., ile:

1) w wersji tego przepisu obowiązującej od 4 maja 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. – części obejmującej słowa „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.)”, zaś

2) w jego wersji obowiązującej od 1 lipca 2016 r. – części obejmującej słowa „wydany po dniu 1 września 2005 r. na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, z późn. zm.)”.

Ponieważ zważywszy na redakcję art. 136 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e. (w obu jego wersjach), da się w nim wyodrębnić fragment, w którym wyrażono kwestionowaną treść normatywną, ewentualne orzeczenie stwierdzające niekonstytucyjność powinno przybrać formę wyroku częściowego.

3. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania sprawy.

Przed przystąpieniem do dalszych rozważań Trybunał Konstytucyjny uznał za potrzebne odnieść się do wniosku Sejmu o umorzenie postępowania ze względu

na niedopuszczalność wydania wyroku, gdyż jego uzasadnienie opiera się – w ocenie Trybunału – na istotnym nieporozumieniu.

3.1. Otóż Sejm podał w wątpliwość to, czy źródłem zastrzeżeń wnioskodawcy jest sam przepis prawa, czy raczej sposób stosowania go przez organ administracji publicznej, a mianowicie Prezesa Urzędu Dozoru Technicznego (dalej: Prezes UDT) – w którego kompetencji leży wydawanie certyfikatów potwierdzających posiadanie przez osobę dokonującą instalacji mikroinstalacji, małych instalacji lub instalacji odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej cieplnej nie większej niż 600 kW (dalej odpowiednio: OŹE, instalator OŹE, certyfikat instalatora OŹE) kwalifikacji do instalowania danego rodzaju instalacji OŹE – oraz przez sądy administracyjne.

3.1.1. Ściśle biorąc, Sejm zauważył, że w działalności organów stosujących prawo pojawiły się rozbieżności w wykładni zaskarżonego przepisu, w brzmieniu obowiązującym od wejścia w życie u.o.ż.e. do 30 czerwca 2016 r., oraz poprzedzającego go i niemalże równokształtnego z nim art. 20h ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059, ze zm.; dalej: u.p.e.). Z jednej bowiem strony Prezes UDT oraz pojedynczy skład orzekający wojewódzkiego sądu administracyjnego (por. wyrok WSA w Warszawie z 27 lutego 2015 r., sygn. akt VI SA/Wa 3419/14. Lex nr 2002385) odczytują wskazane przepisy w sposób budzący obiekcje Rzecznika, z drugiej zaś strony zapadł wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego (por. wyrok WSA w Warszawie z 4 grudnia 2015 r., sygn. akt VI SA/Wa 671/15, Lex nr 1993017) przełamujący jednoznaczny wynik wykładni językowej wspomnianego przepisu u.p.e., tak że ostatecznie obejmowałby on każdą osobę, która dysponuje dyplomem ukończenia właściwych studiów wyższych, bez względu na datę jego wydania, a więc także dyplomem uzyskanym przed wejściem w życie prawa o szkolnictwie wyższym. Sejm skonstatował przy tym, że jak dotąd w analizowanej kwestii nie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny.

3.1.2. Skoro w orzecznictwie sądów administracyjnych zdarza się prokonstytucyjna wykładnia zaskarżonego przepisu, która usuwa zastrzeżenia Rzecznika, to – według Sejmu – nie zachodzi potrzeba wyeliminowania go z obrotu prawnego przez Trybunał. Poza tym, zdaniem Sejmu, niewielka liczba orzeczeń sądowych dotyczących zagadnienia certyfikacji instalatorów OŹE nie pozwala przyjąć, że w odniesieniu do art. 136 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e. (a wcześniej do art. 20h ust. 4 pkt 3 u.p.e.) wykształciła się stabilna i jednolita linia orzecznicza. W takim zaś wypadku wątpliwości co do stosowania

prawa przez sądy nie powinien rozstrzygać sąd konstytucyjny, ale Naczelny Sąd Administracyjny, w którego gestii, w świetle art. 3 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1066, ze zm.), leży zapewnienie prawidłowości oraz jednolitości wykładni prawa.

3.1.3. Na poparcie swej argumentacji Sejm przywołał kilka orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Część z nich wspiera sformułowaną jeszcze w okresie przedkonstytucyjnym tezę wskazującą, 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. K 2/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 36; 4 października 1995 r., sygn. K 8/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 28; 15 lipca 1996 r., sygn. K 5/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 30 – por. s. 8 stanowiska Sejmu; zob. też wyroki TK z: 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143; 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48). Cytowana wypowiedź wyraża wszakże tę myśl, że jeśli tylko pozwalają na to przyjęte w kulturze prawnej reguły egzegezy tekstów prawnych, przepis należy wyłożyć tak, by okazał się zgodny z Konstytucją, odrzucając warianty interpretacyjne prowadzące do odczytania przepisu jako niekonstytucyjnego (zob. np. orzeczenia TK z 18 października 1994 r., sygn. K 2/94; 17 października 1995 r., sygn. K 10/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 10; oraz uchwałę TK z 6 września 1995 r., sygn. W 20/94, OTK ZU nr 1/1995, poz. 6). Wobec tego wydanie orzeczenia o niekonstytucyjności badanych przepisów okaże się potrzebne, gdy w toku postępowania zostanie wykazane, iż żaden z dopuszczalnych rezultatów wykładni zaskarżonego przepisu nie pozwala nadać mu rozumienia zgodnego z normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi (zob. np. wyroki TK z: 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42; 11 września 2007 r., sygn. P 11/07, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 97). Nawet jednak bezprzedmiotowość (klasycznego) orzeczenia o niekonstytucyjności nie przesądza o całkowitej niedopuszczalności merytorycznego orzekania – tego rodzaju orzeczenia nie są przecież jedynymi, jakie Trybunał może wydawać.

Niektóre inne z powołanych przez Sejm orzeczeń Trybunału zapadły wskutek wniesienia pytań prawnych, a więc w okolicznościach, w których merytoryczne rozpoznanie sprawy przez Trybunał zależy między innymi od spełnienia tzw. przesłanki funkcjonalnej – jest ono bowiem wykluczone w sytuacji, kiedy zastrzeżenia

co do jednoznaczności przepisów prawnych nie mają rzeczywistego, obiektywnego i poważnego charakteru, a pytający sąd może samodzielnie rozstrzygnąć zawisłą przed nim sprawę w harmonii ze standardami konstytucyjnymi (por. wyrok TK z 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 71; zob. też wyrok TK z 13 listopada 2013 r., sygn. P 25/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 122; postanowienia TK z: 17 grudnia 2012 r., sygn. P 16/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 142; i 8 stycznia 2013 r., sygn. P 48/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 8).

3.2. Jakkolwiek wypadało zgodzić się, że rola Trybunału Konstytucyjnego nie polega na orzekaniu o sposobie stosowania prawa i rozstrzyganiu sporów o wykładnię (zob. np. postanowienia TK z: 29 kwietnia 2015 r., sygn. P 23/15, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 61; 15 września 2015 r., sygn. P 89/15, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 129), to równocześnie należało odrzucić jako bezpodstawny wniosek, że w razie ujawnienia rozbieżności interpretacyjnych Trybunałowi nie wolno merytorycznie wypowiedzieć się na temat konstytucyjności regulacji prawnej, której one dotyczą (szeroko o tym wyrok TK z 13 września 2011 r., sygn. P 33/09). Akceptacja przeciwnego poglądu, doprowadzającego argumentację Sejmu do absurdu, oznaczałaby, że Trybunał nie jest władny samodzielnie ustalać treści przepisów prawnych poddawanych jego kontroli, lecz musi oczekiwać na ugruntowanie jakiejś (jakiegokolwiek) linii orzeczniczej bądź przynajmniej utrwalenie się istotnego rozdzwieńku w ich wykładni, co zresztą w praktyce może nie nastąpić.

3.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż Rzecznik Praw Obywatelskich upatruje źródła częściowej wadliwości mechanizmu certyfikowania instalatorów OZE w tym, że zgodnie z brzmieniem i treścią zaskarżonego przepisu dyplom ukończenia odpowiednich studiów wyższych, otwierający drogę do skorzystania z uproszczonego trybu certyfikacji, powinien być wydany (po 1 września 2005 r.) na podstawie prawa o szkolnictwie wyższym. Takie stanowisko – zajęte przez Prezesa UDT i poparte pojedynczym wyrokiem wojewódzkiego sądu administracyjnego – Rzecznik uważa za niekonstytucyjne, chociaż prawidłowe z punktu widzenia wykładni kwestionowanego przepisu. Jeden wyrok prezentujący odmienny pogląd w żadnym razie nie wpływa – zdaniem Trybunału – na dopuszczalność orzekania w niniejszej sprawie.

Uznanie, że występuje w niej realny, i to poważny, problem interpretacyjny, którego rozwikłanie mieści się w kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego, uzasadniał w szczególności fakt, że przypisując badanemu przepisowi na etapie wykładni językowej

jednoznaczny sens, budzący – w świetle stanowisk uczestników niniejszego postępowania – istotne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją, w toku dalszej wykładni organy stosujące prawo otrzymują ostatecznie krańcowo rozbieżne rezultaty, w tym i taki, który rzeczonych wątpliwości nie usuwa.

