

Helena Kisilowska

Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu

ORCID: 0000-0003-3671-5457

**WSPÓŁDZIAŁANIE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
Z SAMORZĄDAMI ZAWODOWYMI W ZAKRESIE
NADAWANIA UPRAWNIENÍ DO WYKONYWANIA ZAWODU
NA PRZYKŁADZIE ARCHITEKTÓW
I INŻYNIERÓW BUDOWNICTWA**

Wprowadzenie

Zakres ingerencji administracji publicznej, a zatem i prawa administracyjnego w życie obywateli, konieczność ochrony interesu publicznego i słuszych interesów indywidualnych ulega stałemu poszerzeniu w miarę postępu społecznego.

Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu¹, zapewniające określony poziom życia instytucje w połączeniu ze społecznymi oczekiwaniami ich trwałości i bezpieczeństwa wymuszają we współczesnych demokratycznych państwach tworzenie rozbudowanych struktur administracji zabezpieczających realizację licznych nałożonych na nią zadań. Wymaga to również szerokiej współpracy z podmiotami znajdującymi się poza strukturą administracji, dysponującymi wiedzą i kadrami, które mogą realizować wiele zadań publicznych. Jedną z takich form prawnych współdziałania jest zlecanie zadań i funkcji administracji publicznej samorządom zawodowym. Cele tego typu działań mogą być dwojakie: obniżenie kosztów administrowania, a także lepsze, skuteczniejsze zaspakajanie potrzeb, zwłaszcza w tych sferach, gdzie konieczna jest wysokokwalifikowana wiedza specjalistyczna, a także równocześnie szersze spojrzenie społeczne. Skala problemu wymaga spojrzenia na to zagadnienie przez pryzmat konkretnej szerokiej działalności, jaką jest nadawanie uprawnień zawodowych i uznawanie kwalifikacji nabytych w innych państwach, a także uporządkowania terminologii oraz wypracowania właściwych form nadzoru nad realizacją przez podmioty administrujące zleconych im zadań, które ustawowo pozostają zadaniami publicznymi, mimo że zostały przekazane do realizacji podmiotom niebędącym *sensu stricto* organami

¹ Por. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013, s. 128 i n.

administracji publicznej. Należy również zaznaczyć, że zagadnienie zlecenia zadań administracji publicznej może w praktyce przybierać różne formy prawne.

Celem artykułu jest ukazanie specyfiki zlecenia zadań i funkcji administracji publicznej na przykładzie nadawania uprawnień zawodowych przez samorządy zawodowe architektów i inżynierów budownictwa oraz uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych poza granicami Polski. W opracowaniu przyjęto założenie, że skala problemu stwarza konieczność uporządkowania terminologii oraz wypracowania właściwych form działania uprawnionych podmiotów wykonujących funkcje zlecone administracji publicznej, a także nadzoru nad realizacją przez podmioty niepubliczne zadań, które ustawowo są zadaniami publicznymi, a brak ich właściwej realizacji może oznaczać niezaspokojenie istotnych potrzeb obywateli, w tym bezpieczeństwa, ważnych również z punktu widzenia interesu publicznego w sferze architektury i budownictwa.

Zlecenie zadań i funkcji administracji publicznej jest dziś instytucją występującą powszechnie we wszystkich krajach Unii Europejskiej. I choć, jak podkreśla się w literaturze², zakres zlecenia zadań i funkcji, a także status podmiotów je realizujących jest różny, to jednak wszędzie pojawia się problem nadzoru i kontroli oraz właściwej współpracy organów administracji publicznej i jednostek, którym zlecono zadania, zwłaszcza w zakresie spraw, które *de facto* wymagają nadal wspólnego działania i nadzoru.

Zlecenie funkcji i zadań z zakresu administracji publicznej

Ważną funkcję w kształtowaniu demokratycznego społeczeństwa pełni zlecenie funkcji administracji publicznej, tzn. przekazywanie zadań podmiotom nienależącym do systemu organów administracji publicznej wraz z kompetencjami władczymi, a także szersze – przekazywanie zadań, które nadal pozostają zadaniami administracji publicznej, choć realizowane są już całkowicie w formach niewładczych. Przekazanie zadań nie oznacza jednak zazwyczaj całkowitej rezygnacji organów administracji ze współdziałania i nadzoru nad zadaniami realizowanymi przez uprawnione podmioty. Trzeba też uwzględnić, że zadania te często dotyczą tak istotnych społecznie problemów, jak budownictwo, ochrona środowiska, bezpieczeństwo³.

