



IZBA ARCHITEKTÓW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KRAJOWA RADA IZBY ARCHITEKTÓW RP

Załącznik nr 1

**UWAGI DO PROJEKTÓW USTAWY O ARCHITEKTACH, USTAWY O INŻYNIERACH BUDOWNICTWA
ORAZ USTAWY PRZEPISY WPROWADZAJĄCE USTAWĘ O ARCHITEKTACH
ORAZ USTAWĘ O INŻYNIERACH BUDOWNICTWA Z DNIA 1 KWIEŚNIA 2019 R.**

W pierwszej kolejności pragniemy odnieść się do sposobu określenia dopuszczalnego zakresu wykonywania czynności zawodowych architekta przez osoby niebędące architektami. Projektodawca za główny punkt odniesienia uznał tu pojęcie „zabudowy zagrodowej” oraz „teren zabudowy zagrodowej”. W naszej ocenie nie jest to prawidłowe, zarówno pod względem prawnym jak i merytorycznym, kryterium określania tego zakresu. Podnieść tu należy istotny argument związany z brakiem podstawy prawnej do przywoływania w akcie prawnym o randze ustawy pojęcia, którego definicja legalna zawarta jest w innym akcie, co więcej, akcie wykonawczym, czyli niższego rzędu. Definicja „zabudowy zagrodowej” znalazła się w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (§ 3 pkt 3). Natomiast w § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” określa się iż: „W akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej”. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane nie zawiera delegacji ustawowej do zdefiniowania tego pojęcia. Stąd bezspornym wydaje się, że pojęcie „zabudowy zagrodowej” użyte na gruncie ww. rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, służyć może jedynie określeniu jego zakresu na gruncie tego konkretnego rozporządzenia. Wskazuje na to również wstęp do wyliczenia § 3 zawierającego definicje legalne ww. rozporządzenia: „Ileokroć w rozporządzeniu jest mowa o [...]”. Ustawodawca nie pozostawia tu więc wątpliwości co do obszaru prawnego zastosowania pojęcia „zabudowy zagrodowej”. Gdyby miało być inaczej, rozporządzenie musiałoby zawierać wyraźne wskazanie, w jakim jeszcze obszarze normatywnym należy je rozumieć zgodnie z definicją legalną zawartą w ww. rozporządzeniu (patrz § 150 ZTP: § 150 ust. 1: „Jeżeli dane określenie ma być używane w jednym znaczeniu w obrębie całej ustawy lub innego aktu normatywnego albo całej jednostki systematycznej danego aktu, jego definicję zamieszcza się odpowiednio w przepisach ogólnych tego aktu albo w przepisach ogólnych danej jednostki systematycznej”).¹

Ze wskazanych wyżej powodów tj. braku niebudzących wątpliwości co do treści oraz umiejscowienia w systemie aktów prawnych definicji legalnych „zabudowy zagrodowej” oraz „terenu zabudowy zagrodowej”, bardzo różne są zapisy przyjmowanych przez gminy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Najbardziej radykalne przykłady (które nie należą do rzadkości) pokazują, że niektóre plany dopuszczają projektowanie na terenie zabudowy zagrodowej usług publicznych i komercyjnych, obiektów nieuciążliwej produkcji, a nawet budownictwa wielorodzinnego. Przykładowo w MPZP uchwalonym przez Gminę Bochnia na terenie m.in. zabudowy zagrodowej można lokalizować „zabudowę wielorodzinną niskiej intensywności”. Wykaz przykładowych zapisów planów wypaczających definicję zabudowy zagrodowej załączamy do niniejszego pisma.

Odnośnie zakresu uprawnień do wykonywania działalności zawodowej, przypominamy naszą dotychczasową argumentację, która pozostaje aktualna: „W zawodach sektorowych, również zaufania publicznego, do których należy zawód architekta, wymaga się pełnych kwalifikacji i nie przyznaje się częściowego dostępu do zawodu. W związku z tym, dostęp do zawodu architekta nie może być

¹ K. Świdorski, „Pojęcie zabudowy zagrodowej na tle przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym”, „Przegląd prawa rolnego” 2013, nr 1, s. 104-106.

przyznawany w drodze „uprawnień ograniczonych”, tym bardziej jeśli miałyby dotyczyć one innego zawodu. Jednocześnie Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady o wzajemnym uznawaniu kwalifikacji w państwach Unii Europejskiej w motywie 28 preambuły dopuszcza wykonywanie pewnego zakresu czynności zawodowych architekta przez przedstawicieli innych zawodów w tym budowlanych. W świetle ww. przesłanek z delegacji motywu 28 dyrektywy skorzystać można jedynie w drodze wyjątku, polegającego na zwolnieniu określonego zakresu działań zawodowych architekta z wyłączności dla tego zawodu. Granice dla tych wyjątków wymagają innych kryteriów niż przyznawanie dotychczasowych uprawnień ograniczonych, których udzielano w oparciu o pojęcie tzw. „wykształcenia pokrewnego”. W stosunku do zawodu regulowanego i sektorowego, jednocześnie również zaufania publicznego nie istnieje pojęcie „wykształcenia pokrewnego” (lekarz, lekarz weterynarii, prawnik, pielęgniarka, farmaceuta, architekt).

