

Co dalej z uprawnieniami budowlanymi w zakresie architektury i konstrukcji?

Od września 2017 r. nieustannie trwają prace nad zmianami prawnymi w zakresie przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa [1]. Pierwsze zmiany tego aktu prawnego były wynikiem uchwalenia ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych [2]. Podstawową konsekwencją tej zmiany była likwidacja samorządu zawodowego urbanistów, a tym samym uznanie, że zawód urbanisty nie jest zawodem zaufania publicznego, mimo że przez ponad 10 lat był zaliczony do tej grupy zawodów. Konkluzja taka została potwierdzona dodatkowo orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2015 r. [3].

Obecnie, jak uzasadnia swoją inicjatywę ustawodawczą projektodawca, podstawowym uzasadnieniem do podjęcia prac nad zmianą przepisów ustawy o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa jest konieczność wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2018 r. [4]. Wskazany wyrok zapadł na wniosek Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa, która zakwestionowała zgodność niektórych przepisów obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane [5] z Konstytucją oraz niektórych przepisów Rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie [6] z ustawą Prawo budowlane.

Tak przedstawiona argumentacja nie wydaje się jednak w pełni przekonująca, ponieważ prace nad nowelizacją podjęto już znacznie wcześniej. Pierwszy projekt w tym zakresie był datowany na dzień 1 września 2017 r., czyli aż pół roku przed wydaniem wskazanego powyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2018 r.

Wracając do pierwszych projektów zmian w zakresie ustawy o samorządach, należy zauważyć, że początkowo był opiniowany projekt jednej ustawy regulującej sprawę trzech zawodów i ich samorządów zawodowych, tj. architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów [7]. Kolejny projekt przewidywał już regulacje tylko dwóch zawodów, tj. architekta i inżyniera budownictwa [8], pozostawiając poza kręgiem zainteresowania tej regulacji zawod urbanisty. Natomiast ostatecznie projektodawca zaproponował uchwalenie dwóch odrębnych ustaw: ustawy o architektach i ustawy o inżynierach budownictwa [9]. Ich celem jest stworzenie nowych przepisów regulujących zasady wykonywania zawodu architekta i inżyniera budownictwa w ramach dwóch odrębnych ustaw i przeniesienie do nich regulacji dotyczących nadawania uprawnień do wykonywania tych zawodów.

Taki kształt przybrały opiniowane ostatnio projekty trzech ustaw z dnia 1 października 2018 r., tj. projekt ustawy o architektach [10], projekt ustawy o inżynierach

budownictwa [11] oraz projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o architektach oraz ustawę o inżynierach budownictwa [12]. Projekty te zmierzają do wprowadzenia istotnych zmian systemowych, powodują bowiem rozdzielenie zawodu architekta i inżyniera budownictwa oraz zburzenie dotychczasowego systemu nadawania uprawnień budowlanych. Zdaniem projektodawców, uzasadnieniem rozdzielania tych regulacji są „różnice organizacyjne samorządów zawodowych architektów i inżynierów budownictwa”, czemu już sam projektodawca zaprzecza, pisząc w uzasadnieniu do projektu ustawy o architektach: „Projekt ustawy zakłada przeniesienie obowiązujących regulacji wynikających z ustawy o samorządach zawodowych regulujących funkcjonowanie samorządu zawodowego architektów.” (por. str. 12 projektu). Analogiczną treść znajdujemy w uzasadnieniu do projektu ustawy o inżynierach budownictwa (por. str. 13). Przytoczone uzasadnienie potwierdza więc fakt, że w obydwu projektach ustaw utrzymano dotychczasowe zasady funkcjonowania samorządów, które są regulowane przepisami obowiązującej już od ponad piętnastu lat jednej, wspólnej ustawy.

