



IZBA ARCHITEKTÓW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KRAJOWA RADA IZBY ARCHITEKTÓW RP

Warszawa, dnia 24 sierpnia 2023 r.

L.dz. 251/KRIA/2023/w

Pan
Prof. Tomasz Grodzki
Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Panie i Panowie
Senatorowie Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Dotyczy: ustawy o zasadach udzielania przez Skarb Państwa gwarancji za zobowiązania Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Energetycznego (druki nr 3522 i 3548)

Szanowny Panie Marszałku, Panie i Panowie Senatorowie,

W imieniu Izby Architektów RP wnoszę o wprowadzenie przez Wysoki Senat poprawek do ustawy o zasadach udzielania przez Skarb Państwa gwarancji za zobowiązania Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Energetycznego (druki nr 3522 i 3548), która skierowana została do Senatu po 81 posiedzeniu Sejmu, poprzez:

- skreślenie w art. 17 pkt 5 ustawy, zmieniającego art. 29 ustawy Prawo budowlane tj. skreślenie przepisów w zakresie, w jakim ustawa ta wprowadza zmiany w ustawie Prawo budowlane polegające na zniesieniu wymogu pozwolenia na budowę dla domów o powierzchni powyżej 70 m², ale nie więcej niż dwukondygnacyjne, gdy budowa ma zaspokajać własne potrzeby mieszkaniowe inwestora jak również powodujących możliwość stawiania kiosków i pawilonów ulicznych o powierzchni do 15 m² oraz przydomowych schronów i przydomowych ukryć doraźnych o powierzchni użytkowej do 35 m² jedynie na zgłoszenie;
- skreślenie w art. 17 pkt 3 ustawy, zmieniającego art. 14 ustawy Prawo budowlane tj. skreślenie przepisów nadających osobom z tytułem zawodowym magistra inżyniera budownictwa i inżyniera architekta uprawnień do projektowania domów jednorodzinnych, służących gospodarce rolnej, domów letniskowych, gospodarczych, a także budynków przemysłowych, w tym produkcyjnych oraz obiektów magazynowych, kolejowych czy stacji paliw do 1000 m³ (powierzchnia ok. 200 mkw.) bez ograniczenia lokalizacyjnego.

Izba Architektów RP jako samorząd zawodowy zrzeszający wszystkich polskich architektów, sprzeciwia się uchwalaniu przepisów o charakterze fundamentalnym dla zasad wykonywania zawodu, w sposób sprzeczny nie tylko z dobrą praktyką parlamentarną, ale przede wszystkim z krajowym

i unijnym porządkiem prawnym.

Podczas 81 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 sierpnia 2023 r., uchwalono ustawę o zasadach udzielania przez Skarb Państwa gwarancji za zobowiązania Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Energetycznego (druki nr 3522 i 3548), do której pod pozorem poprawek wprowadzono przepisy pierwotnie stanowiące materię projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo budowlane (druk nr 3336) i nieobjęte zakresem projektu ustawy, określonym w uzasadnieniu przedmiotowej inicjatywy legislacyjnej w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów.

Projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, stanowił przedmiot prac komisji Infrastruktury, która po przeprowadzeniu pierwszego czytania w dniach 5 i 11 lipca wniosła o odrzucenie projektu w całości. Tym samym, wniesienie do ustawy o zasadach udzielania przez Skarb Państwa gwarancji za zobowiązania Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Energetycznego poprawek, o brzmieniu tożsamym do tych, które były procedowane w ramach prac nad projektem ustawy Prawo budowlane, które jednocześnie nie były ujęte w pierwotnym uzasadnieniu do tej ustawy, w ocenie Izby Architektów RP miało na celu wyłącznie ukrycie faktu, iż przepisy te zostały negatywnie ocenione przez Komisję Infrastruktury, a w konsekwencji uniemożliwiło posłankom i posłom zapoznanie się, tak zarówno ze stanowiskiem Komisji Infrastruktury, jak i z treścią proponowanych zmian, w sposób gwarantujący właściwą analizę projektu.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 119 ust. 1 Konstytucji RP, Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Istotą tej zasady jest zapewnienie takiej sekwencji czynności podejmowanych przez organy Sejmu, które umożliwią rozważenie istoty planowanych zmian, zapewnią dostateczny czas na zapoznanie się z projektem zmian przez Posłów i nie ograniczą możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska Posłankom i Posłom. W tym przypadku, wszystkie te standardy zostały złamane. Pomimo, że projekt nowelizacji ustawy Prawo budowlane został odrzucony przez właściwą rzeczowo komisję sejmową, jej stanowisko zostało zignorowane, a zmiany „przeniesione” do innego, zupełnie niezwiązanego z materią Prawa budowlanego projektu aktu prawnego, pod pozorem poprawek.