Zlecenie zadań i funkcji z zakresu administracji publicznej jest zjawiskiem, które stanowiło przedmiot wielu badań naukowych⁴. Problematyka ta ma charakter dynamiczny, co utrudnia formułowanie twierdzeń i wniosków w tym zakre-

² Por. *ibidem*, s. 69.

³ Szerzej na ten temat: H. Kisilowska, J. Góralski, *Outsourcing in public administration* [w:] *Administrative Law and Science in the European Context*, red. J. Sługocki, Szczecin–Berlin 2015, s. 50–63.

⁴ Por. R. Wahl, *Herausforderungen und Antworten: Das Öffentliche Recht der letzten fünf Jahrzehnte*, Berlin 2006, s. 76 i n.

sie. Szczególnej uwagi wymagają aspekty zlecania oraz wykonywania funkcji i zadań z zakresu administracji publicznej przez takie podmioty, jak samorządy zawodowe lub organizacje pozarządowe. Generalnie trzeba tu uwzględnić, że jest to w Polsce jeszcze zjawisko stosunkowo nowe, a problematyka ta obejmuje zakres wciąż dość wąski, choć ulegający stałemu poszerzaniu⁵.

Wykonywanie władzy publicznej, w tym w szczególności administracji publicznej, leży przede wszystkim w kompetencjach państwa, czyli *de facto* powołanych w tym celu organów administracji publicznej. Pojęcie organu administracji publicznej było w przeszłości przedmiotem badań wielu przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego. Należy wymienić w tym miejscu przede wszystkim dorobek M. Jaroszyńskiego, M. Zimmermanna, J. Bocia. Definicje ewoluowały na przestrzeni lat. Z czasem przyjęto w doktrynie prawa administracyjnego względnie jednolitą koncepcję organu administracyjnego. Zgodnie z nią organem administracji publicznej przyjęto nazywać osobę lub grupę osób znajdującą się w strukturze organizacyjnej państwa, powołaną w celu realizacji norm prawa administracyjnego w granicach przyznanych jej kompetencji⁶. Administracja publiczna, zarówno w sferze wewnętrznej, jak i zewnętrznej, jest wykonywana przez podmioty stanowiące spójny element aparatu administracji publicznej. Zasada ta nie ma jednak charakteru absolutnego, w ograniczonym zakresie bowiem administracja publiczna może być wykonywana również przez podmioty spoza tego aparatu, w szczególności samorządy zawodowe, organizacje pozarządowe oraz zakłady administracyjne. Takie podmioty w niektórych przypadkach wykonują tzw. funkcje zlecone z zakresu administracji publicznej, w szerszym zaś stopniu realizują tzw. zadania administracji publicznej⁷.

Zjawisko zlecania zadań i funkcji jest w doktrynie uznawane za formę decentralizacji administracji publicznej. Rozumie się przez to przekazywanie kompetencji lub obowiązków na zewnątrz aparatu administracji publicznej. Termin *zlecenie* należy tu traktować szeroko, obejmuje ono wszelkie formy przekazywania zadań. J. Niczyporuk wskazuje, iż zlecenie zadań i funkcji zakresu administracji publicznej musi być podyktowane szeroko rozumianym interesem publicznym. Postulat ten jest adresowym z jednej strony do ustawodawcy normującego zlecenie, z drugiej zaś do organu dokonującego zlecenia (o ile nie następuje to wprost w ustawie). Postulat ten ostatecznie jest też adresowany do podmiotu wykonującego tak zlecone zadania i funkcje z zakresu administracji publicznej.

Należy też w dalszej kolejności dokonać rozróżnienia między funkcjami oraz zadaniami w kontekście ich zlecenia na zewnątrz aparatu administracyjnego. Ze zlecaniem funkcji administracji publicznej mamy do czynienia w sytuacji, gdy podmiotowi niebędącemu częścią aparatu państwa przepisy przyznają kompeten-

⁵ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 181.

⁶ *Ibidem*, s. 133.