Dodatkowo wypadło już w tym miejscu podkreślić (por. część III, pkt 6.3.2 uzasadnienia), że wskutek nowelizacji zaskarżonego przepisu dokonanej 1 lipca 2016 r. (por. część III, pkt 2.1 uzasadnienia) – a wprowadzającej do niego wyraźne zastrzeżenie, że o certyfikat instalatora OŹE w uregulowanym w nim trybie może się ubiegać osoba, której dyplom ukończenia odpowiednich studiów wydano po 1 września 2005 r. – wykluczony został ten z teoretycznie dopuszczalnych dotąd kierunków jego wykładni, który abstrahowałby od wspomnianego terminu. Ze względu na tożsamość owego terminu i daty wejścia w życie prawa o szkolnictwie wyższym oraz z uwagi na treść zawartych w nim rozstrzygnięć intertemporalnych (por. część III, pkt 5.1.2 uzasadnienia) trzeba było poza tym uznać, że najpóźniej wraz z nowelizacją art. 136 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e. niemożliwe stało się pomijanie – w trybie wykładni rozszerzającej – wymogu legitymowania się przez osobę, która ubiega się o certyfikat instalatora OŹE, dyplomem ukończenia właściwych studiów wydanym w oparciu o wskazaną w tym przepisie ustawową podstawę prawną (dostrzegł to, jak się wydaje, również Prokurator Generalny – por. s. 11-12 pisma z 16 stycznia 2017 r.). Co więcej jednak, zdaniem Trybunału, wolno było założyć, że intencja zwerbalizowana za pomocą wyrażenia dodanego do zaskarżonego przepisu – a mianowicie chęć ścisłego ograniczenia podmiotowego zakresu kwestionowanej regulacji – rozciąga się na cały okres obowiązywania u.o.ż.e., a więc na obie wersje art. 136 ust. 4 pkt 2. Innymi słowy wolno było przyjąć, że nowelizując ów przepis, ustawodawca pragnął jedynie rozwiązać ujawniające się podczas jego stosowania wątpliwości interpretacyjne. Wobec tego nowelizacja art. 136 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e. pełniła funkcję wyłącznie doprecyzowującą.

W tych okolicznościach problem podniesiony przez wnioskodawcę zasługiwał tym bardziej na rozpoznanie, pod warunkiem wszakże, iż umożliwiałyby to wskazane przez niego wzorce kontroli.

4. Wzorce kontroli.

4.1. Zastrzeżenia wnioskodawcy wzbudziła zgodność zaskarżonego przepisu z art. 65 ust. 1 (wolność pracy, a w szczególności wolność wyboru i wykonywania

zawodu) w związku z art. 2 (zasada sprawiedliwości społecznej) i art. 32 Konstytucji (zasada równości i zakaz dyskryminacji).

Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie miałyby przede wszystkim ograniczać wolność wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji) osób, które co prawda dysponują dyplomem ukończenia studiów wyższych na kierunku lub w specjalności w zakresie instalacji OZE albo urządzeń instalacji sanitarnych, elektroenergetycznych, grzewczych, chłodniczych, ciepłych i klimatyzacyjnych lub elektrycznych, lecz dyplom ten został im wydany przed wejściem w życie prawa o szkolnictwie wyższym, tj. przed 1 września 2005 r.

Pogwałcenie art. 65 ust. 1 Konstytucji miałyby zaś wynikać z naruszenia przez ustawodawcę zasady równości i zakazu dyskryminacji. Jak bowiem twierdzi wnioskodawca, zasada równości nakazuje traktować identycznie podmioty znajdujące się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej, która w rozważanym wypadku polega na legitymowaniu się dyplomem ukończenia właściwych studiów wyższych. Obrane kryterium różnicowania – tj. data wydania owego dyplomu – prowadzi do dyskryminacji w życiu gospodarczym części osób, które posiadają odpowiednie przygotowanie zawodowe. Ponadto zastosowane kryterium, jako arbitralne i ustalone przypadkowo, godzi w zasadę sprawiedliwości społecznej.

4.2. Analizując powołane wzorce kontroli, Trybunał Konstytucyjny powziął zasadniczą wątpliwość, czy zaskarżony przepis może być w ogóle konfrontowany z art. 65 ust. 1 Konstytucji.

4.2.1. Wskazany przepis Konstytucji gwarantuje trzy funkcjonalnie powiązane wolności, które składają się na wolność pracy, mianowicie wolność wyboru zawodu, wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, przy czym – w świetle uzasadnienia wniosku – w niniejszej sprawie znaczenie mają tylko dwie pierwsze.

Jak podkreślono w licznych orzeczeniach Trybunału (zob. m.in. wyroki TK z: 24 stycznia 2001 r., sygn. SK 30/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 3; 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50; 27 lipca 2006 r., sygn. SK 43/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 89; 6 marca 2007 r., sygn. SK 54/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 23; 27 marca 2008 r., sygn. SK 17/05, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 29; 29 listopada 2011 r., sygn. SK 15/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 98; 27 czerwca 2013 r., sygn. K 12/10, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 65), żadna z wolności składowych nie ma charakteru absolutnego, bo art. 65 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji wyraźnie upoważnia ustawodawcę

do ich ograniczania. Ustanowione wyjątki nie mogą jednak naruszać istoty tych wolności ani nakazów płynących z zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.2.2. Przyglądając się instytucji certyfikowania instalatorów OZE, Trybunał Konstytucyjny skonstatował przede wszystkim, że wprowadzony przez u.o.ż.e. mechanizm certyfikacji nie uzależnia podjęcia i wykonywania zawodu instalatora OZE (technika urządzeń i systemów energetyki odnawialnej – por. pkt 5.4 tej części uzasadnienia) od posiadania specjalnych kwalifikacji zawodowych itp. Wydanie certyfikatu – poprzedzone wyłącznie sprawdzeniem, czy wnioskodawca spełnia ustawowe warunki – nie wiąże się z nadaniem żadnych uprawnień zawodowych; poświadcza jedynie, że posiada on wymagane kwalifikacje zawodowe do instalowania określonych rodzajów OZE (art. 136 ust. 1 i art. 139 ust. 1 u.o.ż.e.). Poza tym ubieganie się o certyfikat instalatora OZE jest całkowicie dobrowolne (art. 136 ust. 1 u.o.ż.e.). Wprawdzie dysponowanie takim certyfikatem może stawiać jego posiadacza w korzystniejszym położeniu na rynku pracy i usług, jednakże ocena owej sytuacji nie wykazuje dostatecznego związku z zagadnieniem konstytucyjnej wolności wyboru i wykonywania zawodu.

4.2.3. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 65 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie.

4.3. Fakt, że, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, przesłankę naruszenia art. 65 ust. 1 Konstytucji miało stanowić pogwałcenie zasady równości i zakazu dyskryminacji, pozwalał zakwalifikować złamanie art. 32 Konstytucji jako odrębny zarzut.

4.3.1. Konstrukcja oraz treść wywodów wnioskodawcy świadczą wszakże o tym, że wolą Rzecznika było zbadanie zgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 Konstytucji odczytywanym w kontekście zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Podniósł on bowiem, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego równe traktowanie podmiotów charakteryzujących się daną cechą istotną nakazuje także ta ostatnia zasada, a nie tylko zasada równości, która skądinąd dopuszcza różnicowanie podmiotów prawa, pod warunkiem że służy ono urzeczywistnieniu zasady sprawiedliwości społecznej. Do podstawowych elementów składowych tej zasady zalicza się z kolei zakaz arbitralnego traktowania jednostek, co oznacza, że owo odmienne traktowanie musi pozostawać w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji. Według Rzecznika Praw Obywatelskich prawodawca w art. 136 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e. warunkom tym nie sprostał, kierując się przy różnicowaniu sytuacji prawnej absolwentów właściwych studiów

wyższych, arbitralnie i przypadkowo ustalonym kryterium określonej ustawowej podstawy wydania stosownego dyplomu.

4.3.2. Dostrzegając niewątpliwy związek zasady równości z zasadą sprawiedliwości społecznej, trzeba było jednak upewnić się, czy możliwe jest łączne konfrontowanie kwestionowanej regulacji z obiema wskazanymi przez wnioskodawcę zasadami.

W tym celu wypadało wprawdzie zauważyć, że zasada sprawiedliwości społecznej jest ogólniejsza i zdecydowanie bogatsza w treść od zasady równości. Z jednej bowiem strony wyznacza obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych oraz zakazując równego traktowania podmiotów nierównych (por. wyrok TK z 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25; zob. też wyroki TK z: 9 lutego 2010 r., sygn. P 58/08, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 9; 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79; 20 grudnia 2012 r., sygn. K 28/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 137; 8 czerwca 2016 r., sygn. K 37/13, OTK ZU A/2016, poz. 28), z drugiej zaś strony kreuje obowiązki o charakterze materialnym, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego (por. wyroki TK z: 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10; 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136; 20 grudnia 2012 r., sygn. K 28/11).

W dalszej kolejności należało przypomnieć, że w zakresie obowiązków o charakterze formalnym, czyli nakazu równego traktowania równych, zasada sprawiedliwości społecznej pokrywa się z zasadą równości, będącą jej konkretyzacją. Trybunał potwierdził przy tym zapatrywanie (por. zwłaszcza wyrok TK z 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10), że w razie sformułowania zarzutu niezgodności danej regulacji prawnej z ustawą zasadniczą, związanego z nieuzasadnionym zróżnicowaniem sytuacji prawnej podmiotów podobnych, jako wzorzec kontroli powinna zostać wskazana zasada równości (lub będące jej rozwinięciem inne unormowania konstytucyjne), a nie zasada sprawiedliwości społecznej, która – ze względu na regułę *lex specialis derogat legi generali* – nie stanowi wówczas odpowiedniego kryterium oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji.

