

Autoreferat

I. Imię i Nazwisko

Joanna Smarż

II. Posiadane dyplomy, stopnie naukowe i przebieg rozwoju naukowego i zawodowego

Studia wyższe magisterskie na kierunku prawo ukończyłam 28 maja 1999 r., na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim. Dyplom z wynikiem bardzo dobrym z wyróżnieniem uzyskałam na Wydziale Prawa Kanonicznego i Świeckiego. Pracę Magisterską przygotowałam pod kierownictwem naukowym prof. dr hab. Wojciecha Łączkowskiego pt.: *Postępowanie rejestrowe w prawie polskim*.

Bezpośrednio po studiach podjęłam pracę w organie administracji państwowej tj. w **Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Puławach** na stanowisku referenta prawnego. Pracując we wskazanym organie, zajmowałam się stosowaniem i interpretacją przepisów ustawy - Prawo budowlane, przede wszystkim poprzez prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie realizacji obiektów budowlanych bez pozwolenia na budowę lub niezgodnie z warunkami udzielonego pozwolenia.

W 2002 r. rozpoczęłam pracę w **Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego (GUNB)** w Warszawie w Departamencie Prawnym na stanowisku starszego specjalisty, gdzie dokonywałam interpretacji przepisów prawa budowlanego oraz uprawnień budowlanych. W tym czasie, z ramienia GUNB, byłam opiniodawcą książki o uprawnieniach budowlanych autorstwa Z. Dzierżewicza i R. Mokrosza, *Uprawnienia budowlane wynikające z Prawa budowlanego i przepisów wykonawczych w latach 1928-2003*, Warszawa 2004. Jednocześnie rozpoczęłam **współpracę naukową z Wydawnictwem Wolters Kluwer**, dla którego przygotowałam 10 artykułów prawnych (analiz prawnych) na temat przepisów prawnych w zakresie procedury uzyskiwania uprawnień budowlanych, 7 analiz na temat samorządów

zawodowych oraz odpowiedzialności zawodowej i dyscyplinarnej członków samorządów zawodowych, a także analizę na temat polubownego rozstrzygania sporów w budownictwie i postępowania w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych.

Bliższe poznanie tematyki prawa budowlanego, zarówno w aspekcie teoretycznym, jak i praktycznym, skłoniło mnie do szczegółowego zajęcia się tą dziedziną prawa administracyjnego, co zaowocowało przygotowaniem i obroną **rozprawy doktorskiej pt. *Problematyka legalności budowy w polskim prawie budowlanym***. Przewód doktorski został przeprowadzony na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji pod kierunkiem prof. dr hab. Wojciecha Łączkowskiego, a zakończył się w dniu 21 grudnia 2004 r. **uzyskaniem tytułu doktora nauk prawnych w zakresie prawa**. Recenzentami mojej pracy doktorskiej byli:

- Prof. dr hab. Zygmunt Niewiadomski (SGH Warszawa)
- Prof. dr hab. Stanisław Wrzosek (KUL).

W lipcu 2004 r., w związku z powstaniem izb samorządu zawodowego oraz przejęciem przez te izby zadań z zakresu nadawania uprawnień budowlanych i wyjaśniania treści przepisów prawnych oraz decyzji o nadaniu takich uprawnień, rozpoczęłam pracę w **Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa**, gdzie pracuję do chwili obecnej.

Jako główny specjalista w tym organie, zajmuję się wyjaśnianiem przepisów prawnych, przygotowywaniem i opiniowaniem projektów aktów prawnych z zakresu szeroko pojętego budownictwa, wyjaśnianiem zakresu decyzji o nadaniu uprawnień budowlanych wydawanych od 1928 r. do chwili obecnej oraz rozpatrywaniem odwołań od orzeczeń izb okręgowych w zakresie dopuszczania do świadczenia usług transgranicznych.

Moje zainteresowanie prawem budowlanym zaowocowało też nawiązaniem w 2012 r. współpracy z **Politechniką Warszawską – Wydziałem Administracji i Nauk Społecznych kierowanym przez Panią prof. Helenę Kisilowską**, gdzie prowadzę wykłady z zakresu prawa budowlanego oraz prawa gospodarczego publicznego.

Aby poszerzać swoją wiedzę, dodatkowo nawiązałam współpracę z **kancelarią prawną**, w której rozpatruję odwołania od decyzji administracyjnych, przygotowuję skargi do sądów administracyjnych, kasacje oraz inne dokumenty, jakie wymagane są w związku ze sprawami prowadzonymi przez kancelarię.

Jednocześnie cały czas **pracuję naukowo pisząc artykuły naukowe i popularyzatorskie, uczestnicząc w konferencjach naukowych oraz w comiesięcznych spotkaniach naukowych organizowanych na Politechnice Warszawskiej i Katolickim Uniwersytecie Lubelskim**.

III. Wskazanie osiągnięcia naukowego wynikającego z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595 z późn. zm.).

W ramach mojego dorobku naukowego chciałabym wskazać przede wszystkim na autorską rozprawę habilitacyjną pt. *Samorząd zawodowy inżynierów budownictwa jako samorząd zawodu zaufania publicznego*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, która w mojej ocenie spełnia kryteria określone w art.16 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595 z późn. zm.). **Recenzentami mojej pracy byli:**

- prof. dr hab. Marek Chmaj (UWM)
- prof. dr hab. Stanisław Wrzosek (KUL).

W prezentowanej monografii dokonałam syntetycznego, wnikliwego ujęcia zagadnienia samorządności zawodowej zawodów zaufania publicznego w Polsce, na tle innych samorządów, w tym samorządu terytorialnego i gospodarczego. W nowatorski sposób ukazałam rozwój samorządów zawodowych oraz konstytucyjne uwarunkowania ich tworzenia w porównaniu z innymi samorządami powoływanymi na mocy przepisów ustawy zasadniczej.

Z uwagi na temat pracy, więcej uwagi poświęciłam zagadnieniom związanym z zawodem inżyniera budownictwa. Wskazałam na uzasadnienie konieczności uznania tego zawodu za zawód zaufania publicznego, a samorządu inżynierów budownictwa za samorząd zawodowy utworzony na mocy art. 17 ust. 1 Konstytucji. W pracy prezentuję też wyniki badań opinii publicznej, które zawarte zostały w licznych diagramach.

Praca zawiera także analizę zadań stawianych samorządom zawodowym, które konstytucja dzieli na dwie podstawowe grupy, tj. reprezentowanie osób wykonujących zawód zaufania publicznego oraz sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i jego ochrony. Pierwsza z wymienionych funkcji polega na reprezentacji danego „zawodu zaufania publicznego” wobec obywateli i ich organizacji, a także wobec organów państwowych. Oznacza to, iż obowiązkiem każdej wspólnoty samorządowej jest dbałość o interesy osób wykonujących konkretny zawód oraz o ich poziom fachowy i etyczny. Natomiast druga funkcja, dotycząca sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem danego zawodu zaufania publicznego jest powodem, dla którego ustawodawca powierzył samorządom tych zawodów kompetencje o charakterze publicznym, w tym władcze, sprawowane wobec wszystkich osób wykonujących dany zawód zaufania publicznego. Tej drugiej grupie zadań z zakresu administracji publicznej, które powinny być realizowane w interesie publicznym i dla jego ochrony, poświęcam szczególną uwagę.

Celowość podjęcia zasygnalizowanej tematyki wynika z kilku powodów, które wraz z tezami podaję poniżej.

Samorząd zawodowy, obok samorządu terytorialnego, jest jedną z podstawowych form decentralizacji administracji publicznej. Obydwa samorzady posiadają swoje umocowanie w przepisach ustawy zasadniczej, przy czym samorządowi zawodowemu ustawodawca poświęcił tylko jeden przepis - art. 17 ust. 1, tymczasem samorządowi terytorialnemu aż dziesięć - art. 163-172 Konstytucji. Dodatkowo do obydwu rodzajów samorządów odnoszą się przepisy art. 15 i 16 Konstytucji określające jedną z podstawowych zasad, tj. zasadę decentralizacji władzy publicznej. Wskazana zasada konstytucyjna jest cechą kultury politycznej państwa zbudowanej na właściwych rozwiązaniach ustawowych, zgodnych z zasadami ustroju Rzeczypospolitej.

Podobnie jest z literaturą przedmiotu, która w przeważającej części dotyczy zagadnień samorządu terytorialnego i gospodarczego, a w znacznie mniejszym zakresie samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego.

W swojej pracy dokonałam również pogłębionej analizy przepisu art. 17 Konstytucji, który zawiera dwie odrębne normy prawne dotyczące możliwości powołania samorządów: tj. samorządów zawodowych reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujących pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i jego ochrony (ust. 1) oraz innych rodzajów samorządu, które nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej (ust. 2).