Kryteriami dla ww. wyjątków może być jedynie taki zakres problematyki architektonicznej i urbanistycznej, który gwarantuje, że osoba nieposiadająca kwalifikacji architekta, jest zdolna do jej podjęcia bez ryzyka szkód dla wartości wysoko cenionych oraz praw i interesów klienta, dla ochrony których wymaga się od architekta określonych kwalifikacji i co równie istotne, przestrzegania kodeksu etyki zawodowej. Zatem uprawnienia osób niebędących architektami winny być ograniczone w możliwie maksymalnym zakresie do samego obiektu budowlanego, a prostota i skala obiektu musi gwarantować, że przełożenie wymogów planu miejscowego czy decyzji o w.z. i z.t. na rozwiązania architektoniczne nie przekroczy kwalifikacji tych osób. Inżynier może być więc dopuszczony do samodzielnego projektowania architektonicznego tylko w takim zakresie problematyki, jaki dotyczy prostego obiektu, w nieskomplikowanych sytuacjach urbanistycznych i w którym nie dominuje aspekt funkcjonalny związany z pobytami ludzi.”

Należy zauważyć, że jeśli intencją ustawodawcy było zachowanie status quo obecnego zakresu uprawnień w specjalności architektonicznej inżynierów budownictwa, to proponowany przez nas zapis spełnia ten warunek z nawiązką – rozszerza bowiem prawo do projektowania obiektów odpowiadających kategorii III z załącznika do ustawy Prawo budowlane, a ta grupa inwestycji stanowi niebagatelny segment rynku projektowego. Jednocześnie, co pragniemy szczególnie podkreślić, zapis ten, określając zakres rzeczowy uprawnień poprzez literalne wskazanie listy obiektów dopuszczonych do projektowania wraz z określeniem ich parametrów, bez odwoływania się do trudno definiowalnych lub określonych w innych przepisach pojęć, w pełni odpowiada wymogom normy konstytucyjnej, określającej ustawowe prawa i obowiązki adresatów przepisu. Analogiczna konstrukcja znajduje się w art. 9 ust. 3 projektu ustawy o inżynierach budownictwa.

W uwagach do tekstu projektu ustawy o architektach, wskazujemy odpowiednie do powyższego korekty zapisów rozdziału 5.

W odniesieniu do projektu ustawy o inżynierach budownictwa, wątpliwości natury prawnej budzi treść art. 9 ust. 2. Przepis ust. 2 w ww. brzmieniu przyznaje uprawnienia do projektowania w zakresie architektury, odsyłając jednocześnie do ustawy o architektach co do zakresu tego projektowania. Tym samym, po pierwsze: wykracza poza właściwość ustawy o inżynierach budownictwa wkraczając we właściwość ustawy o architektach, po drugie: dokonuje de facto podziału jednej kwestii – uprawnień, ich zakresu i zasad uzyskiwania – pomiędzy dwie odrębne ustawy. Ponadto wchodzi w konflikt z zapisem ustawy o architektach, która w rozdziale 5 określa, już zgodnie ze swoją właściwością, zakres i zasady uzyskiwania uprawnień do wykonywania działalności zawodowej architekta przez osoby niebędące architektami. Zasady te stanowią, że posiadanie uprawnień budowlanych w specjalności konstrukcyjno-budowlanej bez ograniczeń, jest warunkiem ubiegania się o uprawnienie z zakresu projektowania architektonicznego, a nie uprawnieniem samym w sobie. Tak więc ta sama materia (w tym to samo uprawnienie) uregulowane zostało w dwóch aktach prawnych, co stoi w sprzeczności z zasadami techniki prawodawczej. Ponadto zaproponowany zapis w art. 9 ust. 2 projektu ustawy o inżynierach budownictwa nie określa (co zrozumiałe w związku z brakiem właściwości rzeczowej) warunków do uzyskania tego uprawnienia. Stosując tu więc wykładnię literalną przepis ten należałoby interpretować jako przyznanie wprost każdej osobie posiadającej uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno-budowlanej bez ograniczeń do projektowania albo do projektowania i kierowania robotami budowlanymi uprawnienia do projektowania w zakresie architektury. Z pewnością jednak nie to było celem projektodawcy. Rozdział 5 projektowanej ustawy o architektach zawiera w art. 40 normę o charakterze konstytucyjnym, która