Należało mieć wreszcie na uwadze, że w orzecznictwie Trybunału zasadniczo przyjmuje się pogląd o zbędności orzekania o naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej w sytuacji, gdy jako wzorzec kontroli powołano także przepis Konstytucji formułujący zasadę równości, zaś argumentacja przedstawiona na poparcie obu

zarzutów się powtarza (jest zbieżna) lub podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem nie przytoczył odrębnych, dodatkowych argumentów świadczących o samoistnym (tj. niezależnym od sprzeczności z zasadą równości) uchybieniu zasadzie sprawiedliwości społecznej (por. wyroki TK z: 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 259; 21 września 2009 r., sygn. P 46/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 124; 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 58; 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 27).

4.3.3. Wobec powyższego trzeba było sprawdzić, czy podniesione przez Rzecznika Praw Obywatelskich argumenty, które miałyby przemawiać za niezgodnością kwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji, różnią się od argumentów wspierających tezę o jego sprzeczności z art. 32 Konstytucji.

Lektura uzasadnienia wniosku doprowadziła Trybunał do konkluzji, że jakkolwiek Rzecznik jako związkowy wzorzec kontroli wskazał zasadę sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, to jednak pogwałcenia tejże zasady dopatrzył się jedynie w przekroczeniu przez ustawodawcę zakazu arbitralnego traktowania jednostek, mającym przesądzać, że zróżnicowanie jednolitej kategorii podmiotów ubiegających się o certyfikat instalatora OZE staje się niedopuszczalne na gruncie zasady równości. Rzecznik nie przywołał przy tym żadnych odrębnych argumentów dowodzących naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, a więc takich, które nie pokrywałyby się z uzasadnieniem złamania zasady równości i zakazu dyskryminacji.

4.3.4. W rezultacie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w zakresie kontroli zgodności zaskarżonego przepisu (w obu jego wersjach) z art. 2 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.4. Trybunał zbadał z kolei możliwość równoległej konfrontacji zaskarżonego przepisu z zasadą równości i zakazem dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji).

4.4.1. Rozważając relację art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, należało przede wszystkim odnotować przewijające się w orzeczeniach Trybunału zapatrywanie, zgodnie z którym oba ustępy tego artykułu tworzą normatywną całość, albowiem w kontekście pierwszego z nich, formułującego ogólnie zasadę równości jako normę konstytucyjną adresowaną do wszelkich organów władzy publicznej (tych, które prawo stanowią, oraz tych, które je stosują), ustęp drugi doprecyzowuje znaczenie owej zasady w ten sposób, że „wyraża uniwersalny charakter zasady równości, nakazując jej przestrzeganie we wszystkich

sferach życia – zarówno w życiu politycznym, społecznym jak i gospodarczym”, a ponadto „określa bliżej granice dopuszczalnych różnicowań podmiotów prawa”. W myśl tego przepisu żadne kryterium nie może być podstawą różnicowań niesprawiedliwych, dyskryminujących określone podmioty (por. m.in. wyroki z: 23 października 2001 r., sygn. K 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 215; 25 listopada 2010 r., sygn. K 27/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 109; 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 50). W szczególności, w powołanym wyroku o sygn. K 27/09 (rozwijającym fragment orzeczenia o sygn. K 22/01) Trybunał przyjął, że prawo do równego traktowania wyrażone w art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz wysłowiony w art. 32 ust. 2 ustawy zasadniczej zakaz dyskryminacji „stanowią «dwie strony tego samego medalu», czyli pozytywny oraz negatywny aspekt konstytucyjnej zasady równości. Orzeczenie stwierdzające zgodność pewnych treści normatywnych z prawem do równego traktowania oznacza więc automatycznie zgodność tychże treści z konstytucyjnym zakazem dyskryminacji i w konsekwencji zachodzi zbędność wydawania wyroku w zakresie zgodności z art. 32 ust. 2 Konstytucji”.

Z takim odczytaniem relacji obu ustępów art. 32 Konstytucji koresponduje zacytowany przez wnioskodawcę pogląd Trybunału, dostrzegający wprawdzie, że „[z]akaz dyskryminacji wynikający z art. 32 ust. 2 Konstytucji nie jest tożsamy z zakazem różnicowania sytuacji podmiotów prawa”, lecz zarazem utrzymujący, iż dyskryminacja oznacza „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” i wyjaśniający dalej, że „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” (wyrok z 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 60).

W tym miejscu Trybunał Konstytucyjny zauważył, że nazbyt uproszczone pojmowanie zasady równości i zakazu dyskryminacji jako „dwóch stron tego samego medalu” może skutkować nieuprawnioną redukcją problemu więzi pomiędzy nimi do zagadnienia niemalże czysto semantycznego. Wówczas – co zdaje się sugerować uzasadnienie wyroku o sygn. K 63/07 – przesłanki uznawania danej regulacji za dyskryminującą byłyby w gruncie rzeczy tożsame z kryteriami, które składają się

na „test równości”, ewentualnie decydowałoby natężenie, z jakim owa regulacja różnicuje sytuację prawną określonej grupy podmiotów.

Pośród orzeczeń Trybunału można odnaleźć jednak i takie, które prezentują nieco inny punkt widzenia. W szczególności w wyroku z 5 lipca 2011 r. (sygn. P 14/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 49) Trybunał – akceptując to, że zakaz dyskryminacji jest korelatem zasady równości – dostrzegł, że oznacza on między innymi „niedopuszczalność wprowadzania regulacji różnicujących sytuację prawną adresatów norm, wyłącznie oraz ze względu na indywidualne (osobowe) cechy adresata normy prawnej, takie jak płeć, wiek bądź pochodzenie społeczne. Dyskryminacja stanowi zatem kwalifikowany przejaw nierównego traktowania. Jest ona bezwzględnie niedopuszczalna, nawet w reżimie stanów nadzwyczajnych (*vide*: art. 233 ust. 2 Konstytucji)”.

W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny potwierdza linię orzeczniczą, która w dyskryminacji dopatruje się kwalifikowanego przejawu nierównego traktowania, wyrażającego się w świadomym i celowym, a przy tym konstytucyjnie zabronionym, różnicowaniu przez prawodawcę podmiotów prawa wyłącznie przez wzgląd na ich indywidualne cechy osobowe bądź różnicowaniu z innymi – dających się ujawnić w toku wykładni – pobudek (celów), zasługujących na szczególne potępienie (por. zwłaszcza wyroki TK z: 5 lipca 2011 r., sygn. P 14/10; 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 28/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 5; 3 grudnia 2013 r., sygn. P 40/12, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 133; oraz postanowienie TK z 22 lipca 2015 r., sygn. SK 20/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 115).

Wobec tego, jeśli argumentacja przedstawiona w uzasadnieniu konkretnego wniosku wyczerpuje się w dowodzeniu, że kwestionowana w nim regulacja nie wypełnia kryteriów ujętych w „teście równości”, wykorzystywanym do oceny zgodności przepisów prawnych z art. 32 ust. 1 Konstytucji, a więc w uzasadnieniu tym nie powołano odrębnych, specyficznych argumentów mających świadczyć o równoległym pogwałceniu art. 32 ust. 2 Konstytucji, to zakres orzekania należy ograniczyć do pierwszego z ustępów tego artykułu (analogicznie chociażby wyroki TK z: 16 grudnia 2009 r., sygn. K 49/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 169; 3 grudnia 2013 r., sygn. P 40/12; oraz postanowienia TK z: 22 lipca 2015 r., sygn. SK 20/14; 22 czerwca 2016 r., sygn. P 70/15, OTK ZU A/2016, poz. 47).

4.4.2. Na tym tle Trybunał Konstytucyjny ustalił, że praktycznie cała argumentacja zaprezentowana we wniosku inicjującym postępowanie w niniejszej sprawie wspiera *de facto* zarzut naruszenia przez zaskarżony przepis zasady równości wyrażonej

art. 32 ust. 1 Konstytucji. Poza odwołaniem się do wspomnianego wyroku o sygn. K 63/07, Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził tylko, że skoro kryterium różnicującym absolwentów odpowiednich studiów wyższych ubiegających się o certyfikat instalatora OZE jest data wydania dyplomu ukończenia studiów wyższych na kierunku lub w specjalności wskazanych przez ustawodawcę, nie zaś posiadane kwalifikacje do wykonywania zawodu, to różne potraktowanie tych osób ma charakter dowolny i stanowi – zdaniem Rzecznika – dyskryminację w życiu gospodarczym w rozumieniu art. 32 ust. 2 Konstytucji.

W opinii Trybunału, sama konstatacja zarzucalnego, bo dowolnego różnicowania sytuacji prawnej określonych podmiotów w żadnym razie nie wystarcza do przyjęcia, że wnioskodawca uzasadnił postawiony przez siebie zarzut.

4.4.3. Z tych przyczyn, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w zakresie kontroli art. 134 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e. (w obu jego wersjach) z art. 32 ust. 2 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.5. Ostatecznie zatem Trybunał Konstytucyjny zbadał zgodność zaskarżonego przepisu wyłącznie z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5. Regulacja uzyskiwania certyfikatu instalatora OZE.

