

Posiedzenie Komisji ds. Legislacji
21.04.2011 r.

I. Prawna ochrona tytułu architekta – Paweł Wójcicki

- projekt zmian w świetle Ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów:

- akt prawny, który reguluje zawód architekta,
- jedyny akt prawny, w którym można dokonać zmian tj. wprowadzić tytuł zawodowy architekta oraz wprowadzić zasadę, iż tytuł zawodowy „architekt” podlega ochronie prawnej

- Ustawa o tytułach i stopniach naukowych – osoba, która kończy Wydział Architektury na Politechnice otrzymuje stopień naukowy „mgr inż. arch”

- tytuł zawodowy to możliwość posługiwania się przez określoną grupę osób danym tytułem i promowania również swoich usług na rynku, w taki sposób, aby osoba korzystająca z usług architekta, który się owym tytułem architekta posługuje, miała pewność, że jest to osoba posiadająca uprawnienia budowlane w specjalności architektonicznej bez ograniczeń

- posługiwanie się tytułem zawodowym architekta przez osoby wyłącznie zrzeszone w Izbie Architektów RP – dwie możliwości:

- 1) tytułem zawodowym architekta mogą posługiwać się tylko i wyłącznie te osoby, które są zrzeszone, a tym samym wykonują zawód architekta oraz są członkami czynnymi; w chwili skreślenia z listy architektów osoba traciłaby prawo posługiwania się tytułem,
- 2) wprowadzenie zasady, że każda osoba, która zdała egzamin i była kiedyś członkiem Izby Architektów RP może posługiwać się tytułem zawodowym – tu problem rozróżnienia osób zrzeszonych w Izbie Inżynierów Budownictwa, które wykonują czynności wynikające ze starszych uprawnień budowlanych

II. Relacja z rozprawy Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2011 r. w sprawie

W dniu 20 kwietnia 2011 r. Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie rozpoznał wniosek Prezydenta RP dotyczący prawa budowlanego – zniesienia obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

I.

1. Art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 23.04.2009 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, w części dotyczącej art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 7.07.1994 r. – Prawo budowlane, w zw. z art. 1 pkt 14 ustawy z 23.04.2009 r., w części dotyczącej art. 30a ust. 4 ustawy – Prawo budowlane jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

2. Art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 23.04.2009 r., w części dotyczącej art. 28 ust. 1 i art. 29 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane, art. 1 pkt 14 ustawy z 23.04.2009 r., w części dotyczącej art. 30a ust. 1 i art. 30b ust. 2 i 3 ustawy – Prawo budowlane oraz art. 1 pkt 32 ustawy z dnia 23.04.2009 r., w części dotyczącej art. 55 ustawy – Prawo budowlane są niezgodne z art. 2

Konstytucji.

3. Art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 23.04.2009 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

II.

Przepisy ustawy wskazane w części I są nierozzerwalnie związane z całą ustawą. W pozostałym zakresie Trybunał umorzył postępowanie.

Zdanie odrębne do wyroku TK w części dotyczącej umorzenia postępowania w sprawie z wzorca z art. 1 Konstytucji zgłosił sędzia TK Zbigniew Cieślak.

TK w świetle dokonanych ustaleń uznaje zasadność zarzutów wnioskodawcy, że zgłoszenie, o którym mowa w zakwestionowanych przepisach nie jest wnioskiem o wszczęcie postępowania administracyjnego, że czynności organu wykonywane w sprawie zgłoszenia nie mają charakteru procesowego, a milczenie organu niewątpliwie kończy sprawę administracyjną i skutkuje uzyskaniem przez inwestora prawa do realizacji inwestycji, a także nie może zostać zweryfikowane w drodze administracyjnej i sądowo – administracyjnej. Niewiedza co do planowanych inwestycji może narazić właścicieli sąsiednich nieruchomości na ingerencję w ich prawa majątkowe, a instrumenty prawne nie zastąpią w dostatecznym stopniu dotychczasowej drogi administracyjnej i nie pozwolą efektywnie bronić ich praw. Regulacja ta naruszyłaby zasadę sprawiedliwości i proporcjonalności ponieważ nie gwarantowałaby osobom trzecim procesów służących ochronie ich praw. Utrudniłaby też władzom publicznym wywiązywanie się obowiązków zapewnienia bezpieczeństwa oraz porządku publicznego. Ponadto zakres odsłony zgłoszenia przez organ przewidziany w noweli kwietniowej jest zbyt wąski, a przesłanki zgłoszenia sprzeciwu zbyt ograniczone.

TK stwierdził, iż zasadniczą negatywną konsekwencją wejścia w życie uchwalonych zmian prawa budowlanego byłoby drastyczne ograniczenie, w istocie wręcz eliminacja ochrony praw osób trzecich, właścicieli sąsiednich nieruchomości na etapie, na którym ochrona jest stosunkowo najskuteczniejsza. Ze względu na fakt, że organ administracji nie miałby obowiązku zawiadomienia podmiotów o zamiarze inwestora, właściciele sąsiednich nieruchomości nie otrzymaliby informacji ani o dokonaniu przez inwestora zgłoszenia, ani o tym, że z powodu nie wniesienia sprzeciwu uzyskał już prawo budowy planowanego obiektu. W konsekwencji właściciele sąsiednich nieruchomości dowiadują się już po rozpoczęciu robót budowlanych.

