

# Uprawnienia budowlane – przedwczoraj i dziś

Dr inż. Andrzej B. Nowakowski, Politechnika Łódzka

Jako pierwsze polskie prawo budowlane można traktować przepisy policyjno-budowlane zawarte w drugiej części Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli [1], które weszły w życie 6 czerwca 1928 r. Data ta z kilku względów stanowi ważną cezurę czasową. Na przykład Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego uważa, że powstała wtedy pierwsza struktura nadzoru budowlanego, zwana wówczas „władzą powołaną do wykonywania nadzoru policyjno-budowlanego”; rzeczoznawcy budowlani świętują rocznicę powołania rzeczoznawstwa budowlanego, a samorząd zawodowy inżynierów budownictwa akcentuje fakt ustanowienia uprawnień budowlanych, które stworzyły przesłanki do traktowania jako zawód zaufania publicznego – zawodu inżyniera budownictwa, jedynej spośród profesji technicznych, która dostąpiła takiego wyróżnienia [2].

Środowisko kadry technicznej budownictwa natomiast uważa, że Rozporządzenie [1] usankcjonowało prawnie kształtujące się od początku XX wieku zawody inżyniera i technika budowlanego. W jubileuszowym wydawnictwie PZITB opisano ten proces w sposób następujący: „U początków II Rzeczypospolitej, po okresie zaborów i zniszczeń wojennych, odziedziczyliśmy budownictwo typu rzemieślniczego, tak zwane „tradycyjne” oparte na ręcznej pracy robotników i rzemieślników budowlanych. Po 1918 roku rozpoczął się szybki rozwój budownictwa żelbetowego. Architekci, którzy do tego czasu projektowali budynki o konstrukcji murowej ze stropami drewnianymi oraz, ostatnio, na belkach stalowych, do określania przekrojów elementów konstrukcyjnych korzystali z tablic empirycznych i nie byli przygotowani do projektowania poważnych konstrukcji stalowych, a tym bardziej żelbetowych. Zaczęli zatem korzystać z pomocy konstruktorów, przede wszystkim spośród inżynierów dróg i mostów, nie zawsze jednak na zewnątrz firmując ich nazwiskami dzieła budowlane. Tak powstał nowy zawód inżyniera budowlanego” [3].

W niniejszym artykule chciałbym skoncentrować się na problematyce uprawnień budowlanych, które nie tylko mogą szczyścić się już osiemdziesięciopięcioletnim rodowodem, ale – jak sądzę – będą zawsze miały duże znaczenie dla jakości zawodów związanych z szeroko rozumianym budownictwem.

W Rozporządzeniu [1] stosowne przepisy zostały ułożone w jednym z trzech rozdziałów tytułu VII „Wy-

konywanie robót budowlanych i utrzymywanie istniejących budynków”. Był to rozdział 1 zatytułowany „Plany budynków i kierowanie robotami budowlanymi”; liczył on 14 artykułów, od art. 358. do art. 371.

Na mocy art. 358. ustanowiono funkcję **technicznego kierownika**, który nadzorował roboty budowlane, na wykonanie których było wymagane „pozwolenie właściwej władzy”. Przy czym w przypadku „budyneków większych o skomplikowanych konstrukcjach żelaznych, żelazobetonowych i innych” roboty budowlane były realizowane pod nadzorem dwóch osób: **kierownika robót konstrukcyjnych i kierownika architektonicznego**. Osoby te musiały legitymować się stosownymi uprawnieniami opisanymi odpowiednio w art. 362. i art. 361.

I tak „(1) Do kierowania robotami budowlanymi, z wyjątkiem architektonicznego kierowania robotami dotyczącymi budynków zabytkowych, pomników, budynków monumentalnych i budynków większych o skomplikowanych konstrukcjach były uprawnione osoby, które:

- a) posiadają wyższe wykształcenie techniczne nabyte w jednej z państwowych politechnik w kraju na wydziałach inżynierii lądowej lub wodnej albo na odpowiadających im wydziałach uczelni zagranicznych,
- b) wykażą się co najmniej trzyletnią praktyką przy robotach budowlanych w służbie państwowej, samorządowej lub prywatnej oraz
- c) złożą egzamin z ustawodawstwa budowlanego i z tych przepisów ustawodawstwa administracyjnego, których znajomość przy wykonywaniu zawodu jest potrzebna.