⁷ *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2007, s. 116.

cje do stosowania rozstrzygnięć jednostronnych w formach takich, jak czynią to organy administracji publicznej. Zlecanie funkcji z zakresu administracji publicznej będzie zatem zjawiskiem polegającym na przekazywaniu pewnych funkcji administracji stowarzyszeniom czy samorządom zawodowym przy dopuszczaniu stosowania w tych wypadkach środków działania władczego. J. Zimmermann wskazuje, że zlecenie funkcji oznacza upoważnienie organu niepaństwowego do stosowania prawa administracyjnego za pomocą jednostronnych rozstrzygnięć, a zatem do działania takiego samego jak działanie organów administracji publicznej⁸. Gwarantuje to tego typu rozstrzygnięciom poparcie w drodze możliwości użycia przymusu państwowego. Nie musi to polegać na uprawnieniu do bezpośredniego prowadzenia przez te podmioty egzekucji administracyjnej. Jednostka wykonująca funkcje zlecone stwarza tytuł prawny, na podstawie którego organ administracji publicznej może zastosować środki przymusu państwowego⁹. W wyniku zlecenia funkcji podmiot nie staje się organem administracji publicznej. Jak podkreśla M. Wierzbowski, dany podmiot nadal zachowuje swój charakter prawny, a tylko w zakresie zlecenia działa jako organ publiczny¹⁰.

Zlecanie funkcji niesie ze sobą nie tylko wykonanie określonego zadania publicznego w zastępstwie organu administracji publicznej, ale determinuje również formę tego działania, która stanowi działania władcze. Przykładowo ustawodawca zawarł w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów i inżynierów budownictwa¹¹ szereg przypadków zlecenia funkcji i zadań. Podmiotami realizującymi te kompetencje i zadania są kolegialne organy zarówno okręgowych, jak i krajowych izb, a w szczególności Krajowe Zjazdy Izby, Krajowe Rady Izb, Krajowe Komisje Kwalifikacyjne oraz Krajowe Sądy Dyscyplinarne.

Termin *zadania publiczne* ma swoje korzenie pojęciowe w Konstytucji RP. Pojawia się on m.in. w art. 15 ust. 2¹², art. 16 ust. 2¹³, art. 163¹⁴ oraz 166 ust. 1 i 2, a w ścisłym związku z nim pozostaje także pojęcie *zadania władzy publicznej*¹⁵. W doktrynie pojawiają się różne definicje tego zagadnienia. H. Izdebski na potrzeby interpretacji przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie określa zadania publiczne jako zadania, które zgodnie z zasadą pomoc-

⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 121–122.

⁹ Podobne przypadki wskazuje E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2009, s. 262, a także H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane*, Warszawa 2012, s. 91–93.

¹⁰ *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2007, s. 117.

¹¹ Dz.U. 2019, poz. 1117.

¹² „Zasadniczy podział terytorialny państwa (...) zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa”.

¹³ „Samorząd terytorialny (...) przysługująca mu w ramach ustawy istotna część zadań publicznych”.

¹⁴ „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone (...) dla organów innych władz publicznych”.

¹⁵ Art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

niczości oraz zasadą legalizmu zostały ustawowo określone jako zadania władzy publicznej lub tworzonych przez nią jednostek organizacyjnych¹⁶. E. Ura wskazuje, że pojęcie zadania publicznego związane jest z celami publicznymi realizowanymi przez administrację. Zakres zadań publicznych zależy od zmieniających się warunków ustrojowych, społecznych, prawnych, gospodarczych i politycznych¹⁷. M. Stahl podkreśla, że zadania publiczne służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społecznych i indywidualnych potrzeb człowieka. Uwzględniając powyższe, należy zauważyć, iż doktryna szeroko odnosi zadania publiczne do funkcji świadczącej administracji publicznej. W tym zakresie są one również najczęściej zlecane poza struktury administracji publicznej. Praktyka jednak traktuje zadania publiczne znacznie szerzej, a nawet warto podkreślić, że pojęcie to ulega stałemu poszerzeniu. Zadanie powinno zostać uznane za zadanie publiczne, jeżeli państwo lub samorząd terytorialny ponoszą w świetle prawa odpowiedzialność za jego realizację¹⁸.

W przypadku przekazania zadań publicznych do realizacji podmiotom niepublicznym państwo zachowuje uprawnienia:

- nadzorcze,
- kontrolne,
- reglamentacyjne (zezwolenia, koncesje, rejestracja itp.).

Często przekazane zadanie czy funkcja to element szerszego procesu, który wymaga stałego współdziałania i pomocy organów administracji podmiotom realizującymi zadanie. Państwo ponosi odpowiedzialność za to, jak te zadania są wykonywane. Charakter prawny zadań nie ulega zmianie. Są one nadal zadaniami publicznymi, ale wykonywanymi w podstawowej części przez inne podmioty – niepubliczne.