kształtuje prawa i obowiązki określonej grupy adresatów. Natomiast w art. 9 projektu ustawy o inżynierach budownictwa, pojawia się kolejna norma konstytucyjna, określająca tylko uprawnienia. Obie te normy wykluczają się wzajemnie. Z punktu widzenia ustawy o architektach uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjnej stanowią wymóg analogiczny do wymogu kwalifikacji niezbędnych do uzyskania odpowiednich dla tych kwalifikacji uprawnień. Zapisy rozdziału 5 ustawy o architektach w całości wyczerpują kwestię zakresu i zasad ich uzyskiwania. Wobec powyższego, zapis ust. 2 jest nie tylko zbędny, ale i niezasadny.

Jeśli natomiast intencją ustawodawcy było wskazanie (poinformowanie), że w ustawie o architektach określone zostało ww. uprawnienie oraz jego zakres tj. stworzenie tu normy stricte deklaratoryjnej, jedynie potwierdzającej istnienie takiego uprawnienia, należałoby dokonać jego korekty np. w następujący sposób: „Art. 9 ust. 2. Wymogi i zasady co do wykonywania działalności zawodowej architekta przez osoby niebędące architektami określone zostały w rozdziale 5 ustawy z dnia... o architektach”. Taka redakcja przepisu pozwoli na zachowanie jego funkcji nie powtarzając jednocześnie normy konstytucyjnej, której właściwie przypisano miejsce w ustawie o architektach.

W uwagach do tekstu projektu ustawy o inżynierach budownictwa, wskazujemy odpowiednią do powyższego korektę art. 9.

Kolejną i jedną z najistotniejszych kwestii, którą poddajemy pod rozagę Pana Ministra jest sprawa podziału kompetencji pomiędzy architektem a inżynierem budownictwa na gruncie projektu budowlanego, która związana jest z definicją „zakresu architektonicznego” czy też „architektury obiektu budowlanego”. Definicja przyjęta w aktualnym projekcie, która była wstępnie rozważana również przez IARP, nie rozwiązuje poprawnie tej kwestii. Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów w opinii z dnia 2018-12-14 (RL-033-23/18) o projekcie ustawy o inżynierach budownictwa, stawia ten problem w szerszym, systemowym świetle, co należałoby mieć na uwadze przy formułowaniu ostatecznych zapisów. Poniżej przytaczamy istotne fragmenty opinii poświęcone tej kwestii:

„[...] w odniesieniu do różnych szczegółowych rozwiązań legislacyjnych Projekt ma swoje istotne mankamenty. W szczególności przejawiają się one we wspomnianym już nieprecyzyjnym podziale uprawnień zawodowych pomiędzy inżynierów budownictwa a architektów, zwłaszcza jeżeli uwzględnić treść projektu ustawy o architektach. Opiniowany Projekt wymaga zatem dalszych prac legislacyjnych nad jego ulepszeniem. [...] Warto też zauważyć, że wątpliwości interpretacyjne odnośnie precyzyjnego podziału uprawnień zawodowych pomiędzy inżynierów budownictwa i architektów są dodatkowo pogłębione przez te przepisy projektu ustawy o architektach oraz projektu ustawy Przepisy wprowadzające w zakresie nowelizującym Prawo budowlane, które mówią o tym, iż inżynier budownictwa oraz architekt mogą wykonywać samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, czyniąc to przy tym w zakresie swoich uprawnień zawodowych oraz na zasadach określonych w projekcie ustawy o architektach oraz w ustawie Prawo budowlane, mającej być znowelizowaną na podstawie projektu ustawy Przepisy wprowadzające (zob. art. 7 Projektu, art. 8 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 projektu ustawy o architektach oraz art. 12 ust. 2 ustawy Prawo budowlane w brzmieniu przewidzianym w projekcie ustawy Przepisy wprowadzające). [...] Przepisy Projektu, projektu ustawy o architektach oraz projektu ustawy Przepisy wprowadzające dokonują jeszcze dalej idącej dekonstrukcji instytucji prawnej osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, gdyż w tym nowym projektowanym stanie prawnym status prawny wspomnianych osób ma w sposób bezpośredni, kompleksowy i całościowy regulować ustawa o inżynierach budownictwa oraz ustawa o architektach, zaś jednocześnie z ustawy Prawo budowlane mają zostać wykreślone różne szczegółowe przepisy dotyczące osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, w tym przepisy o odpowiedzialności zawodowej osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie (zob. przepisy rozdziału 10 ustawy Prawo budowlane skreślane przez art. 3 pkt 14 projektu ustawy Przepisy wprowadzające). W takim układzie cała instytucja prawna osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie traci w istocie swój sens, gdyż jest ona w praktyce zastępowana przez instytucję prawną zawodu inżyniera budownictwa i przez instytucję prawną zawodu architekta, które to zawody mają w tym nowym projektowanym stanie prawnym posiadać swoje własne i kompleksowe regulacje prawne. Z tego powodu dalsze utrzymywanie w ustawie Prawo budowlane tych zaledwie szątkowych przepisów o osobach wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie (w praktyce będą to tylko art. 12 ust. 1, 2, 6 i 7 ustawy Prawo budowlane w brzmieniu przewidzianym w projekcie ustawy Przepisy wprowadzające) staje się w ogóle niepotrzebne i bezcelowe, tym bardziej że

