

# Związki prawa z techniką i sztuką budowlaną

## (na tle polskiego prawa budowlanego i zabudowania osiedli z 1928 roku)

Dr inż. Andrzej Bratkowski

Technika z prawem i prawo z techniką przenikają się w budownictwie od zawsze. Wkraczanie prawa publicznego w działalność budowlaną, z inżynierskiego punktu widzenia tłumaczone jest oczywistą troską ustawodawcy o bezpieczeństwo budowlane z uwagi na zagrożenie ludzkiego zdrowia i życia. Jednak wraz z rozwojem cywilizacyjnym coraz większe obszary budownictwa poddawane są władztwu administracyjnemu. W jakimś sensie proces ten tłumaczy i usprawiedliwia Parkinsona prawo o „samoczynnym wzroście biurokracji” [4]. Bowiemy wystarczy wziąć do ręki i porównać kolejne edycje zbioru warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki, by stwierdzić choćby taką prawidłowość – im mniej pożarów, tym więcej przepisów przeciwpożarowych. Protektorat prawa – podejmowany w najlepszej wierze *pro publico bono* – rozciąga się dzisiaj praktycznie nad wszelką działalnością budowlaną. Bywa nawet, że miejscami występuje przerost formy (prawnej) nad treścią (techniczną), bywa, że niektóre przepisy wręcz przywołują na pamięć powiedzenie rozpowszechniane przez rosyjskich polityków – *chcieliśmy jak najlepiej, a wyszło jak zawsze*. Zrozumiałe więc, że musiało to budzić i budzi różnorakie, raz słuszne, raz niesłuszne, sprzeczne wśród budowlanych profesjonalistów, którzy coraz częściej odczuwają osaczenie zwiększającą się wciąż ilością rygorów prawno-administracyjnych.

Na przykład – jeszcze przed ogłoszeniem rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (zwanym dalej w skrócie: rozporządzeniem Prezydenta RP) – znane były protesty lwowskiej profesury architektury oraz inżynierii lądowej i wodnej, przeciwko wprowadzaniu administracyjnego przymusu, by ich dyplomowani absolwenci mieli się poddawać jakimś dodatkowym egzaminom, które by miały sprawdzać ich przygotowanie do zarobkowego wykonywania zawodu wyuczonego wcześniej w trakcie studiów [5]. Tym bardziej, że przed I wojną światową posiadanie dyplomu Politechniki Lwowskiej, podobnie jak Wiedeńskiej czy Praskiej, zwalniało

z ogólnie wymaganego w Galicji i w całym cesarstwie austriackim egzaminu, by uzyskać państwowe uprawnienia do wykonywania zawodu budowniczego. Dlatego ówczesne zamiary polskiego ustawodawcy profesorowie traktowali jako *votum* nieufności tyleż w stosunku do pozycji naukowej każdego z nich osobiście, co wobec jakości kształcenia młodzieży pod ich kierunkiem. Odbierano to również jako próbę urzędniczej ingerencji w sferę profesjonalnej wiedzy technicznej. Sprawę zaś komplikował dodatkowo fakt, że nie było wtedy jeszcze wiadomo, z jakich szkół wyższych – obok Politechniki Lwowskiej i Politechniki Warszawskiej – jakie dyplomy akademickie wydawane w Rosji, Niemczech, Austrii, Szwajcarii, Francji i Belgii przed 1 listopada 1918 r. będą w Rzeczypospolitej uznawane bez potrzeby nostryfikacji [8], i w ślad za tym, kto będzie miał prawo posługiwać się tytułem inżyniera w zakresie architektury oraz inżynierii lądowej i wodnej itd.

