

Kierunek i sposób wprowadzania zmian w przepisach regulujących zawody inżyniera budownictwa i architekta budzi głęboki niepokój także wśród prawników. Zapraszamy do lektury artykułu autorstwa dr hab. Joanny Smarż, Głównego Specjalisty Krajowego Biura PIIB

NIEUZASADNIONE UPZYWILEJOWANIE ARCHITEKTA W STOSUNKU DO INŻYNIERA BUDOWNICTWA

Kolejny raz opiniowaliśmy projekty ustaw mające zastąpić przepisy obowiązującej od stycznia 2002 r. ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa. Pierwsze zmiany tego aktu prawnego były wynikiem procesu „deregulacyjnego”, który zakończył się uchwaleniem ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych. Konsekwencją tej zmiany była likwidacja samorządu zawodowego urbanistów, a tym samym uznanie, że zawód urbanisty nie jest zawodem zaufania publicznego. Zostało to potwierdzone orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2015 r. Aktualnie, jak podaje projektodawca, podstawowym uzasadnieniem dla podjęcia prac nad nowymi przepisami jest konieczność wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2018 r. Jednak należy zauważyć, że prace nad nowelizacją podjęto już znacznie wcześniej. Pierwszy projekt w tym zakresie datowany był bowiem na dzień 1 września 2017 r., czyli pół roku przedwskazany powyżej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. Początkowo była to jedna ustawa regulująca sprawy trzech zawodów, tj. architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (projekt z dnia 1 września 2017 r.). Kolejny projekt przewidywał już regulacje tylko dwóch zawodów, tj. architekta oraz inżyniera budownictwa (projekt z dnia 18 maja 2018 r.). Natomiast zaledwie dwa miesiące później, zmianie uległa koncepcja projektodawcy, ponieważ zaproponowano uchwalenie dwóch odrębnych ustaw: ustawy o architektach i ustawy o inżynierach budownictwa (projekty z dnia 10 lipca 2018 r.). Taki też kształt mają obecnie opiniowane projekty ustaw tj.: projekt ustawy o architektach, projekt ustawy o inżynierach budownictwa oraz projekt ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o architektach oraz ustawę o inżynierach budownictwa. Niestety projekty te zmierzają do wprowadzenia poważnych 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. s. 12). Analogiczną treść znajdujemy w uzasadnieniu do projektu ustawy o inżynierach (por. s. 13). Przytoczone uzasadnienie potwierdza więc fakt, że w obydwu projektach ustaw utrzymano dotychczasowe zasady funkcjonowania samorządów, które regulowane są przepisami wspólnej ustawy już od ponad piętnastu lat. Ponadto należy podkreślić, że wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2018 r. na które 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 bardzo wątpliwą drogę poważnej zmiany systemowej. Sytuacja jest poważna,

ponieważ brak nowelizacji do dnia 13 lutego 2019 r. oznaczałoby niemożność wydawania uprawnień budowlanych. Jest to znaczące niebezpieczeństwo, skoro w samej Polskiej Izbie Inżynierów Budownictwa w każdej sesji egzaminacyjnej o uprawnienia budowlane występuje ok. 3 500 osób. Czasu na uchwalenie przepisów jest więc bardzo mało, a zmiany są zbyt poważne, aby prowadzić je w pośpiechu, nie zapewniając odpowiedniego *vacatio legis*, czyli niezbędnego czasu na wejście nowych regulacji w życie. Dodatkowo, analizując przedstawione przez projektodawcę uzasadnienie należy podkreślić, że projektowane przepisy nie wykonują w pełni wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2018 r. Nie wyznaczono bowiem jasnych granic uprawnień budowlanych, tzn. nie określono precyzyjnie w jakim obszarze może działać architekt, a w jakim inżynier budownictwa. Szczególnie nieprecyzyjnie określony został zakres kompetencji architekta, który można odczytywać bardzo szeroko. Zasadnicza wątpliwość, wynikająca z porównania treści obydwu projektów ustaw to możliwość nieuzasadnionego uprzywilejowania architektów, kosztem inżynierów budownictwa, którzy są ograniczani w zakresie prawa wykonywania zawodu. Przejawia się to przede wszystkim w przyznaniu architektom możliwości kierowania budową lub innymi robotami budowlanymi, przy jednoczesnym upoważnieniu 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. Brak symetrii i równego traktowania zawodu architekta oraz inżyniera budownictwa wynika także z regulacji przewidującej 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 uzasadnienia dla takiego rozwiązania, które ma wyłącznie charakter informacyjny, a nie nadzorczy w sensie merytorycznym, po trzecie – gdyby jednak 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. O nierównym traktowaniu zawodów architekta i inżyniera budownictwa świadczy również fakt, iż projektodawca bierze pod uwagę wyłącznie głos przedstawicieli jednego z samorządów, tj. samorządu architektów, pomijając 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 (vide 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). 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 czytamy, iż 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 przedmiotowego 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 jest to obiektywny i wystarczający argument dla burzenia obowiązującego systemu nadawania uprawnień oraz zasad wykonywania zawodu architekta i inżyniera budownictwa, zwłaszcza gdy system ten z powodzeniem służy procesowi budowlanemu i z niego czerpie swój sens. Podsumowując należy stwierdzić, że projekty ustawy o architektach i ustawy o inżynierach budownictwa z dnia 1 października 2018 r. nie wykonują wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2018 r. Z jednej strony, projektowane przepisy nie wyznaczają jasnych granic uprawnień zawodowych architekta i inżyniera budownictwa, do czego zobowiązał Trybunał Konstytucyjny, z drugiej zaś strony wykraczają znacznie poza ramy tego orzeczenia, regulując sprawy, które nie były analizowane przez Trybunał Konstytucyjny.

Ponadto, projektowane przepisy budzą istotne wątpliwości, 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. Poza tym z uwagi na nierówne traktowanie w omawianych przepisach zawodu architekta i inżyniera budownictwa przepisy te naruszają nie tylko zasadę równości z art. 32 Konstytucji RP, gwarantującą równość obywateli wobec prawa oraz prawo do równego traktowania przez władze publiczne, ale także art. 17 Konstytucji RP, gwarantujący możliwość tworzenia samorządów zawodowych zrzeszających przedstawicieli zawodów zaufania publicznego sprawujących pieczę nad członkami tych samorządów zawodowych. Nie bez znaczenia jest fakt, że przepisy tworzone są pod presją czasu, co nie sprzyja dobrej ich analizie, a w konsekwencji rodzi obawę uchwalenia przepisów niespełniających podstawowych standardów merytorycznych i prawnych. Przepisy te już w obecnym kształcie nie spełniają warunku jasności, jednoznaczności i przejrzystości, czego wymaga bezpieczeństwo prawne adresatów norm uchwalanych w demokratycznym państwie prawnym.

Artykuł opublikowany w grudniowym numerze Inżyniera Budownictwa, dostępny także wersji cyfrowej.