Uprawnienia samorządów zawodowych architektów i inżynierów budownictwa

Administracyjnoprawna regulacja procesu budowlanego ma na celu przede wszystkim zwiększenie poziomu bezpieczeństwa na poszczególnych etapach tego procesu. Ponieważ przebieg procesu budowlanego jest związany z jakością wykonywanych przez człowieka czynności o charakterze technicznym, wymagających specjalistycznej wiedzy i umiejętności, istotnym elementem tej regulacji jest określenie:

¹⁶ H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003, komentarz do art. 4, www.ngo.org/labeo (17.09.2021).

¹⁷ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 74.

¹⁸ Zob. M. Stahl [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. VI, red. R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 35; D. Sypniewski, *Nadzór nad procesem budowlanym*, Warszawa 2011, s. 340.

- czynności wymagających wprowadzenia ograniczeń podmiotowych,
- kryteriów, które powinny być spełnione przez osoby wykonujące te czynności,
- procedur pozwalających uzyskać i odebrać uprawnienia do ich wykonywania,
- zasad i standardów, które powinny być zachowane przy ich wykonywaniu.

Rozwiązując wskazane problemy, ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie instytucji samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie obejmujących czynności, których wykonywanie wymaga uzyskania specjalnego zezwolenia określanego jako uprawnienia budowlane, stanowiącego potwierdzenie posiadania niezbędnych kwalifikacji zawodowych. Elementem tej regulacji jest również powołanie samorządu zawodowego architektów i inżynierów budownictwa zrzeszającego wszystkie osoby posiadające uprawnienia budowlane oraz przyznanie mu prawa do decydowania o przyznaniu i odebraniu uprawnień budowlanych, określania zasad etyki zawodowej i standardów wykonywania zawodu, a także do prowadzenia postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej i dyscyplinarnej. Dodatkowym elementem jest nałożenie na osoby posiadające uprawnienia budowlane obowiązku ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej¹⁹. Geneza uprawnień budowlanych sięga okresu postępującej industrializacji i konieczności zadbania przez państwo o bezpieczeństwo procesów inwestycyjno-budowlanych, czego gwarancją miało być dopuszczenie do wykonywania istotnych funkcji w tym procesie osób, których zasób wiedzy i doświadczenie zdobyte w toku praktycznego wykonywania zawodu architekta czy specjalisty w zakresie budownictwa dają gwarancję prawidłowości oceny występujących w tym procesie zagadnień oraz podejmowanych na podstawie tych ocen decyzji²⁰. Pierwsze rozwiązania polegające na wprowadzeniu uprawnień do wykonywania zawodów związanych z procesem budowlanym pojawiły się pod koniec XIX w. w Stanach Zjednoczonych²¹. Ich istotą był mechanizm polegający na tym, że osoba chcąca wykonywać zawód architekta czy inżyniera budownictwa musiała uzyskać licencję (zezwolenie), co było możliwe wyłącznie po spełnieniu określonych w ustawie kryteriów. Wraz z rozwojem budownictwa i nauk technicznych liczba zawodów oraz ich specjalizacji wzrastała, a kryteria dostępu do zawodów ulegały zaostrzeniu, jednak podstawowe elementy systemu licencji zawodowych pozostały bez zmian.

Ograniczenia w zakresie wykonywania czynności w procesie budowlanym zostały wprowadzone do polskiego systemu prawa przez rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli²². Akt ten przewidywał, że osoby sporządzające projekty architektoniczne oraz kierujące robotami budowlanymi musiały uzyskać odpowiednie uprawnienia, co

¹⁹ Szerzej na ten temat: H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane*, s. 83 i n.

²⁰ Zob. E. Kulesza, J. Słoniński, *Prawo budowlane*, Warszawa 1978, s. 114.

²¹ Zob. D. Sypniewski, *Nadzór nad procesem...*, s. 223.

²² Dz.U.R.P. nr 23, poz. 202. Tytuł aktu zgodny z wersją oryginalną.

obejmowało spełnienie wymagań w zakresie wykształcenia i doświadczenia zawodowego, a także egzamin z przepisów prawa budowlanego i przepisów prawa administracyjnego związanych z wykonywaniem zawodu. Wprowadzenie takich przepisów było związane z przekonaniem, że wykonywanie takich czynności wymaga „szczególnego zaufania, jako że mogą narazić na szwank bezpieczeństwo publiczne oraz życie i zdrowie mieszkańców wznoszonych budynków”²³.