Konflikt na tym tle zakończył się przesądzeniem, że absolwenci wyższych uczelni, oprócz wykazania się stosowną praktyką budowlaną, będą musieli złożyć egzamin, ale wg art. 361 (1) c)<sup>1</sup> tylko z *ustawodawstwa budowlanego i z tych przepisów ustawodawstwa administracyjnego, których znajomość przy wykonywaniu zawodu jest potrzebna*. Problem jednak pozostał, choć w innej postaci. Bowiemy rozstrzygnięcie to nie przesądzało przecież, co kryje się pod pojęciem *ustawodawstwa budowlanego*, a w szczególności, jakiego rodzaju i jaki zakres nakazów i zakazów o sferze technicznej – wyjętych prawdopodobnie z politechnicznych programów nauczania – ustawodawca wprowadzi mocą ustawy do zestawu obowiązujących powszechnie przepisów policyjno-budowlanych, a także ministerialnych i samorządowych przepisów lokalnych oraz powszechnie wprowadzanych w życie na mocy ustawowego upoważnienia. Nie

<sup>1</sup> Przywołany w tym miejscu i przywoływany dalej w tekście numery artykułów dotyczą wyłącznie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli

mogło zresztą tego przesądzać, gdyż rozporządzenie Prezydenta RP z założenia miało tylko uwspółcześnić i ujednoczyć na terenie całego kraju przepisy budowlane będące schedą po zaborcach. Po dziesięciu latach Niepodległej uznawano to – co podkreślone zostało w formalnym uzasadnieniu do rozporządzenia Prezydenta RP – wręcz za konieczność państwową, jako że dotąd w dziedzinie budownictwa w poszczególnych dzielnicach Państwa obowiązywały wydane przez władze zaborcze odrębne przepisy budowlane. W szczególności na obszarze b. zaboru pruskiego obowiązywała ustawa z 2 lipca 1875 r. w przedmiocie zakładania i zmiany ulic w miastach i miejscowościach wiejskich oraz kilkanaście tak zwanych „ordynacji budowlanych”, na obszarze Galicji – 5 ustaw budowniczych, na obszarze b. zaboru rosyjskiego, poza obszarem b. Królestwa Polskiego, tudzież w Warszawie – ustawa budowlana rosyjska, na obszarze Królestwa Polskiego – przepisy policji budowniczej dla miast z 1820 roku razem z szeregiem późniejszych postanowień obowiązujących, wydanych w rozwinięciu i uzupełnieniu tych przepisów [8].

W uzasadnieniu rozporządzenia Prezydenta RP, zawarto również wyjaśnienia przekonujące, że właśnie ta odziedziczona wielość porządków prawnych, rozproszonych ponadto w terenie całej Polski odrodzonej w nowych granicach, oraz określone postanowieniami Konstytucji RP z 17 marca 1921 r. preferencje dla decentralizacji państwowego władztwa administracyjnego, skłoniły ustawodawcę do przypisania wyjątkowo ważnej roli specyfice lokalnej. *Co się tyczy przepisów policyjno-budowlanych, w rozporządzeniu została przyjęta zasada, że przepisy takie powinny być zastosowane do warunków miejscowych, wobec czego rozporządzenie przewiduje współdziałanie organów samorządowych w wydawaniu takich przepisów przez władze państwowe. Rzecz oczywista, że takie przepisy miejscowe powinny być oparte na zasadach wspólnych dla całego Państwa i powinny uwzględniać zasadnicze wymagania bezpieczeństwa i zdrowotności. Toteż rozporządzenie ustala zarówno zasady, którym przepisy miejscowe powinny czynić zadość, jak i granice, których przepisy miejscowe przy uregulowaniu tych lub innych kwestii nie mogą przekraczać ze względu na bezpieczeństwo i zdrowie publiczne.*

Zgodnie z powyższym, w rozporządzeniu przede wszystkim zostały uwzględnione warunki bezpieczeństwa od ognia. *Warunki, którym powinny czynić zadość gmachy i budynki ze względu na bezpieczeństwo od ognia, w zasadzie nie mogą być uzależnione od warunków miejscowych, wobec czego zostały opracowane i włączone do projektu przepisy o budowie murów ogniotrwałych, pieców, kominów, schodów i w ogóle takich części budynków i urządzeń, których wadliwe wykonanie może w wypadku pożaru zagrażać życiu ludzkiemu lub sprzyjać szerzeniu się ognia. Przepisy te mogą być obostrzone w drodze przepisów miejscowych, ile za tym przemawiają warunki miejscowe.*