(2) Wspomnianym osobom przysługuje **uprawnienie do sporządzania projektów (planów)** robót konstrukcyjnych i instalacyjnych. Osoby te mogą uzyskać **uprawnienie do sporządzania projektów architektonicznych** dla robót, do kierowania którymi są uprawnione, po wykazaniu się praktyczną umiejętnością sporządzania takich projektów” (z art. 362 [1]).

Używając określeń, którymi posługuje się obecnie obowiązująca ustawa – Prawo budowlane [4] można stwierdzić, że w 1928 roku utworzono 4 rodzaje uprawnień budowlanych:

- 1) do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń,
- 2) do kierowania robotami budowlanymi w ograniczonym zakresie,
- 3) do projektowania bez ograniczeń,
- 4) do projektowania w ograniczonym zakresie.

Uprawnienia budowlane bez ograniczeń mogły uzyskać osoby legitymujące się wyższym wykształceniem technicznym oraz co najmniej trzyletnią praktykę na budowie, natomiast uprawnienia budowlane w ograniczonym zakresie przysługiwały absolwentom średnich szkół zawodowych po odbyciu co najmniej pięcioletniej praktyki na budowie. Ci ostatni otrzymywali „razem z odnoszonymi uprawnieniami tytuł **budowniczego**” (cytat z art. 364. ust. 2[1]).

W 1928 roku uprawnień budowlanych udzielano w dwóch specjalnościach: architektonicznej oraz konstrukcyjno-inżynierskiej, które z racji niemal idealnej symetrii można było nazywać specjalnościami bliźniaczymi. Natomiast obecnie w ustawie [4] wyróżnia się aż 9 specjalności, które mają między sobą pewne powiązania sprowadzające się do częściowej wymienności zachodzącej pomiędzy niektórymi kierunkami wykształcenia technicznego w obszarach zakreślonych przez kierunki **odpowiednie** lub **pokrewne** dla danej specjalności [5]. Przy czym w przypadku specjalności architektonicznej oraz konstrukcyjno-budowlanej można dzisiaj mówić o daleko idącej asymetrii na niekorzyść tej drugiej.

Rozporządzenie [1] scedowało na ministra spraw wewnętrznych obowiązek udzielania uprawnień budowlanych oraz przeprowadzania stosownych egzaminów, które można było „składać **tylko** po ukończeniu studiów i po upływie przepisanej praktyki przy robotach budowlanych” (cytat z art. 368. ust. 3 [1]). Do przeprowadzenia egzaminów minister mógł upoważnić wojewodę, a ponadto powoływał komisję kwalifikacyjną, której zadaniem było „stwierdzenie praktycznej umiejętności w projektowaniu i wykonywaniu robót konstrukcyjnych, przewidzianej w art. 361. ust. 3. i praktycznej umiejętności sporządzania projektów (planów) architektonicznych, przewidzianej w art. 362. ust. 2” (cytat z art. 368. ust. 5. [1]).

Obecnie, zgodnie ze stosownymi zapisami ustaw [4 i 6], samorząd zawodowy inżynierów budownictwa przejął wszelkie sprawy związane z nadawaniem i pozbawianiem uprawnień budowlanych we wszystkich specjalnościach z wyjątkiem architektonicznej (i to tylko w przypadku uprawnień budowlanych do projektowania bez ograniczeń).

Uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń mogą uzyskać osoby, które:

- a) ukończyły studia magisterskie na kierunku odpowiednim dla danej specjalności,
- b) odbyły dwuletnią praktykę przy sporządzaniu projektów,
- c) odbyły roczną praktykę na budowie.

Natomiast uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń mogą uzyskać osoby, które:

- a) ukończyły studia magisterskie na kierunku odpowiednim dla danej specjalności,
- b) odbyły dwuletnią praktykę na budowie.

Na pierwszy rzut oka zatem obecnie jest lepiej niż przed wojną, bowiem uprawnień budowlanych nie udziela już żaden minister lecz – jak na demokratyczne państwo prawne przystało – samorząd zawodowy zrzeszający osoby wykonujące zawód zaufania publicznego.

Jednak, aby obiektywnie ocenić sytuację trzeba wziąć pod uwagę fakt, że niemal od samego początku funkcjonowania nad samorządem zawodowym inżynierów budownictwa, który – z mocy zapisów § 1 ustęp 3 statutu [7] – używa nazwy Polska Izba Inżynierów Budownictwa lub skrót PIIB, wisi miecz Damoklesa w postaci groźby rychłej likwidacji, jaką konsekwentnie zapowiadają kolejne ekipy rządowe.