Aby ocenić konstytucyjność kwestionowanej regulacji, trzeba było przede wszystkim doprecyzować jej normatywny kontekst.

5.1. Otóż w obowiązującym stanie prawnym osoba dokonująca instalacji mikroinstalacji lub małych instalacji, lub instalacji OZE o łącznej mocy zainstalowanej cieplnej nie większej niż 600 kW – zwana w u.o.ż.e. instalatorem – może wystąpić do Prezesa UDT z wnioskiem o wydanie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez nią kwalifikacji do instalowania danego rodzaju instalacji OZE wymienionych w u.o.ż.e.: tj. kotłów i pieców na biomasę lub systemów fotowoltaicznych, lub słonecznych systemów grzewczych, lub pomp ciepła, lub płytkich systemów geotermalnych (art. 136 ust. 1 i 2 u.o.ż.e.).

Obecnie istnieją dwa tryby uzyskiwania certyfikatu instalatora OZE, przy czym w obu wypadkach certyfikat może być wydany jedynie osobie, która posiada pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych, a ponadto nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne przeciwko

wiarygodności dokumentów i obrotowi gospodarczemu (art. 136 ust. 3 pkt 1 lit. a i pkt 2 u.o.ż.e.).

5.1.1. Pierwszy (art. 136 ust. 3 u.o.ż.e.), zwykły tryb przeznaczony jest dla osób, które – oprócz ogólnych wymogów stawianych w art. 136 ust. 3 pkt 1 lit. a i pkt 2 u.o.ż.e. – spełniają którykolwiek z następujących warunków: legitymują się dokumentem potwierdzającym 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; posiadają świadectwo ukończenia co najmniej dwusemestralnych studiów podyplomowych lub równorzędnych, których program dotyczył zagadnień zawartych w zakresie programowym szkoleń ustalonym w przepisach wydanych na podstawie art. 152 pkt 2 u.o.ż.e. (chodzi o rozporządzenie ministra właściwego do spraw energii określające zakres programowy szkoleń odpowiednich dla danego rodzaju instalacji OZE); dysponują zaświadczeniem o ukończeniu szkolenia u producenta danego rodzaju instalacji OZE, które w części teoretycznej i praktycznej zawierało zagadnienia w zakresie projektowania, instalowania, konserwacji, modernizacji i utrzymania w należyтым stanie technicznym instalacji OZE (art. 136 ust. 3 pkt 1 lit. b-e u.o.ż.e.). Osoby takie mogą uzyskać certyfikat, jeżeli nadto:

1) ukończą szkolenie podstawowe dla osób ubiegających się o wydanie certyfikatu instalatora OZE, poświadczone zaświadczeniem, przeprowadzone przez akredytowanego organizatora szkoleń w zakresie dotyczącym instalowania danego rodzaju instalacji OZE (art. 136 ust. 3 pkt 3 u.o.ż.e.) oraz

2) złożą z wynikiem pozytywnym egzamin przeprowadzony przez określoną w ustawie komisję egzaminacyjną, odpowiednio dla danego rodzaju instalacji OZE, nie później niż w terminie 12 miesięcy od dnia ukończenia szkolenia podstawowego (art. 136 ust. 3 pkt 4 u.o.ż.e.).

Natomiast drugi (art. 136 ust. 4 u.o.ż.e.), uproszczony tryb uzyskiwania certyfikatu instalatora OZE przeznaczony jest dla osób, które wypełniają ogólne wymogi stawiane w art. 136 ust. 3 pkt 1 lit. a oraz w pkt 2 u.o.ż.e., a oprócz tego posiadają:

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 2016 r. poz. 1943, ze zm.; dalej: ustawa o systemie oświaty) lub

2) dyplom ukończenia studiów wyższych na kierunku lub w specjalności w zakresie instalacji OZE albo urządzeń i instalacji sanitarnych, elektroenergetycznych, grzewczych, chłodniczych, cieplnych i klimatyzacyjnych lub elektrycznych wydany po 1 września 2005 r. na podstawie przepisów prawa o szkolnictwie wyższym.

Uproszczenie procedury polega więc w szczególności na tym, że instalator spełniający warunki przewidziane w art. 136 ust. 4 u.o.ż.e. nie musi przechodzić szkolenia podstawowego dla osób ubiegających się o certyfikat instalatora OZE ani zdawać egzaminu certyfikacyjnego.

5.1.2. W tym miejscu trzeba było zauważyć, że wymóg legitymowania się dyplomem ukończenia odpowiednich studiów wyższych wydanym na podstawie prawa o szkolnictwie wyższym, jako warunek skorzystania z jednego z alternatywnych wariantów uproszczonego trybu certyfikacji (wskazanych w art. 136 ust. 4 u.o.ż.e.), obowiązuje niezmiennie od czasu wprowadzenia w życie u.o.ż.e. Nowelizując ów przepis, ustawodawca doprecyzował tylko, że wspomniany dyplom winien być uzyskany przez osobę ubiegającą się o certyfikat instalatora OZE po 1 września 2005 r., czyli po wejściu w życie prawa o szkolnictwie wyższym.

Trybunał odnotował jednak, że na gruncie regulacji przejściowych zawartych w prawie o szkolnictwie wyższym (art. 257 ust. 2-5) do studiów doktoranckich rozpoczętych przed 1 września 2005 r. należało stosować jego przepisy, w odniesieniu zaś do studiów innych niż doktoranckie – co do zasady przepisy dotychczasowe. Student jednolitych studiów magisterskich, który rozpoczął studia przed tą datą, mógł je wszakże ukończyć w tym trybie albo przenieść się na odpowiednie studia pierwszego stopnia, albo – po spełnieniu wymagań określonych w regulaminie studiów – na odpowiednie studia drugiego stopnia.

W tej sytuacji z dobrodziejstwa art. 136 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e. nie może korzystać zarówno absolwent, któremu stosowny dyplom ukończenia studiów wyższych wydano przed 1 września 2005 r., a zatem z konieczności na podstawie innych przepisów niż przepisy prawa o szkolnictwie wyższym, jak i absolwent, który dyplom ów otrzymał wprawdzie po tym dniu, lecz – z uwagi na rozstrzygnięcia intertemporalne prawa o szkolnictwie wyższym – w oparciu o przepisy ustaw przez nie uchylanych.

5.1.3. W pierwotnej wersji kwestionowany przepis u.o.ż.e. stanowił niemalże dosłowne powtórzenie poprzednio obowiązującego art. 20h ust. 4 pkt 3 u.p.e., który znajdował się w rozdziale 3b, zatytułowanym „Warunki i tryb wydawania certyfikatów instalatorom mikroinstalacji i małych instalacji oraz akredytowania organizatorów

szkoleń”. Do u.p.e. włączyła go – 11 września 2013 r. – ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 984; dalej: ustawa zmieniająca u.p.e.); przed tą datą w polskim systemie prawnym nie występowała odrębna procedura certyfikowania instalatorów OZE (zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 946/VII kadencja).

Wraz z wejściem w życie – 4 maja 2015 r. – zasadniczej części u.o.ż.e. kompleks regulacji dotyczących certyfikowania instalatorów OZE został usunięty z u.p.e. i zamieszczony w u.o.ż.e. jako jej rozdział 7, 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”. Uchylony wtedy art. 20h ust. 4 pkt 3 u.p.e. powtórzono, w formie nieznacznie zmodyfikowanej pod względem redakcyjnym, jako art. 136 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e. – a więc przepis zaskarżony w niniejszej sprawie.

Poza omówioną wyżej (w pkt 2.1 tej części uzasadnienia) zmianą brzmienia art. 136 ust. 4 pkt 2 w rozdziale 7 u.o.ż.e. dokonano dotąd jedynie dwóch drobnych modyfikacji w zakresie: 1) podpisywania wniosków składanych za pomocą środków komunikacji elektronicznej; i 2) zmiany adresata upoważnień do stanowienia (współuczestniczenia w stanowieniu) aktów podustawowych.

5.2. Certyfikat instalatora OZE jest ważny przez 5 lat (art. 139 ust. 3 u.o.ż.e.), jednakże Prezes UDT przedłuża jego ważność na kolejne 5 lat (art. 142 u.o.ż.e.), jeżeli instalator: 1) spełnia warunki, o których mowa w art. 136 ust. 3 lub 4 u.o.ż.e.; 2) ukończył, w terminie 12 miesięcy poprzedzających dzień upływu ważności certyfikatu, szkolenie przypominające; a ponadto 3) zainstalował, poddał modernizacji lub utrzymuje w należyтым stanie technicznym co najmniej pięć instalacji OZE.

5.3. Mechanizm certyfikacji instalatorów OZE stworzono – i uregulowano najpierw w u.p.e., a później w u.o.ż.e. – w ramach implementacji do krajowego porządku prawnego 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 5.06.2009, str. 16, ze zm.; dalej: dyrektywa 2009/28/WE).