*Również w rozporządzeniu nie zostały pominięte zasadnicze wymagania zdrowotności. Wobec braku w pewnych dzielnicach Państwa przepisów o urządzeniu lokali przeznaczonych na pobyt ludzi, warunki zdrowotne domów mieszkalnych w miastach, szczególnie na obszarze b. zaboru rosyjskiego pozostawiają dużo do życzenia. Wadliwie urządzone, wilgotne, częstokroć bardzo niskie, pozbawione dopływu światła i powietrza lokale, zamieszkałe przez małozamożne warstwy społeczeństwa, powodują rozpowszechnianie się chorób sprzyjających zwyrodnieniu szerokich mas ludności. W celu zapobieżenia złemu na przyszłość zostały ustanowione w rozporządzeniu przepisy o urządzeniu lokali mieszkalnych i w ogóle przeznaczonych na pobyt ludzi. Jednakowoż z uwagi na ekonomiczny stan kraju jest rzeczą niemożliwą ustanowienie takich przepisów, które by stały na wysokości współczesnych wymogów higieny. Toteż w rozporządzeniu zostały unormowane tylko najbardziej palące kwestie, jak zapewnienie dopływu powietrza i światła do omawianych pomieszczeń, zabezpieczenie ich od zawilgocenia i ujemnych wpływów atmosferycznych, zabezpieczenie od zanieczyszczenia gruntu w pobliżu domów mieszkalnych, obostrzenie zaś i dalsze rozwinięcie przepisów tego rodzaju zostało pozostawione przepisom miejscowym [8].*

Przytaczane tu fragmenty uzasadnienia potwierdzają, że przepisy rozporządzenia Prezydenta, nazwane policyjno-budowlanymi, ogarniały tematykę bardzo zróżnicowaną. Co prawda dominują w niej wymagania związane z bezpieczeństwem pożarowym i zdrowotnym, ale można by obok nich wydzielić też zbiory przepisów motywowanych względami społecznymi (art. 241–245 oraz art. 304–307 ustanawiające minimalny standard lokali mieszkalnych itp.) i racjonalnością gospodarczą (art. 174 o przekładaniu kosztów urządzenia ulic itp.), urbanistycznymi (art. 175–180 o zabudowaniu działek itp.) i potrzebami cywilizacyjnymi (art. 308 o wodociągach i kanalizacji, art. 172–173 o drogach itp.), a nawet poczuciem estetyki (art. 262–263 o elewacjach budynków itp.) itd. itd. Trudno dziś powiedzieć, ile w tym wszystkim było nowości w stosunku do przepisów z lat dawnych, ile zaś z nich pominięto z różnych względów. W XX-wiecznej rzeczywistości nie mogły być przecież podtrzymane tak oryginalne postanowienia, jak np. wprowadzona dekretem Kancelarii nadwornej z 18 grudnia 1840 r. instrukcja *co do sposobu wyznaczenia użytkowego obszaru kościoła* we wszystkich miejscowościach poddanych cesarskiej jurysdykcji [6]. Odrębna sprawa jest charakter i rola przypisywana przepisom miejscowym (art. 408–417, którymi można uzupełnić lub obostrzyć przepisy prawa budowlanego [16]. Prócz tego wydaje się, że ustawodawca w stosunku do niektórych przepisów, które rozporządzeniem Prezydenta wprowadzał w życie, sam wykazywał ograniczone zaufanie, o czym świadczy z góry upoważnienie właściwego ministra w art. 416, by mógł wydawać *dla całego państwa lub jego części ulgowe przepisy policyjno-budowlane.*



W całości rozporządzenia Prezydenta RP niewątpliwie zwraca uwagę znikoma ilość przepisów wprost poświęconych bezpieczeństwu konstrukcji budowlanych i w ogóle bezpieczeństwu budowlanej, czyli *stricte* technice budowlanej. Problematyce, wokół której od starożytności obracało się prawodawstwo administracyjno-budowlane, a z którą od czasów Hammurabiego związane były nieludzkie sankcje dyktowane ówczesnym prawem karnym. Dziwne tym bardziej, że w latach dwudziestych ubiegłego wieku instytucja normalizacji dopiero ząbkowała, nie można więc powiedzieć, by załatwiały te sprawę jakieś skądinąd obowiązujące normy techniczne, jako że wtedy ich jeszcze w Polsce po prostu nie było. Polski Komitet Normalizacyjny powstał dopiero w 1924 roku, a pierwsze normy przewidziane do ewentualnego wykorzystania opublikowano w 1925 roku.