Jakby tego było mało, co jakiś czas majstruje się przy przepisach dotyczących uprawnień budowlanych. Jako przykład weźmy kwestię praktyki zawodowej, w odniesieniu do której ustawa [4] w art. 14 ust. 4 stanowi, że „warunkiem zaliczenia praktyki zawodowej jest praca polegająca na bezpośrednim uczestnictwie w pracach projektowych albo na pełnieniu funkcji technicznej **na budowie** pod kierownictwem osoby posiadającej odpowiednie uprawnienia budowlane”.

Widocznie było to zbyt proste, zatem w listopadzie 2007 r. weszło w życie rozporządzenie [8], w którym m.in. zapisano, że „do praktyki zawodowej na budowie zalicza się wykonywanie czynności inspekcyjno-kontrolnych w organach nadzoru budowlanego”.

Oburzony takim postępowaniem ustawodawcy, kilka miesięcy później napisałem, co następuje: „Oznacza to, że minister budownictwa wprowadził rewolucyjną zmianę poprzez istotne odstępstwo od preferowanej przez samorząd zawodowy inżynierów budownictwa zasady mówiącej, że droga do wszelkiego rodzaju uprawnień budowlanych prowadzi przez plac budowy. Tak właśnie było na samym początku, kiedy to pierwsze polskie prawo budowlane wprowadziło uprawnienia budowlane. Nikomu wtedy nawet przez chwilę nie przychodziło do głowy, że niezbędną praktykę zawodową można by było zdobywać w urzędzie, a nie na budowie. Pomysły tego rodzaju realizowano jedynie w okresie PRL, jednak dobrze by było, gdybyśmy jak najszybciej o tym zapomnieli i, co więcej, nigdy już do nich nie wracali.

Od zasady mówiącej, że droga do wszelkiego rodzaju uprawnień budowlanych prowadzi przez plac budowy, nie może być bowiem żadnych odstępstw, szczególnie w sytuacji, gdy obecnie do zdobycia uprawnień budowlanych do projektowania bez ograniczeń wystarczy zaliczenie zaledwie rocznej praktyki na budowie, a do uzyskania uprawnień do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń – praktyka dwukrotnie dłuższa. Nie ulega przy tym wątpliwości, że jest to *minimum minimorum* czasu pracy w wykonawstwie niezbędne do tego, aby młody inżynier na tyle okrzepł w zawodzie, by móc samodzielnie pełnić jakiegokolwiek funkcje techniczne w budownictwie.

I oto teraz okazuje się, że będzie można zdobyć uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń nie przepracowując ani jednego dnia w bezpośrednim wykonawstwie. Wystarczy bowiem przez 4 lata popracować w którymś z powiatowych lub wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego.

W ten sposób nie tylko psuje się wypracowany przez środowisko model formowania zawodowego absolwentów wyższych uczelni technicznych, lecz także – niejako przy okazji – podważa się ideę, jaka legła u podstaw tworzenia nadzoru budowlanego, w organach którego powinni pracować przede wszystkim – a najlepiej wyłącznie – doświadczeni inżynierowie” [9].

Niestety, to jeszcze nie koniec kłopotów związanych z instytucją uprawnień budowlanych, której nie oszczędził destrukcyjny jak zwykle „ząb czasu”. Pozostał bowiem do rozstrzygnięcia problem fundamentalny, który tak oto ujął Andrzej Bratkowski: „W uchwalonej 31 stycznia 1961 r. ustawie o prawie budowlanym zmieniona została istota pojęcia dawnych uprawnień budowlanych, które teraz zostało uogólnione praktycznie na specjalistów wszystkich gałęzi techniki, jeśli w jakimś zakresie byli czy też mogliby być uczestnikami realizacji zamierzeń inwestycyjnych. W ten sposób uprawnienia budowlane rozciągnięto również na ongiś koncesjonowane roboty w zakresie instalacji wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych i elektrycznych; za silnopiędowymi poszły słabopiędowe itd.