Przedwojenne rozwiązania zostały zmienione art. 17 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. – Prawo budowlane²⁴, który wprowadził pojęcie osób wykonujących funkcje techniczne w budownictwie, do których zaliczono: projektanta, kierownika budowy, kierownika robót, majstra budowlanego oraz inspektora nadzoru inwestorskiego. Osoby te musiały posiadać odpowiednie kwalifikacje fachowe, co rozumiano jako konieczność posiadania wykształcenia technicznego oraz udokumentowanej praktyki zawodowej. Potwierdzenie posiadania kwalifikacji odbywało się w drodze wydania przez wojewódzkie organy państwowego nadzoru budowlanego decyzji (uprawnienia budowlane). Uprawnienia budowlane były wydawane jako uprawnienia do projektowania, do kierowania robotami budowlanymi lub do projektowania i kierowania. Zakres uprawnień oraz ich specjalność techniczno-budowlana były ustalane w zależności od rodzaju wykształcenia technicznego posiadanego przez ubiegającego się o uprawnienia i zakresu odbytej przez niego praktyki zawodowej. Istota mechanizmu pozostała jednak niezmienną: osoba chcąc wykonywać funkcje techniczne w budownictwie musiała spełniać kryteria wykształcenia i doświadczenia praktycznego, a także zdać egzamin ustny z przepisów regulujących proces inwestycyjno-budowlany.

Z ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane²⁵ usunięto pojęcie samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie rozumianej jako „wykonywanie działalności zawodowej w budownictwie, związanej z koniecznością fachowej oceny zjawisk technicznych w tej działalności lub samodzielnego rozwiązywania zagadnień urbanistycznych, architektonicznych i innych technicznych oraz techniczno-organizacyjnych”. Warunkiem wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie było posiadanie odpowiedniego wykształcenia technicznego oraz praktyki zawodowej w odpowiednim zakresie, jednak zniesiono obowiązek zdania egzaminu. Uprawnienia do oceny i stwierdzenia posiadania przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie zostały przekazane organom administracji państwowej stopnia wojewódzkiego. Tryb i zasady orzekania o przygotowaniu zawodowym nie były jednak uregulowane kompleksowo²⁶. Prawo budowlane w 1994 r.

²³ Zob. W. Brzeziński, *Prawo budowlane i odbudowa osiedli*, Warszawa 1949, s. 76.

²⁴ Dz.U. 1961, nr 7, poz. 46.

²⁵ Dz.U. 1974, nr 38, poz. 229 ze zm.

²⁶ Zob. Z. Dzierżewicz, J. Smarż, *Uprawnienia budowlane w latach 1928–2011 wynikające z Prawa budowlanego i przepisów wykonawczych*, Warszawa 2009.

ponownie nałożyło na osoby chcące wykonywać samodzielne funkcje techniczne w budownictwie obowiązek zdania egzaminu, a także wprowadziło delegację do wydania rozporządzenia szczegółowo regulującego kwestie techniczne związane z procesem nadawania uprawnień. Zgodnie z ustawą wykonywanie samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie oznacza prowadzenie działalności, która wymaga dokonywania fachowych ocen zjawisk technicznych, a także samodzielnego rozwiązywania zagadnień architektonicznych i technicznych oraz techniczno-organizacyjnych.

Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane²⁷ samodzielne funkcje techniczne w budownictwie mogą wykonywać wyłącznie osoby posiadające odpowiednie wykształcenie techniczne i praktykę zawodową, stwierdzone decyzją zwaną uprawnieniami budowlanymi, wydaną przez organ samorządu zawodowego. Właściwa izba samorządu zawodowego prowadzi postępowanie kwalifikacyjne na wniosek osoby ubiegającej się o uprawnienia budowlane. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego – centralny organ administracji publicznej – prowadzi w formie elektronicznej centralne rejestry osób posiadających uprawnienia budowlane oraz osób ukaranych z tytułu odpowiedzialności zawodowej przez uprawnione organy samorządów zawodowych, co wymaga stałej współpracy i aktualnej informacji ze strony samorządów zawodowych.

Ustawowa regulacja uprawnień do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie w ostatnich latach uległa ważnej zmianie systemowej. Nowelą z dnia 22 lutego 2019 r., która weszła w życie 30 kwietnia 2019 r., został dodany w Prawie budowlanym art. 15a, w którym zawarto bardzo szczegółowy zakres uprawnień budowlanych. Nowelizacja była konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2018 r. (sygn. K 39/15), który zobowiązał ustawodawcę do podniesienia do rangi ustawy regulacji ograniczających wolność działalności gospodarczej poprzez instytucję uprawnień budowlanych. Wcześniej zagadnienia te regulowało rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie²⁸. W przytoczonym wyroku Trybunał zawarł uzasadnienie, które dotyczy nie tylko tej konkretnej sprawy, ale szerzej pokazuje, jaka powinna być granica regulacji aktami prawnymi niższego rzędu praw i wolności obywateli w zakresie uprawnień zawodowych.