Dwa artykuły (476–177) rozporządzenia Prezydenta RP traktują o warunkach bezpiecznego wykonywania robót budowlanych, natomiast właściwie tylko jeden – art. 375 rozporządzenia Prezydenta, w pełni odnosi się do kwestii techniczno-budowlanych i zawiera upoważnienie najpierw Ministra Robót Publicznych, a później jego następcę, czyli Ministra Spraw Wewnętrznych, do wydawania w drodze rozporządzenia przepisów o granicach wytrzymałości materiałów i konstrukcji budowlanych. W wykonaniu dyspozycji punktu (a) ogłoszono w 1930 roku przepisy o standardowych wymiarach cegły palonej i niepalonej. Ale już po roku, 18 czerwca 1929 r., ogłoszono rozporządzenie Ministra Robót Publicznych, które stanowi praktyczną zapowiedź przyszłych Polskich Norm Budowlanych (PN/B). Obejmowało rozdziały zatytułowane: I. Obciążenia i siły zewnętrzne; II. Konstrukcje drewniane; III. Konstrukcje żelazne; IV. Konstrukcje z kamienia naturalnego; V. Konstrukcje z kamienia sztucznego; VI. Konstrukcje z betonu nieuzbrojonego; VII. Konstrukcje żelbetowe; VIII. Grunt budowlany; IX. Konstrukcje specjalne (rozdział z jednym paragrafem brzmiącym – § 39. *Odstąpienie od norm powyższych dla specjalnych konstrukcji jest dopuszczalne, o ile przedłożone zostaną obliczenia szczegółowe, należyście naukowo uzasadnione*) [9].

Niejako w uzupełnieniu tych przepisów wydano – niedługo po przekazaniu do eksploatacji w Maurzycach na rzece Słudwi pierwszego na świecie mostu o stalowej konstrukcji spawanej, wykonanego wg projektu prof. Stefana Bryły – okólnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w sprawie przepisów o projektowaniu i wykonywaniu połączeń spawanych w stalowych konstrukcjach budowlanych. Warto nawet dziś przypominać, jak wszechstronny charakter miały ówczesne przepisy techniczne. Bowiern objęto nimi: §1. Zasady ogólne; §2. Projekt konstrukcji spawanej; §3. Normy dla obliczeń statycznych; §4. Zasady projektowania spawania; §5. Personel i zaopatrzenie instalacyjne; §6. Materiały do spawania; §7. Przygotowanie do spawania; §8. Przyrządy do spawania; §9. Wykonywanie spoin; §10. Dziennik spawania; §11. Kontrola i odbiór robót spawanych;

§12. Próby spawaczy. Co ciekawe, okólnik ten wydany został bez żadnego upoważnienia ustawowego, a jego postanowienia były w trybie zarządzenia służbowego zobowiązujące formalnie tylko przy wykonywaniu robót państwowych, jednak równocześnie polecono przepisy te *podać do wiadomości władz, udzielających pozwoleń budowlanych w celu analogicznego stosowania zasad zawartych w przepisach, wykonywanych przez związki samorządowe i osoby prywatne* [10, 11].

