

KRAJOWA RADA IZBY ARCHITEKTÓW RP

Warszawa, 1 czerwca 2023 r.

L. dz. 154/KRIA/2023/w

**Pan
Piotr Kędziora
Dyrektor
Biura Legislacyjnego
Kancelarii Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Dyrektorze

W związku ze skierowaniem do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (UD427), Krajowa Rada Izby Architektów RP przedstawia stanowisko w sprawie dokonanej w uzasadnieniu do projektu fragmentarycznej oceny proporcjonalności.

Obowiązek sporządzenia oceny wynika wprost z rozdziału 6a ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 334). Jednocześnie wskazujemy, że dokonana przez KRIA RP analiza wskazuje na wysokie ryzyko niezgodności przedmiotowego projektu z przepisami Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/958 z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów (Dz. Urz. UE L 173 z 09.07.2018, str. 25), w szczególności z art. 4 ust. 5.

Uwagi odnoszą się do dwóch przepisów regulacyjnych zawartych w projekcie tj.:

- art. 1 pkt 7 projektu (umożliwienie absolwentom techników lub branżowej szkoły II stopnia nabywania uprawnień budowlanych w specjalności architektonicznej w ograniczonym zakresie) oraz
- art. 1 pkt 8 lit. a projektu (rozszerzenie zakresu uprawnień w specjalności architektonicznej w ograniczonym zakresie).

Mając na uwadze, że każda zmiana przepisów regulacyjnych musi zostać rozważona w świetle nadrzędnych względów interesu publicznego wskazanych w motywie 17 dyrektywy w sprawie analizy proporcjonalności, w tym szczególnie bezpieczeństwa użytkowników, ochrony konsumentów, usługobiorców, ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, ochrony narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego oraz środowiska, sposób rozszerzenia dostępu do zawodu architekta jest nieakceptowalny i niezgodny ze standardami stanowienia przepisów regulacyjnych.

Z uzasadnienia projektu wynika, że umożliwienie uzyskiwania uprawnień budowlanych przez osoby, które ukończyły technikum lub branżową szkołę II stopnia w branży odpowiedniej dla danej specjalności oraz odbyły praktykę zawodową, związane jest z rosnącym zapotrzebowaniem oraz brakami kadrowymi w szeroko rozumianej branży budowlanej. Przedstawione na str. 13 uzasadnienia dane nie wskazują na ograniczony dostęp obywateli do usług projektowania architektonicznego, a jedynie na skalę rynku usług architektonicznych w Polsce. Według danych ACE wartość rynku architektonicznego w Polsce na 1000 mieszkańców jest jedną z najniższych w Europie.¹ Potwierdzają to również dane gromadzone w ramach ogólnopolskiego badania „Barometr zawodów”. Wynika z niego jednoznacznie, że zawód architekta należy do

¹ *The Architectural Profession in Europe, 2022 Sector Study*, ACE february 2023, s. 27.

zawodów o zrównoważonym popycie i podaży.² Nieporównywanie większy deficyt poszukujących pracy odnotowano w zawodzie inżyniera budownictwa (istnieje 115 powiatów, w których odnotowano deficyt lub duży deficyt poszukujących pracy).³

Z prezentowanych danych wynika, że otwarcie rynku projektowania architektonicznego dla inżynierów budownictwa oraz dopuszczenie możliwości takiego projektowania dla techników budownictwa, spowoduje pogorszenie sytuacji na rynku projektowania architektonicznego. Rynek ten, jak wynika z prezentowanych danych, nie wymaga interwencji ustawodawcy, w zakresie podaży. Tym samym diagnoza problemów rynku architektonicznego skupić się powinna nie na brakach kadrowych (takie nie występują), a na braku zleceń w zakresie projektowania architektonicznego. Poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do świadczenia usług architektonicznych, spowoduje ich odpływ z rynku usług inżynierów budownictwa, na którym faktycznie występują braki kadrowe.