Konsekwencją rozszerzenia o inne działy techniki przedmiotu uprawnień budowlanych, i to w sposób daleko wybiegający poza właściwą materię budowlaną: architekturę oraz inżynierię lądową i wodną – ustawowo zakreślonymi przedwojennym prawem przemysłowym i budowlanym – było rewolucyjne rozszerzenie zasięgu uprawnień budowlanych w sensie podmiotowym. Odtąd każdy z „właściwych” ministrów mógł bowiem z osobna kreować resortowe specjalności techniczno-budowlane i warunki przyznawania swoich „uprawnień budowlanych”. Rewolucją jednak największą, choć właściwie dziś prawie zapomnianą, było po pierwsze, przeniesienie uprawnień budowlanych z czynności i decyzji technicznych osób **wolnego zawodu** – na funkcje osób, które te czynności wykonują i decyzje wydają w ramach obowiązków pracowniczych, oraz po drugie, rozszerzenie katalogu tych czynności na czynności służbowe związane ze stanowiskiem pracy osób zatrudnionych w bezpośrednim wykonawstwie robót budowlanych.

W ten sposób powstał w istocie nowy kształt uprawnień budowlanych, przystosowany do ustroju i praktyki budownictwa „gospodarki niedoborów”. Jego zasady podtrzymane zostały w kolejnej ustawie o prawie budowlanym z 1974 roku i – mimo zmiany ustroju – przeniesione zostały w 1994 roku do ustawy obecnie obowiązującej. Podnosiły się głosy o konieczności wyeliminowania na drodze ustawowej przynajmniej tej jednej, podstawowej kolizji pomiędzy z założenia

**niezawisłą** „samodzielnnością wykonywania funkcji technicznych” i z założenia **zawisłą** pozycją pracownika najemnego; między służbą podległością osoby zatrudnionej i jej zawodową niepodległością w zakresie posiadanych uprawnień budowlanych. Mimo to, sprzeczna sama w sobie postać uprawnień budowlanych – wypracowana w czasach i dla real socjalizmu – dalej trzyma się mocno” [10].

A więc jest o czym myśleć, jest o czym dyskutować i jest co reformować. Co więcej, tak się złożyło, że zostały już nakreślone ramy organizacyjne, a nawet czasowe, na rozwiązanie również problemów związanych z wykonywaniem samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Trudno bowiem sobie wyobrazić, aby w nowym prawie budowlanym, czy też ambitniej rzecz ujmując, w nowym kodeksie budowlanym opracowanym przez – powołaną przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie [11] – Komisję Kodyfikacyjną Prawa Budowlanego, zabrakło miejsca na przepisy regulujące przygotowanie zawodowe osób, od których zależy bezpieczeństwo konstrukcji obiektów budowlanych oraz ochrona życia i zdrowia użytkowników tych obiektów.

Nadchodzi zatem czas dokonywania istotnych i ważnych rozstrzygnięć. Tylko czy aby na pewno to wszystko musi odbywać się w atmosferze swoistej „histerii deregulacyjnej”?

#### MATERIAŁY CYTOWANE W TEKŚCIE:

- [1] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (tekst jednolity: Dz.U. RP z 17.04.1939 r. nr 34, poz. 216)
- [2] Praca zbiorowa, Rola samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego w tworzeniu demokratycznego państwa prawa, Warszawa, 2004
- [3] Praca zbiorowa, Polski Związek Inżynierów i Techników Budownictwa – rys historyczny 1934–1948–1984, Warszawa, 1987
- [4] Ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 r. nr 243, poz. 1623 z późn. zm.)
- [5] Rozporządzenie ministra transportu i budownictwa z 28 kwietnia 2006 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz.U. z 2006 r. nr 83, poz. 578)
- [6] Ustawa z 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz.U. z 2001 r. nr 5, poz. 42 z późn. zm.)
- [7] Statut Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa uchwalony 27 września 2002 r. przez I Krajowy Zjazd Izby
- [8] Rozporządzenie ministra budownictwa z 5 listopada 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz.U. z 14 listopada 2007 r. nr 210, poz. 1528)
- [9] Nowakowski A. B., O samodzielnych funkcjach technicznych w budownictwie, Materiały Konferencji ŁOIB „80 lat samodzielnych funkcji technicznych w polskim budownictwie”, Łódź, 15–16 maja 2008 r.
- [10] Bratkowski A, Wolna i niepodległa praca zawodowa (w budownictwie i dla budownictwa), Materiały Konferencji ŁOIB „80 lat samodzielnych funkcji technicznych w polskim budownictwie”, Łódź, 15–16 maja 2008 r.
- [11] Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 lipca 2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (Dz.U. z 2012 r. poz. 856)