Takie działanie, nie tylko podważa standardy prawidłowej legislacji i zasadę zaufania obywateli do państwa, a zatem art. 2 Konstytucji RP, ale również uniemożliwia Sejmowi debatę nad przedstawianymi do głosowania projektami ustaw. W tej sytuacji doszło do tzw. ukrytej inicjatywy ustawodawczej, gdyż pod pozorem poprawek, nie tylko przyjęto przepisy całkowicie wykraczające poza materię procedowanej ustawy, ale również pominięto konstytucyjną zasadę trzech czytań projektu.

Należy również wskazać, że przepisy dotyczące zmiany ustawy Prawo budowlane, które zostały przedstawione Sejmowi pod pozorem poprawek do innej ustawy, są niedopuszczalne z uwagi na ich sprzeczność z krajowym i unijnym porządkiem prawnym. Skutkiem ich wejścia w życie będą nieodwracalne szkody w sferze architektury i ładu przestrzennego.

Przedmiotowe przepisy poprzez wprowadzenie możliwości projektowania architektonicznego dla osób nie posiadających wykształcenia architektonicznego, ani nawet wykształcenia wyższego, stanowią rażące naruszenie Dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 września 2005

r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.Urz. UE L z 30 września 2005 r. 255/22, z późn. zm.).

Dyrektywa ta, w sekcji 8 ustanawia obowiązujące w UE ramy dotyczące warunków kształcenia architektów (art. 46-47) i wykonywania zawodu architekta (art. 48) oraz określa prawa nabyte architektów (art. 49). Art. 46 Dyrektywy ustanawia minimalne wymogi, co do kształcenia architektów. W konsekwencji, Dyrektywa ta wskazuje jasno, precyzyjnie i w sposób bezwarunkowy minimalne wymogi dla kształcenia architektów.

Ponieważ prawo UE powinno być interpretowane także z uwzględnieniem celu i kontekstu regulacji, celem ujednoczenia minimalnych wymogów wykształcenia architektów jest nie tylko możliwość uznawania kwalifikacji w ramach systemu wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych architektów, ale również troska o zdrowie i bezpieczeństwo publiczne oraz ochronę konsumentów oraz ład architektoniczny i urbanistyczny i zachowane w nim dziedzictwo¹.

Poprzez wprowadzone zmiany do polskiego systemu prawnego, wprowadzona zostałaby druga kategoria architektów (choć formalnie tak nienazywanych), którzy projektując architekturę nie tylko nie musieliby posiadać wykształcenia architektonicznego, ale w przypadku zabudowy zagrodowej mogliby projektować budynki mieszkalne bez wykształcenia na poziomie wyższym. Skutkiem tej regulacji będzie zatem narażenie obywateli mieszkających na terenach wiejskich, nie tylko na życie w zdegradowanej przestrzeni publicznej, ale również w domach zaprojektowanych przez osoby nie posiadające wiedzy i doświadczenia architektonicznego, a zatem zagrażających bezpieczeństwu ich użytkowania.

Biorąc pod uwagę, że w toku prac legislacyjnych nad ustawą o zasadach udzielania przez Skarb Państwa gwarancji za zobowiązania Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Energetycznego nie przeprowadzono analizy proporcjonalności, ustawa ta narusza Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/958 z 28 czerwca 2018 r. w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów (Dz.Urz. UE L z 9 lipca 2018 r. 173/25, t.j.).