Przy okazji przykład ten obrazuje dość powszechną praktykę lat międzywojennych polegającą na wydawaniu przez ministerstwa „samoistnie” stanowionych aktów prawa w postaci reskryptów, okólników i innych równie urzędowych wyjaśnień. W odniesieniu do problematyki technicznej wydaje się jednak najważniejszym następujący zapis art. 378 – *władze powołane do wykonywania nadzoru policyjno-budowlanego powinny czuwać nad tym, aby roboty budowlane były wykonywane zgodnie z obowiązującymi przepisami tudzież z ogólnie uznanymi zasadami sztuki budowlanej*. Oznaczało to – uwzględniając słownictwo rozporządzenia Prezydenta (z art. 358 i następne) – że przestrzeganie sztuki budowlanej powinno i musiało być obowiązkiem również artystycznych i technicznych kierowników robót, czyli w ogóle było podstawą każdej działalności zawodowej, i to w trakcie całego procesu budowlanego, od pierwszych faz projektowania począwszy na przekazaniu do użytku gotowej budowli skończywszy. Czyżby w tym właśnie, w docenianiu znaczenia i roli sztuki budowlanej, kryła się prawdziwie odwieczna tajemnica powodzenia profesjonalnego budownictwa?

Gdyby miało być inaczej, to czemu należałoby zawdzięczać naprawdę przyzwoite jakościowo budownictwo okresu międzywojennego? Tę Gdynię z jej portem i miastą COP-owskie ze Stalową Wolą na czele, tę zabudowę mieszkaniową Funduszu Kwaterunku Wojskowego i Warszawskiej Spółdzielni Mieszkaniowej, tę centralną magistralę węglową i to jeszcze, i tamto, i wszystko, z czego Polacy mieli prawo być dumni i czemu w swych książkach stawiał pomniki Melchior Wańkowicz [17].

Ustawowe wyróżnienie sztuki budowlanej, obok przepisów budowlanych, wręcz narzuca porównanie do tradycyjnie od czasów rzymskich dwoistego rozumienia prawa – *lex i ius*. *Gdzie lex dotyczy prawa legitymowanego autorytetem ustawodawcy, a ius odnosi się do prawa, którego obowiązywanie uzasadnia wewnętrzna słuszność*. Pojęcia „prawo stanowione” i „prawo jako zasada” można także ująć mniej subtelnie, rozróżniając *prawo władzy i prawo rozsądku*. Jak sędziowie podlegają tylko ustawom, ale są również związani zasadami prawa [3], tak i działalność w budownictwie podlega prawodawstwu budowlanemu, ale również związana jest zasadami sztuki budowlanej. Przy czym, o ile *lex*, w tym również ustawodawstwo budowlane, obowiązuje tylko na obszarze podległym danemu prawodawcy, o tyle *ius* i sztuka budowlana nie znają granic.

Rozporządzenie Prezydenta RP obowiązywało formalnie do 1961 roku, choć praktycznie tylko do roku 1949, czyli do zakończenia powojennego 3-letniego Planu Odbudowy (jedynego w ciągu czterdziestu lat real socjalizmu planu wykonanego na serio!), zlikwidowania Ministerstwa Odbudowy i prywatnej przedsiębiorczości budowlanej. Można mieć nadzieję, że kiedyś historycy wyjaśnią, skąd od samego początku powojennego budownictwa wzięła się wiara „ludowej władzy” w prawo stanowione, również w odniesieniu do problematyki techniczno-budowlanej. Mimo, że nie wprowadzono jeszcze wtedy przymusu stosowania Polskich Norm, już 1 maja 1945 r., tydzień przed zakończeniem działań zbrojnych II wojny światowej, utworzono Komisję Normalizacyjną Ministerstwa Odbudowy, której zresztą pierwszym produktem była ogłoszona 6 sierpnia 1946 r. świetna norma-instrukcja PN/B 1 „Warunki ogólnie obowiązujące przy wykonywaniu dla Skarbu Państwa i Samorządu robót budowlanych wymagających uprzedniego technicznego zatwierdzenia projektu przez władze” [13].

W lutym 1946 r. uchylono przedwojenne przepisy o granicach wytrzymałości materiałów i konstrukcji budowlanych, i w to miejsce Minister Odbudowy zalecił stosowanie 6 norm tymczasowych PN/B dotyczących obciążeń, obliczeń statycznych konstrukcji kamiennych, murew, betonowych, żelbetowych i stalowych oraz projektowania i warunków technicznych robót betonowych i żelbetowych. W 1947 roku ukazała się nawet specjalna ustawa o normach i standardach budowlanych, która odróżnia „normy” od „standardów”. Normy w rozumieniu ustawy zajmują się stroną techniczną budowy (materiały, elementy i zespoły budowlane, technika wykonania projektów), standardy – gospodarczą stroną budowy. W ślad za tym skierowano do „tymczasowego stosowania” sto kilkadziesiąt PN/B [13].

