

Projekty powtarzalne – odpowiedź IA dla GUNB

Publikujemy treść pisma złożonego przez Prezesa KRIA na ręce pana Pawła Ziemińskiego, p.o. Dyrektora Departamentu Prawnego Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego.

W związku z przekazaniem mi – przy piśmie z dnia 29 września 2006 r., znak DPR/Inn/023/1340a/06 KZ (data wpływu 4 października 2006 r. l.dz. KRIA/885/06), kopii wystąpienia rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 30 sierpnia 2006 r., znak RPO-536528-IV/06/PJ, z prośbą o ustosunkowanie się do zagadnień zawartych w przedmiotowym wystąpieniu, wyjaśniam:

I

Kontekst prawny problemu przedstawionego przez Rzecznika Praw Obywatelskich jest następujący:

Art. 104 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane stanowi, że: „Osoby, które przed dniem wejścia w życie ustawy uzyskały uprawnienia budowlane lub stwierdzenie posiadania przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, zachowują uprawnienia do pełnienia tych funkcji w dotychczasowym zakresie”.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 20 lutego 1975 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz.U. z 1975 r. nr 8, poz. 46 z późn. zm.) w § 6 ust. 2 stanowi, że: „Osoby posiadające przygotowanie zawodowe wymagane do pełnienia funkcji obejmujących kierowanie, nadzorowanie i kontrolowanie techniczne budowy lub robót w specjalności konstrukcyjno-budowlanej są uprawnione również do sporządzania projektów w zakresie rozwiązań architektonicznych budynków inwentarskich i gospodarczych, adaptacji projektów powtarzalnych innych budynków oraz sporządzania planów zagospodarowania działki związanych z realizacją tych budynków”.

Zgodnie z § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegó-

lowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. z 2003 r. nr 120, poz. 1133) „Projekt obiektu budowlanego przeznaczony do wielokrotnego zastosowania, spełniający wymagania rozporządzenia, może być zastosowany jako projekt architektoniczno-budowlany przez projektanta obiektu budowlanego po przystosowaniu do ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, oraz do warunków otoczenia.”.

II

Jak się wydaje, wątpliwość Rzecznika Praw Obywatelskich powstaje na tle następującego rozumowania:

Ponieważ:

- 1) pojęcie „projektu powtarzalnego” w rozumieniu rozporządzenia z dnia 3 lipca 2003 r. jest tożsame z pojęciem „projektu przeznaczonego do wielokrotnego zastosowania” w rozumieniu rozporządzenia z dnia 20 lutego 1975 r.,
- 2) osoba, której potencjalnych praw dotyczy wystąpienie Rzecznika, posiada (odpowiednio stwierdzone) przygotowanie zawodowe, o którym mowa w § 6 ust. 2 rozporządzenia z dnia 20 lutego 1975 r., tj. w specjalności konstrukcyjno-budowlanej,
- 3) osoba posiadająca takie przygotowanie zawodowe, z mocy powołanego przepisu jest także uprawniona m.in. do adaptacji projektów powtarzalnych budynków innych niż inwentarskie i gospodarcze,
- 4) osoba ww. w myśl art. 104 ustawy Prawo budowlane z 1994 r. zachowała uprawnienia do pełnienia samodzielnej funkcji projektanta w dotychczasowym zakresie po wejściu w życie tej ustawy – przeto nie ma powodu, by wymagać, żeby taka adaptacja, sporządzona już przez uprawnioną osobę, musiała być włączana w skład projektu budowlanego „przez projektanta obiektu budowlanego” czyli przez kolejną uprawnioną osobę.

Wobec takiego rozumowania Rzecznik zauważa, że zawarte w cytowanym na wstępie przepisie rozporządzenia z dnia 3 lipca 2003 r. sformułowanie:

„przez projektanta obiektu budowlanego” może być wykorzystywane do bezpodstawnego odmawiania zatwierdzania projektu budowlanego, w dodatku powodując ograniczenie ustawowo zachowanych praw nabytych, albo co najmniej może powodować niejednolitą praktykę. Zatem należy rozważyć – zdaniem Rzecznika – konieczność podjęcia stosownych działań legislacyjnych.

III

Zajmując stanowisko wobec wskazanego wyżej rozumowania, należy przede wszystkim wskazać na błędne założenie, na którym się to rozumowanie opiera, a mianowicie, że pojęcie „projektu powtarzalnego” w rozumieniu rozporządzenia z dnia 3 lipca 2003 r. jest tożsame z pojęciem „projektu przeznaczonego do wielokrotnego zastosowania” w rozumieniu rozporządzenia z dnia 20 lutego 1975 r.