Najistotniejszym problemem, który wyłania się z uzasadnienia projektu jest ignorowanie kwestii kwalifikacji do wykonywania zawodu architekta, który ma zostać niemal całkowicie wypchnięty z rynku usług projektowych w mniejszej skali. Funkcjonowanie od lat w systemie prawnym, jako wdrożenie przepisów unijnych, standardów kształcenia architekta, stanowiących gwarancję wykonywania usług należytej jakości, staje się swoistą fikcją prawną. Projektodawca wskazuje, że zmiany zachęcą do zdobywania uprawnień budowlanych w specjalności architektonicznej. Odbędzie się to jednak kosztem specjalistów, którzy ukończyli studia wyższe, zgodne ze zharmonizowanymi w całej UE wymaganiami kształcenia architektów. Zniechęci to abiturientów do wyboru ścieżki wyższych studiów architektury, na rzecz ukończenia szkoły branżowej lub studiów budownictwa, które to studia uprawniać będą do szerokiego projektowania architektonicznego w mniejszej skali. W konsekwencji zawód architekta stanie się zawodem niszowym, co wpłynie bez wątpienia na jakość usług projektowania architektonicznego. Rozwiązania prawne powinny dotyczyć zachęcania absolwentów studiów architektonicznych do zdobywania uprawnień budowlanych (jedynie 30% absolwentów architektury ubiega się o nadanie uprawnień w specjalności architektonicznej).

Jednym z kluczowych obowiązków państwa jest ochrona konsumentów, w tym zapewnienie bezpieczeństwa świadczonych usług (art. 76 Konstytucji RP). W przypadku usług architektonicznych służyć ma temu system szkolnictwa wyższego, gwarantujący odpowiednie kwalifikacje zawodowe, które weryfikowane są podczas egzaminu na uprawnienia budowlane.

Proponowane zmiany obnażają również pierwotny problem systemu uprawnień budowlanych. Projektując kolejne zmiany w przepisach regulujących uprawnienia budowlane podkreśla się, że standardy kształcenia dotyczą tylko architektów tj. absolwentów studiów architektonicznych. Nie odnoszą się one do inżynierów budownictwa, a tym bardziej techników. Jednocześnie projektodawca chce poszerzyć uprawnienia zawodowe tych grup, nie wprowadzając zmian w ich kształceniu. Powoduje to stan, w którym standardy kształcenia architektów stają się fikcją. Wprowadzenie standardów kształcenia architektów miało na celu podniesienie jakości usług projektowych. Tymczasem w Polsce, niejako tylnymi drzwiami, dopuszcza się do wykonywania zawodu bardzo szeroką grupę osób nie posiadających często nawet minimalnego przygotowania merytorycznego. Z analiz Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej IARP wynika, że wśród absolwentów studiów na kierunku budownictwo są osoby, które w programie kształcenia nie miały w ogóle zająć projektowania architektonicznego (szczególnie w specjalizacjach menadżerskich procesu budowlanego).

W uzasadnieniu do projektu wskazano również, że umożliwienie technikom projektowania architektonicznego nie wpłynie na obniżenie jakości usług. Co więcej, podkreślono, że zmiany te uzasadnione

² Ogólnopolskie badanie „Barometr zawodów”, dane dotyczą zapotrzebowania na pracowników w 2023 r. w zawodzie architekta, źródło: https://barometrzwawodow.pl/modul/prognozy-na-mapachwyniki?map_type=country&profession%5B%5D=9&year%5B%5D=2023&relation=1. W stosunku do zawodu architekta odnotowano jedynie 6 powiatów, w których istnieje deficyt poszukujących pracy.