W 1949 roku skończyło się to tymczasowe stosowanie i wprowadzono obowiązek powszechnego stosowania Polskich Norm, co trwało aż do zlikwidowania tego obowiązku pięć lat po upadku real socjalizmu, w 1994 roku. Ale nową jakością w tej mierze wnoszą obecnie wielotomowe opracowania Eurokodów, których coraz więcej dotyczy budownictwa. Dokumenty te mieszczą się w przestrzeni między budowlanymi *ius* i *lex*. Z jednej strony są nieobowiązujące, ale z drugiej strony różnią się w nich zasady i reguły stosowania. Według PKN *zasady obejmują ustalenia i definicje oraz wymagania i modele obliczeniowe, od których nie może być odstępstw. Reguły natomiast, pod pewnymi ograniczeniami, można zastąpić innymi.*

Oczywiście powojenne Polskie Normy – jako prawo obowiązujące zaledwie częściowo i częściowo tylko polecane – były tylko jednym z instrumentów formalnego działania władzy budowlanej. Był to czas dekretów, których w latach 1945–47 w obszarze kompetencji Ministra Odbudowy wydano 11, dodatkowo zaś przed 27 stycznia 1948 r. uchwalono jeszcze 4 ustawy oraz wydano 25 rozporządzeń na podstawie upoważnień usta-

wowych. Ponadto, na porządku dziennym było publikowanie w Monitorze Polskim ministerialnych zarządzeń, okólników, instrukcji i pism okólnych. W dużym stopniu było to wszystko wyrazem nowych interpretacji przedwojennych przepisów policyjno-budowlanych, które przecież dalej zachowywały ważność formalną. Do 27 stycznia 1948 r. wydano 84 tego rodzaju samoistnych aktów prawa („powielaczowego”) [13, 15]. Przypomnijmy w tym miejscu, że z czasem tę rolę przejęły również samoistne uchwały Rady Ministrów.

W kolejnych latach przestano mówić o sztuce budowlanej, stanowiącej przecież w istocie także niepisany kanon dobrych praktyk. Pojęcie to zepchnięto na rzemieślniczy margines wiedzy i umiejętności niegodnych miana współczesnej „wiedzy technicznej”. Chciałoby się wierzyć, że odejście w zaświaty pokolenia takich tużów, jak prof. Stanisław Mielnicki czy prof. Wacław Żenczykowski, nie powoduje trudności z kompletowaniem wykładowców, którzy byliby w stanie przekazać *in spe* inżynierom wiadomości, a może i postawę oraz etos zawodowy – wykraczające poza wiedzę podręcznikową. Sztukę budowlaną sprowadzono do główki i wozówki, i niekoniecznie nawet także, jak z nich układać proste wiązania krzyżowe, kowadełkowe, flamandzkie czy holenderskie, o sklepieniach ceglanych już nie wspominając. I rzeczywiście – w dziedzinie tak nieuchwytej, jak sztuka budowlana, nie ma szans na doktoraty i habilitacje, które są przepustkami do akademickiej kariery. I mamy to, co mamy!