Pomysł uchwalenia dwóch odrębnych ustaw regulujących te pokrewne zawody spotkał się z krytyką Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa, która słusznie podnosiła, że wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2018 r., na który powołuje się projektodawca, mogłoby nastąpić w wyniku dokonania prostych zmian w obowiązującej ustawie Prawo budowlane, bez konieczności burzenia całego, ukształtowanego już w 1928 r., systemu nadawania uprawnień budowlanych. Tymczasem pod presją wyznaczonego terminu wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego wybrano drogę poważnej zmiany systemowej, której skutki są daleko idące. Dodatkowo jest bardzo mało czasu na uchwalenie tych przepisów, ponieważ brak nowelizacji przepisów do dnia 13 lutego 2019 r., zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, oznaczałaby utratę mocy obowiązującej przepisów rozporządzenia w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, a w konsekwencji niemożność wydawania uprawnień budowlanych. Jest to znaczące niebezpieczeństwo, ponieważ w samej Polskiej Izbie Inżynierów Budownictwa w każdej sesji egzaminacyjnej o uprawnienia budowlane występuje około 3500 osób w skali kraju, czyli w ciągu roku około 7000 osób.

Czasu na uchwalenie nowych i jednocześnie rewolucyjnych przepisów jest więc bardzo mało, a zmiany są zbyt poważne, aby prowadzić je w pośpiechu, nie zapewniając odpowiedniego *vacatio legis*, czyli czasu niezbędnego na wejście nowych regulacji w życie.

Dodatkowo, analizując przedstawione przez projektodawcę uzasadnienie do przywołanych wcześniej projektów

ustaw, należy podkreślić, że przepisy te nie wykonują w pełni wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2018 r. Nie wyznaczają bowiem jasnych granic uprawnień budowlanych, tzn. nie określają precyzyjnie, w jakim obszarze może działać architekt, a w jakim inżynier budownictwa. Szczególnie nieprecyzyjnie został określony zakres kompetencji architekta, który z jednej strony można odczytywać bardzo szeroko, a z drugiej strony bardziej w odniesieniu do sztuki niż do procesu budowlanego.

Zasadnicza wątpliwość, wynikająca z porównania treści obydwu projektów ustaw, to możliwość nieuzasadnionego uprzywilejowania architektów, kosztem inżynierów budownictwa, którzy zgodnie z projektem są ograniczani w zakresie prawa wykonywania zawodu. Przejawia się to przede wszystkim w przyznaniu architektom możliwości kierowania budową lub innymi robotami budowlanymi, z jednoczesnym upoważnieniem inżynierów budownictwa jedynie do kierowania robotami budowlanymi, bez możliwości kierowania budową, nawet w zakresie własnej specjalności. Przyjęcie takiego rozwiązania w sposób nieuzasadniony deprecjonuje zawód inżyniera budownictwa oraz jego kompetencje zawodowe. Pomimo że przez pojęcie robót budowlanych rozumie się budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiorce obiektu budowlanego, wprowadzenie dwóch rodzajów upoważnienia, tj. do kierowania budową i kierowania robotami budowlanymi może powodować wątpliwości we właściwym rozumieniu zakresów tych upoważnień [13]. Tym bardziej że w obecnym stanie prawnym przepis art. 42 ust. 4 Prawa budowlanego reguluje kwestię kierowania budową i robotami budowlanymi w sposób uniwersalny, bez uprzywilejowywania żadnej ze specjalności, stanowiąc, że: *Przy prowadzeniu robót budowlanych, do kierowania którymi jest wymagane przygotowanie zawodowe w specjalności techniczno-budowlanej innej niż posiada kierownik budowy, inwestor jest obowiązany zapewnić ustanowienie kierownika robót w danej specjalności.* Natomiast projekt wprowadza dwie odrębne regulacje: jedną – dotyczącą kierowania budową przez architektów i drugą – dotyczącą kierowania robotami budowlanymi przez inżynierów budownictwa. Przyjęcie powyższego rozwiązania sugeruje więc odmienną regulację.

