



IZBA ARCHITEKTÓW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KRAJOWA RADA IZBY ARCHITEKTÓW RP

Warszawa, dnia 21 sierpnia 2013 r.

L.dz. 301/KRIA/2013/w

Pan

Janusz Żbik

Podsekretarz Stanu

Ministerstwo Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej

Działając w imieniu i na rzecz Izby Architektów RP, mając na uwadze, iż nie doszło do planowanego spotkania z Panem Ministrem oraz przedstawicielami władz Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa, pragniemy uprzejmie zwrócić uwagę na kilka zagadnień związanych z procedowanym projektem ustawy o ułatwieniu dostępu do zawodów regulowanych, które w naszej ocenie wymagają zmiany w trybie rządowej autopoprawki. Pragniemy na wstępie nadmienić, iż celem niniejszego wystąpienia jest troska o tworzenie dobrego prawa, dzięki któremu proces inwestycyjny w Polsce może stać się bardziej sprawny.

I.

Prowadzony przez Ministerstwo Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Komisję Kodyfikacyjną Prawa Budowlanego oraz zainteresowane środowiska zawodowe proces legislacyjny zmierzający do przygotowania Kodeksu Budowlanego to z pewnością najważniejsze wydarzenie ostatnich lat, w którym decyduje się przyszłość zawodu architekta, inżyniera budownictwa i urbanisty w Polsce. Ze względu na szczególną wagę tego procesu udział Izby Architektów RP (dalej jako IARP), Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa (dalej jako PIIB) oraz Krajowej Izby Urbanistów (dalej jako KIU) od samego początku opierał się na aprobowanym przez wymienione środowiska kompromisie, którego fundamentem była świadomość jak w ważnym procesie wszyscy uczestniczymy. To z kolei było podstawą do przemyślanego, jak się wydawało, zaniechania przez zainteresowane środowiska podnoszenia partykularnych inicjatyw w imię dobrze pojętego celu wyższego, jakim była w tym przypadku odpowiednia konstrukcja prawa planistycznego i inwestycyjnego. Dowodem takich postaw były

dotychczasowe wspólne działania środowisk zawodowych związanych z budownictwem w ramach Grupy B8, kończące się często wspólnymi stanowiskami przesłanymi w ramach konsultacji społecznych. Adresatem tych opinii było także Ministerstwo Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Mieliśmy, jako IARP, nadzieję, że PIIB w podobny sposób ocenia doniosłość prowadzonego procesu legislacyjnego i stanie na wysokości pojawiających się wyzwań, także z zakresu powiązanych z Kodeksem Budowlanym ustaw deregulacyjnych.

Niestety tak się nie stało. Podjęta przez PIIB próba rozszerzenia ograniczonych uprawnień projektowych inżynierów budownictwa w specjalności architektonicznej poprzez likwidację w Rozporządzeniu o samodzielnych funkcjach technicznych w budownictwie ograniczenia terytorialnego, tj. dotychczasowego zapisu zabudowy zagrodowej, jest inicjatywą opartą w naszej opinii na fałszywych przesłankach logicznych. Stanowisku takiemu należy przeciwstawić oczywistą tezę, iż właśnie dotychczasowa praktyka przyznawania uprawnień ograniczonych w obcych specjalnościach jest stanem nie do zaakceptowania, wymagającym jak najszybszego uporządkowania. Zawód architekta powinien być wykonywany przez osoby z wykształceniem architektonicznym, zaś zawód inżyniera budownictwa przez osoby kształcone w tym właśnie kierunku, i to bez względu na wielkość i lokalizację zamierzonej inwestycji. Wzajemne przenikanie się uprawnień ograniczonych jest stanem, który wprowadza niepotrzebny chaos, deprecjonujący obydwie te zawody. Prowadzone obecnie prace nad deregulacją zawodów są najlepszą okazją, aby dotychczasowy nielogiczny stan prawny w tym zakresie uporządkować.

Oczywistym jest, iż istota zawodów architekta oraz inżyniera budownictwa różni się na wielu płaszczyznach, m.in. na polu kulturowym, społecznym oraz technicznym. Wydawało się nam, iż wiedza ta w naszych środowiskach jest na tyle oczywista, że w ogóle nie powinna być przedmiotem dyskusji, a jedynie stanowi płaszczyznę współpracy i współdziałania Izb dla dobra środowiska zbudowanego. Niestety stanowisko PIIB wskazuje, iż było to przeświadczenie jednostronne.

II.