22 lutego 2019 r. została uchwalona ustawa o zmianie ustawy – Prawo budowlane, która wprowadziła do ustawy art. 15a. 29 kwietnia 2019 r. zostało wydane rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju w sprawie przygotowania zawodowego do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budow-

²⁷ Dz.U. 2020, poz. 1333 ze zm.

²⁸ Dz.U. 2014, poz. 1278 uchylone ustawą z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane (Dz.U. 2019, poz. 695).

nictwie²⁹, które normuje kwestie techniczne, szczegółowe, uzupełniając ustawową regulację. Akty te stanowią podstawę prawną nadawania uprawnień budowlanych przez uprawnione samorządy zawodowe.

Zmiany podstaw prawnych działania samorządów zawodowych zarówno architektów, jak i inżynierów budownictwa dotyczyły w ostatnich latach również orzekania w sprawie nadawania tytułu rzeczoznawcy budowlanego. Rzeczoznawstwo budowlane przez wiele lat było traktowane jako szczególny rodzaj samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie. Rola rzeczoznawców budowlanych polega przede wszystkim na występowaniu w postępowaniach administracyjnych i sądowniczych w charakterze biegłych, a także sporządzaniu opinii i ekspertyz w przypadku szczególnie skomplikowanych zagadnień. Tytuł rzeczoznawcy budowlanego jest nadawany na wniosek zainteresowanego przez właściwy organ samorządu zawodowego, który wydaje decyzję określającą zakres rzeczoznawstwa.

O nadaniu tytułu rzeczoznawcy budowlanego Krajowa Komisja Kwalifikacyjna samorządu zawodowego orzeka w formie decyzji, określając zakres, w którym funkcja rzeczoznawcy budowlanego może być wykonywana. Zakres ten ustalony jest każdorazowo dla konkretnego rzeczoznawcy na podstawie posiadanych przez niego uprawnień budowlanych i udokumentowanej praktyki w zakresie objętym rzeczoznawstwem, a także dokumentów świadczących o posiadaniu przez osobę wnioskującą o tytuł rzeczoznawcy szczególnie wiedzy i doświadczenia w określonej dziedzinie związanej z wykonawstwem lub projektowaniem albo w obu tych dziedzinach łącznie.

Szczególne uprawnienia samorządów zawodowych wiążą się z uznawaniem kwalifikacji osób, które je nabyły poza granicami Rzeczypospolitej. Prawo budowlane w art. 12a przewiduje, że „samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, określone w art. 12 ust. 1 mogą również wykonywać osoby, których odpowiednie kwalifikacje zawodowe zostały uznane na zasadach określonych w przepisach odrębnych”. Przepis ten w aktualnym brzmieniu został wprowadzony ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów i ustawy – Prawo budowlane³⁰. Ustawą tą dokonano implementacji dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych³¹. Przepisy odrębne, do których odsyła ustawa, zostały uregulowane w Polsce zgodnie z wymogami prawa Unii Europejskiej. Od 18 stycznia 2016 r. obowiązuje ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Obowiązujący w Unii system europejski w tym zakresie został uregulowany w dwóch dyrektywach Parlamentu Europejskiego i Rady.

²⁹ Dz.U. 2019, poz. 831.

³⁰ Dz.U. 2008, nr 210, poz. 1321.

³¹ Dz. Urz. UE L 255 z 30 września 2005 r., s. 22, ze zm.

Pierwsza dyrektywa z dnia 7 września 2005 r., uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności art. 40, art. 47 ust. 1 i 2 oraz art. 55, określiła ogólne zasady uznawania kwalifikacji zawodowych, zaznaczając, że jednym z celów Wspólnoty jest zniesienie przeszkód w swobodzie przepływu osób i usług pomiędzy państwami członkowskimi³².

Rozwój stosunków społecznych i gospodarczych oraz poszerzenie o nowe państwa Unii Europejskiej spowodowały konieczność unowocześnienia regulacji wspólnotowych dotyczących uznawania kwalifikacji zawodowych. Skutkiem tego było przyjęcie 20 listopada 2013 r. kolejnej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady³³.

