

Robocza opinia w sprawie projektu ustawy  
**o zmianie ustawy - Prawo budowlane**  
(dotyczy projektu Komisji Ustawodawczej Senatu z dnia 13.12.2018 r. - druk nr 1060)

W dniu **19.12.2018 r. Komisja Ustawodawcza Senatu RP** - pismem BPS.DKS.KU.0401.46.2018 zwróciła się do Prezes Krajowej Rady Izby Architektów RA z prośbą o sporządzenie opinii odnoszącej się do rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy o zmianie ustawy - *Prawo budowlane*, przygotowanej przez Komisję Ustawodawczą - i przedłożenie przedmiotowej opinii w terminie do dnia 12.12.2018 r. W dniu **20.12.2018 r.** projekt ww. ustawy przekazany został przez KRIA - m.in. do **Komisji prawa inwestycyjnego**, działającej przy KRIA.

**Według Uzasadnienia** projektu ustawy, celem projektu jest podniesienie do rangi ustawy regulacji ograniczających uprawnienia budowlane poprzez **przeniesienie przepisów** rozdziału 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie *samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie* regulujących zakres uprawnień budowlanych (§ 10-15) do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - *Prawo budowlane*.

Działanie takie podyktowane jest postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2018 r. (sygn. akt K 39/15), który zakwestionował przepisy ww. rozporządzenia, ponieważ art. 16 pkt 3 ustawy Pb nie zawiera wytycznych do treści rozporządzenia w zakresie „ograniczenia zakresu uprawnień budowlanych” oraz jest niezgodny z art. 61 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (ograniczenia winny być ustanawiane tylko w ustawie).

W następstwie orzeczenia TK - od dnia 13 lutego 2019 r. przestanie obowiązywać rozporządzenie w sprawie *samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie*.

**Ponieważ zakwestionowane przez TK ww. rozporządzenie straci moc, nowe przepisy powinny wejść w życie do 13 lutego 2019 r. - tj. za około miesiąc.**

Mając na względzie czas, jaki pozostał do przyjęcia ustawy, uwaga prawodawcy skoncentrowała się na kwestii zaproponowania takiego projektu ustawy, którego publikacja nie będzie prowadziła do szerokiej dyskusji publicznych i pozwoli zachować założony termin. **Analiza tekstu** proponowanej zmiany ustawy *Prawo budowlane* pokazuje, że **dobawany do Pb art. 15a zawiera praktycznie taką samą treść, jaka zawarta jest w paragrafach ww. rozporządzenia (od § 10 do § 15).**

Ponieważ z uwagi na termin konsultacji, nie jest możliwe prowadzenie szerokiej dyskusji o słuszności lub jej braku odnośnie regulacji poszczególnych „uprawnień” stanowiących treść paragrafów przenoszonych do ustawy - **warto zwrócić uwagę przynajmniej na jeden z aspektów, tj. kwestię kryterium kubatury do 1000 m<sup>3</sup>.** Kryterium to pojawia się w art. 15a, w niżej przytoczonych ustępach:

- **3.** *Uprawnienia budowlane w specjalności architektonicznej w ograniczonym zakresie uprawniają do projektowania lub kierowania robotami budowlanymi, w odniesieniu do architektury obiektu o kubaturze do 1000 m<sup>3</sup> w zabudowie zagrodowej lub na terenie zabudowy zagrodowej.*
- **5.** *Uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno-budowlanej w ograniczonym zakresie uprawniają do projektowania konstrukcji obiektu lub kierowania robotami budowlanymi w odniesieniu do konstrukcji obiektu, o kubaturze do 1000 m<sup>3</sup> oraz: (...)*
- **21.** *Uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych w ograniczonym zakresie uprawniają do projektowania lub kierowania robotami budowlanymi przy wykonywaniu instalacji wraz z przyłączami i instalowaniem tych urządzeń dla obiektów budowlanych o kubaturze do 1000 m<sup>3</sup>.*

- **23.** *Uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych w ograniczonym zakresie uprawniają do projektowania obiektu budowlanego lub kierowania robotami budowlanymi przy wykonywaniu instalacji wraz z przyłączami o napięciu do 1 kV w obiektach budowlanych o **kubaturze do 1000 m<sup>3</sup>**.*
- **24.** *Uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności do kierowania robotami budowlanymi w ograniczonym zakresie, dla osób posiadających tytuł zawodowy mistrza, stanowią podstawę do wykonywania czynności wyłącznie w zakresie objętym danym rzemiosłem w odniesieniu do obiektów budowlanych o **kubaturze do 1000 m<sup>3</sup>**.*

**Kryterium kubatury do 1000 m<sup>3</sup> - zastosowano w fundamentalnej kwestii orzekania o możliwości (lub jej braku) projektowania lub kierowania robotami budowlanymi - przez konkretne osoby.**

Z uwagi na konsekwencje, w tym dotyczące bezpieczeństwa, kryterium to winno być precyzyjne i nie budzące wątpliwości interpretacyjnych.