Jak wykazuję w pracy, ujęcie ich w jednym artykule wynika z tożsamego przedmiotu regulacji, jakim są samorzady. O ile jednak ustęp pierwszy dotyczy samorządów „zaufania publicznego” o tyle drugi, o czym *expressis verbis* zdecydował ustawodawca, odnosi się do „innych” samorządów tworzonych w drodze ustawy. Z brzmienia owego artykułu wynika wprost, iż różny jest kształt prawny obu rodzajów samorządów. W przypadku samorządów zawodów zaufania publicznego uregulowanych w art. 17 ust. 1, ustawodawca określa cel i funkcje, dla których sprawowania są one tworzone, nie wyznaczając przy tym żadnych ograniczeń. Funkcją jest „sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”, co pociąga za sobą obowiązek przynależności do samorządu wszystkich osób, które wykonują tego rodzaju zawody. Z kolei „innym rodzajom samorządu”, o których mowa w ust. 2, Konstytucja nie określiła żadnych celów, ustanowiła natomiast pewne granice ich aktywności, którymi są „niemożność naruszania wolności wykonywania zawodu” oraz „niemożność ograniczania wolności podejmowania działalności gospodarczej”. Nie ma wątpliwości, że ograniczenia, o których mowa w ust. 2, nie rozciągają się na samorzady zawodowe reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. Te samorzady mogą, a niekiedy nawet powinny, ograniczać wolność wykonywania zawodu lub działalności gospodarczej ze względu na cele, dla realizacji których zostały powołane. Ograniczenia te wynikają z charakteru samorządów, o których mówi ust. 1, w przypadku których wolność wykonywania zawodu lub swoboda działalności gospodarczej winna, zdaniem ustawodawcy konstytucyjnego, ustępować potrzebie nieczynienia uszczerbku zaufaniu publicznemu, którym pewne zawody są obdarzane.

W związku z tym wysuwam wniosek, iż ustawodawca przyznał szerszy zakres swobody działania oraz władczych kompetencji samorządom zawodów zaufania publicznego, podkreślając tym samym ich szczególny charakter oraz rolę, jaką spełniają w obowiązującym systemie prawnym. Samorządy innych zawodów niż zawody zaufania publicznego nie mogą ani naruszać wolności wykonywania zawodu, ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej. Z kolei samorządy zawodów zaufania publicznego mają za zadanie przede wszystkim sprawować pieczę nad należytym wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. W praktyce więc wolność wykonywania zawodu w przypadku zawodów zaufania publicznego jest znacznie ograniczona. Jest bowiem rzeczą oczywistą, że wolność wykonywania zawodu nie może mieć charakteru absolutnego i że musi być poddana reglamentacji prawnej, w szczególności gdy chodzi o uzyskanie prawa wykonywania określonego zawodu, wyznaczenie sposobów i metod wykonywania zawodu, a także określenie powinności wobec państwa czy samorządu zawodowego.

Konstytucyjna gwarancja „wolności wykonywania zawodu” nie tylko nie kłóci się z regulowaniem przez państwo szeregu kwestii związanych tak z samym wykonywaniem zawodu, jak i ze statusem osób zawód ten wykonujących, ale wręcz zakłada potrzebę istnienia tego typu regulacji - zwłaszcza, gdy chodzi o tzw. zawód zaufania publicznego. Oczywiste jest, że takie regulacje mogą wprowadzić różnego rodzaju ograniczenia wolności wykonywania zawodu. Jednak jak podkreślam w pracy, ograniczenia wolności wykonywania zawodu, tak jak wszelkie ograniczenia praw i wolności jednostki, dopuszczalne są tylko w ograniczonym wymiarze, stosownie do ogólnych zasad oraz kryteriów wyznaczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Mogą być one ustanawiane tylko w ustawie, tylko gdy jest to konieczne dla ochrony ważnego interesu publicznego i tylko w zakresie, który nie naruszy istoty regulowanej wolności, bądź prawa.

Wolność wykonywania zawodu zaufania publicznego może więc zostać ograniczona z uwagi na fakt, iż wykonywanie tego zawodu powinno przebiegać w taki sposób, by nie naruszać interesu publicznego. Natomiast ocena dopuszczalności ograniczeń musi zawsze opierać się na rozważeniu ich racjonalności i proporcjonalności.

Z istnieniem zawodu zaufania publicznego ściśle wiąże się powołanie samorządu zawodowego, który uważany jest za istotny filar państwa obywatelskiego. Nie można więc pominąć wielu problematycznych zagadnień, które związane są z jego funkcjonowaniem, a które są przedmiotem prezentowanej monografii.

Ustawodawca uznał samorządy zawodowe za jedną z podstawowych instytucji demokratycznego państwa prawnego, które mają wspomagać państwo w tych dziedzinach, w których ono samo nie jest w stanie w sposób należyty działać. Jest to spełnienie idei decentralizacji – kompetencje organów państwa delegowane są w określonym zakresie podmiotom niepublicznym, czyli m.in. samorządom zawodowym, którym tą drogą powierzona zostaje odpowiedzialność za należyte wykonywanie zawodu. Decentralizacja zadań z zakresu administracji publicznej gwarantuje samorządom zawodowym samodzielność, która przejawia się m.in. w tym, że delegowane przez ustawodawcę zadania, jako zadania własne wykonywane

są bez hierarchicznego podporządkowania i bez ingerencji organów wyższych. Samodzielność ta traktowana jako element konstytucyjny decentralizacji, stanowi warunek *sine qua non* decentralizacji. Ograniczenie tej samodzielności stanowi jedynie kryterium legalności podejmowanych działań, tzn. muszą być one zgodne z porządkiem prawnym panującym na terytorium Rzeczypospolitej. Istotną cechą organizacji samorządu zawodowego jest więc niezależność, która jest warunkiem koniecznym wypełniania przez samorząd jego ustawowych funkcji wyznaczonych przez Konstytucję, a którą obecnie zamierza się ograniczyć. Tendencja powyższa, jako zagrażająca samorządności w Polsce, powinna być moim zdaniem zdecydowanie odpierana.

Samorządy zawodowe, ujęte po raz pierwszy w przepisach ustawy konstytucyjnej z 1997 r., jak już to zostało podkreślone wcześniej, z jednej strony mają na celu ochronę grup zawodowych wykonujących określony zawód, z drugiej zaś, w interesie społecznym, dbają o jakość świadczonych przez swoich członków usług. Mimo, iż przepisy Konstytucji zadania samorządów zawodowych określają we wskazanej powyżej kolejności, to orzecznictwo i doktryna zaznaczają, że hierarchia tych celów powinna być zupełnie odwrotna. Oznacza to, iż samorządy zawodowe przy realizacji ustawowych zadań na pierwszym miejscu powinny stawiać dobro i interes społeczny, a dopiero później ochronę interesów grup zawodowych. Niestety w opinii krytyków samorządów, hierarchia ta jest zachwiana, i w tym właśnie widzą słabość ich działania. Wydaje się jednak, iż powyższe nie może stanowić uzasadnienia dla podejmowanych ostatnio działań zmierzających do ograniczania lub wręcz eliminacji samorządów zawodowych z porządku prawnego Rzeczypospolitej, m.in. poprzez zmianę przepisu art. 17 Konstytucji.

Podstawowym zadaniem samorządów zawodowych jest więc reprezentacja osób wykonujących „zawody zaufania publicznego”, **jednak brak definicji tego terminu powoduje liczne wątpliwości interpretacyjne.** Początkowo przyjmowano, iż samorządy zawodowe zrzeszają osoby wykonujące „wolne zawody”. Natomiast obecnie, mamy do czynienia z dwoma terminami, które nie są tożsame, ale są bardzo bliskie znaczeniowo. Przy czym przyjmuje się, że ustawodawca wprowadzając nowy termin „zawodów zaufania publicznego” chciał podkreślić szczególny charakter tych zawodów, jak również ich szczególną misję, jaką mają pełnić w społeczeństwie, a opartą na zaufaniu, jakim obdarza się osoby go wykonujące. Dlatego też **należy uznać, iż termin „zawód zaufania publicznego” jest szerszy od dotychczas stosowanego terminu „wolny zawód”,** co wykazuję na podstawie analizy bogatej literatury przedmiotu.

Problem powstaje jednak przy rozgraniczeniu tych pojęć, co jest bardzo istotne z uwagi na charakter zadań i obowiązków, jakie spoczywają na osobach wykonujących zawody zaufania publicznego, a także na charakter ograniczeń jakim podlega wykonywanie tych zawodów. Ustawodawca stworzył możliwość powołania samorządów zawodowych jedynie przedstawicielom zawodu zaufania publicznego upoważnionym do reprezentowania osób wykonujących zawody zaufania publicznego i sprawującym pieczę nad należytych wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. To

z kolei, może pociągać za sobą konieczność wprowadzenia wielu ograniczeń zarówno w zakresie wolności wykonywania zawodu, jak i wolności podejmowania działalności gospodarczej, jeżeli z działalnością taką wykonywanie zawodu miałoby się wiązać.