przepisy te, w powiązaniu z przepisami Projektu i projektu ustawy o architektach będą tylko budziły zupełnie niepotrzebne wątpliwości odnośnie podziału uprawnień zawodowych pomiędzy architekta i inżyniera budownictwa. Dlatego też de lege ferenda należałoby się opowiedzieć za całkowitym skreśleniem z ustawy Prawo budowlane przepisów mówiących o samodzielnych funkcjach technicznych w budownictwie.”

Przytoczona opinia dotyka sedna problemu, związanego z wprowadzeniem ustaw zawodowych, trafnie go diagnozując. Jako konsekwencję projektowanego stanu prawnego wskazuje likwidację instytucji samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (s.f.t.wb.). Jednocześnie należy zauważyć, że instytucja s.f.t.wb. z punktu widzenia reglamentacji kompetencji uczestników procesu budowlanego w świetle jego stricte organizacyjno-technicznego wymiaru pełni istotną rolę, której nie należy pochopnie likwidować. Rozwiązania problemu należy zatem szukać nie tyle w likwidacji s.f.t.w.b. ile, używając języka, którym posługuje się Rada Legislacyjna, w ich „rekompozycji”. Trzeba w tym miejscu wyraźnie stwierdzić, że nie ma możliwości dokonania tej „rekompozycji” w oparciu o pojęcie „zakresu architektonicznego”, które w obecnym stanie prawnym nie dość, że nie jest zdefiniowane, to oparte jest na wypaczającym istotę architektury założeniu, że stanowi specjalistyczny fragment domeny budowlanej. W istocie architekturę stanowi całość ustroju budowlanego we wszystkich jego aspektach. Granicy pomiędzy kompetencjami architekta i inżyniera budownictwa nie da się więc wyznaczyć poprzez separowanie ich względem siebie na gruncie s.f.t.wb., ale jedynie poprzez ich korektę odpowiednio do relewantnych dla niej regulacji projektu ustawy o architektach i ustawy o inżynierach.

Obie ustawy mówią bowiem o „projektowaniu obiektów budowlanych” i o ile projekt ustawy o architektach określa szeroko rolę architekta, to projekt ustawy o inżynierach czyni to tylko pośrednio i niewystarczająco poprzez odniesienie uprawnień do rodzajów obiektów i ich parametrów ilościowych nie zaś do jego roli w projektowaniu obiektów budowlanych. Bez tego kryterium trudno ustalić podział kompetencji na gruncie projektu budowlanego, co w praktyce często skutkuje wchodzeniem inżyniera w domenę architekta, w niektórych segmentach procesu inwestycyjnego urastając wręcz do niekorzystnego zjawiska.