Zarysowane różnice pomiędzy naszymi zawodami znajdują swoje odbicie na polu legislacyjnym. W ustawie o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, w art. 2 zdefiniowano, że:

- wykonywanie **zawodu architekta** polega na współtworzeniu kultury przez projektowanie architektoniczne obiektów budowlanych, ich przestrzennego otoczenia oraz ich realizację, nadzorce nad procesem ich powstawania oraz na edukacji architektonicznej;

- wykonywanie **zawodu inżyniera budownictwa** polega na projektowaniu obiektów budowlanych, ich realizacji, nadzorze nad procesem ich powstawania, utrzymaniu tych obiektów oraz na edukacji w tym zakresie.

Podstawowa niespójność przepisów, fundamentalna dla procesu deregulacji, w obrębie naszych zawodów powstaje pomiędzy ustawą o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów a ustawą Prawo budowlane wraz z aktami wykonawczymi, w szczególności zaś rozporządzeniem o samodzielnych funkcjach technicznych w budownictwie. Prawo budowlane, a w ślad za nim w/w rozporządzenie, ustala wymagania i zakres uprawnień budowlanych dla określonych specjalności. Nie jest jednak zdefiniowane czego specjalnością jest np specjalność architektoniczna ani też nie określono wykształcenia dla części uprawnień w tej specjalności. Z treści prawa budowlanego mogłoby wynikać, że specjalności te odniesione są do funkcji projektanta w budownictwie, ale zakres tych uprawnień wykracza poza tą funkcję bowiem obejmuje wykonawstwo i nadzór techniczny. Ponadto projektant jest tylko jedną z funkcji w procesie inwestycyjnym i nie może stanowić odniesienia dla określania innych funkcji równoległych. Zatem obecne przepisy, których źródła sięgają minionej epoki polityczno-gospodarczej, zawierają wadę logiczną i są sprzeczne ze stanem faktycznym, w którym rolę uczestników procesu inwestycyjnego określa wykonywany zawód. Ma to swoje źródła w Konstytucji RP (art. 17 ust.1), która prawa i obowiązki w zakresie regulacji odnosi do pojęcia zawodu zaufania publicznego oraz w dyrektywie unijnej dotyczącej zawodów regulowanych. W konsekwencji znajduje to swój wyraz w art. 2 przytoczonej już ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów. Zatem usunięcie wady logicznej jak i dostosowanie prawa do zgodności ze stanem faktycznym wymaga odniesienia uprawnień budowlanych do zawodu architekta (który nie dzieli się na specjalności) i zawodu inżyniera budownictwa z podziałem na określone specjalności, a zakres uprawnień budowlanych powinien odnosić się właściwości danego zawodu określonej w art.2 ustawy samorządowej.

Zdaniem IARP w procesie deregulacji zawiera się obowiązek ustawodawcy do działań naprawczych w zakresie jakim wady i luki prawne zostaną w tym procesie ujawnione i wpływają na jego rezultaty. Powyższa kwestia do takich sytuacji należy i według naszego stanowiska, jej uregulowanie jest warunkiem koniecznym dla poprawnego porządkowania podziału i reglamentacji kompetencji w procesie inwestycyjnym. Co szczególnie istotne, taka zmiana w prawie budowlanym i rozporządzeniu do niego od strony technicznej jest stosunkowo prosta i nie naruszałaby zasadniczej konstrukcji art. 12, 13 i 14 ustawy Prawo Budowlane oraz konstrukcji Rozporządzenia o samodzielnych funkcjach technicznych w budownictwie.

Wnioskujemy zatem o przywołanie we wspomnianym rozporządzeniu definicji zawodu. Tak usystematyzowane zapisy jednoznacznie wyznaczają obowiązek przynależności do odpowiedniej izby samorządu zawodowego, głównie w świetle zapisów art. 17 ust. 1 Konstytucji RP.

Uregulowanie zagadnień przynależności izbowej nie może zostać oderwane od konieczności uporządkowania zagadnień związanych z uprawnieniami budowlanymi. Jak już wspomniano, zakres uprawnień budowlanych powinien odnosić się właściwości danego zawodu określonej w art.2 ustawy samorządowej. Korzystając z tej definicji ustawowej należy wskazać, że każda inwestycja, niezależnie od rodzaju, charakteru, skali czy lokalizacji ma aspekt: krajobrazowy, urbanistyczny, architektoniczny, inżynierski, społeczny i prawny. W zależności od konkretnych uwarunkowań inwestycji aspekty te występują w różnych proporcjach i w różnej wadze względem siebie, ale występują zawsze, immanentnie związane z procesem inwestycyjnym i jego skutkami. Wszystkie one - choć w różnym stopniu - znajdują się w zakresie odpowiedzialności zawodowej architekta. W zakresie zawodu/odpowiedzialności zawodowej inżyniera budownictwa znajduje wyłącznie aspekt inżynierski inwestycji. Te właściwości zawodu architekta i zawodu inżyniera budownictwa muszą być podstawowym kryterium ustalania zakresu uprawnień, czy to w drodze tworzenia nowych przepisów (kodeks budowlany) czy też w drodze zmian, takich jak te wynikające z procesu deregulacji.