Samorząd zawodowy uregulowany w art. 17 ust. 1 Konstytucji, czyli taki, któremu może być przyznany przywilej ograniczania dostępu do wykonywania zawodu, jest więc najwyższą z punktu widzenia prawa publicznego formą zorganizowania grupy zawodowej. Natomiast z uwagi na fakt posiadania przez niego władzy i prawa do użycia przymusu zewnętrznego w sprawach, w których upoważnia go do tego państwo, należy uznać go za **podmiot prawa publicznego**.

W świetle powyższego, pojawia się też wymagający wyjaśnienia **problem labilności pojęcia „zawód zaufania publicznego” oraz konieczność rozstrzygnięcia zagadnienia, czy regulacja zawodu i utworzenie samorządu zawodowego jest wyznacznikiem pojęcia „zawód zaufania publicznego”**. Czy takim wyznacznikiem jest ustawa powołująca konkretny samorząd zawodowy, czy też inne czynniki takie jak np. zasady odpowiedzialności w tym odpowiedzialność dyscyplinarna, ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej itp. **Moim zdaniem, w obecnym stanie prawnym jedynym wyznacznikiem zawodu zaufania publicznego jest ustawa powołująca samorząd zawodowy**. Uznaje się bowiem, że jeżeli powołany został określony samorząd, to znaczy, że ustawodawca uznał go za zawód wykazujący cechy zawodu zaufania publicznego. W konsekwencji braku definicji zawodów zaufania publicznego, przepis art. 17 ust. 1 pozostawia ustawodawcy pewną swobodę w określaniu, które zawody są zawodami zaufania publicznego. Powinien on liczyć się z ukształtowaną w tym względzie długoletnią tradycją, a także z usprawiedliwionymi oczekiwaniami społecznymi, stąd swoboda ustawodawcy nie jest zupełna. Jednak jak się okazuje, **praktyka pozostawienia ustawodawcy nawet niewielkiej swobody w uchwalaniu ustaw powołujących samorządy zawodowe, w powiązaniu ze zbyt dużą labilnością pojęcia zawód zaufania publicznego, doprowadza do wielu nieporozumień i wprowadzania pochopnych zmian prawnych**. Powyższe można wykazać na przykładzie zawodu urbanisty, w odniesieniu do którego bez głębszej analizy i uzasadnienia, ustawodawca uzewnętrzniał zamiar zmiany kwalifikacji tego zawodu, raz uznając go za zawód zaufania publicznego wymagający powołania samorządu zawodowego, a następnie po kilku latach funkcjonowania zmienił kwalifikację. Takie sytuacje nie powinny mieć miejsca w demokratycznym państwie prawa, w którym rozwiązania prawne powinna cechować stabilność.

Aby ostatecznie wyeliminować pojawiające się dyskusje i wątpliwości na temat kwalifikacji zawodów jako zawody zaufania publicznego, należy dążyć do prawnego zdefiniowania tego pojęcia. Na podstawie bogatej literatury przedmiotu **konstruuje definicję pojęcia „zawód zaufania publicznego”** rozumianego jako zawód polegający na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążący się z bezpieczeństwem obywateli, z przyjmowaniem informacji, dotyczących życia osobistego, uznawanych za tajemnicę zawodową, która nie może być ujawniona, wymagający dochowania pewnych kanonów etycznych przy jego wykonywaniu, co wiąże się z wymogiem posiadania bardzo wysokich kwalifikacji, posiadający

własny samorząd zawodowy. Jednocześnie zdaję sobie sprawę, iż zdefiniowanie tego pojęcia ostatecznie powinno znaleźć swój finał w obowiązujących przepisach prawnych. Dopiero wówczas będzie miało ono bowiem moc wiążącą zarówno dla ustawodawcy, jak i nowych grup zawodowych organizujących swoje samorzady zawodowe.

Uzasadnieniem podjęcia poruszanej tematyki jest także próba dokonania syntezy istniejących analiz zagadnień związanych z samorządami zawodowymi, które nie doczekały się ostatecznego, prawnego rozstrzygnięcia. Powyższe powoduje, iż mówiąc o samorządach zawodowych zawodów zaufania publicznego **nie mamy prawnej definicji pojęcia „samorządu zawodowego”**. Analizując dotychczasowy dorobek doktryny określający różne cechy samorządów zawodowych można stwierdzić, że samorząd zawodowy to związek publicznoprawny posiadający osobowość prawną, powoływany ustawą zwykłą, posiadający własną organizację ustaloną przepisami prawa, zrzeszający obligatoryjnie osoby wykonujące ten sam zawód zaufania publicznego, realizujący zadania publiczne w drodze uprawnień władczych określonych przez prawo i w formach właściwych dla administracji państwowej, mający na celu zapewnienie przede wszystkim ochronę interesu publicznego. Obecny **brak jednoznacznych kryteriów wyznaczających granice możliwości powoływania samorządów zawodowych skutkuje zgłaszaniem nowych inicjatyw tworzenia samorządów zawodowych dla zawodów, które trudno zaliczyć do grupy zawodów zaufania publicznego.**

Celem niniejszej pracy jest także próba odpowiedzi na pytanie: Jaką rolę pełnią samorzady zawodów zaufania publicznego, jako zdecentralizowana forma administracji publicznej w obecnym ustroju Polski, na przykładzie działalności jednego z najmłodszych samorządów zawodów zaufania publicznego, tj. samorządu inżynierów budownictwa, który działa od 2002 r.

Realizacja celu badawczego pracy wymaga poznania procesu rozwoju samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z podkreśleniem istotnej pozycji i roli samorządu zawodowego inżynierów budownictwa. Dlatego też przybliżam historię samorządu zawodowego oraz proces tworzenia samorządu zawodowego inżynierów budownictwa. Poznanie tych kart historii pozwoli na lepsze zrozumienie tej problematyki i potwierdzi, iż o samorządności mówiono od zawsze, jako o istotnym elemencie zdecentralizowanej administracji publicznej.

Refleksja na temat samorządu zawodowego inżynierów budownictwa jest uzasadniona faktem, iż na dwadzieścia istniejących obecnie w Polsce rodzajów samorządów najwięcej uwagi poświęca się samorządom zawodów prawniczych (adwokatów, radców prawnych i notariuszy) oraz zawodów medycznych (lekarzy, pielęgniarek i położnych). Natomiast mało uwagi poświęca się samorządom zawodowym zawodów technicznych, do których należy zawód inżyniera budownictwa. Zasadne jest więc przybliżenie konstytucyjnych podstaw powołania i istnienia samorządu zawodowego inżynierów budownictwa, wyjaśnienie pozycji zawodu inżyniera, jako zawodu zaufania publicznego oraz struktury organizacyjnej i zadań wykonywanych przez samorząd zrzeszający tę grupę zawodową.

Dla zrozumienia szczególnej roli samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego istotna jest także analiza porównawcza konstytucyjnych podstaw tworzenia tych samorządów oraz innych rodzajów samorządów. Podkreślenia wymaga konstytucyjne umocowanie samorządów zawodowych, które z jednej strony oznacza, że ustawodawca uznał samorzady zawodowe za jedną z podstawowych instytucji demokratycznego państwa prawnego, z drugiej zaś dla przeciwników samorządności stanowi istotną przeszkodę w ograniczeniu ich samodzielności. Zmiana przepisów konstytucyjnych jest bowiem bardzo utrudniona z uwagi na generalną zasadę trwałości Konstytucji. Dlatego też u podstaw jakichkolwiek zmian przepisów tej ustawy musi leżeć istotna i uzasadniona przyczyna, której jak na razie, mimo kilku prób, nie udało się wskazać.

Przy analizie przedstawionych zagadnień nie sposób pominąć zagadnienia struktury organizacyjnej samorządu zawodowego i jego zadań powołując się na przykład izby inżynierów budownictwa. Powyższe niezbędne jest dla wykazania charakteru zadań z zakresu administracji publicznej realizowanych przez samorzady zawodowe. Realizacja tych właśnie zadań była podstawą powoływania samorządów zawodowych.