5.3.1. W art. 14 ust. 3 dyrektywy 2009/28/WE zdecydowano, że państwa członkowskie zapewnią, by do 31 grudnia 2012 r. instalatorzy małych kotłów i pieców

na biomasę, systemów fotowoltaicznych i systemów ciepła słonecznego, płytkich 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 do tej dyrektywy. Każde państwo członkowskie ma przy tym uznawać certyfikaty przyznane przez inne państwa członkowskie zgodnie z tymi kryteriami. W ust. 4 art. 14 dyrektywy 2009/28/WE nałożono na państwa członkowskie obowiązek udostępniania społeczeństwu informacji dotyczących systemów certyfikacji lub równoważnych systemów kwalifikowania, o których mowa w ust. 3. Zezwolono także na udostępnianie przez państwa członkowskie wykazu instalatorów kwalifikowanych lub certyfikowanych zgodnie z przepisami, o których mowa w ust. 3.

5.3.2. W załączniku IV do dyrektywy 2009/28/WE (dalej: załącznik IV) ustalono kryteria i szczegółowe wytyczne dla systemów certyfikacji i równoważnych systemów kwalifikowania instalatorów urządzeń, o których mowa w jej art. 14 ust. 3 i 4. Postanowiono między innymi, że proces certyfikacji lub kwalifikowania winien być przejrzysty i jasno zdefiniowany przez państwo członkowskie lub wyznaczony przez nie organ administracyjny. Instalatorzy urządzeń wykorzystujących biomasę, pomp ciepła, płytkich systemów geotermalnych, urządzeń fotowoltaicznych i urządzeń wykorzystujących ciepło słoneczne mają być certyfikowani w ramach akredytowanego (przez państwo członkowskie lub wyznaczony przez nie organ administracji) programu szkoleń lub przez akredytowanego organizatora szkoleń. Szkolenie prowadzące do certyfikacji lub uznania kwalifikacji instalatora winno obejmować zarówno część teoretyczną, jak i praktyczną. Po zakończeniu szkolenia instalator musi posiadać umiejętności wymagane do instalacji właściwych urządzeń i systemów, tak aby spełniały one wymogi klienta w zakresie ich eksploatacji i niezawodności, cechowały się solidną jakością rzemieślniczą oraz były zgodne ze wszystkimi obowiązującymi zasadami i normami, w tym dotyczącymi oznakowania energetycznego i ekologicznego. Szkolenie – uwzględniające wytyczne zamieszczone w załączniku IV – powinno kończyć się egzaminem, na podstawie którego będzie wydawany certyfikat lub uznawane będą kwalifikacje. Egzamin ma obejmować ocenę w praktyce prawidłowej instalacji kotłów lub pieców na biomasę, pomp ciepła, płytkich systemów geotermalnych, instalacji fotowoltaicznych lub instalacji wykorzystujących ciepło słoneczne.

Co istotne, w pkt 6 lit. e kryteriów zawartych w załączniku IV, na których mają się opierać krajowe systemy certyfikacji i równoważne systemy kwalifikowania

instalatorów urządzeń OZE, ustalono wymóg ograniczenia w czasie ważności certyfikatu instalatora OZE, tak by konieczna była przypominająca sesja szkoleniowa w celu przedłużenia jego ważności.

5.4. Trybunał zwrócił też uwagę na motyw 50. preambuły dyrektywy 2009/28/WE, w którym wskazano, że w zakresie, w jakim dostęp do zawodu instalatora lub wykonywanie tego zawodu podlegają regulacjom, warunki uznawania kwalifikacji zawodowych są ustanowione dyrektywą 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz. Urz. UE L 255 z 7.09.2005, str. 22, ze zm.; dalej: dyrektywa 2005/36/WE). Dlatego – zgodnie z treścią tego motywu – dyrektywa 2009/28/WE ma zastosowanie bez uszczerbku dla dyrektywy 2005/36/WE.

W tym kontekście Trybunał odnotował, że w Polsce zawodu instalatora OZE – któremu w klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy, ustanowionej rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 sierpnia 2014 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania (Dz. U. z 2014 r. poz. 1145, ze zm.), i wykorzystywanej w szczególności w dziedzinie szkolenia zawodowego, odpowiada zawód „technik urządzeń i systemów energii odnawialnej” (kod 311930) – nie traktuje się obecnie jako zawodu regulowanego w rozumieniu dyrektywy 2005/36/WE.

Jak nadmieniono (w pkt 4.2.2 tej części uzasadnienia), certyfikat instalatora OZE nie nadaje uprawnień, lecz zaświadcza tylko, że wnioskodawca posiada kwalifikacje zawodowe do instalowania określonych rodzajów OZE. Stąd wydanie certyfikatu, będące czynnością materialno-techniczną, poprzedza się wyłącznie sprawdzeniem, czy ubiegający się o niego spełnia ustawowe warunki (art. 136 ust. 1 i art. 139 ust. 1 u.o.ż.e.).

5.5. Edukacja instalatorów OZE (techników urządzeń i systemów energii odnawialnej), może odbywać się w systemie szkolnictwa wyższego (na kierunku lub w specjalności w zakresie instalacji OZE albo urządzeń i instalacji sanitarnych, elektroenergetycznych, grzewczych, chłodniczych, cieplnych i klimatyzacyjnych lub elektrycznych) lub zawodowego (przede wszystkim w 4-letnim technikum). W tym drugim wypadku uproszczony tryb uzyskiwania certyfikatu instalatora OZE otwarty jest dla osób legitymujących się dyplomem potwierdzającym kwalifikacje zawodowe

w zawodzie technik urządzeń i systemów energetyki odnawialnej wydanym na podstawie przepisów ustawy o systemie oświaty (art. 136 ust. 4 pkt 1 u.o.ż.e.).

Co ważne, do klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego wspomniany zawód technika wprowadzono dopiero rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 kwietnia 2010 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (Dz. U. Nr 60, poz. 374), natomiast wymagania, jakim powinno odpowiadać kształcenie w tym zawodzie, określiło po raz pierwszy rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 kwietnia 2011 r. w sprawie podstaw programowych kształcenia w zawodach: blacharz izolacji przemysłowych, monter izolacji przemysłowych, operator maszyn i urządzeń do przetwórstwa tworzyw sztucznych, opiekun osoby starszej, technik energetyk, technik gazownictwa, technik przeróbki kopalin stałych, technik sztukatorstwa i kamieniarstwa artystycznego, technik tyfloinformatyk i technik urządzeń i systemów energetyki odnawialnej (Dz. U. Nr 100, poz. 582), zastąpione następnie rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia w zawodach (Dz. U. poz. 184, ze zm.).

5.6. Ustawową regulację systemu certyfikacji instalatorów OZE miały dopełnić rozporządzenia ministra właściwego do spraw gospodarki (a po nowelizacji przepisu upoważniającego dokonanej 31 grudnia 2015 r. – ministra właściwego do spraw energii) wydane na podstawie art. 152 u.o.ż.e., w tym rozporządzenie określające między innymi wzory wniosków o wydanie certyfikatu instalatora OZE oraz o przedłużenie jego ważności, a także wzór graficzny certyfikatu i jego wtórnika. Niestety, mimo że właściwy minister miał na to 18 miesięcy, nie wywiązał się z nałożonych na niego obowiązków prawotwórczych. Wskutek tego wraz z upływem (5 listopada 2016 r.) okresu przejściowego, na który art. 206 pkt 3 u.o.ż.e. zachował w mocy dotychczasowe akty wykonawcze, ustanowione jeszcze na podstawie u.p.e., a w szczególności w następstwie utraty mocy przez rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 25 marca 2014 r. w sprawie warunków i trybu wydawania certyfikatów oraz akredytowania organizatorów szkoleń w zakresie odnawialnych źródeł energii (Dz. U. poz. 505), Prezes UDT zmuszony był wstrzymać wydawanie certyfikatów instalatorom OZE. Sytuację tę zmieniło dopiero wejście w życie – 13 czerwca 2017 r. – rozporządzenia Ministra Energii z dnia 9 maja 2017 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania akredytacji organizatorom szkoleń w zakresie odnawialnych źródeł energii oraz szkoleń i egzaminów dla osób

ubiegających się o wydanie lub przedłużenie ważności certyfikatu, które – w załącznikach nr 5-7 – ustaliło nowe wzory wniosków o wydanie certyfikatu instalatora OZE oraz o przedłużenie jego ważności, a także wzór graficzny certyfikatu i jego wtórnik.

6. Zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Problem konstytucyjny, który Trybunał rozstrzygnąć miał w niniejszej sprawie, sprowadza się do tego, czy w kontekście konstytucyjnej zasady równości wolno było prawodawcy sformułować ograniczenie, z uwagi na które o certyfikat instalatora OZE w trybie uproszczonym – w zakresie unormowanym w zaskarżonym przepisie – mogą się ubiegać tylko ci absolwenci specjalistycznych studiów wyższych, którym stosowny dyplom ukończenia takich studiów wydano (po 1 września 2005 r.) na podstawie prawa o szkolnictwie wyższym.

6.1. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału (zob. m.in. wyroki TK z: 21 czerwca 2001 r., sygn. SK 6/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 121; 24 października 2005 r., sygn. P 13/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 102; 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46; 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 109; 23 kwietnia 2009 r., sygn. K 65/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 53; 23 listopada 2010 r., sygn. K 5/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 106; 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09; 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10; 25 czerwca 2013 r., sygn. P 11/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 62; 21 października 2014 r., sygn. K 38/13, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 104; 8 czerwca 2016 r., sygn. K 37/13) konstytucyjna zasada równości wobec prawa – wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji – nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Równe traktowanie oznacza przy tym traktowanie według jednakowej miary, bez różnicowań dyskryminujących i faworyzujących. Zarazem omawiana zasada dopuszcza odmienne (różne) traktowanie podmiotów, które się cechą relewantną (istotną) nie charakteryzują.