**Ponieważ w polskim systemie prawnym funkcjonują dwa pojęcia: „kubatura brutto” oraz „kubatura netto”, pojęcie „kubatura” stało się nieprecyzyjne, nie pozwalające na jednoznaczny werdykt, odnośnie możliwości projektowania lub kierowania robotami budowlanymi przez konkretną osobę - danego obiektu.**

W związku z powyższym regulacje zawarte w art. 15a winy zostać doprecyzowane.

**Ponieważ zarówno w fazie projektowania, jak i kierowania robotami budowlanymi - kluczową przesłanką, pozwalającą ocenić rozmiary obiektu budowlanego jest kryterium „kubatury brutto”, to takie sformułowanie winno być stosowane w art. 15a, zastępując pojęcie „kubatura”.**

**Wprowadzenie do art. 15a ustawy Pb kryterium „kubatury brutto” generuje potrzebę sprecyzowania tego pojęcia.**

W tym miejscu warto podkreślić, że pojęcie „kubatura brutto” zdefiniowana została w § 3 pkt 24 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, według którego - ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o:

*24) kubaturze brutto budynku - należy przez to rozumieć sumę kubatury brutto wszystkich kondygnacji, stanowiącą iloczyn powierzchni całkowitej, mierzonej po zewnętrznym obrysie przegród zewnętrznych i wysokości kondygnacji brutto, albo między podłogą na stropie lub warstwą wyrównawczą na gruncie a górną powierzchnią podłogi bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu nad najwyższą kondygnacją, przy czym do kubatury brutto budynku:*

*a) wlicza się kubaturę przejść, prześwitów i przejazdów bramowych, poddaszy nieużytkowych oraz przekrytych części zewnętrznych budynku, takich jak: loggie, podcienia, ganki, krużganki, werandy, a także kubaturę balkonów i tarasów, obliczaną do wysokości balustrady,*

*b) nie wlicza się kubatury ław i stóp fundamentowych, kanałów i studzienek instalacyjnych, studzienek przy oknach piwnicznych, zewnętrznych schodów, ramp i pochylni, gzymsów, daszków i osłon oraz kominów i attyk ponad płaszczyznę dachu.*

Równocześnie to samo pojęcie „kubatura brutto” określone zostało w Polskiej Normie PN-ISO 9836:2015-12 *Właściwości użytkowe w budownictwie Określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych*, jednakże w odmienny sposób, niż w ww. rozporządzeniu.

Problem z posługiwaniem się różnymi określeniami tego samego pojęcia „kubatura brutto” wzmocnia fakt, iż według informacji zamieszczonych na stronie internetowej Polskiego Komitetu Normalizacyjnego (<https://wiedza.pkn.pl/web/wiedza-normalizacyjna/jak-powinny-byc-powolywane-normy-w-przepisach->) *„Polskie Normy często postrzegane są jako przepisy prawa, co jest interpretacją błędną. Wciąż pokutuje głęboko zakorzenione przeświadczenie o obowiązkowości stosowania Polskich Norm powołanych w rozporządzeniach. Takie zastrzeżenie wprowadziła ustawa o normalizacji z dnia 3 kwietnia 1993 r. W obecnym stanie prawnym powołanie się na Polską Normę*

w przepisie prawnym nie zmienia jej dobrowolnego statusu. Odniesienie do Polskiej Normy w akcie prawnym niższego rzędu niż ustawa, nie jest wystarczającą przesłanką do stwierdzenia obowiązku jej stosowania. Przesądzą o tym zasady rządzące hierarchią źródeł polskiego prawa.

PKN nie ma kompetencji do uchwalania regulacji prawnej w przedmiotowym zakresie. Takie uprawnienie ma wyłącznie ustawodawca i jeśli wskazuje w akcie prawnym Polskie Normy jako dokumenty odniesienia służące do wykazywania zgodności z przepisami prawa, to jednocześnie jest odpowiedzialny za wskazanie trybu postępowania w przypadku zmiany Polskiej Normy, jak i stosowania okresów przejściowych (bądź ich ustanowienia). Być może prawodawca powinien poddać pod rozagę rozwiązanie w postaci wprowadzenia ulg finansowych dla zainteresowanych, poprzez możliwość zastosowania premii podatkowej od zakupionych legalnie norm powołanych w przepisach prawnych.”

Biorąc pod rozagę powyższą informację przekazaną przez PKN oraz mają na uwadze art. 87 Konstytucji RP, według którego „1. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. 2. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.” - **należałoby wprowadzić zasadę, aby fundamentalne pojęcia stosowane w prawie inwestycyjnym miały klarowne definicje, wprowadzane do aktów prawa powszechnie obowiązujących,** a nie do norm autorstwa PKN, mających charakter dobrowolnych i komercyjnych.

**Powyższa zasada winna dotyczyć także pojęcia „kubatura brutto”.**

**Warto jeszcze raz przypomnieć głoszony przez Konfucjusza pogląd, iż naprawę państwa trzeba zacząć od naprawy pojęć.**

Bożena Nieroda  
10.01.2019 r.