Przed wszystkim są to różne określenia prawne, a zatem odwołując się do tekstu rozporządzenia z 3 lipca 2003 r. nie ma formalnych podstaw do stwierdzenia, że wg tego aktu prawnego „projekt powtarzalny może włączyć do projektu budowlanego tylko projektant obiektu” (a takie właśnie sformułowanie zawiera wystąpienie Rzecznika).

Zwracam też uwagę, że w obowiązującym ustawodawstwie brak jest pojęcia i definicji „projektu powtarzalnego”. Wskutek zasadniczych przemian w przepisach prawa budowlanego zniknął desygnat dawnego pojęcia prawnego „projekt powtarzalny”. Wobec tego, choćby w dawnej decyzji uprawnienie dotyczące sporządzania takich projektów było zapisane, to obecnie – wskutek zmian stanu prawnego – korzystanie z tego uprawnienia nie jest już ani formalnie, ani merytorycznie możliwe. Formalnie – bo ustawa Prawo budowlane nie zna pojęcia prawnego „projekt powtarzalny”; merytorycznie – bo dawniej (pod rządem poprzedniego prawa) wytworzone takie projekty uległy dezaktualizacji. W międzyczasie zaszły zasadnicze zmiany przepisów, zwłaszcza techniczno-budowlanych, zmieniły się istotnie materiały i technologie; zmieniły się też wymagania ład przestrzennego. Nadto w obecnym stanie prawnym projektant bierze odpowiedzialność za całość projektu,

choćby wykorzystał w nim elementy cudzego projektu architektoniczno-budowlanego. Jest to już zasadniczo inna sytuacja niż w czasach, gdy zatwierdzenie projektu jako „typowego” lub „powtarzalnego” zdejmowało w części tak zatwierdzonej odpowiedzialność zawodową z autora adaptacji.

Omawiany przepis, w części dotyczącej projektów powtarzalnych, jest zatem de facto martwy.

Podkreślenia wymaga, że przytoczony w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich pogląd oparty jest na przeświadczeniu, iż „projekty powtarzalne” pochodzące z okresu sprzed wejścia w życie ustawy Prawo budowlane z 1994 r. mają tę samą wartość merytoryczną jak „projekty przeznaczone do wielokrotnego wykorzystania” sporządzone po wejściu w życie rozporządzenia z dnia 3 lipca 2003 r. Pogląd ten jest przyjęty, jak się wydaje, bez przeprowadzenia pogłębionej analizy różnic pomiędzy zawartością merytoryczną tych dwóch różnych rodzajów projektów.

Decyzje upoważniające określone osoby do sporządzania projektów w zakresie rozwiązań architektonicznych stanowią urzędowe potwierdzenie posiadania przez te osoby odpowiedniego przygotowania zawodowego do wykonywania określonych czynności projektowych. Tym samym stwarzają sytuację gwarancji dla zamawiających projekt, że osoby legitymujące się takimi decyzjami będą mogły wykonać czynności projektowe (określone w decyzji) w sposób prawidłowy. Podstawowym warunkiem takiej gwarancji jest tożsamość zakresu upoważnień do wykonywania określonych czynności projektowych oraz zakresu wykonywanych czynności projektowych.

Analiza treści pojęcia „projekt powtarzalny” przeprowadzona na podstawie ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z 20 lutego 1975 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, wskazuje na specyficzny charakter ówczesnych projektów powtarzalnych. Według preambuły ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane: „rola budownictwa w rozwoju socjalistycznej gospodarki (...) wymaga stałego doskonalenia działalności budowlanej i dlatego też, kierując się tymi względami, a zwłaszcza dążąc do usprawnienia przygotowania i realizacji inwestycji budowlanych (...) a także usprawnienia działalności organów administracji państwowej w budownictwie”, przyjęto ustawę, w tym jej art. 11, według którego w budownictwie należy stosować w szerokim zakresie