Z przedmiotowymi zagadnieniami wiąże się kwestia nadzoru i kontroli prawnej samorządów zawodowych. Jak wykazuję w pracy, **samorzady są samodzielne w wykonywaniu swoich zadań i podlegają tylko ustawom. Wskazana samodzielność nie ma jednak charakteru absolutnego**, co próbuje się wykorzystywać. Za próbę ograniczenia samodzielności samorządów należy uznać przepisy projektu ustawy o sprawowaniu przez samorzady zawodowe pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego oraz nadzorze nad działalnością samorządów zawodowych. Dlatego istotne jest określenie dopuszczalnego zakresu nadzoru i kontroli nad działalnością samorządu, który związany jest prawnie z konstytucyjnym obowiązkiem sprawowania przez samorzady pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Powyższe stanowi wykonywanie zadań publicznych, zatem nie może przebiegać w warunkach pełnej samodzielności, ponieważ odpowiedzialność za realizację zadania publicznego spada na państwo. Wykonywanie nadzoru przez organy administracji publicznej nad samorządem zawodowym, podobnie jak nad każdym innym podmiotem działającym w warunkach decentralizacji kompetencji, musi być legitymizowane przepisem prawa powszechnie obowiązującego i tak się dzieje w przypadku samorządów zawodowych.

Kolejną, bardzo istotną kwestią analizowaną w prezentowanej monografii jest wymóg obowiązkowego członkostwa w samorządzie zawodowym, który dotyczy także izby inżynierów budownictwa. Przedmiotowy problem nabiera dodatkowo szczególnego znaczenia w świetle wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności dwudziestu ustaw regulujących funkcjonowanie samorządów zawodowych m.in. w tym zakresie. Z tym zagadnieniem wiąże się stawiana w pracy **główna teza, iż istnienie samorządu zawodowego powołanego w drodze ustawy na mocy art. 17 ust. 1 Konstytucji, w obecnym stanie prawnym, jest wyznacznikiem zawodu zaufania publicznego. Natomiast obowiązkowe członkostwo w samorządzie zawodowym jest**

obecnie niezbędne dla ich właściwego funkcjonowania oraz dla kontrolowania prawidłowości wykonywania zawodu, który reprezentują. W przyszłości, należy dążyć jednak do tego, aby członkostwo w izbie stanowiło rodzaj nobilitacji zawodowej, wiązało się z posiadaniem prestiżu i uznaniem w społeczeństwie. Izba powinna też gwarantować realizację świadczeń na określonym, wysokim poziomie, tak jak ma to miejsce w innych państwach. Za przykład może posłużyć Wielka Brytania, gdzie członkostwo w ICE (Institution of Civil Engineers) - izbie inżynierów, jest wielkim zaszczytem i w związku z tym jest wielce pożądane przez samych zainteresowanych, jak i przez ich świadczeniobiorców. Członkostwo w ICE jest uznawane za elitarne i świadczy o wysokich kwalifikacjach inżyniera i daje gwarancję etycznego postępowania.

Zakładam, że poruszone w pracy zagadnienia pozwolą na pozytywną ocenę potrzeby istnienia samorządu zawodowego, ze szczegółowym uwzględnieniem samorządu inżynierów budownictwa. Aby dokonać oceny samorządów zawodowych dokonuję analizy różnych opinii na temat funkcjonowania samorządów zawodowych, które oparte są często bądź na podstawie indywidualnych kontaktów z określonym samorządem lub z jego przedstawicielami, bądź też na podstawie doniesień medialnych. Opinie te nie zawsze są więc poparte pełną i dogłębną analizą danego zagadnienia, co kreuje złe wyobrażenia na temat samorządności zawodowej w Polsce. Z uwagi na bardzo dobrą znajomość zasad funkcjonowania samorządu inżynierów budownictwa, przedstawiłam ocenę działania tego samorządu, którą poparłam nie tylko własnymi doświadczeniami zawodowymi, ale także wypowiedziami innych osób i instytucji kontrolujących ten samorząd lub współpracujących z nim. Przy ocenie tego samorządu bardzo istotne są także wypowiedzi jego członków.

Podsumowanie tych opinii pozwala potwierdzić istnienie wielu wątpliwości i nieścisłości, które pojawiają się w związku z funkcjonowaniem samorządów w ogóle, jak i tego szczególnego rodzaju samorządu inżynierów budownictwa. W konsekwencji mamy do czynienia z sytuacją, iż z jednej strony samorządy zawodowe poddawane są ostrej krytyce, z drugiej zaś strony, odnotowuje się stale rosnące zainteresowanie nowych grup zawodowych w utworzeniu dla ich zawodu samorządu zawodowego. O utworzenie samorządu zabiegają, np. księgowi i rzeczoznawcy majątkowi.

Publikację kończę wnioskami *de lege lata* i postulatami *de lege ferenda*, które precyzuję pod kątem zmian, jakie powinny nastąpić w omawianym zakresie. Powyższa kwestia, w świetle pojawiających się licznych propozycji zmian prawnych, nie zawsze sprzyjających samorządności zawodowej, jest bardzo istotna i wymaga podkreślenia. Należy więc podjąć dyskusję o tym, w jaki sposób poprawić funkcjonowanie mechanizmów samorządowych, jak wzmocnić ich rolę jako instytucji odpowiedzialnych przede wszystkim za ochronę dobra wspólnego, umocnić struktury i procedury związane z odpowiedzialnością za naruszanie przez członków samorządów zasad deontologicznych, a nie dążyć do ich eliminacji z życia publicznego. Dokonując zmian prawnych w zakresie samorządów zawodowych, można byłoby rozważyć stworzenie jednej ustawy regulującej sprawę wszystkich zawodów zaufania publicznego i samorządów zawodowych dla nich

powołanych. Ustawa taka mogłaby normować ogólne sprawy dotyczące: podstawowych definicji np. dotyczących zawodu zaufania publicznego, zasad organizacji samorządu, zasad nabywania uprawnień do wykonywania zawodu oraz członkostwa w izbie, zasad podnoszenia kwalifikacji i zasad odpowiedzialności zawodowej, a także zasad nadzoru nad samorządami. Natomiast precyzyjne regulacje mogłyby znajdować się w poszczególnych ustawach regulujących sprawy określonych grup zawodów, które mają swoistą specyfikę i charakter. Powyższe z pewnością przyczyniłoby się do usunięcia wielu wątpliwości co do kręgu zawodów uznawanych za zawody zaufania publicznego, jak również do wzmocnienia wspólnego działania samorządów. Takie wspólne działania zostały już zapoczątkowane w obliczu zagrożenia likwidacji samorządów poprzez powołanie Stałej Konferencji Prezesów Samorządów Zawodów Zaufania Publicznego, której celem jest reprezentowanie środowisk zawodowych z uwzględnieniem poszanowania prawa do samorządności, a także poszanowania dobra obywateli. W przypadku stworzenia jednej ustawy wspólnej współpraca samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego byłaby z pewnością jeszcze bardziej zacieśniona, a tym samym wzmocniona rola samorządów, a ich działania bardziej skuteczne.

Należałoby też **zmierzać do stworzenia ustawowej platformy porozumienia i uzgodnień między rządem, a samorządami zawodowymi, na wzór Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.** Istnienie takiej komisji wspólnej rządu i samorządów zawodowych, złożonych z przedstawicieli wszystkich samorządów zawodów zaufania publicznego, pozwoliłoby na wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawach ogólnych dotyczących funkcjonowania samorządów zawodowych, jak i spraw dotyczących poszczególnych grup zawodowych. Powyższe stwarzałoby z pewnością szanse na wysłuchanie merytorycznego głosu fachowców, a w konsekwencji skutkowało poprawą jakości stanowionego prawa w zakresie wiedzy specjalistycznej oraz dawałoby większy wpływ na proces legislacyjny. Istniałaby bowiem reprezentacja interesów wszystkich samorządów, a nie tylko określonych grup zawodowych.

Oprócz regulacji prawnych niezwykle istotna jest postawa moralna osób wykonujących zawody zaufania publicznego, która niejednokrotnie poddawana jest krytyce. Wysoka etyka zawodowa jest nie tylko moralnym nakazem, ale przede wszystkim gwarancją wykonywania zawodu na odpowiednio wysokim poziomie. Wymaga tego szeroko pojęty interes publiczny, wiążący się ściśle z samą istotą zawodu zaufania, których reprezentanci zorganizowani są w samorządy zawodowe. Samorządy mają tu także szerokie pole do działania.

Należy dążyć też do tego, aby przynależność do grupy wykonującej określony zawód, i co się z tym wiąże przynależność do określonego samorządu zawodowego, była formą nobilitacji społecznej, wnioskującej z obowiązujących w danym środowisku wysokich standardów profesjonalnych i nienagannej postawy etycznej. Jest to jednak długi proces, który wymaga nie tylko zmian legislacyjnych, ale też, a może przede wszystkim, zmiany mentalności osób wykonujących zawody zaufania publicznego, jak i społeczeństwa. Z pewnością jednak nie pomogą w tym zakresie propozycje mające na celu osłabienie roli

samorządów, a nawet ich marginalizację, która ostatecznie doprowadzić może nawet do ich likwidacji. Byłoby to wbrew naturze człowieka, który jak pisał już *Arystoteles*, „jest istotą społeczną, zatem tworzenie przez osoby jakichkolwiek grup ma charakter naturalny”. Dlatego fundamentem społeczeństw jest samorządność obywatelska, w tym również samorządność zawodowa.