Jak podkreślono w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 lipca 2012 r. (sygn. P 24/10), podsumowując jednolite w tym zakresie poglądy Trybunału, „ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wymaga rozpatrzenia trzech zagadnień. Po pierwsze, należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna. Po drugie, konieczne jest stwierdzenie, czy prawodawca różnicował prawa

lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to – mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego – niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne”. Odstępstwo takie jest dozwolone, jeżeli zróżnicowanie odpowiada wymogom relewancji (a więc pozostaje w bezpośrednim, racjonalnym związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawiera się kontrolowana norma), proporcjonalności (co powoduje konieczność sprawdzenia, czy waga interesu, któremu zróżnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania) oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej. „Pamiętać przy tym należy, że – wobec przyznania prawodawcy przez ustawę zasadniczą szerokiego zakresu swobody regulacyjnej – przy orzekaniu przez sąd konstytucyjny o zgodności określonego unormowania z zasadą równości, ze względu na konieczność stosowania w tym wypadku kryteriów ocennych, niezbędne jest zachowanie pewnej powściągliwości, zwłaszcza jeżeli weźmiemy pod uwagę domniemanie konstytucyjności ustanowionych przepisów prawnych” (wyrok o sygn. P 24/10).

6.2. Trybunał Konstytucyjny zajął się najpierw ustaleniem, czy da się wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie wszystkich osób ubiegających się o certyfikat instalatora OZE w oparciu o zaskarżony przepis, a jeśli tak, to czy w zakresie nim objętym prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki tych osób.

Wymagało to przeanalizowania treści oraz zidentyfikowania celu aktu normatywnego, w którym zamieszczono kontrolowaną regulację.

6.2.1. Z lektury u.o.ż.e. (por. część III, pkt 5 uzasadnienia) płynął oczywisty wniosek, że o certyfikat instalatora OZE – w trybie przewidzianym w art. 136 ust. 4 u.o.ż.e. – może się ubiegać każdy, kto spełnia ogólne wymogi stawiane w art. 136 ust. 3 pkt 1 lit. a i pkt 2 u.o.ż.e. oraz posiada dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe w zawodzie technik urządzeń i systemów energetyki odnawialnej wydany na podstawie przepisów ustawy o systemie oświaty (art. 136 ust. 4 pkt 1 u.o.ż.e.) lub dyplom ukończenia studiów wyższych na kierunku lub w specjalności w zakresie instalacji OZE albo urządzeń i instalacji sanitarnych, elektroenergetycznych, grzewczych, chłodniczych, cieplnych

i klimatyzacyjnych lub elektrycznych wydany (po 1 września 2005 r.) na podstawie przepisów prawa o szkolnictwie wyższym (art. 136 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e.). W związku z rozstrzygnięciami intertemporalnymi dokonany w prawie o szkolnictwie wyższym (por. pkt 5.1.2 tej części uzasadnienia) nie musi przy tym chodzić o absolwenta, który studia na odpowiednim kierunku lub w odpowiedniej specjalności rozpoczął dopiero po jego wejściu w życie.

6.2.2. W dalszej kolejności niezbędne było zidentyfikowanie celu, któremu ma służyć kwestionowane unormowanie, stanowiące część mechanizmu certyfikowania instalatorów OZE kreowanego przez u.o.ż.e.

Większych trudności nie nastęcało odtworzenie *ratio legis* samej instytucji certyfikowania instalatorów OZE, gdyż u.o.ż.e. już w pkt 1 odnośnika do tytułu wyraźnie sygnalizuje, że w zakresie swojej regulacji wdraża dyrektywę 2009/28/WE, zaś cel tej ostatniej – w odniesieniu do analizowanego systemu certyfikacji – uwidocznia jej art. 14 oraz towarzyszący temu przepisowi załącznik IV (por. część III, pkt 5.3 uzasadnienia).

W tym świetle Trybunał uznał, że implementując wskazaną dyrektywę do krajowego porządku prawnego i konstruując szczegółowy mechanizm certyfikowania instalatorów OZE, ustawodawca – w ślad za prawodawcą europejskim – pragnął przede wszystkim zagwarantować, by instalatorzy ci dawali rękojmię posiadania wiedzy i umiejętności potrzebnych do instalacji właściwych systemów i urządzeń, „tak aby spełniały one wymogi klienta w zakresie ich eksploatacji i niezawodności, cechowały się solidną jakością rzemieślniczą oraz były zgodne ze wszystkimi obowiązującymi zasadami i normami, w tym dotyczącymi oznakowania energetycznego i ekologicznego” (pkt 4 załącznika IV). Dla ustawodawcy istotne było zatem to, by instalatorzy OZE dysponowali należytą wiedzą teoretyczną, a zwłaszcza praktycznymi umiejętnościami pozwalającymi na zainstalowanie źródła energii odnawialnej w sposób zapewniający optymalną efektywność działania i odpowiedni poziom bezpieczeństwa instalacji.

Określony kierunek kształtowania przez ustawodawcę systemu certyfikacji instalatorów OZE uzasadniała poza tym, zdaniem Trybunału, chęć zmobilizowania ich do doksztalcania się i doskonalenia zawodowego, powodowana świadomością niewątpliwie szybkiego postępu naukowo-technologicznego w zakresie OZE.

Dążąc do zapewnienia realizacji wskazanych wyżej celów, oprócz wprowadzenia samego certyfikatu instalatora OZE oraz systemu szkoleń i egzaminów dla osób ubiegających się o jego wydanie lub odnowienie, w dyrektywie 2009/28/WE

sformułowano dodatkowy wymóg ograniczenia ważności certyfikatu w czasie, tak by konieczna była przypominająca sesja szkoleniowa w celu przedłużenia jego ważności (por. pkt 6 lit. e załącznika IV). W związku z tym wdrażająca tę dyrektywę u.o.ż.e. ustala (w art. 139 ust. 3), że certyfikat będzie ważny 5 lat. Jednakże Prezes UDT ma przedłużać jego ważność na dalsze 5 lat (art. 142 u.o.ż.e.), jeżeli instalator: 1) spełnia warunki, o których mowa w art. 136 ust. 3 lub 4 u.o.ż.e.; 2) ukończył, w terminie 12 miesięcy poprzedzających dzień upływu ważności certyfikatu, szkolenie przypominające; a ponadto 3) zainstalował, poddał modernizacji lub utrzymuje w należytym stanie technicznym co najmniej pięć instalacji OZE.

Przewidziane w art. 136 ust. 4 u.o.ż.e. odstępstwo od obowiązku uprzedniego ukończenia szkolenia podstawowego dla osób ubiegających się o taki certyfikat (art. 136 ust. 3 pkt 3 u.o.ż.e.) oraz złożenia z wynikiem pozytywnym egzaminu przeprowadzonego odpowiednio dla danego rodzaju instalacji OZE (art. 136 ust. 3 pkt 4 u.o.ż.e.) byłoby z kolei uzasadnione dającym się przypisać ustawodawcy przeświadczeniem, że osoby, które legitymują się dyplomem specjalistycznych studiów wyższych (art. 136 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e.) czy też dyplomem potwierdzającym kwalifikacje zawodowe w zawodzie technik urządzeń i systemów energetyki odnawialnej (art. 136 ust. 4 pkt 1 u.o.ż.e.), mają wiedzę i umiejętności co najmniej równe tym, jakich oczekuje się od absolwentów szkolenia podstawowego, a w dodatku sprawdzone – w warunkach egzaminacyjnych – w toku wspomnianych studiów lub w szkole kształcącej w rzeczonym zawodzie.

W tym miejscu trzeba było odnotować, że chociaż – jak zauważył Prezes UDT w stanowisku zajęтым w niniejszej sprawie – dyrektywa 2009/28/WE literalnie nie przewiduje wydawania certyfikatów instalatora OZE na podstawie dyplomu ukończenia studiów wyższych, z pominięciem egzaminu certyfikacyjnego (por. pkt 5 załącznika IV), to nie można z góry wykluczyć, że na gruncie owej dyrektywy funkcję tego rodzaju egzaminu mogą spełniać egzaminy składane przez osoby ubiegające się o certyfikat instalatora OZE w trakcie studiów wyższych, których program obejmuje materiał odpowiadający zakresowi szkoleniu, o którym mowa w załączniku IV: rozstrzygnięcie tej kwestii należy do organów stosujących prawo. W każdym jednak razie rolę Trybunału Konstytucyjnego nie jest orzekanie o zgodności ustaw z aktami prawa europejskiego.

Podobną konstatację o braku kognicji Trybunału wymuszał sygnalizowany przez Prezesa UDT problem ograniczonej wartości informacyjnej suplementów do dyplomów ukończenia studiów wyższych (por. część I, pkt 4 uzasadnienia), w głębszym wymiarze

dotyczący tego, czy poszczególne kierunki i specjalności studiów związane z OZE rzeczywiście pozwalają ich absolwentom nabyć oraz sprawdzić wymaganą przepisami dyrektywy 2009/28/WE wiedzę teoretyczną i praktyczną. Trybunał mógł jedynie przyjąć, że kształtując instytucję certyfikowania instalatorów OZE w ramach stworzonego przez siebie modelu systemu szkolnictwa wyższego, ustawodawca dysponował w tej mierze odpowiednim rozeznaniem.