unifikację rozwiązań oraz typizację elementów budowlanych i wyposażenia obiektów budowlanych (...). Do powyższych wytycznych nawiązywało szereg przepisów ówczesnego prawa. § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 20 lutego 1975 r. w sprawie nadzoru urbanistyczno-budowlanego stanowił, że w decyzji o zatwierdzeniu planu realizacyjnego właściwy organ rozstrzyga pod względem urbanistycznym i architektonicznym o doborze projektów typowych i powtarzalnych oraz o prawidłowości rozwiązań architektonicznych obiektów budowlanych projektowanych indywidualnie (przy czym według § 14 tego rozporządzenia część opisowa planu realizacyjnego, w zależności od rodzaju inwestycji i warunków terenowych, powinna zawierać zestawienie projektów typowych z załączonymi kartami katalogowymi oraz projektów powtarzalnych z charakterystycznymi danymi według układu karty katalogowej projektu typowego, z uzasadnieniem ich doboru i omówieniem zasad adaptacji). Z kolei § 43 ust. 2 pkt 3 tego rozporządzenia stanowił, iż pozwolenie na budowę rozstrzygało pod względem urbanistycznym i architektonicznym o prawidłowości doboru projektów typowych (powtarzalnych) oraz rozwiązań obiektów budowlanych projektowanych indywidualnie.

Według powyższych przepisów – unifikacja rozwiązań i typizacja elementów budowlanych usprawniała proces przygotowywania i realizacji inwestycji budowlanych oraz działalność organów administracji państwowej.

Jednakże przywołany § 14, stanowiąc, że przy zastosowaniu „projektów typowych” należy dołączyć karty katalogowe, a przy zastosowaniu „projektów powtarzalnych” należy dołączyć charakterystyczne dane według układu karty katalogowej projektu typowego – wskazywał, iż zatwierdzaniu podlegał nie „dowolny” projekt typowy bądź powtarzalny, ale jedynie taki, który był umieszczony w katalogu i posiadał swoją kartę katalogową.

Wobec takiej sytuacji do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia zbadania, jakie cechy i rangę posiadały ówczesne katalogi.

Przy poszukiwaniu źródeł zasad tworzenia ówczesnych katalogów należy sięgnąć do ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. Prawo budowlane, w której wprowadzono szereg, przytoczonych poniżej, przepisów opisujących cechy i rangę tamtejszych katalogów:

■ art. 8 ust. 1 stanowił, że opracowania typowe mogą obejmować elementy budowlane, kon-

strukcyjne, instalacyjne i wyposażeniowe, zestawy tych elementów, sekcje i segmenty obiektów budowlanych bądź całe obiekty budowlane;

■ art. 8 ust. 2 stanowił, że Przewodniczący Komitetu Budownictwa ustali zasady sporządzania i zatwierdzania projektów opracowań typowych, o których mowa w ust. 1;

■ art. 8 ust. 3 stanowił, że zatwierdzone opracowania typowe są publikowane w formie katalogów opracowań typowych, wydawanych przez zainteresowanych ministrów w porozumieniu z Przewodniczącym Komitetu Budownictwa;

■ art. 11 stanowił, że Komitet Budownictwa wydaje dziennik urzędowy „Dziennik Budownictwa”, w którym m.in. ogłasza się obwieszczenia o wydaniu katalogu zatwierdzonych opracowań typowych.

Chociaż kolejna ustawa – z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane nie zawierała tak szczegółowych omówień projektów typowych, to można przyjąć, że sposób ich opracowywania oraz funkcja, jaką miały pełnić – pozostawały w kolejnych latach praktycznie bez zmian.

Na bazie wszystkich wyżej przytoczonych przepisów, nie trudno stwierdzić, iż ówczesne projekty typowe i powtarzalne stanowić miały wysoce poprawne wzorce, stworzone z myślą o ich powielaniu w celu doskonalenia i usprawnienia procesu inwestycyjnego. Z taką intencją przygotowywane projekty typowe i powtarzalne były odpowiednio weryfikowane oraz zatwierdzane przed umieszczeniem w katalogach.

Tym samym zastosowanie w konkretnej lokalizacji takiego projektu typowego nie wymagało wysokich kwalifikacji zawodowych osób adaptujących takie opracowania na potrzeby miejscowe, tym bardziej że ówczesne Prawo budowlane dopuszczało możliwość urzędowego badania prawidłowości rozwiązań technicznych projektów na etapie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 30 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane stanowił, że właściwy terenowy organ administracji państwowej wydający pozwolenie na budowę może badać prawidłowość rozwiązań technicznych projektów, a w razie potrzeby żądać od inwestora sprawdzenia tych projektów przez rzeczoznawców budowlanych). Natomiast obecnie obowiązująca ustawa Prawo budowlane wyklucza sprawdzanie prawidłowości rozwiązań technicznych projektu, ograniczając działania organu administracji budowlanej do sprawdzenia tylko oko-

liczności tam wskazanych; wg art. 35 przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę (...) właściwy organ sprawdza: zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, a także wymaganiami ochrony środowiska (...), zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi; kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (...) a także zaświadczenia (...); wykonanie – w przypadku obowiązku sprawdzenia projektu (...) także sprawdzenie projektu – przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane i legitymującą się aktualnym na dzień opracowania projektu – lub jego sprawdzenia – zaświadczeniem (...).