Analizując zasygnalizowane zagadnienia wykorzystałam bogatą literaturę przedmiotu, orzecznictwo sądów administracyjnych, Trybunału Konstytucyjnego, opinie prawne, analizy, komentarze oraz artykuły prasowe.

W konsekwencji powyższego, prezentowana praca stanowi znakomite uzupełnienie dotychczasowej literatury, wśród której trudno znaleźć pełne ujęcie podjętej, jakże istotnej tematyki. Dostępne publikacje dotyczą bowiem zazwyczaj pewnych wycinków zagadnień analizowanych w prezentowanej publikacji. Natomiast **omawiana monografia dokonuje analizy wszystkich istotnych kwestii związanych z samorządnością zawodową w Polsce**. Dodatkowo, w pracy proponuję definicję pojęcia „zawodu zaufania publicznego” oraz „samorządu zawodowego”, które mogłyby zostać wykorzystane przy okazji prac nad ich prawnym uregulowaniem. Istotnym zagadnieniem poruszonym w pracy jest także uzasadnienie wymogu obowiązkowego członkostwa w izbie, które jest bardzo kontrowersyjnym zagadnieniem.

Wyniki pracy mogą przyczynić się do nowego spojrzenia na zagadnienia samorządności zawodowej w Polsce.

IV. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych:

Pełen wykaz opublikowanych przeze mnie prac naukowych i referatów wygłoszonych podczas konferencji naukowych zawarty jest w załączniku nr 5. Poniżej dokonuję omówienia tych prac z pogrupowaniem na poszczególne zagadnienia tematyczne, które odpowiadają czterem głównym obszarom moich zainteresowań naukowych, a są to:

1. omówione już kwestie dotyczące samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego oraz zawodów zaufania publicznego
2. analiza przepisów prawa budowlanego pod kątem wymogów inwestycyjnych oraz zjawiska samowoli budowlanej
3. prawne aspekty realizacji robót budowlanych przy obiektach zabytkowych
4. zagadnienia kwalifikacji zawodowych osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, tj. osób posiadających uprawnienia budowlane, tytuł rzeczoznawcy budowanego oraz po wejściu Polski do UE - także problematyka uznawania kwalifikacji zawodowych i świadczenia usług transgranicznych

W zasygnalizowanych obszarach jestem autorem licznych publikacji naukowych i referatów, z których większość została wygłoszona podczas konferencji naukowych i naukowo-technicznych, związanych tematycznie z danymi zagadnieniami.

Jestem też autorem artykułów popularyzatorskich publikowanych szczególnie w miesięczniku Inżynier budownictwa, który w nakładzie ok. 120 tys egzemplarzy dociera do kadry naukowej i technicznej branży budownictwa, ale też w innych, takich jak: Builder, Renowacje i Zabytki, Budownictwo i Prawo, Kalejdoskop budowlany oraz Miesięcznik Stowarzyszenia Elektryków Polskich INPE. Jestem również autorem ponad 500 odpowiedzi na pytania zadawane za pośrednictwem profesjonalnego serwisu internetowego wydawnictwa Wolters Kluwer o nazwie „Serwis Budowlany”.

We wskazanych obszarach zainteresowań naukowych przeprowadziłam też wiele szkoleń pracowników organów administracji państwowej, samorządów zawodowych oraz członków izb.

Dodatkowo **jestem współautorem książki** na temat uprawnień budowlanych wydawanych od 1928 r. do chwili obecnej, wydanej w Warszawie 2011 r. pt.: ***Uprawnienia budowlane w latach 1928-2011 wynikające z Prawa budowlanego i przepisów wykonawczych.*** W przedmiotowej publikacji, wraz z współautorem, dokonuję analizy przepisów prawnych będących podstawą nadawania uprawnień budowlanych od 1928 r., tj. od pierwszego Prawa budowlanego oraz wyjaśnienia zakresu uprawnień budowlanych wydanych na przestrzeni lat.

W każdym z przedstawionych powyżej zakresów moich zainteresowań naukowych dokonałam sformułowania tez naukowych, które przedstawiam poniżej.

1. Obszar samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego oraz zawodów zaufania publicznego

Przedmiotowe zagadnienia zostały omówione szczegółowo w pkt 3 niniejszego autoreferatu. W tym miejscu chciałabym wskazać jedynie pozostałe publikacje naukowe z tego wycinka moich zainteresowań badawczych, a są to następujące artykuły: ***Definiowanie pojęcia „zawód zaufania publicznego”*** Studia Prawnicze PAN 3/2012, ***Zawód inżyniera budownictwa jako zawód zaufania publicznego***, INSTAL 3/2013, ***Istnienie samorządów zawodowych jako wyraz zasady decentralizacji władzy publicznej***, Inżynieria i Budownictwo 11/2012, ***Rozwój samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego***, Inżynieria i Budownictwo 2/2013, ***Obowiązek przynależności do właściwej izby samorządu zawodowego***, Wydawnictwo internetowe Wolters Kluwer ABC nr 68446, ***Członkostwo w okręgowych izbach***, Wydawnictwo internetowe Wolters Kluwer ABC nr 68440, ***Powstanie samorządów zawodowych i ich działalność***, Wydawnictwo internetowe Wolters Kluwer ABC nr 68438, ***Struktura organów samorządu zawodowego i ich zakres kompetencyjny***, Wydawnictwo internetowe Wolters Kluwer ABC nr 68439, ***Odpowiedzialność dyscyplinarna członków organów samorządu zawodowego - zagadnienia ogólne***, Wydawnictwo internetowe Wolters Kluwer ABC nr 68441, ***Przebieg postępowania dyscyplinarnego na podstawie przepisów szczególnych***, Wydawnictwo internetowe Wolters Kluwer ABC nr 68442, ***Odpowiedzialność zawodowa w budownictwie***, Wydawnictwo internetowe Wolters Kluwer ABC nr 68447, ***Polubowne rozstrzyganie sporów***,

Wydawnictwo internetowe Wolters Kluwer ABC nr 68443, *Zmiany do ustawy o samorządach zawodowych*, Wydawnictwo internetowe Wolters Kluwer ABC nr 94043, *Zmiany do ustawy - prawo budowlane w kontekście nowelizacji ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów*, Wydawnictwo internetowe Wolters Kluwer ABC nr 94047 oraz J. Smarż, J. Siegień, *Samorządy zawodowe architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów*, Wydawnictwo internetowe Wolters Kluwer ABC nr 68425.

2. Zagadnienia z zakresu prawa budowlanego pod kątem wymogów inwestycyjnych oraz zjawiska samowoli budowlanej

W obszarze przepisów prawa budowlanego, już w pracy doktorskiej, **wbrew opinii twórców rozwiązania przewidującego bezwzględny nakaz rozbiórki, sformułowałam tezę zgodnie z którą, regulacje prawne w zakresie prawa budowlanego obowiązujące przed 2003 r. w sposób niedostateczny przeciwdziałały zjawisku samowoli budowlanej. Dopiero nowelizacja z lipca 2003 r. zawiera regulacje prawne, które stwarzają możliwości skutecznego rozwiązania tego problemu.** Moim zdaniem, likwidacja zjawiska samowoli budowlanej za pomocą nakazu bezwzględnej rozbiórki było niewłaściwe, szczególnie w odniesieniu do obiektów wzniesionych zgodnie ze sztuką budowlaną i na terenach przeznaczonych pod takie inwestycje. Ponadto, praktyka życia codziennego dowiodła, iż art. 48 przewidujący bezwzględny nakaz rozbiórki nie ograniczył zjawiska samowoli budowlanych, przy niewielkiej liczbie wszczętych postępowań administracyjnych dotyczących rozbiórki budowli i jeszcze mniejszej faktycznie rozebranych budów. Jak sądzę, to przekonujące dowody o nieskuteczności regulacji prawnej art. 48 prawa budowlanego.

Dodatkowo, **dokonałam analizy i sformułowałam negatywną ocenę istniejącego wówczas obowiązku uzyskiwania pozwolenia na budowę, czy zgłoszenia na większość inwestycji. Mimo ciągłego poszerzania katalogu robót budowlanych wolnych od reglamentacji prawa budowlanego, jest on nadal zbyt skąpy.** A są to regulacje zmuszające obywatela, będącego właścicielem nieruchomości, do zapewnienia udziału organu w usytuowaniu na jego własnej działce każdego elementu związanego z gruntem. **Uważam, że jest to daleko idąca ingerencja w prawo własności, która narusza istotę tego prawa.** W sposób nie uzasadniony ogranicza to prawo wkraczając bardzo głęboko w sferę wolności obywatela, co też jest powodem łamania prawa.