Istotnym elementem zainicjowanej pismem PIIB dyskusji jest, w naszej opinii, konieczność powrotu do tematu granic pojęcia zawodu zaufania publicznego. Należy wskazać, że pojęcie zawodu zaufania publicznego zostało w sposób nieuprawniony rozszerzone na liczne grupy zawodowe, zaś stan taki wymaga powrotu do podstawowych definicji w tym zakresie.

III

Odnosząc się szczegółowo do przesłanej Sejmowi RP wersji „Ustawy deregulacyjnej”, należy wskazać, że tworzy nową rzeczywistość prawną w zakresie porządkowania kwestii związanych z pełnieniem samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Ustawa przywraca środowisku architektów prawa do kierowania robotami budowlanymi w specjalności architektonicznej, odebrane architektom na początku lat 60-tych ubiegłego wieku. Jest to wartość, którą Izba Architektów Rzeczypospolitej Polskiej przyjmuje z satysfakcją. Ustawa ta również, w pewnym sensie, porządkuje kwestie związane z przynależnością do właściwego samorządu zawodowego, czyli Izby Architektów RP (dalej IARP), osób posiadających wykształcenie architektoniczne (zarówno pierwszego, jak i drugiego stopnia). Nie do końca jednak została zlikwidowana asymetria dotycząca przynależności wszystkich osób wykonujących de facto zawód architekta. Okazuje się, iż w projekcie ustawy deregulacyjnej

wszyscy inżynierowie budownictwa należą do PIIB, nawet jeżeli wykonują ograniczone uprawnienia w specjalności architektonicznej, natomiast architekci, którzy wykonują ograniczone uprawnienia w specjalności konstrukcyjno – budowlanej nie należą zgodnie z propozycją ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa i urbanistów do IARP, lecz do PIIB. Jest to asymetria niczym nieuzasadniona, a konsekwentna przynależność architektów do IARP, którzy w tej chwili muszą przynależeć do PIIB, uporządkowałaby chaos legislacyjny oraz ustanowiła przejrzyste zasady podziału przynależności do właściwej Izby. Innymi słowy, jeżeli architekt posiada ograniczone uprawnienia do projektowania konstrukcji budowlanych powinien przynależeć do IARP. Wówczas należałoby dodać analogiczny zapis w art. 5 ustawy samorządowej w następującym brzmieniu:

„w specjalności, o której mowa w art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane w zakresie określonym w art. 14 ust 3 pkt 2 lit a tiret 2, b i c ; pkt 4 lit a tiret pierwszy i trzeci, b i c, pkt 6 lit a tiret 2, b i c.

Sytuacja ta byłaby więc rozwiązaniem optymalnym i nie naruszałaby obecnego status quo PIIB. Wskazujemy ponadto, iż w ustawie nie przewidziano przepisów przejściowych dotyczących tych osób, wobec których toczą się wszczęte postępowania kwalifikacyjne. Ważnym jest, by wszczęte postępowania prowadził do ich zakończenia dotychczasowy organ ze względu na ponoszoną odpowiedzialność za tok postępowania.

IV.

Kontynuując szczegółowe uwagi pragniemy w tym miejscu uszczegółowić poruszoną na wstępie problematykę, która budzi szereg naszych wątpliwości, dotyczącą załączonego do projektu ustawy deregulacyjnej - projektu rozporządzenia w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie.

Po pierwsze wskazać należy na zasygnalizowaną już we wstępie zmianę § 16 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. Nr 83 poz. 578) polegającą na likwidacji zapisu po słowach „o kubaturze 1000 m³” słów „na terenie zabudowy zagrodowej”.