Cele regulacji Unii Europejskiej w zakresie uznawania kwalifikacji zawodowych, a przede wszystkim uznawania dyplomów potwierdzających określony poziom i zakres kwalifikacji, są postrzegane głównie przez pryzmat korzyści ekonomicznych. Jako podstawę prawną przyjęto art. 26 i 53 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³⁴, które stanowią, że rynek wewnętrzny państw Unii Europejskiej zapewnia swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, a w celu ułatwienia podejmowania i wykonywania działalności Parlament Europejski i Rada uchwalają dyrektywy zmierzające do wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji.

Aktualnie obowiązująca dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/55/UE zmieniła dyrektywę 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, tworząc nowe ramy prawne oraz udoskonalając dotychczasowe systemy uznawania kwalifikacji, szczególnie w zawodach regulowanych.

Wdrożenie unijnych przepisów dotyczących systemu uznawania kwalifikacji zawodowych zapewniła w Polsce ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej³⁵. Istotnie zwiększyła ona możliwość mobilności wykwalifikowanych pracowników oraz świadczenia przez nich usług, zwłaszcza w zawodach regulowanych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Uproszczeniu uległy też procedury administracyjne w zakresie uznawania kwalifikacji zawodowych i wprowadzono nowe rozwiązania ułatwiające uznawanie kwalifikacji w zawodach, w których nie obowiązuje harmonizacja kształcenia w Unii Europejskiej.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie uznania kwalifikacji uprawniony organ samorządu zawodowego architektów lub inżynierów budownictwa uznaje lub odmawia w formie decyzji administracyjnej uznania kwalifikacji zawodowych.

³² Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, DU UE L 255/22.

³³ Dyrektywa 2013/55/UE zmieniająca dyrektywę 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, DU UE L 354/132.

³⁴ oide.sejm.gov.pl (17.09.2021).

³⁵ Dz.U. 2020, poz. 220 ze zm.

Obok uznawalności kwalifikacji zawodowych istotnym problemem jest też posługiwanie się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oryginalnym tytułem określającym wykształcenie i kwalifikacje zawodowe uzyskane poza granicami Polski, zwłaszcza w przypadkach, kiedy może to być mylone z tytułami używanymi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a dla uzyskania takiego tytułu wymagane jest spełnienie dodatkowych kryteriów. Generalnie ustawodawca przyjął, że obywatel państwa członkowskiego posiadający kwalifikacje zawodowe architekta lub inżyniera budownictwa ma prawo posługiwania się na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oryginalnym tytułem określającym wykształcenie, uzyskanym w państwie członkowskim, lub jego skrótem w języku tego państwa. Ustawodawca polski zastrzegł jednak, że właściwa Krajowa Rada Izby samorządu zawodowego może wymagać, aby do tytułu określającego wykształcenie architekta lub inżyniera budownictwa była dołączona informacja dotycząca nazwy i siedziby instytucji albo komisji egzaminacyjnej, która ten tytuł nadała. Ponadto w przypadku, jeśli używany tytuł określający wykształcenie lub jego skrót mogą być mylone z tytułem używanym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, dla którego uzyskania jest wymagane dodatkowe szkolenie lub kształcenie, a osoba zamierzająca takiego tytułu używać takiego szkolenia lub kształcenia nie posiada, właściwe Krajowe Rady Izb zostały wyposażone w kompetencje do określenia formy tytułu, jakim może posługiwać się taka osoba.

Podsumowanie

Przyczyny, dla których organy administracji publicznej decydują się na włączenie innych jednostek do realizacji zadań publicznych w formie zlecania zadań i funkcji, są analogiczne jak w przypadku outsourcingu w przedsiębiorstwach. Najważniejsze z nich to redukcja kosztów, możliwość koncentracji na kluczowej działalności, uwolnienie zasobów do nowych zadań i podniesienie jakości oferowanych usług³⁶. Dzięki zleceniu możliwe jest również szersze, bardziej kompetentne spojrzenie na zagadnienie umożliwiające lepsze, wielopłaszczyznowe rozwiązywanie problemów.

Dzięki przekazaniu zadań istnieje możliwość skupienia się organów administracji publicznej na ich zasadniczej działalności bez rozpraszania się nad aspektami wymagającymi często wąskiej wiedzy specjalistycznej, jak np. nadawanie uprawnień zawodowych czy uznawanie kwalifikacji. Z kolei w swojej działalności administracyjnej organy administracji publicznej mogą wykorzystywać efekty zadań zleconych, np. mając gwarancje kompetencji osób uczestniczących w procesie inwestycyjnym.

Dzięki zleceniu zadań i funkcji organy administracji publicznych mogą zmniejszyć poziom zatrudnienia, zapewniając jednocześnie wysokokwalifikowanych

³⁶ M. Trocki, *Outsourcing*, Warszawa 2010, s. 17 i n.

pracowników do zadań podstawowych, zmniejszyć również nakłady inwestycyjne na utrzymanie bazy technicznej i organizacyjnej oraz zapewnić najwyższą jakość usług i działalności.