Kontynuując ten wątek badawczy, należy wskazać na **referat wygłoszony** podczas konferencji naukowej „85 lat pierwszego polskiego prawa budowlanego” Łódź 6-7.06.2013 r. Przedmiotem referatu była: *Problematyka legalności i nielegalności w polskim prawie budowlanym*. W wystąpieniu swoim zwróciłam uwagę na fakt, iż obowiązująca ustawa - Prawo budowlane z 1994 r. jest w pewnym sensie wynikiem przemyśleń i doświadczeń poprzednich ustaw. Nowe prawo budowlane nie odbiega od poprzednich regulacji, a wręcz przeciwnie, czerpie z nich wzorce, a czasami nawet wprost przejmuje z nich pewne

postanowienia, dokonując jednak ich modyfikacji. Największy wpływ, poprzez wprowadzenie pierwszych regulacji w omawianym zakresie, mają jednak przepisy rozporządzenia z 1928 r. Obowiązująca ustawa jest więc z jednej strony wynikiem doświadczeń, jakie zebraliśmy przez poprzednie lata, z drugiej zaś zawiera pewne nowe rewolucyjne rozwiązania dotychczas nieznane naszemu prawu. Przykładem jest uchwalenie z premedytacją przepisu art. 48 obowiązującego nieprzerwanie przez dziewięć lat, tj. do 2003 r. a przeznaczonego do walki z samowolą budowlaną, uznaną za najbardziej niebezpieczną patologię, którą należało zlikwidować.

W zakresie tej tematyki mieści się także **referat wygłoszony** podczas Konferencji Naukowej Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej we Włocławku, *Samorząd powiatowy w Polsce. Doświadczenia i przyszłość*, Włocławek 15.06.2009 r. Przedmiotem referatu była ***Działalność powiatowych inspekcji na przykładzie powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego***, które jako pioniry kontrole w zakresie przestrzegania przepisów Prawa budowlanego, powstały w 1999 r. w ramach reformy administracji publicznej. Przedmiotowe organy powstały jako jednostki kontrolne, niestety ze względu na braki kadrowe i finansowe, moim zdaniem, nie do końca realizują one zamierzone cele. Kontrole, poza obowiązkowymi, dokonywane są wybiórczo i właściwie z inicjatywy osób trzecich, najczęściej sąsiadów. Dlatego też w mojej opinii, pozycja prawna organów nadzoru wymaga szybkich zmian prawnych.

Jednocześnie **jestem autorem jednotematycznego cyklu 20-u artykułów popularyzatorskich na temat przepisów Prawa budowlanego, który jest publikowany od 2011 r. w czasopiśmie Builder**. Do chwili składania wniosku, zostało opublikowanych 12 artykułów.

Dodatkowo dokonałam analizy zagadnienia terminów wskazanych w ustawie – Prawo budowlane, a umożliwiających wniesienie sprzeciwu przez organ administracji architektoniczno-budowlanej. Swoje uwagi zawarłam w artykule naukowym pt.: ***Obliczanie terminu do wniesienia sprzeciwu przez organ na podstawie przepisów prawa budowlanego***, Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego, Warszawa 2010 r.

Z poczynionych przeze mnie badań wynika, że podstawowe kwestie w sprawie ustalenia terminu do wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego oraz możliwość stosowania do czynności organów administracji publicznej art. 57 § 5 k.p.a. budzą poważne wątpliwości. Zostały one rozstrzygnięte przez NSA w składzie siedmiu sędziów, który dnia 15 października 2008 r. podjął uchwałę II GPS 4/2008 (ONSAiWSA 2009/1 poz. 1), w której wskazano m.in., że cechą właściwą decyzji administracyjnej jest uzewnętrznienie oświadczenia woli kompetentnego organu, które następuje poprzez zakomunikowanie tej woli jednostce. Z rozwiązań przyjętych w kodeksie postępowania administracyjnego wynika, że wyłączną formą zakomunikowania oświadczenia woli jednostce jest doręczenie lub ogłoszenie decyzji. Zakomunikowanie oświadczenia woli jest zatem warunkiem bytu prawnego decyzji administracyjnej. Wobec treści art. 109 § 1

w związku z art. 110 k.p.a. nie można przyjąć, że wydanie decyzji jest wprowadzeniem jej do obrotu prawnego, nie dochodzi bowiem do uzewnętrznienia oświadczenia woli organu poprzez jego zakomunikowanie jednostce. Ponadto, z art. 109 § 1 k.p.a. wynika, że nie można w tym zakresie stosować art. 57 § 5 k.p.a., który dotyczy sposobu obliczania terminów procesowych czynności stron, zatem nie ma zastosowania do załatwiania spraw przez organ administracji publicznej. Z powyższych względów nie można przyjąć, że nadanie decyzji przed upływem terminu w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego jest uzewnętrznieniem woli organu. Oznacza to, że decyzja o wyrażeniu sprzeciwu musi być uzewnętrzniona poprzez jej doręczenie stronie, bo tylko w takim przypadku wchodzi do obrotu prawnego i wywołuje skutek prawny.

Zatem, należy stwierdzić, że termin 30-dniowy do wyrażenia sprzeciwu przez organ architektoniczno-budowlany, o którym mowa w art. 30 ust. 5 ustawy - Prawo budowlane, jest terminem do doręczenia sprzeciwu inwestorowi.

3. Prawne aspekty realizacji robót budowlanych przy obiektach zabytkowych

Istotne miejsce w prowadzonych przeze mnie badaniach naukowych zajmuje problematyka realizacji robót budowlanych przy obiektach zabytkowych wpisanych do rejestru zabytków oraz w otoczeniu zabytku. Zagadnienie powyższe związane jest z przepisami wskazanego wcześniej prawa budowlanego, ale z zastrzeżeniem, iż wykonywanie robót przy zabytkach wymaga spełnienia bardziej rygorystycznych warunków niż w przypadku prowadzenia robót przy obiekcie nie będącym zabytkiem. Uzasadnieniem powyższego jest konieczność zapewnienia szczególnej ochrony zabytku i przeciwdziałanie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków oraz udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków. Dlatego też obiekty zabytkowe podlegają szczególnej ochronie polegającej m.in. na zapewnieniu warunków do zachowania dobrego stanu zabytku – w tym przez prace remontowe i konserwatorskie.

W związku z powyższym, w przypadku realizacji robót budowlanych przy zabytku nieruchomym, oprócz nakazu spełnienia wymagań wynikających z przepisów ustawy – Prawo budowlane należy uwzględnić przepisy ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.).

Przepisy wskazanych ustaw są regulacjami prawnymi odrębnymi, niezależnymi od siebie, ale przenikającymi się wzajemnie. Powyższe oznacza, że zastosowanie się do wymogów prawa budowlanego nie zwalnia z obowiązku uzyskania wymaganego przepisami ustawy o ochronie zabytków stosownego pozwolenia właściwego organu ochrony zabytków i odwrotnie. Uzyskanie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na podjęcie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru nie zwalnia z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, w przypadkach określonych przepisami Prawa budowlanego.

Zatem, przystępując do wykonywania robót budowlanych przy zabytku nieruchomym należy sięgnąć zarówno do przepisów Prawa budowlanego, które określają szczegółowo procedury w zakresie projektowania i realizacji obiektów budowlanych, jak i do przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Powyższe powoduje jednak liczne problemy prawne, które były przedmiotem moich badań naukowych.

Obecnie, najwięcej wątpliwości budzi przepis § 29 obowiązującego rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych (Dz. U. Nr 165, poz. 987.). Zgodnie z powyższym, pozwolenia wydane na mocy dotychczasowego rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 9 czerwca 2004 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich i architektonicznych, a także innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych (Dz. U. Nr 150, poz. 1579) zachowują ważność do końca okresu, na który zostały wydane.

Zaznaczyć jednak należy, że zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 5 uchylonego rozporządzenia, w pozwoleniu na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru zabytków, a także robót w otoczeniu zabytków wojewódzki konserwator zabytków wskazywał jedynie przewidywany termin rozpoczęcia i zakończenia robót objętych pozwoleniem, który został zadeklarowany przez wnioskodawcę. Powyższego, z uwagi na użycie zwrotu „wskazanie przewidywanego terminu”, nie należy uważać za termin wiążący, co potwierdził także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 671/09 (niepublik.). Jak uzasadniał NSA w przywołanym wyroku, omawiany termin przewidywanego rozpoczęcia i zakończenia prac objętych pozwoleniem konserwatorskim ma wyłącznie walor informacyjny, wiążący się z przewidywaniami inwestora, które mogą okazać się nietrafne, na przykład wskutek przedłużenia się z przyczyn od niego niezależnych postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę.