³ Źródło: https://barometrzwawodow.pl/modul/prognozy-na-mapachwyniki?map_type=country&map_details=counties&profession%5B%5D=11&year%5B%5D=2023&relation=1 (dostęp 10.03.2023 r.).

są „celami służącymi interesowi publicznemu, w szczególności względami bezpieczeństwa publicznego”. Nie wskazano jednak, w jakim zakresie aktualnie to bezpieczeństwo publiczne jest zagrożone. Jeśli chodzi tu o jakość świadczonych usług, argument ten powinien przemawiać za odstąpieniem od wprowadzania takich zmian. Komisja Europejska wskazuje, że pojęcie „bezpieczeństwa publicznego” wynika bezpośrednio z art. 52 TFUE i wymaga rzeczywistego i poważnego zagrożenia dla podstawowego interesu społeczeństwa.⁴ Wydaje się, że projektodawca dokonując fragmentarycznej oceny proporcjonalności niemal losowo wybrał cel wprowadzonych zmian, nie starając się przy tym w żaden sposób go uzasadnić. Należy również wskazać, że przyczyny czysto ekonomiczne i administracyjne nie mogą stanowić nadrzędnych względów interesu publicznego.⁵ Tymczasem zawód architekta posiadającego uprawnienia budowlane w specjalności architektonicznej znalazł się w wykazie zawodów regulowanych i działalności regulowanych, przy wykonywaniu których usługodawca posiada bezpośredni wpływ na zdrowie lub bezpieczeństwo publiczne.⁶ W wykazie tym nie widnieje zawód technika posiadającego takie uprawnienia.

W uzasadnieniu do projektu nie odniesiono się w ogóle do programu nauczania techników, podkreślono jedynie, że osoby takie będą odbywać praktykę projektową oraz praktykę na budowie, zaś „standardy nauczania techników są wystarczające do uzyskania uprawnień do projektowania w ograniczonym zakresie”. Nie wskazano tu nawet, jaki program kształcenia analizowano (jeśli w ogóle dokonywano takich analiz), a programu te określone są właściwymi przepisami prawa. Nie porównywano tych standardów ze standardami kształcenia architektów. Stąd nie wiadomo, jaką część programu bazowego wypełnia kształcenie średnie i czy jest ono proporcjonalnie odpowiednie do zakresu uprawnień, jakie proponuje projektodawca. Tak projektowane przepisy mogą spotkać się z zarzutem kolizji z art. 2 Konstytucji RP tj. demokratycznego państwa prawnego i wywodzoną z niej zasadą poprawnej legislacji.

Z powyższego wynika, że projektowane zmiany nie służą żadnemu uzasadnionemu celowi, co więcej, mogą niekorzystnie wpłynąć na rynek pracy, a przede wszystkim na jakość usług projektowych.

Aktualne pozostają uwagi Izby Architektów RP dotyczące nieotrzymania pełnego uzasadnienia na etapie opiniowania projektu zmian. Uzasadnienie zostało uzupełnione szczątkowo, a dokonana w nim fragmentaryczna analiza proporcjonalności nie spełnia wymagań ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (rozdział 6a). W uzasadnieniu w dalszym ciągu znajdują się liczne rozbieżności. Dla przykładu, w OSR wskazano, że zmiany nie będą miały wpływu na rynek pracy, a z uzasadnienia wynika, że zmiany podyktowane są brakami kadrowymi.

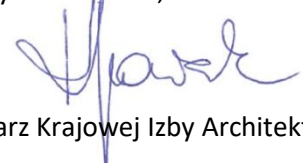
Na zakończenie należy wskazać, że w odniesieniu do zmiany polegającej na rozszerzeniu zakresu uprawnień budowlanych w specjalności architektonicznej w ograniczonym zakresie w ogóle nie dokonano oceny proporcjonalności, a bez wątpienia przepis ten stanowi przepis regulacyjny w rozumieniu ustawy o uznawaniu kwalifikacji zawodowych.

Z wyrazami szacunku,

Piotr Fokczyński, Architekt IARP


Prezes Krajowej Rady Izby Architektów RP

Krzysztof Nowak, Architekt IARP


Sekretarz Krajowej Rady Izby Architektów RP

⁴ *Guidance on the assessment of proportionality pursuant to directive 2018/958 on a proportionality test before adoption of new regulation of profession*, European Union, 2022, s. 19.

⁵ Tamże.

⁶ Rozporządzenie 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).