Trudniej było odkryć zakładany przez prawodawcę cel zawartego w zaskarżonym przepisie ograniczenia pozbawiającego dostępu do uproszczonego trybu certyfikacji tych absolwentów specjalistycznych studiów wyższych, którzy stosowny dyplom uzyskali bądź przed 1 września 2005 r., bądź wprowadzie po tym dniu, ale – na mocy przepisów przejściowych prawa o szkolnictwie wyższym – na podstawie ustaw przez nie uchylanych (por. część III, pkt 5.1.2 uzasadnienia) – o ile nie posiadają oni dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe w zawodzie technik urządzeń i systemów energetyki odnawialnej wydanego na podstawie ustawy o systemie oświaty.

Celu tego nie wyjaśnia w szczególności żaden z istotnych w tym kontekście projektów ustaw: ani projekt u.o.ż.e., ani projekt ustawy zmieniającej u.p.e., która – transponując do krajowego porządku prawnego dyrektywę 2009/28/WE – już wcześniej wprowadziła do u.p.e. przepis analogiczny do art. 136 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e (a mianowicie art. 20h ust. 4 pkt 3). Również i projekt wzmiankowanej wyżej ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 925), doprecyzowującej literalnie w zaskarżonym przepisie, że do uzyskania certyfikatu instalatora OZE uprawnia wyłącznie dyplom „wydany po dniu 1 września 2005 r.”, nie wyjaśnia powodów owej zmiany; jej sensu nie sposób też doszukać się w dokumentach obrazujących przebieg procesu legislacyjnego.

Odpowiedzi na pytanie o sens rozpatrywanego w niniejszej sprawie ograniczenia dostępu do uproszczonego trybu certyfikacji instalatorów OZE udziela za to pismo Ministra Gospodarki z 21 lipca 2015 r. (sygn. DEO-I-0702-3/1/15), ustosunkowujące się do złożonego przez senatora Ryszarda Knosale podczas 77. posiedzenia Senatu (25 czerwca 2015 r.) oświadczenia w sprawie potwierdzenia kwalifikacji do instalowania danego rodzaju instalacji (por. Odpowiedzi na oświadczenia złożone przez senatorów na 77. posiedzeniu Senatu, druk Senatu VIII kadencji, s. 54-56). Przyznając, że u.o.ż.e. wyklucza z kręgu uprawnionych do otrzymania certyfikatu w trybie wyjątkowym (uproszczonym) osoby, które uzyskały dyplom ukończenia studiów przed wejściem w życie prawa o szkolnictwie wyższym, Minister Gospodarki wyraził w nim opinię,

że tego rodzaju rozwiązanie ma uzasadnienie, „gdyż niezbędna jest zarówno certyfikacja, jak i konieczność dokształcania i doskonalenia zawodowego, wynikająca z rozwoju i postępu naukowo-technologicznego w zakresie odnawialnych źródeł energii”.

Ostatecznie więc kwestionowane w niniejszej sprawie zawężenie stosowalności art. 136 ust. 4 pkt 2, oznaczające w praktyce ograniczenie w wymiarze czasowym wyjątków od obowiązku przechodzenia szkolenia podstawowego i składania egzaminu certyfikacyjnego, ma się wpisywać w realizację wskazanych wyżej celów, podobnie jak wymagane przez prawo europejskie ograniczenie ważności certyfikatu instalatora OZE.

6.2.3. Bazując na powyższych ustaleniach, Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że cechą istotną, uzasadniającą równe traktowanie wszystkich osób ubiegających się o certyfikat instalatora OZE w oparciu o zaskarżony przepis, jest posiadanie dostatecznej wiedzy i wystarczających umiejętności w dziedzinie instalacji OZE, poświadczonych dyplomem ukończenia studiów wyższych na kierunku lub w specjalności w zakresie instalacji OZE albo urządzeń i instalacji sanitarnych, elektroenergetycznych, grzewczych, chłodniczych, cieplnych i klimatyzacyjnych lub elektrycznych.

6.2.4. W świetle dotychczasowych wywodów (por. część III, pkt 5 i 6.2.2 uzasadnienia) było przy tym jasne, że tak w pierwotnym, jak i znowelizowanym brzmieniu zaskarżony przepis różnicuje prawa podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnie relewantnej.

6.3. Pozostawało zatem rozważyć, czy wprowadzone przez prawodawcę odstępstwo od zasady równości można uznać za dopuszczalne na gruncie kryteriów przyjętych w orzecznictwie Trybunału (por. pkt 6.1 tej części uzasadnienia).

6.3.1. Analizując ów problem, Trybunał doszedł przede wszystkim do przekonania, że ograniczenie dotyczące terminu wydania dyplomu uprawniającego do skorzystania z art. 136 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e. nie stanowi samo w sobie naruszenia zasady równości. Pozostaje ono w bezpośrednim, racjonalnym związku z celem i zasadniczą treścią przepisów u.o.ż.e.

Z uwagi na przytoczone cele instytucji certyfikowania instalatorów OZE zaufanie do wiedzy i umiejętności, które zdobyli oraz potwierdzili oni poza systemem szkoleń i egzaminów certyfikacyjnych, musi w dłuższym okresie słabnąć. Nie zmienia tego fakt, że jak nadmieniono (w pkt 6.2.2 tej części uzasadnienia), absolwenci studiów wyższych na kierunkach lub w specjalnościach wskazanych w zaskarżonym przepisie z założenia

posiadają zweryfikowaną wiedzę i sprawdzone umiejętności równe co najmniej tym, jakich oczekuje się od absolwentów szkolenia podstawowego. Zarówno bowiem wiedza, jak i umiejętności mogą z biegiem czasu maleć lub po prostu nie nadążać za postępem naukowo-technologicznym w zakresie OZE, zwłaszcza jeśli po uzyskaniu dyplomu ukończenia studiów wyższych starający się następnie o certyfikat instalatora OZE praktykował w dziedzinie instalacji OZE w nikłym stopniu bądź nie praktykował wcale. Czynniki te wpływały, jak można sądzić, na ustawodawcę, który – wdrażając dyrektywę 2009/28/WE – postanowił w art. 139 ust. 3 u.o.ż.e., że certyfikat instalatora OZE ważny będzie tylko przez 5 lat. Nie przewidział przy tym żadnych wyjątków. Oznacza to, że nawet ten, kto spełnia któryś z alternatywnych warunków wydania certyfikatu w uproszczonym trybie, sformułowanych w art. 136 ust. 4 u.o.ż.e., zmuszony jest – po zaledwie kilku latach – od otrzymania tego dokumentu występować o przedłużenie jego ważności. Aby to się stało, winien między innymi każdorazowo ukończyć, w terminie 12 miesięcy poprzedzających dzień upływu ważności certyfikatu, szkolenie przypominające, a ponadto musi posiadać określone doświadczenie w instalowaniu, modernizacji lub utrzymywaniu w należyтым stanie instalacji OZE (por. art. 142 u.o.ż.e.).

Te same powody uzasadniają, zdaniem Trybunału, ograniczone zaufanie ustawodawcy do wiedzy i umiejętności osób, które stosowny dyplom zdobyły na długo przed ubieganiem się po raz pierwszy o certyfikat instalatora OZE, co wyraża się w pozbawieniu ich możliwości korzystania z uproszczonego trybu certyfikacji.

6.3.2. O ile jednak – w świetle konstytucyjnej zasady równości – nie sposób czynić ustawodawcy zarzutu, że w ogóle ogranicza w czasie przydatność dyplomu ukończenia właściwych studiów wyższych w procedurze certyfikacji, o tyle wolno mu postawić zarzut nieuprawnionego wyznaczenia w tym względzie sztywnego terminu, abstrahującego od czasu, który upłynął od momentu wydania zainteresowanej osobie odpowiedniego dyplomu do chwili wystąpienia przez nią z wnioskiem o certyfikat instalatora OZE.

Zważywszy na zakres zaskarżenia, trzeba było od razu zastrzec, że jakkolwiek wskazaną datę graniczną wyartykułował ustawodawca, dopiero gdy nowelizował badany przepis, to wynikała ona już z jego pierwotnego brzmienia. Nie ulegało bowiem wątpliwości, że skoro o certyfikat instalatora OZE z powołaniem na ten przepis mogły od początku jego obowiązywania ubiegać się osoby, którym stosowny dyplom wydano na podstawie prawa o szkolnictwie wyższym, to (w braku szczególnych regulacji) musiało chodzić o okres rozpoczynający się 1 września 2005 r. wejściem tej ustawy w życie.

Trybunał uznał w tej mierze (por. część III, pkt 3.3 uzasadnienia), że nowelizując art. 136 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e., ustawodawca pragnął jedynie rozwiać wątpliwości interpretacyjne ujawnione w toku jego stosowania; chciał mianowicie uwyraźnić intencję, aby certyfikat instalatora w oparciu o kwestionowany przepis mogły uzyskać wyłącznie te osoby, którym dyplom ukończenia właściwych studiów wydano na podstawie wskazanego w nim aktu, który wszedł w życie 1 września 2005 r.