Jednocześnie, jak podnosi NSA w cytowanym wyroku, żaden przepis rozporządzenia ani ustawy nie określa skutku upływu przewidywanego terminu rozpoczęcia i ukończenia robót przed ich faktycznym rozpoczęciem lub przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. W szczególności brak jest przepisu, który łączyłby z upływem terminu skutek wygaśnięcia decyzji. Nie występuje zatem w przepisach prawa, w stosunku do pozwolenia konserwatorskiego odpowiednik przepisu art. 37 ust. 1 Prawa budowlanego, przewidującego skutek wygaśnięcia decyzji o pozwoleniu na budowę w sytuacji niepodjęcia robót budowlanych w oznaczonym terminie.

W świetle powyższego za niezrozumiałe należy uznać powoływanie się przez ustawodawcę w § 29 obowiązującego rozporządzenia na okres ważności pozwolenia, ponieważ te pozwolenia takich terminów ważności nie określały. Wskazanie terminu ważności

pozwolenia określa się dopiero w pozwoleniach wydawanych na mocy obowiązującego rozporządzenia.

Wnioski z tych badań przedstawiłam na konferencji naukowej **wyglaszając referat** pt. *Prowadzenie robót budowlanych przy zabytku nieruchomym w świetle obowiązujących przepisów*, Kraków 2011 r. – IX Konferencja „REW-INŻ.” 1-3 czerwca 2011 r. oraz **referat** pt. *Aktualne wymogi prawne dotyczące prowadzenia robót budowlanych przy zabytkach nieruchomych*, Konferencja - XII Europejska Giełda Informacji Renowacyjnej, Kraków 8-10.04.2013 r. a także w artykule pt. *Zasady prowadzenia robót budowlanych w obiektach wpisanych do rejestru zabytków*, Budownictwo i Prawo 2013, nr 2 i *Wymagania prawne dotyczące prowadzenia robót budowlanych przy zabytkach nieruchomych*, Renowacje i Zabytki 4/2011.

4. Kwalifikacje zawodowe osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, tj. osób posiadających uprawnienia budowlane, tytuł rzeczoznawcy budowanego oraz uznawanie kwalifikacji zawodowych i świadczenie usług transgranicznych

a) Nadawanie uprawnień budowlanych

Dużo uwagi w swojej pracy naukowej poświęcam także zagadnieniom związanym z prawnymi aspektami wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. W zasygnalizowanym zakresie, wbrew potocznym opiniom i propozycjom zmian zniesienia uprawnień budowlanych lub zminimalizowania wymagań prawnych w ich uzyskaniu uzasadniam, iż celowe jest utrzymywanie zasady nadawania uprawnień budowlanych na obowiązujących zasadach.

Nadawanie uprawnień budowlanych, czyli wskazanie, kto może wykonywać samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, określone przepisami ustawy – Prawo budowlane, jest niezbędne w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu usług związanych z budownictwem. Kolejnym argumentem jest potrzeba zagwarantowania bezpieczeństwa zdrowia i życia obywateli, a także sprawowania kontroli nad wykonywaniem tych funkcji. Moim zdaniem, wypełnienie tego postulatu możliwe jest wyłącznie poprzez stawianie osobom mającym wykonywać samodzielne funkcje techniczne w budownictwie odpowiednio wysokich wymagań odnośnie wiedzy teoretycznej i praktycznej. Powyższe elementy podlegają ścisłej kontroli, zarówno na etapie dokonywania wstępnej kwalifikacji, jak i podczas egzaminu. Jest to bardzo istotne, ponieważ nadanie uprawnień budowlanych określonej osobie jest jednocześnie gwarancją i świadectwem, iż osoba ta posiada wysokie kwalifikacje zawodowe i doświadczenie, a w związku z tym może ponosić pełną odpowiedzialność za wykonaną pracę w zakresie określonym w treści decyzji.

Ważne miejsce w mojej pracy naukowej w tym zakresie zajmuje **monografia mojego współautorstwa J. Smarż, Z. Dzierżewicz, *Uprawnienia budowlane w latach 1928-2011***

wynikające z *Prawa budowlanego i przepisów wykonawczych – akty prawne, wzory decyzji, przykładowe interpretacje*, Warszawa 2011.

Prezentując ten wątek badawczy należy wskazać też na następujące referaty naukowe wygłoszone podczas konferencji J. Smarż, K. Szulborski, *Zawodowe uprawnienia w budownictwie i zasady uznawania w krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Konfederacji Szwajcarskiej*, XI Konferencja Naukowo-Techniczna – Dokumentacja projektowo-kosztorysowa w procesie budowlanym, Ciechocinek 13-14 października 2005 r., J. Smarż, K. Szulborski, *Nadawanie uprawnień budowlanych w świetle obowiązujących przepisów*, Konferencja Łódzkiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa- Samorząd zawodowy inżynierów budownictwa dziś i jutro, Łódź 17 listopada 2005 r., J. Smarż, K. Szulborski, *Prawo wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie*, Konferencja Łódzkiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa – 80 lat samodzielnych funkcji technicznych w polskim budownictwie, Łódź, 15-16 maja 2008 r.

Niezmiernie istotne są także następujące **artykuły naukowe**: *Ewolucja zadań publicznych w zakresie nadawania uprawnień budowlanych* [w:] *Ewolucja zadań podmiotów funkcjonujących w strukturze państwa*, red. D. Tyrawa, I. Butryn, Wydawnictwo KUL, Lublin (w publikacji), *Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie - zagadnienia ogólne*, Wydawnictwo internetowe Wolters Kluwer ABC nr 68450, *Tryb postępowania w sprawie nabycia uprawnień budowlanych*, Wydawnictwo internetowe Wolters Kluwer ABC nr 68445, *Wykształcenie wymagane do uzyskania uprawnień budowlanych*, Wydawnictwo internetowe Wolters Kluwer ABC nr 68453, *Praktyka zawodowa wymagana celem uzyskania uprawnień budowlanych*, Wydawnictwo internetowe Wolters Kluwer ABC nr 68448, *Uprawnienia budowlane do projektowania*, Wydawnictwo internetowe Wolters Kluwer ABC nr 68451, *Uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi*, Wydawnictwo internetowe Wolters Kluwer ABC nr 68452, *Centralny rejestr osób posiadających uprawnienia budowlane*, Wydawnictwo internetowe Wolters Kluwer ABC nr 68444.

b) Rzeczoznawstwo budowlane

Pewne propozycje zmian odniosłam także do instytucji rzeczoznawstwa budowlanego. Dokonując oceny obowiązujących rozwiązań prawnych dochodzę do wniosku, iż obecne uregulowania prawne w zakresie rzeczoznawstwa są przede wszystkim:

1. Niekompletne - rzeczoznawstwo budowlane zaliczane jest do samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, jednak nie doczekało się tak szczegółowej regulacji prawnej, jak pozostałe rodzaje działalności zaliczone zgodnie z art. 12 Prawa budowlanego do samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Funkcja rzeczoznawcy budowlanego, jako samodzielna funkcja techniczna w budownictwie, nie została ujęta również w przepisach rozporządzenia w sprawie samodzielnych funkcji technicznych mimo, iż tak brzmi nazwa tego rozporządzenia.
2. Niejasne - kryteria nadawania tytułu rzeczoznawcy budowlanego są bardzo nieprecyzyjne, a pojęcia, którymi posługuje się ustawodawca, jako niedookreślone

stwarzają wiele wątpliwości interpretacyjnych. Przykładem niejednoznacznych zapisów jest art. 15 ust. 3 Prawa budowlanego, dotyczący rzeczoznawcy bez uprawnień oraz pojęcie „znaczącego dorobku praktycznego w zakresie objętym rzeczoznawstwem”.

3. Szczątkowe - w obecnym stanie prawnym brak uregulowań dotyczących:

- definicji pojęcia rzeczoznawcy budowlanego,
- roli rzeczoznawcy budowlanego, jako osoby wykonującej samodzielne funkcje techniczne w budownictwie,
- ram działania rzeczoznawcy w budownictwie, które zastrzeżone byłyby wyłącznie dla tej grupy specjalistów,
- definicji opinii i ekspertyzy technicznej, jak również odniesienia, kto upoważniony jest do ich sporządzania.