Argumentując należy przypominać, że zakres ograniczonych uprawnień architektonicznych obejmujących wyłącznie zabudowę zagrodową jest efektem kompromisu akceptowanego przez środowiska, co stwierdza sam Szanowny Pan Minister w piśmie z dnia 29 czerwca 2011 do Marszałka Sejmu:

„[...] Zawód „architekt” jest zawodem regulowanym, objętym specjalnymi regulacjami w dyrektywie 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych. Art. 46 ww. dyrektywy określa zasady

i warunki kształcenia w zawodzie architekta w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Trwające wiele lat prace nad przygotowaniem jednolitych schematów kształcenia w zawodzie inżyniera budownictwa dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej zakończyły się wnioskiem, iż nie jest możliwe wypracowanie jednolitych zasad kształcenia dla inżynierów budownictwa, które uwzględniałyby specyfiki kształceń wszystkich krajów członkowskich Unii Europejskiej. A zatem w świetle dyrektywy 2005/36/WE nie jest możliwe nadawanie inżynierom budownictwa uprawnień do projektowania w specjalności architektonicznej właśnie z uwagi na zakres kształcenia. Jednocześnie należy wyjaśnić, iż aktualnie obowiązujący podział na specjalności w ramach samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie oraz zakres kompetencji izb samorządu zawodowego jest efektem wypracowania kompromisu aprobowanego przez środowiska. [...]"

Przedmiotowa zmiana zakresu uprawnień jest niezasadna i przeczy definicji podstawowych pojęć teorii architektury i urbanistyki. Izba Architektów RP zwracała na to uwagę w przesłanym wcześniej piśmie z dnia 27 czerwca 2013. W naszej ocenie uzasadnienie Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa opiera się na postawieniu znaku równości pomiędzy zabudową zagrodową a zabudową w przestrzeni zurbanizowanej. Izba Architektów RP z całą odpowiedzialnością stwierdza, że do abecadła zawodowego architekta należy świadomość różnych, dla tych dwóch przestrzeni, uwarunkowań i zależności urbanistycznych i architektonicznych, jak również skutków jakie obiekt budowlany w takiej przestrzeni wywołuje. W naszej ocenie argumentacja Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa dyskwalifikuje przedmiotowy wniosek o dokonanie tej zmiany w Rozporządzeniu.

Ponadto podkreślić należy, iż głównym argumentem wnioskodawcy poszerzenia uprawnień architektonicznych jest możliwość w innych państwach UE wykonywania zawodu architekta przez nie-architektów, co według Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa ma odzwierciedlenie w treści pkt 28 preambuły dyrektywy 2005/36/WE o uznawaniu kwalifikacji zawodowych w brzmieniu:

„(...) W większości Państw Członkowskich działalność w dziedzinie architektury prowadzona jest *de iure* bądź *de facto* przez osoby posiadające wyłącznie tytuł architekta lub dodatkowo także inny tytuł, przy czym osoby te nie mają wyłączności na prowadzenie takiej działalności, chyba że wynika to przepisów ustawowych. Działalność ta, bądź tylko niektóre jej rodzaje, może być wykonywana także przez przedstawicieli innych zawodów, w szczególności przez inżynierów, którzy uzyskali specjalistyczne wykształcenie w dziedzinie budownictwa lub sztuki budowania. (...)"

Argumentując, należy przywoływać również fragment pkt 28 preambuły, który dopuszcza ustawowo uregulowaną wyłączność na wykonywanie zawodu architekta. Ponadto wskazany punkt preambuły dyrektywy nie narzuca konieczności stworzenia możliwości wykonywania zawodu architekta przez inżyniera – pkt 28 nie jest treścią normatywną dyrektywy, lecz punktem preambuły opisującym stan prawny w różnych państwach UE.

Ważnym jest również, że dyrektywa respektuje odrębny sposób uregulowania wykonywania zawodu architekta – w pkt 28 dalej czytamy:

„(...) W celu uproszczenia niniejszej dyrektywy należy odnieść się do pojęcia „architekt”, aby wyznaczyć zakres stosowania przepisów dotyczących automatycznego uznawania kwalifikacji w dziedzinie architektury, bez uszczerbku dla odrębności występujących w przepisach krajowych regulujących tę działalność.”

Należy również postawić pod znakiem zapytania prawidłowość procesu legislacyjnego wprowadzenia przedmiotowej zmiany. Zapis ten został wprowadzony bez konsultacji z samorządem architektów, ponadto zmiana ta nigdy nie pojawiła na BIP-RPL w przewidzianym na to dziale „Projekty rozporządzeń ministrów”.

V

Należy również zwrócić uwagę na sprzeczność projektu Rozporządzenia w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie z projektem ustawy Prawo budowlane. Inżynier posiadający uprawnienia konstrukcyjno-budowlane do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń posiada również takie uprawnienia w specjalności architektonicznej (§ 17 ust. 1 pkt 2 obowiązującego rozporządzenia lub § 11 ust. 1 pkt 2 projektu nowego rozporządzenia o samodzielnych funkcjach technicznych w budownictwie).