Wobec powyższego ostateczne „domknięcie” projektowanych regulacji w spójną legislacyjnie i metodologicznie całość, w oparciu o utrwalone w dotychczasowym obiegu pojęcia i instytucje, w tym przełożenie ich na instytucje s.f.t.wb. wymaga: po pierwsze - zdefiniowania w całości i doprecyzowania pojęć dotyczących architektury w ustawie o architektach. Pojęcia te bowiem stanowią istotny element normy o charakterze konstytutywnym, która kształtuje prawa i obowiązki określonej grupy adresatów, w tym przypadku architektów. Należą więc one do właściwości rzeczowej ustawy o architektach, stanowiąc przesłanki dla przepisów w innych ustawach, w tym definiowania pojęć na gruncie prawa budowlanego i podziału kompetencji na gruncie s.f.t.wb. Po drugie: projekt wymaga sprecyzowania, w projekcie ustawy o inżynierach budownictwa pojęcia projektowania obiektów budowlanych odpowiednio do roli architekta i inżyniera budownictwa w procesie inwestycyjnym t.j. uwzględniając, że to do architekta należy całościowe sformułowanie ustroju budowlanego odpowiednio do celu i funkcji, którym ma służyć oraz formy gwarantującej właściwe relacje z człowiekiem i otoczeniem, do inżyniera budownictwa zaś opracowanie technicznych rozwiązań służących procesowi ich wznoszenia i eksploatacji oraz bezpieczeństwa funkcjonowania ustroju budowlanego, zgodnie z jego przeznaczeniem. Po trzecie: w konsekwencji należy dokonać korekty art. 20 ust. 1 pkt 1a ustawy Prawo budowlane mówiącego o obowiązkach projektanta odpowiednio do ww. zapisów ustawy o architektach i ustawy o inżynierach budownictwa.

W uwagach do tekstu projektów ustaw – w art. 2 pkt 2 i art. 3 projektu ustawy o architektach, art. 2 pkt 2 projektu ustawy o inżynierach budownictwa oraz w art. 3, pkt 2, lit. b i art. 3, pkt 6, lit. a projektu ustawy przepisy wprowadzające ustawę o architektach oraz ustawę o inżynierach budownictwa – wskazujemy odpowiednie do powyższego korekty zapisów.

Ostatnią kwestią, budzącą istotne wątpliwości natury prawnej, jest art. 83 projektu ustawy o architektach. Przepis ten stanowi rozszerzenie art. 113 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego. W pierwszej kolejności można powziąć wątpliwość, co do przeniesienia przepisu o stricte proceduralnym charakterze, na grunt ustawy szczególnej. Zastosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego do postępowań prowadzonych przez komisje kwalifikacyjne wynika wprost z art. 56 ust. 2 projektu, zgodnie z którym: „Do postępowania w sprawach indywidualnych, uregulowanych w ustawie, z wyjątkiem spraw dyscyplinarnych, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego”. Postępowanie, w którym wydana

została decyzja o nadaniu uprawnień bez wątplenia jest postępowaniem w sprawie indywidualnej, wydana zostaje tu bowiem decyzja in concreto, w której zostaje wskazany jej indywidualny adresat. Należy uznać, że regulacja proceduralna zawarta w k.p.a. w pełni wyczerpuje ratio legis przepisu. Wyjaśnienie wątpliwości, co do treści decyzji przez komisję, odnieść się może wyłącznie do przepisów prawa, określających zakres uprawnień, co oznacza, że komisja nie może wykroczyć poza wskazanie, jaki zakres uprawnień przyznany został na jej podstawie, ponieważ nie posiada w tym zakresie legitymacji prawnej. Można zresztą postawić w tym miejscu pytanie, jakie inne wątpliwości mogłyby wystąpić po stronie organu administracji architektoniczno-budowlanej czy nadzoru, co do treści decyzji (poza tym, co decyzja obligatoryjnie zawiera w swej treści). Poza treścią decyzji organ mógłby wystąpić o wyjaśnienia co do stosowności konkretnych uprawnień do przedmiotu wniosku o pozwolenie na budowę (konkretnego zamierzenia inwestycyjnego). Tu jednak podzielić należy uwagę Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa, zgłoszoną w toku konsultacji wersji ustaw z 1 października 2018 r. Izba słusznie wskazała, że takiej interpretacji dokonać może, stosownie do art. 81 ust. 3 ustawy Prawo budowlane jedynie organ administracji architektoniczno-budowlanej oraz organ nadzoru budowlanego, natomiast przepis ten mógłby wprowadzić praktykę przeniesienia obowiązku dokonywania takiej interpretacji na ograny samorządów. Dokonanie takiej wykładni zakresu uprawnień stosownie do zakresu wniosku o pozwolenie na budowę, następuje w toku postępowania o pozwolenie na budowę prowadzonym przez właściwy organ. Jeśli natomiast strona nie zgadza się z treścią rozstrzygnięcia, przysługują jej środki prawne, w tym sądowa kontrola rozstrzygnięcia (skarga do sądu).

W związku z tym, uznać należy, że pozostawienie w projekcie przepisu jest nieuzasadnione, gdyż zapewnienie interesu strony mającej wątpliwość co do treści decyzji, nastąpić może na podstawie art. 113 § 2 k.p.a.