Moim zdaniem zmiany powinny pójść we wskazanym poniżej kierunku:

1. Poza wymogiem udokumentowania 10 letniej praktyki, muszą być ustalone przejrzyste kryteria, których spełnienie warunkuje nadanie tytułu rzeczoznawcy budowlanego.
2. Powinny zostać doprecyzowane wymagania odnośnie wymaganej pracy zawodowej, błędnie nazywanej obecnie praktyką.
3. Należy rozważyć możliwość i celowość wprowadzenia zasady nadawania tytułu rzeczoznawcy budowlanego na określony np. 5 letni okres, co obligowałoby rzeczoznawców do ustawicznego kształcenia i aktualizowania posiadanej wiedzy z określonej dziedziny budownictwa, zwłaszcza wobec szybko rozwijających się technologii i stosowanych technik.
4. Należy wzmocnić rolę rzeczoznawcy budowlanego w procesie budowlanym definiując ramy działania tego rodzaju specjalisty, określając dziedziny działalności, które zastrzeżone byłyby wyłącznie dla tej grupy fachowców oraz doprecyzować kompetencje rzeczoznawcy w procesie budowlanym. Dla tej grupy specjalistów powinna być zastrzeżona możliwość sporządzania ekspertyz, które obok elementów oceny, powinny zawierać propozycje rozwiązań ujawnionych problemów i usunięcia zagrożeń, wad i nieprawidłowości, co wymaga szczególnej wiedzy, doświadczenia oraz zaplecza technicznego.
5. Należy dążyć do wprowadzenia regulacji prawnych wiążących funkcję rzeczoznawcy budowlanego z funkcją biegłego tak, aby biegłymi w sądach powszechnych, orzekających w sprawach z zakresu budownictwa, mogły być wyłącznie osoby posiadające tytuł rzeczoznawcy budowlanego. Obecny brak odpowiednich regulacji powoduje, że biegłymi w zakresie budownictwa są często osoby do tego nie przygotowane.

6. Podstawą nadawania wielu państwowych uprawnień jest egzamin. Zatem, należałoby rozważyć, czy również w przypadku uzyskiwania tytułu rzeczoznawcy budowlanego nie powinno być formy egzaminu dla kandydatów ubiegających się o ten tytuł.

Omówione powyżej wątki zawarłam w **referatach wygłoszonych podczas następujących konferencji naukowych**: J. Smarż, K. Szulborski, *Kwalifikacje rzeczoznawcy i warunki uzyskania uprawnień rzeczoznawcy*, X Konferencja Naukowo-Techniczna Problemy rzeczoznawstwa budowlanego, Warszawa Miedzeszyn, 22-24 kwietnia 2008 r., J. Smarż, K. Szulborski *Kwalifikacje i procedura uzyskania uprawnień rzeczoznawcy – ocena krytyczna i propozycje*, XI Konferencja Naukowo-Techniczna Problemy rzeczoznawstwa budowlanego, Warszawa Miedzeszyn, 14-16 kwietnia 2010 r.

Dodatkowo problematyce tej poświęciłam uwagę w następujących **artykułach naukowych**: *Rola rzeczoznawcy budowlanego w budownictwie a zakres wymaganych kwalifikacji*, INSTAL 2/2013, J.Smarż, K. Szulborski, *Rola i umocowanie prawne rzeczoznawcy budowlanego*, Inżynieria i Budownictwo 4/2013. *Rzeczoznawcy budowlani*, Wydawnictwo internetowe Wolters Kluwer ABC nr 68449.

c) Uznawanie kwalifikacji zawodowych i świadczenie usług transgranicznych

Bardzo ciekawym zagadnieniem badawczym są również stosunkowo nowe procedury uznawania kwalifikacji zawodowych i świadczenia usług transgranicznych, które obowiązują w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej.

Przedmiotowe zagadnienia są bardzo istotne z uwagi na fakt, że swoboda świadczenia usług transgranicznych pomiędzy państwami członkowskimi, w sposób podobny do ich świadczenia w ramach każdego państwa UE, należy do fundamentalnych zasad wolności rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Możliwość świadczenia usług transgranicznych przewidują zarówno przepisy prawa europejskiego, jak i prawa krajowego. Celem wspomnianych regulacji jest zniesienie wszelkich zbędnych barier oraz ograniczenie do niezbędnego minimum formalności, prowadzących do uzyskania możliwości wykonywania zawodu regulowanego na zasadzie tymczasowego i okazjonalnego świadczenia usług transgranicznych w innym państwie członkowskim.

W konsekwencji powyższego, usługodawca posiadający przedsiębiorstwo założone w jednym z państw członkowskich, może tymczasowo świadczyć usługę w innym kraju UE, bez konieczności uznawania kwalifikacji zawodowych i zakładania działalności poza terenem państwa macierzystego.

Świadczenie usług transgranicznych podlega każdorazowo indywidualnej ocenie dokonanej przez właściwą okręgową radę izby, przy uwzględnieniu w szczególności długości, częstotliwości, regularności oraz ciągłości usługi. Najwięcej problemów przysparza jednak określenie dopuszczalnego czasokresu świadczenia usług. Z przepisu art. 20a ustawy o samorządach jednoznacznie wynika, że usługa transgraniczna powinna być wykonywana

przejściowo i musi być czasowo ograniczona. W orzecznictwie ETS wielokrotnie pojawiała się kwestia definicji tych pojęć, jednak z orzecznictwa tego wynika, że jakiegokolwiek ograniczenie czasowe uznane byłoby za naruszenie swobody świadczenia usług.

Dlatego też mimo, iż z definicji usług wynika, że jest to czynność ograniczona w czasie, nigdzie nie podano, jak długo może trwać wykonywanie usługi transgranicznej, aby nie narazić się na zarzut prowadzenia działalności gospodarczej bez spełnienia określonych wymagań. Natomiast właściwa kwalifikacja usługi, jako świadczenie usług lub jako prowadzenie działalności gospodarczej, ma istotne znaczenie praktyczne. Transgraniczne świadczenie usług, z punktu widzenia przedsiębiorcy, jest bowiem często korzystniejsze, gdyż dzięki temu może korzystać z przywilejów art. 49 TWE znoszącego ograniczenia w przepływie usług. Z kolei, państwo członkowskie, na terenie którego świadczone są usługi transgranicznie, może starać się zakwalifikować działalność jako założenie przedsiębiorstwa, gdyż daje to mu większą kontrolę nad przedsiębiorcą.

W praktyce uznaje się, że ocena, jak długo można świadczyć usługę, zależy od warunków funkcjonowania usługodawcy i nie można zdefiniować ogólnych granic jej trwania. Z całą pewnością jednak, usługa świadczona w innym państwie nie może przeważać nad działalnością prowadzoną w państwie rejestracji, w przeciwnym wypadku inżynier powinien założyć firmę właśnie w tym państwie.

Zagadnieniom tym poświęciłam wystąpienie podczas **Międzynarodowej Konferencji Naukowej** „Międzynarodowe aspekty prawa administracyjnego”, Kraków 18-20 marca 2011 r., **wygaszając referat** pt. *Świadczenie usług transgranicznych na przykładzie zawodu inżyniera budownictwa*.

Zasygnalizowanej problematyce poświęciłam także uwagę w **artykułach naukowych**, z których do najważniejszych należy artykuł pt. *Uznawanie kwalifikacji zawodowych i świadczenie usług transgranicznych na przykładzie zawodu inżyniera budownictwa* [w:] *Ewolucja prawa polskiego w dobie globalizacji*, red. Dominik Tyrawa, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, oraz *Wykonywanie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie przez obywateli państw członkowskich UE w Polsce cz. I*, Inżynier budownictwa 5/2011 i *Wykonywanie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie przez obywateli państw członkowskich UE w Polsce cz. II*, Inżynier budownictwa 6/2011 i *Postępowanie w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych*, Wydawnictwo internetowe Wolters Kluwer ABC nr 95643.

V. Osiągnięcia w zakresie popularyzacji nauki

Niewątpliwie przyczyniam się też do popularyzacji nauki poprzez liczne artykuły w różnych czasopismach, z czego najwięcej publikacji zostało zawartych w miesięczniku „Inżynier budownictwa”, gdzie opublikowałam **ponad 70 artykułów** na temat uprawnień budowlanych, kwalifikacji i egzaminów na uprawnienia budowlane, uznawania kwalifikacji

oraz świadczenia usług transgranicznych. Wskazany miesięcznik, w **nakładzie ok. 120 tys egzemplarzy** dociera do kadry naukowej i technicznej branży budownictwa.

Jestem także autorem licznych publikacji popularyzatorskich w takich czasopismach jak: Builder, Renowacje i Zabytki, Budownictwo i Prawo, Kalejdoskop budowlany oraz Miesięcznik Stowarzyszenia Elektryków Polskich INPE. Liczne moje prace zostały opublikowane także w profesjonalnym serwisie internetowym „Serwis budowlany” Wydawnictwa Wolters Kluwer, dla którego udzieliłam **ponad 500 odpowiedzi** na pytania zadawane przez różne podmioty. Wszystkie odpowiedzi opublikowane są na stronach internetowych wydawnictwa www.ABC.com.pl

VI. Przynależność do organizacji:

Jestem członkiem zwyczajnym Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej.

Smara Npawo