Opierając się na doświadczeniach outsourcingu w działalności przedsiębiorstw, trzeba jednak pamiętać, że zlecanie zadań i funkcji nie może powodować nadmiernego delegowania odpowiedzialności za prawidłową realizację zadań. Można delegować zadania, ale nie można delegować odpowiedzialności. Bardzo ważne jest też, aby wybór podmiotu, któremu zlecane są zadania, następował w oparciu o kryteria rzeczywiście merytoryczne, tak jak w przypadku samorządów zawodowych architektów i inżynierów budownictwa.

Zlecanie zadań i funkcji pozostających jednak nadal w sferze współdziałania i nadzoru publicznego jest w dzisiejszych czasach ważnym kierunkiem rozwoju administracji publicznej i prawa administracyjnego. Może być również drogą do dalszego etapu i pełnej prywatyzacji funkcji administracji publicznej i zadań publicznych polegającej na całkowitej utracie charakteru zadania publicznego i przeniesieniu go do sfery zadań prywatnych pozostających pod nadzorem sądowym lub ogólnym administracyjnym.

Bibliografia

- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
- Brzeziński W., *Prawo budowlane i odbudowa osiedli*, Warszawa 1949.
- Dzierżewicz Z., Smarż J., *Uprawnienia budowlane w latach 1928–2011 wynikające z Prawa budowlanego i przepisów wykonawczych*, Warszawa 2009.
- Fundowicz S., *Koncepcje administracji publicznej i prawa administracyjnego w polskiej nauce prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.
- Izdebski H., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Kisilowska H., Góralski J., *Outsourcing in public administration* [w:] *Administrative Law and Science in the European Context*, red. J. Ślugoński, Szczecin–Berlin 2015.
- Kisilowska H., Sypniewski D., *Prawo budowlane*, Warszawa 2012.
- Kulesza E., Słoniński J., *Prawo budowlane*, Warszawa 1978.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Toruń 2009.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2007.
- Sypniewski D., *Nadzór nad procesem budowlanym*, Warszawa 2011.
- System Prawa Administracyjnego, podmioty administrujące*, t. VI, red. R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Trocki M., *Outsourcing*, Warszawa 2010.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
- Wahl R., *Herausforderungen und Antworten: Das Öffentliche Recht der letzten fünf Jahrzehnte*, Berlin 2006.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.

Streszczenie

Artykuł prezentuje ramy prawne współpracy organów administracji publicznej z samorządami zawodowymi architektów i inżynierów budownictwa w związku ze zlecaniem zadań i funkcji administracji w zakresie nadawania uprawnień zawodowych i uznawania kwalifikacji. Jako tezę badawczą przyjęto, że skala problemu stwarza konieczność uporządkowania terminologii oraz wypracowania właściwych form działania uprawnionych podmiotów, a także nadzoru nad realizacją zleconych zadań przy przyjęciu założenia, że delegowanie zadań nie oznacza delegowania odpowiedzialności. Dzięki przekazaniu zadań istnieje możliwość skupienia się administracji publicznej na jej zasadniczej działalności bez rozpraszania się nad aspektami wymagającymi wąskiej wiedzy specjalistycznej. Może też wykorzystywać efekty zadań zleconych, mając gwarancje kompetencji osób, którym nadano uprawnienia lub uznano kwalifikacje zawodowe.

Słowa kluczowe: współdziałanie administracji, samorzady zawodowe, zlecanie zadań

COOPERATION BETWEEN PUBLIC ADMINISTRATION AND PROFESSIONAL SELF-GOVERNMENTS IN GRANTING LICENSES TO PRACTICE PROFESSION: CASE STUDY OF ARCHITECTS AND CIVIL ENGINEERS

Summary

The article presents the legal framework for cooperation between public administration and professional self-governments of architects and civil engineers on granting professional qualifications and recognition of qualifications. The article's thesis is that the scale of existing problems requires the alignment on terminology and development of right forms of collaboration between the two parties. Moreover, it requires the supervision over the implementation of the delegated tasks; it is assumed that the delegation of tasks does not imply the delegation of accountability. By delegating tasks public administrations can focus on their core missions without being distracted by the tasks requiring narrow expertise. They can also leverage the competences of licensed professionals and professionals with recognized qualifications.

Keywords: collaboration of public administration, professional self-government, delegation