Uregulowanie powyższe jest sprzeczne z art. 14 ust. 3 ustawy Prawo budowlane, ponieważ uprawnienia te nie mogą wynikać z faktu posiadania innych uprawnień, lecz muszą wynikać wyłącznie z faktu posiadania odpowiedniego wykształcenia i praktyki zawodowej, a inżynierowie takiego wykształcenia nie posiadają.

Ponadto bardzo istotną kwestią, którą należy w tym miejscu poruszyć jest to, iż w „ustawie deregulacyjnej” mowa jest o uprawnieniach w specjalności architektonicznej do kierowania robotami budowlanymi, jednak w projekcie rozporządzenia nie określono wykształcenia dla tych uprawnień, co blokuje ponownie drogę do ubiegania się o te uprawnienia przez architektów i stanowi istotną lukę w procesie Rozporządzenia, która może spowodować, iż nadawanie uprawnień przewidzianych w ustawie Prawo Budowlane po zmianach będzie przepisem martwym.

VI.

W zakresie projektu ustawy o ułatwieniu dostępu do zawodów regulowanych podnieść ponadto należy, iż art. 1 pkt 4 lit d zawiera lukę prawną ukazaną na następującym przykładzie:

Inżynier budownictwa lub architekt (bez tytułu magistra) z odpowiednim wykształceniem dla danej specjalności po odbyciu 1,5-roczej praktyki i zdaniu egzaminu uzyskuje uprawnienia wykonawcze w danej specjalności w ograniczonym zakresie. Taka osoba może również dalej ubiegać się o uprawnienia wykonawcze w danej specjalności bez ograniczeń. Powinna jednak odbyć resztę praktyki (1,5 roku), gdyż wymagana dla tych uprawnień bez ograniczeń wynosi 3 lata i zdać dodatkowy egzamin. Jednak projektowany art. 14 ust. 5 w brzmieniu:

„5. Do osób ubiegających się o nadanie uprawnień budowlanych bez ograniczeń, posiadających uprawnienia budowlane w ograniczonym zakresie w tej specjalności, nie stosuje się przepisów ust. 3 pkt 1 lit. b i c, pkt 3 lit. b lub pkt 5 lit. b i c.”

zwalnia tę osobę z odbycia pozostałej części praktyki – problematyczny fragment to: „pkt 3 lit. b”. W efekcie taka osoba zaraz po zdaniu egzaminu na uprawnienia w ograniczonym zakresie może przystąpić do egzaminu na uprawnienia bez ograniczeń.

Ponadto wskazać należy na brak konsekwencji w projektowanym art. 14 ust. 3 pkt 4a polegający na tym, iż uprawnienia w specjalności architektonicznej do kierowania robotami budowlanymi w ograniczonym zakresie mogą być nadane przez Izbę Architektów RP osobom, które ukończą studia drugiego stopnia na kierunku architektura i urbanistyka, natomiast przez Polską Izbę Inżynierów Budownictwa osobom, które ukończą studia pierwszego stopnia lub drugiego stopnia na kierunku inżynierii budowlanej. Brak konsekwencji powyższego zapisu polega na tym, że osoba, która ukończyła studia drugiego stopnia na kierunku architektura i urbanistyka w świetle tak skonstruowanego zapisu nie może ubiegać się o przedmiotowe uprawnienia w Izbie Architektów RP.

VII.

Za nielogiczne i podważające znaczenie słowa „patron” uznajemy propozycję wprowadzenia możliwości odbywania praktyk pod kierownictwem osoby posiadającej uprawnienia odpowiednie, a nie jak dotychczas bez ograniczeń w danej specjalności. Sytuacja, w której „patronem” praktyki na poziomie uprawnień ograniczonych (a więc ze swej istoty uprawnień niepełnych, wycinkowych, nie pozwalających na całościową ocenę zjawisk w procesach budowlanych) jest osoba o takiej właśnie fragmentarycznej wiedzy, jest zaprzeczeniem intencji wprowadzanego rozwiązania legislacyjnego. W tym zakresie niezbędna wydaje się poprawka, zmierzająca do ustanowienia patronem praktyk osób na wyższym, całościowym poziomie wiedzy i doświadczenia.

Mając na uwadze powyższe, wyrażamy nadzieję, iż Szanowny Pan Minister umożliwi nam możliwość spotkania i osobistego przedstawienia argumentacji oraz szczegółów dotyczących kwestii poruszonych w przedmiotowym piśmie.

Z wyrazami szacunku

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Wojciech Gęsiak', with a long horizontal line extending to the right.

Architekt IARP, Wojciech Gęsiak
Prezes Krajowej Rady