Pozostawiając państwom członkowskim kompetencję do regulacji dostępu do zawodu architekta oraz zasad wykonywania tego zawodu, Dyrektywa ta ustanawia minimalne i formalne standardy jakości prawa stanowionego w tej dziedzinie (oraz innych zawodów regulowanych w Dyrektywie o wzajemnym uznawaniu kwalifikacji). Jest to szczególnie istotne w warunkach rynku wewnętrznego, skutkującego swobodnym przepływem osób i usług, a więc także podejmowaniem pracy w zawodach regulowanych na terenie UE. Jeśli rynek ma być autentycznie jednolity i wspólny, a prawa jednostek – faktycznie kształtować ich sytuację, ograniczenia w dostępie do zawodów powinny być niedyskryminacyjne oraz celowe, odpowiednie i konieczne. Ustanowione Dyrektywą kryteria to zasady niedyskryminacji i proporcjonalności. Zgodność z tymi zasadami konstytuuje wzorzec kontroli przepisów regulujących dostęp do zawodu architekta.

¹ Zawód architekta jest zawodem posiadającym bezpośredni wpływ na zdrowie lub bezpieczeństwo publiczne, zgodnie z Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie wykazu zawodów regulowanych i działalności regulowanych, przy wykonywaniu których usługodawca posiada bezpośredni wpływ na zdrowie lub bezpieczeństwo publiczne, w przypadku których można wszcząć postępowanie w sprawie uznania kwalifikacji (Dz. U. z 2017 r., poz. 468, ze zm.)

W toku prac legislacyjnych nad projektem ustawy o zmianie ustawy Prawo budowlane, Izba Architektów RP wskazywała na brak przeprowadzenia analizy proporcjonalności, która nie została wykonana przed poddaniem projektu do prac legislacyjnych. W ich toku, projektodawca szczątkowo uzupełnił uzasadnienie do projektu o elementy, które w jego ocenie stanowiły analizę proporcjonalności, **uznając tym samym konieczność jej przeprowadzenia.**

Pomijając na obecnym etapie kwestię, czy uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo budowlane istotnie zawiera analizę proporcjonalności (w ocenie Izby analiza ta nie została przeprowadzona w sposób prawidłowy i pełny) oraz kwestię czy analiza taka może zostać przeprowadzona *ex post* tj. już w toku prac legislacyjnych, nie może ulegać jakiegokolwiek wątpliwości, że ustawa o zasadach udzielania przez Skarb Państwa gwarancji za zobowiązania Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Energetycznego nie była badana pod względem proporcjonalności. Tym samym wnioskodawca, przedstawiając Sejmowi jej projekt, który uzupełniony został na ostatnim etapie prac o przepisy regulujące między innymi dostęp do zawodu architekta, nie tylko zaniechał przeprowadzenia analizy proporcjonalności uchwalonej przez Sejm ustawy, ale w konsekwencji naruszył przepisy Dyrektywy.

W świetle powyższego, ustawa o zasadach udzielania przez Skarb Państwa gwarancji za zobowiązania Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Energetycznego, poprzez wprowadzone do niej poprawki zmieniającej Prawo budowlane, narusza przepisy Dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.Urz. UE L z 30 września 2005 r. 255/22, z późn. zm.) oraz Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/958 z 28 czerwca 2018 r. w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów (Dz.Urz. UE L z 9 lipca 2018 r. 173/25, t.j.).

Niezgodność polskiego prawa krajowego z prawem UE w zakresie regulacji dostępu do zawodu architekta oraz zasad wykonywania tego zawodu wywołuje ryzyko odpowiedzialności Polski na forum UE w postępowaniu wskazanym 258 i 259 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

W praktyce, nowelizacja Prawa Budowlanego potencjalnie wpływa negatywnie na rynek wewnętrzny UE, zaufanie do prawa i bezpieczeństwo prawne uczestników tego rynku, obniża standard świadczenia usług architektonicznych, rodzi ryzyko naruszenia bezpieczeństwa budynków, bezpieczeństwa konsumentów, ładu architektonicznego i urbanistycznego, dziedzictwa czy środowiska. Z tych względów ustawa ta może prowadzić do odpowiedzialności odszkodowawczej państwa wobec jednostek dochodzonej na drodze krajowej w postępowaniach indywidualnych.

W świetle powyższego, zwracamy się o wprowadzenie poprawek uwzględniających powyższą argumentację oraz podjęcie wszelkich kroków zmierzających do odstąpienia od zmian ustawy Prawo budowlane, powodujących naruszenie krajowego i europejskiego porządku prawnego.

Z wyrazami szacunku,

Piotr Fokczyński, Architekt IARP

Prezes Krajowa Rada Izby Architektów RP