A mamy, po uchynieniu w 1961 roku rozporządzenia Prezydenta RP, przede wszystkim substytut – nakazów i zakazów oraz dobrych rad i pedagogicznych wskazówek zawartych w dawnych przepisach policyjno-budowlanych – w postaci „warunków technicznych” stanowionych przez właściwych ministrów w trybie rozporządzeń wydawanych na podstawie upoważnienia ustawowego. Ale upoważnienie to w świetle postanowień Konstytucji PRL z 1952 roku miało (bo systemowo mogło mieć) charakter w pełni „blankietowy”. Art. 5 ustawy z 21 stycznia 1961 r. prawo budowlane, brzmi: *Warunki techniczne, którym powinny odpowiadać obiekty budowlane, oraz ogólne warunki techniczne wykonywania robót budowlanych i rozbiórkowych normują przepisy wydane w drodze rozporządzenia*, natomiast uzupełnienie w art. 6. *Warunki techniczne odbioru i stosowania, a także właściwości materiałów, elementów i konstrukcji budowlanych, metody ich badania oraz stopień ich palności i wytrzymałości na działanie ognia i wysokich temperatur, jak również zasady obliczeń technicznych i wymiarowania, symbole i oznaczenia stosowane w projektach regulują normy państwowe* [1].

W dokonanej z końcem 1989 roku zmianie Konstytucji PRL postanowiono, że od tego czasu będziemy mieli znowu Rzeczpospolitą i będzie ona „państwem prawa”. Obecnie obowiązująca Konstytucja RP, uchwalona 2 kwietnia 1997 r., podtrzymuje i rozwija tę zasadę w wielu artykułach (2, 7, 31, 64, 87, 88, 92, 93, 94).



A tymczasem obowiązująca od 7 lipca 1994 r. ustawa Prawo budowlane, jak gdyby tego w ogóle nie dostrzega i w konwencji wprost przeniesionej z PRL, przy okazji pomijając wstydliwie kwestię sztuki budowlanej, stanowi w art. 5: *Obiekt budowlany należy projektować, budować i utrzymywać zgodnie z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi...*, i dalej w art. 7 ust. 1. *Do przepisów techniczno-budowlanych zalicza się: 1) warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie; 2) warunki techniczne użytkowania obiektów budowlanych* oraz ust. 2 i 3: *Warunki, o których mowa [...] określają, w drodze rozporządzenia: 1) Minister [...], 2) właściwi ministrowie [...].*[2]. Na tak opisanej podstawie formalnej wydano wielostronicowe zbiory nakazów i zakazów, instrukcji i zaleceń, a miejscami i zasad dobrych praktyk dziś zebranych już chyba w 12 aktach prawa powszechnie obowiązującego i nazywanych „warunkami technicznymi”.

Jest oczywiste, że w świetle przynajmniej art. 92 Konstytucji RP, akty te mają charakter niekonstytucyjnych. Tym bardziej, gdy się weźmie pod uwagę wytyczne ujęte w *Zasadach techniki legislacyjnej* wprowadzonych w życie rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. Tam, w rozdziale 8, znajduje się instrukcja dotycząca konstruowania przepisów upoważniających. W kontekście zainteresowania charakterem delegacji ustawowej dla naszych warunków technicznych, warto jej istotne fragmenty przytoczyć. Bowiem mówi się tam, że: § 65. *Zakres spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu określa się w sposób precyzyjny. Określenie tych spraw nie może być ogólne...* oraz § 66. ust. 1. *Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia są wskazówkami wyznaczającymi treść rozporządzenia lub sposób ukształtowania jego treści. W wytycznych można wskazać w szczególności: 1) rozstrzygnięcia, których nie wolno przewidzieć w rozporządzeniu; 2) granice, w jakich muszą zmieścić się rozstrzygnięcia rozporządzenia; 3) wymagania, jakim mają odpowiadać rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu; 4) cele, jakie mają zostać osiągnięte przez rozporządzenie; 5) okoliczności, jakie należy uwzględnić, tworząc rozporządzenie. Ust. 2. Stopień szczegółowości wytycznych powinien być dostosowany do rodzaju spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu; wytyczne powinny być bardziej szczegółowe, gdy przekazywane sprawy dotyczą sytuacji prawnej obywateli* [18]. Warunki te nie były dotychczas spełniane i w tym świetle diagnoza o niekonstytucyjności nie powinna chyba podlegać dyskusji.