Wskazać też należy, że pojęcie „projektu przeznaczanego do wielokrotnego wykorzystania” pojawiło się w rozporządzeniu z 3 lipca 2003 r., mimo że ustawa, na podstawie której wydano to rozporządzenie, nie zawiera i nie definiuje takiego pojęcia. By zatem nie iść w kierunku konieczności stwierdzenia przekroczenia granic ustawowego upoważnienia do wydania tego rozporządzenia, można przyjąć co najwyżej, że „projekt przeznaczony do wielokrotnego wykorzystania” to taki sam projekt architektoniczno-budowlany jak każdy inny, tyle że zamiarem jego autora (lub podmiotu, który taki projekt zamówił) jest wykorzystanie go wielokrotnie. Przepis ten jest swoistą reakcją na zjawisko istnienia na rynku różnej maści „projektów gotowych” i ma na celu usunięcie wątpliwości co do tego, że jest to projekt gotowy jedynie do tego, by stał się elementem projektu budowlanego, jeśli osoba z odpowiednimi uprawnieniami budowlanymi (odpowiednim przygotowaniem zawodowym) uzna za możliwe dokonanie takiego włączenia.

W kontekście powyższych rozważań – oczywiste jest stwierdzenie, że osoby posiadające jedynie ograniczone uprawnienia, o których mowa wyżej – nie mają odpowiednich, potwierdzonych kwalifikacji zawodowych do sporządzania adaptacji współczesnych projektów przeznaczonych do wielokrotnego wykorzystania w zakresie rozwiązań architektonicznych budynków innych niż inwentarskie i gospodarcze. Nadto obecnie wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę w oparciu o aktualnie sporządzone projekty przeznaczone do wielokrotnego wykorzystania (niepublikowane w zatwierdzonych urzędowo katalogach) podpisane przez takie osoby (po dokonaniu tzw. adaptacji) – jest nie tylko naruszeniem prawa, ale stanowić może naruszenie zaufania inwestorów do organów państwa,

o którym mowa w art. 8 kpa (inwestorzy, otrzymując pozwolenie na budowę po przedłożeniu współczesnego, katalogowego projektu, adaptowanego przez osobę o ograniczonych uprawnieniach jw. – mają prawo być przekonani, że obiekt, który będą budować, spełnia wszystkie normy techniczne, w tym przede wszystkim normy bezpieczeństwa, skoro uznano, że adaptację projektu podpisała osoba odpowiednio do tego przygotowana, a urząd projekt taki zatwierdził).

Dlatego też przepis § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego jest zgodny z obowiązującym porządkiem prawnym, ponieważ kwestię możliwości adaptacji współcześnie sporządzanych (poza jakkolwiek kontrolą merytoryczną) projektów przeznaczonych – w zamiarze projektanta lub zamawiającego projekt – do wielokrotnego wykorzystania oddaje w ręce projektanta obiektu budowlanego, a więc w ręce osoby posiadającej odpowiednie uprawnienia do zaprojektowania takiego obiektu. Działanie takie wynika niewątpliwie z troski o jakość dokumentacji projektowej oraz bezpieczeństwo użytkowników obiektów budowlanych.

IV

Podsumowując:

1. poczynając od wejścia w życie ustawy Prawo budowlane z 1994 r., nie istnieje prawne pojęcie „projektów powtarzalnych”,
2. nie jest możliwe uznawanie „projektów przeznaczonych do wielokrotnego wykorzystania” za „projekty powtarzalne” zarówno ze względów formalnoprawnych, jak i merytorycznych,
3. zasada zachowania praw dobrze nabytych nie może abstrahować od zmian stanu prawnego i społeczno-gospodarczego, w jakich te prawa miałyby dalej funkcjonować,
4. ponieważ obecnie nie istnieje możliwość dokonywania „adaptacji projektów powtarzalnych”, dopuszczanie do tego w obrocie prawnym prowadziłoby do obchodzenia obowiązujących przepisów o samodzielnych funkcjach technicznych w budownictwie, faktycznie rozszerzając możliwość pełnienia funkcji projektanta na osoby do tego nieuprawnione.

*Prezes Krajowej Rady Izby Architektów
dr arch. Tomasz Taczewski*

Do wiadomości:

1. KRIA, 2. OIA – wszystkie, 3. ZG SARP