Podobnie negatywnie należy ocenić chęć dalszego ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych w specjalności architektonicznej, które otrzymują obecnie m.in. inżynierowie budownictwa. Przepisy projektu ustawy o inżynierach budownictwa przewidują bowiem oprócz istniejącego ograniczenia do projektowania obiektu budowlanego o kubaturze do 1000 m³ lokalizowanego w zabudowie zagrodowej lub na terenie zabudowy zagrodowej dodanie kolejnego ograniczenia w zakresie projektowania rozwiązań architektonicznych w odniesieniu do obiektu budowlanego zaliczonego do kategorii III, o której mowa w załączniku do ustawy Prawo budowlane, lokalizowanego na obszarze objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i nieobjętym ochroną na podstawie ustaleń tego planu lub przepisów odrębnych. III kategoria obiektu, o której mowa wyżej, obejmuje: inne (poza budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz budynkami służącymi gospodarce rolnej, jak: produkcyjne, gospodarcze, inwentarsko-składowe) niewielkie budynki, np. domy letniskowe, budynki gospodarcze, garaże do dwóch stanowisk włącznie.

Nie do przyjęcia jest również regulacja przewidująca obowiązek zawiadamiania izby architektów przez inżyniera

o fakcie projektowania w zakresie architektury obiektu budowlanego. Projektowane rozwiązanie budzi zastrzeżenia co najmniej z trzech powodów: po pierwsze – inżynier budownictwa nie podlega i nie może podlegać samorządowi zawodowemu izby architektów, ponieważ nie jest jego członkiem, po drugie – brak jakiegokolwiek uzasadnienia takiego rozwiązania, które ma wyłącznie charakter informacyjny, a nie nadzorczy w sensie merytorycznym, po trzecie – gdyby nawet przyjąć charakter nadzorczy tego obowiązku, należy uznać go za naruszający samodzielność wykonywania zawodu zaufania publicznego, jakim jest zawód inżyniera budownictwa, przez co naruszany jest art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi bowiem o możliwości powołania samorządu zawodu zaufania publicznego, którego jednym z podstawowych zadań jest sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu zaufania publicznego w granicach interesu publicznego i do jego ochrony. Chodzi tu jednak o możliwość sprawowania pieczy jedynie w odniesieniu do członków określonego, a nie jakiegokolwiek samorządu zawodowego.

W ramach omawianego procesu legislacyjnego wątpliwości budzi również fakt, że projektodawca, jak wynika to z uzasadnienia do projektów, bierze pod uwagę wyłącznie głos przedstawicieli jednego z samorządów, tj. samorządu architektów. Pomija przy tym krytyczny głos i merytoryczne argumenty samorządu zawodowego inżynierów budownictwa, który od samego początku zgłaszał sprzeciw wobec procedowania odrębnych ustaw o architektach i o inżynierach budownictwa [14].

Na potwierdzenie powyższego twierdzenia należy przytoczyć fragment treści dokumentu zwanego „Oceną skutków regulacji”, stanowiącego jeden z załączników do projektu każdego aktu normatywnego, w tym przypadku projektu ustawy o architektach oraz ustawy o inżynierach budownictwa. W załączniku tym podano, że uzasadnieniem do rozdzielania ustaw jest: ... *wyjście naprzeciw oczekiwaniom i postulatam samorządu zawodowego architektów uregulowania kwestii związanych z zawodem architekta w odrębnej ustawie.* Jak wynika z powyższego uzasadnienia: *Przedstawiciele samorządu zawodowego architektów wskazywali, że zawód architekta jest zawodem odrębnym od zawodu inżyniera budownictwa, przez co definiowany i regulowany powinien być na innej płaszczyźnie pojęciowej, co wyklucza uregulowanie zawodu architekta i zawodu inżyniera budownictwa w jednej ustawie i we wspólnej dla obu zawodów redakcji.*

Czy rzeczywiście można uznać to za obiektywny i wystarczający argument do burzenia obowiązującego systemu nadawania uprawnień oraz zasad wykonywania zawodu architekta i inżyniera budownictwa, zwłaszcza gdy ten system z powodzeniem służy procesowi budowlanemu i z niego czerpie swój sens?