Oceniając wstecz wszystkie kolejne wersje polskiego prawa budowlanego, uchwalane w latach 1928, 1961, 1974 i 1994, należy stwierdzić, że tylko rozporządzenie Prezydenta RP można uznać za zgodne z prawidłami legislacyjnymi panującymi w państwach prawa. Przy czym trzeba równocześnie stwierdzić i to, że ani rozporządzenie Prezydenta RP ani nawet same zawar-

te w nim przepisy policyjno-budowlane, nie było czystym „prawem techniczno-budowlanym”, lecz raczej „urbanistyczno-budowlanym”, czysta technika budowlana traktowana zaś była marginesowo, prawdopodobnie z uwagi na to, że istotne znaczenie przywiązywano wtedy do sztuki budowlanej, wobec czego nie trzeba było w prawie stanowionym powtarzać tego, co każdy profesjonalista budowlany i tak wiedział czy też powinien wiedzieć. Zatem budowlane *lex* w postaci rozporządzenia Prezydenta RP pozostawało we właściwych proporcjach z budowlanym *ius*, czyli sztuką budowlaną. Natomiast z pewnością nie można tego powiedzieć o prawodawstwie budowlanym ostatniego półwiecza, w którym systemowo panował niepodzielnie duch prawa stanowionego (*lex*). Teraz pozostaje wyciągnąć wreszcie z tego prawotwórcze wnioski, choć na pewno nie będzie to łatwe..

PS. Z racji moich obecnych obowiązków, członka powołanej w 2012 roku Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego, drażnę także stare ustawodawstwo budowlane. A czynię to, by nie wyważać otwartych drzwi w odniesieniu do współczesnych potrzeb i zamiarów legislacyjnych. Nie muszę tłumaczyć, że z racji mojej inżynierskiej proweniencji poszukuję przede wszystkim różnego rodzaju przydatnych dziś norm prawnych regulujących w budownictwie problemy techniczne, czego powyższy tekst miał być świadectwem.

#### BIBLIOGRAFIA

- [1] Bar L., Kodeks budowlany, Warszawa 1972
- [2] Bodziony B., Dziwiński R., Gniadzik P., Prawo budowlane-zbiór przepisów, t. 1-2, Warszawa 1997
- [3] Fletcher G. P., IUS ET LEX, Warszawa 2001
- [4] Parkinson C. N., Prawo Parkinsona, Warszawa 1961
- [5] (zb.) Politechnika Lwowska 1844-1945, Wrocław 1993
- [6] Skwarczyński W., Podręcznik budowlany i analiza cen, wyd. 3, Lwów - Warszawa 1928
- [7] Szymkiewicz G., Ustawy i rozporządzenia z dziedziny budownictwa obowiązujące w Państwie Polskim, Warszawa 1923
- [8] Szymkiewicz G., Prawo budowlane i zabudowanie osiedli (państwowa ustawa budowlana), t. I, wyd. 2, Warszawa 1930
- [9] Szymkiewicz G., Prawo budowlane i zabudowanie osiedli, t. II, Warszawa 1929; t. III, Warszawa 1934
- [10] Szymkiewicz G., Prawo budowlane i zabudowanie osiedli w nowym brzmieniu, wyd. 2, Warszawa 1938
- [11] Szymkiewicz G., Prawo budowlane i zabudowanie osiedli. Dodatek 1937/1938 r., Warszawa 1938
- [13] Szymkiewicz G., Krakiewicz S., Prawo budowlane i zagospodarowanie przestrzenne oraz odbudowa, cz. I (przepisy wydane po wojnie), Warszawa 1947
- [14] Szymkiewicz G., Krakiewicz S., Prawo budowlane i zagospodarowanie przestrzenne oraz odbudowa, cz. II (przepisy wydane przed wojną), Warszawa 1948
- [15] Szymkiewicz G., Krakiewicz S., Prawo budowlane i zagospodarowanie przestrzenne oraz odbudowa, cz. III (przepisy wydane po 1.IX.1947 r.), Warszawa 1949
- [16] Szymkiewicz G., Kuncewicz A., Zasady sporządzania planów zabudowania, Warszawa 1937
- [17] Wańkowicz M., Szafera, (wyd. II) Warszawa 2012
- [18] Wronkowska S., Zieliński M., Komentarz do zasad techniki legislacyjnej, Warszawa 2012