TK uznaje, że milcząca zgoda organu na rozpoczęcie budowy nie podlega skutecznej kontroli sądu administracyjnego z uwagi na całokształt przepisów procedury sądowo – administracyjnej w połączeniu z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego oraz prawa budowlanego. W tym względzie TK stwierdza, że przewidziany nowelą kwietniową poziom ochrony praw osób trzecich naruszonych wskutek działań inwestorów opartych na milczącej zgodzie organów jest niedostateczny. Właściciel sąsiedniej nieruchomości w przypadku naruszenia jego praw nie będzie dysponował skutecznymi instrumentami ochrony, nie będzie mógł wnieść odwołań, wznowić postępowania, ani żądać stwierdzenia nieważności decyzji, ponieważ rejestracja budowy w przypadku jej zgłoszenia i nie wniesienia sprzeciwu nie byłaby aktem administracyjnym rozstrzygającym indywidualną sprawę administracyjną. Jest to niezgodne z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

W ocenie TK pozwolenie na budowę ma decydujące znaczenie dla zagwarantowania należytej ochrony prawa własności osób trzecich. Właścicielom sąsiednich nieruchomości powinno być zagwarantowane prawo do informacji o planowanej w ich otoczeniu inwestycji.

Nowela kwietniowa zakłada, że jeżeli organ administracyjny badający dokumentację, stwierdzi zagrożenie interesu publicznego lub indywidualnego, czy jakiegokolwiek naruszenie

prawa to powinien zgłosić sprzeciw. Tymczasem zgodnie z nowelą przypadki zgłoszenia sprzeciwu, zarówno te, kiedy sprzeciw jest obligatoryjny, jak i te kiedy jest fakultatywny są enumeratywnie wskazane i bardzo wąsko, dotyczą głównie względów formalno – prawnych.

We wniosku Prezydenta RP został wskazany jeszcze jeden wzorzec tj. art. 1 Konstytucji, jeśli chodzi o grupę przepisów, która obejmowała likwidację pozwolenia na budowę, odstąpienie od zgłoszenia niektórych rodzajów obiektów budowlanych, ograniczenie pozwolenia na użytkowanie. TK odstąpił od oceny zaskarżonych przepisów z punktu widzenia tego wzorca, ponieważ uznał te przepisy za niezgodne z art. 2 Konstytucji, który wyraża większość tych wartości. TK przyjmuje zasadę, że jeżeli jest wskazany wzorzec bardziej szczegółowy, bardziej skonkretyzowany w dotychczasowym orzecznictwie, to ocena zaskarżonego przepisu według tego wzorca zwalnia Trybunał z obowiązku oceny według danego wzorca, stąd TK umorzył postępowanie w pozostałym zakresie.

Przyjęta w art. 33 ust. 2 noweli kwietniowej tzw. legalizacja samowoli zdaniem TK narusza art. 2 Konstytucji w zakresie zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa. Chodzi tu o osoby trzecie, które miały prawo ufać, że budowla, inwestycja dokonana w ich sąsiedztwie, która negatywnie oddziałuje na ich nieruchomość, będzie sankcjonowana, i że co do zasady dojdzie do rozebrania obiektu. Tymczasem przy przyjęciu tzw. legalizacji z mocy prawa, która de facto jest fikcją prawną, budowa dokonana z naruszeniem prawa, od pewnego momentu uważana za zgodną z prawem przechodzi do porządku dziennego nad interesami osób trzecich, poza tym jest rozwiązaniem demoralizującym.

Zdaniem TK zaskarżone przepisy są nierozzerwalnie związane z całą ustawą.

III. Prezentacja głównych tez strategii legislacyjnej – Marian Kopliński

- system planowania przestrzennego i regulacji procesu inwestycyjnego w budownictwie wymaga gruntownej reformy
- nazwa robocza systemu – „Kodeks budowlany”

- podstawy aksjologiczne reformy:

- faktyczne przywrócenie zasady wolności zabudowy – zgodne z orzecznictwem TK
- prawo ograniczenia niniejszej wolności przez władzę publiczną, ale tylko ze względu na ważny interes publiczny precyzyjnie określony w powszechnie obowiązujących przepisach prawa
- system należy oprzeć na konstytucyjnej zasadzie równości między interesem prywatnym a interesem publicznym

- planowane przestrzenne – 3 cechy:

- niehierarchiczne
- niepowszechne
- nieobligatoryjne
- swoista forma interwencjonizmu publicznego procedur społeczno – ekonomicznych, które polegają na kształtowaniu warunków rozwoju aktywności niepublicznych

- podstawowym celem funkcjonalno – przestrzennym i społeczno – ekonomicznym systemu jest przebudowa struktury urbanistycznej polskich miast

-podstawowym elementem tej przebudowy są przekształcenia urbanistyczno-architektoniczne śródmieść, w tym ich nowa delimitacja

- proces projektowy

- sfera realizacji inwestycji – zgłoszenie

IV. Propozycja KEZA – wersja przygotowana przez MA OIARP – Wojciech Jankowski

- Ustawa o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów - art. 41 pkt 2 – członek Izby jest zobowiązany przestrzegać zasad etyki zawodowej

- nowy KEZA - zbudowany w oparciu o zasady, a nie reguły

- konieczność zmian poprzez eliminację z dotychczasowego KEZA treści zasad, które w istocie stanowią preambuły do poszczególnych rozdziałów będących zbiorem poszczególnych norm etycznych – obecnie reguły, w projekcie zasady (*zmiany formalne*)

- uściślenie granic odpowiedzialności dyscyplinarnej (*zmiany merytoryczne*)

- projekt kodeksu – preambuła oraz zasady składające się na IV rozdziały:

- rozdział I – Zobowiązania ogólne
- rozdział II – Zobowiązania wobec zawodu
- rozdział III – Zobowiązania wobec społeczeństwa
- rozdział IV - Zobowiązania wobec klientów

- niniejszy projekt KEZA wraz z uzasadnieniem został przekazany zespołowi roboczemu do prac nad zmianą KEZA