Należało przy tym podkreślić, że przesłanki niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu nie stanowi samo przez się zawężenie kręgu osób mogących skorzystać z uproszczonego trybu certyfikacji do absolwentów studiów wyższych, którzy odpowiedni dyplom uzyskali na podstawie prawa o szkolnictwie wyższym, a nie ustaw je poprzedzających. Biorąc pod uwagę interesy, którym ma służyć zróżnicowanie wprowadzone przez badany przepis, wyznaczona w nim jako graniczna data 1 września 2005 r. jest bowiem arbitralna i byłaby taką niezależnie od podstawy prawnej wydania dyplomu ubiegającym się o certyfikat.

W szczególności Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w rozpatrywanym kontekście faktycznym i normatywnym wyodrębniają się trzy grupy osób: 1) tych, które dyplom ukończenia właściwych studiów wyższych uzyskały przed 1 września 2005 r. bądź też po tym dniu, aczkolwiek na podstawie innych ustaw niż prawo o szkolnictwie wyższym; 2) tych, którym taki dyplom wydano wprawdzie już po wejściu w życie prawa o szkolnictwie wyższym i na jego podstawie, ale na tyle dawno, że w chwili składania wniosku o certyfikat instalatora OZE (w trybie art. 136 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e.) nie dawały gwarancji posiadania wiedzy i umiejętności, jakich trzeba by od nich oczekiwać ze względu na cele instytucji certyfikowania instalatorów OZE; 3) i wreszcie tych, które stosowny dyplom otrzymały również po wejściu w życie prawa o szkolnictwie wyższym i na jego podstawie, lecz w terminie na tyle bliskim wystąpieniu przez nie o wspomniany certyfikat (w trybie art. 136 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e.), że za racjonalne można by uznać przyjęcie przez ustawodawcę, iż posiadają wciąż dostateczne kwalifikacje w zakresie instalacji OZE. Problem naruszenia zasady równości pojawia się wyłącznie – czego nie dostrzegł żaden z uczestników postępowania – w relacji dwóch pierwszych grup.

Otóż skutek dokonanego w art. 136 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e. rozgraniczenia absolwentów specjalistycznych studiów wyższych, w odniesieniu do części z nich konieczność zagwarantowania, że otrzymujący certyfikat instalatora OZE posiadają należyłą wiedzę i wystarczające umiejętności w zakresie instalacji OZE, stanowiąca główny cel procedury certyfikacji instalatorów OZE, schodzi w praktyce na dalszy plan.

Gdyby nawet założyć, że zdecydowana większość spośród zainteresowanych obecnie zdobyciem tego certyfikatu podjęła studia po wejściu w życie prawa o szkolnictwie wyższym (co wydaje się zresztą bardzo prawdopodobne, zważywszy na to, że problematyka instalacji OZE zyskała na znaczeniu dopiero po wejściu Polski do Unii Europejskiej, skłaniając wyższe uczelnie do poszerzenia lub dostosowania oferty dydaktycznej) i ukończyła je w ciągu 5 lat, tj. w roku 2010 albo później – dysponując zatem dyplomem wydanym najwcześniej kilka lat temu – to przecież z biegiem czasu grupę tę zdominują absolwenci z dyplomami otrzymanymi wprawdzie na podstawie prawa o szkolnictwie wyższym, lecz zarazem na długo przed wystąpieniem o rzeczony certyfikat. Zwolnienie spod zwykłego trybu certyfikacji osób, których wiedzę i umiejętności zweryfikowano i poświadczono właściwym dokumentem przed wielu laty, kłóci się zaś bez wątpienia z celami instytucji certyfikowania instalatorów OZE. Tym samym sytuacja prawna takich osób nie powinna się różnić od sytuacji tych, które posiadały kiedyś podobną wiedzę i analogiczne umiejętności, ale właściwy dyplom zdobyły przed 1 września 2005 r.

6.3.3. Na marginesie Trybunał zwrócił uwagę na zbliżoną do art. 136 ust. 4 pkt 2 u.o.ż.e. konstrukcję pierwszego z punktów art. 136 ust. 4. Otwiera on uproszczony tryb uzyskiwania certyfikatu instalatora OZE na posiadaczy dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe w zawodzie technik urządzeń i systemów energetyki odnawialnej wydanego na podstawie przepisów ustawy o systemie oświaty. Również i ten fragment art. 136 ust. 4 u.o.ż.e. odsyła – aczkolwiek tylko pośrednio (tak jak przed 1 lipca 2016 r. czynił to zaskarżony przepis) – do terminu wejścia w życie wymienionej w nim ustawy, po którym należy uzyskać ów dyplom, aby móc skorzystać z uproszczonego trybu certyfikacji. Jednakże zawód ten uregulowano prawnie (w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego oraz w zakresie podstaw programowych kształcenia) dopiero w latach 2010-2011 (por. część III, pkt 5.5 uzasadnienia). Zdobyć dyplomu potwierdzającego odpowiednie kwalifikacje zawodowe, a tym samym ubieganie się o certyfikat instalatora OZE w oparciu o analizowany punkt art. 136 ust. 4 u.o.ż.e., stało się zatem możliwe po 2011 r. (a w praktyce jeszcze później). Dlatego Trybunał nie mógł podzielić wątpliwości Prokuratora Generalnego, nieznajdującego racjonalnego wy tłumaczenia decyzji ustawodawcy, który z jednej strony uznał wyłącznie dyplomy ukończenia studiów wyższych wydane po 1 września 2005 r., a z drugiej strony postanowił, że certyfikat może uzyskać także instalator dysponujący jedynie dyplomem potwierdzającym kwalifikacje zawodowe w zawodzie technik urządzeń i systemów energetyki odnawialnej, wydanym na podstawie przepisów ustawy o systemie oświaty.

Jakkolwiek bowiem w tym ostatnim wypadku chodzi o dyplom o randze formalnie niższej od tego, który poświadcza ukończenie studiów wyższych, to jak wyjaśniono, ów dyplom nie mógł być uzyskany wcześniej niż dyplom, o jakim mowa w zaskarżonym przepisie. Wszelako nie zmienia to faktu, że na gruncie art. 136 ust. 4 pkt 1 u.o.ż.e. z upływem czasu również przybywać będzie osób, które stosowny dyplom otrzymały na długo przed złożeniem wniosku o certyfikat instalatora OZE w trybie uproszczonym; występuje więc tu problem analogiczny do tego, którym Trybunał zajmował się w niniejszej sprawie. Art. 136 ust. 4 pkt 1 u.o.ż.e. nie został jednak zakwestionowany przez wnioskodawcę.

6.4. Wobec poczynionych ustaleń należało ostatecznie stwierdzić, że zaskarżony przepis – w brzmieniu pierwotnym w części obejmującej słowa „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.)”, a w brzmieniu znowelizowanym w części obejmującej słowa „wydany po dniu 1 września 2005 r. na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, z późn. zm.)” – jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

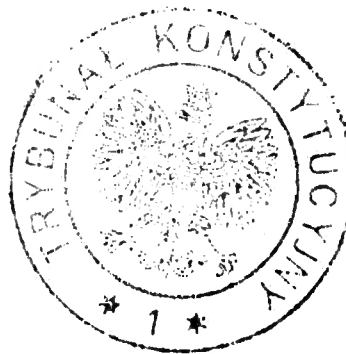
7. Skutki wyroku.

Wejście w życie niniejszego wyroku, oznaczające utratę mocy obowiązującej wskazanego w sentencji fragmentu zaskarżonego przepisu (w obu jego wersjach), spowoduje, że o certyfikat instalatora OZE w trybie przewidzianym w tym przepisie będą się mogły ubiegać wszystkie osoby, które posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych na kierunku lub w specjalności w zakresie instalacji OZE albo urządzeń i instalacji sanitarnych, elektroenergetycznych, grzewczych, chłodniczych, ciepłych i klimatyzacyjnych lub elektrycznych – bez względu na datę jego wydania, a więc niezależnie od tego, na podstawie jakiej ustawy (regulującej funkcjonowanie szkół wyższych) ono nastąpiło.

Rozstrzygnięcie zapadłe w tej sprawie bynajmniej nie wyklucza wprowadzenia przez ustawodawcę ograniczenia dostępu do uproszczonego trybu certyfikowania instalatorów OZE, które bazowałoby na terminie wydania dyplomu ukończenia właściwych studiów wyższych, pod warunkiem że nie przybierze ono postaci sztywnego terminu (daty), lecz będzie zrelatywizowane do czasu, jaki upłynął od momentu uzyskania tego dyplomu do chwili złożenia wniosku o certyfikat. W kontekście wywodów zawartych

w uzasadnieniu niniejszego orzeczenia przyjęcie takiego ograniczenia należałoby wręcz uznać za usprawiedliwione dążeniem do osiągnięcia wewnętrznej spójności u.o.ż.e. oraz zharmonizowania tej ustawy z dyrektywą 2009/28/WE.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

p.o. Sekretarza Trybunału

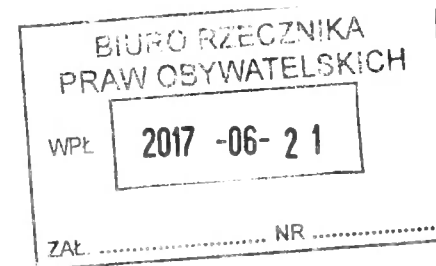
Anna Zołotar-Wiśniewska

Anna Zołotar-Wiśniewska



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

*Sygn. akt K 16/15
dot.: V. FM. 4 2015, ST*



**Pan
Adam BODNAR
Rzecznik Praw Obywatelskich**