Konkludując, należy stwierdzić, że projekty ustawy o architektach i ustawy o inżynierach budownictwa z dnia 1 października 2018 r. nie do końca wykonują postanowienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2018 r. Z jednej strony projektowane przepisy nie wyznaczają bowiem jasnych granic uprawnień zawodowych architekta i inżyniera budownictwa, do czego zobowiązał Trybunał Konstytucyjny, z drugiej zaś strony wykraczają merytorycznie znacznie poza ramy tego orzeczenia, regulując sprawy, które nie były analizowane przez Trybunał Konstytucyjny.

Ponadto projektowane przepisy budzą istotne wątpliwości interpretacyjne, co w obliczu nakazu określoności

przepisów prawnych, rozumianych jako wymaganie formułowania przepisów w sposób zapewniający dostateczny stopień precyzji ustalenia ich znaczenia i skutków prawnych, należy ocenić negatywnie. Nie bez znaczenia jest też fakt, że przepisy były tworzone pod presją czasu, co nie sprzyjało dobrej ich analizie, a w konsekwencji rozdziło obawę uchwalenia przepisów niespełniających podstawowych standardów merytorycznych i prawnych.

Wobec generalnie negatywnych opinii na temat zasygnalizowanych projektów trzech ustaw, tj. ustawy o architektach, o inżynierach budownictwa oraz przepisy wprowadzające te ustawy, bardzo pozytywnie należy ocenić fakt, że Senat zdecydował się na podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmian w ustawie Prawo budowlane. W konsekwencji tego w Senacie jest obecnie procedowany projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo budowlane (druk 1060), który zmierza do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2018 r. w najprostszy sposób, czyli przez zmianę ustawy Prawo budowlane. Pozwoli to na uchwalenie poprawnych pod względem le-gislacyjnym przepisów prawnych, rozstrzygających m.in. o zakresie uprawnień architektonicznych i konstrukcyjnych, z jednoczesnym zachowaniem ciągłości procesu nadawania uprawnień, a w przyszłości na opracowanie poprawnych merytorycznie ewentualnie nowych projektów ustaw o samorządach zawodowych architektów i inżynierów budownictwa.

- [1] Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa. DzU z 2016 r., poz. 1725.
- [2] Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych. DzU poz. 768 – tzw. ustawa deregulacyjna.
- [3] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2015 r. sygn. akt K 19/14. DzU z 2015 r., poz. 476.
- [4] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2018 r. sygn. akt K 39/15. DzU z 2018 r., poz. 352.
- [5] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. DzU z 2018 r., poz. 1202 z późniejszymi zmianami.
- [6] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. DzU poz. 1278.
- [7] Projekt ustawy z dnia 1 września 2017 r. o architektach, inżynierach budownictwa oraz urbanistach.
- [8] Projekt ustawy z dnia 18 maja 2018 r. o architektach i inżynierach budownictwa.
- [9] Projekt ustawy z dnia 10 lipca 2018 r. o architektach oraz projekt ustawy z dnia 10 lipca 2018 r. o inżynierach budownictwa.
- [10] Projekt ustawy z dnia 1 października 2018 r. o architektach (druk nr UD433).
- [11] Projekt ustawy z dnia 1 października 2018 r. o inżynierach budownictwa (druk nr UD434).
- [12] Projekt ustawy z dnia 1 października 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę o architektach oraz ustawę o inżynierach budownictwa (druk nr UD435).
- [13] Por. art. 3 p. 7 Prawa budowlanego.
- [14] Stanowisko XVII Krajowego Zjazdu PIIB przyjęte w dniu 30 czerwca 2018 r., stanowiące załącznik do uchwały nr 32/18 XVII Krajowego Zjazdu Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa.