Propozycja nowego systemu przepisów techniczno-budowlanych w Polsce

Prof. nzw. dr hab. inż. Barbara Rymsza, dr inż. Janusz Rymsza, Instytut Badawczy Dróg i Mostów w Warszawie

1. Wprowadzenie

Środowisko polskich drogowców i mostowców od lat zgłasza postulat zmiany systemu przepisów techniczno-budowlanych regulujących zasady projektowania i wykonywania budowli drogowych. Podstawowe zastrzeżenia budzi niemożność sprawnej nowelizacji przepisów, które decydują o przebiegu procesu budowlanego, a przede wszystkim o jego aspektach technicznych. Bolączką jest także ogromne rozproszenie zapisów, które są zawarte w różnego rodzaju dokumentach, zarówno w wielu ustawach i rozporządzeniach (blisko 100 aktów prawnych), jak i w różnego rodzaju: instrukcjach, wytycznych, katalogach i zaleceniach oraz w coraz liczniejszych i obszerniejszych normach. Na przykład w zbiorze polskich norm w sektorze budownictwa znajduje się ponad 7 500 norm. Wśród nich znajdują się normy europejskie dotyczące projektowania konstrukcji obiektów budowlanych tzw. Eurokody. Ich obszerność (która dorównuje ich niespójności i niejednoznaczności) jest nieporównywalna z jakimkolwiek innym zbiorem norm – liczący 10 Eurokodów zbiór ma około 5 000 stron i składa się z 58 części [3]. Tak więc niemożność sprawnej nowelizacji przepisów ma miejsce w sytuacji występowania w tych przepisach sprzecznych, niespójnych lub, co najmniej, niejednoznacznych zapisów.

Akty prawne, takie jak ustawy i rozporządzenia, mają charakter dokumentów do obligatoryjnego stosowania. Pozostałe, wymienione dokumenty zawierające przepisy techniczne, stanowią źródło wiedzy technicznej i są przeznaczone do dobrowolnego stosowania (dotyczy to także norm).

Bezpieczeństwo publiczne wymaga, aby na polskich drogach obowiązywały standardy gwarantujące bezpieczeństwo ruchu drogowego oraz należytą trwałość budowli drogowych. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że bezpieczeństwo oraz trwałość budowli powinny być zapewnione w całym kraju na takim samym poziomie – należy wskazać projektantom, wykonawcom, a przede wszystkim zarządcom dróg, jakie warunki powinny spełniać poszczególne elementy budowli oraz jakimi sposobami można je uzyskać. W tym celu powinien powstać spójny system aktów prawnych i przepisów technicznych. System powinien przede wszystkim gwarantować możliwość bieżącej korekty zapisów, które w szczególności w zakresie rozwiązań technicznych szybko ulegają dezaktualizacji.

2. Wybrane uwagi do obowiązujacych przepisów

2.1. Zapisy w ustawach

Analiza zapisów dotyczących budownictwa drogowego, w tym mostowego, wskazuje, że zagadnienia dotyczące drogownictwa są poruszane w wielu ustawach. Niektóre szacunki mówią nawet o 80 ustawach. Przykładowo zestawiono zapisy znajdujące się w dwóch dokumentach: ustawie Prawo budowlane [4] i ustawie Prawo zamówień publicznych [5].

2.1.1. Sprawowanie nadzoru autorskiego

Art. 20. ust. 1. pkt 4. ustawy Prawo budowlane [4] stanowi: *Do podstawowych obowiązków projektanta należy:* (...) *sprawowanie nadzoru autorskiego na żądanie inwestora lub właściwego organu w zakresie: a) stwierdzania w toku wykonywania robót budowlanych zgodności realizacji z projektem, b) uzgadniania możliwości wprowadzenia rozwiązań zamiennych w stosunku do przewidzianych w projekcie, zgłoszonych przez kierownika budowy lub inspektora nadzoru inwestorskiego.* Zgodnie z art. 95 ustawy [4]: *Odpowiedzialności zawodowej w budownictwie podlegają osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, które: 5) uchylają się od podjęcia nadzoru autorskiego lub wykonują niedbale obowiązki wynikające z pełnienia tego nadzoru.*

Natomiast zgodnie z art. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych [5] *ustawy nie stosuje się do:…* – w katalogu wykluczeń nie wymienia się praw autorskich.

W rezultacie przy realizacji inwestycji budowlanych, finansowanych ze środków publicznych, są ogłaszane odrębne przetargi na sprawowanie nadzoru autorskiego. Tak więc zgodnie z prawem, nadzór autorski nad realizacją projektu obiektu budowlanego często sprawuje ktoś, kto wcale nie jest autorem projektu.

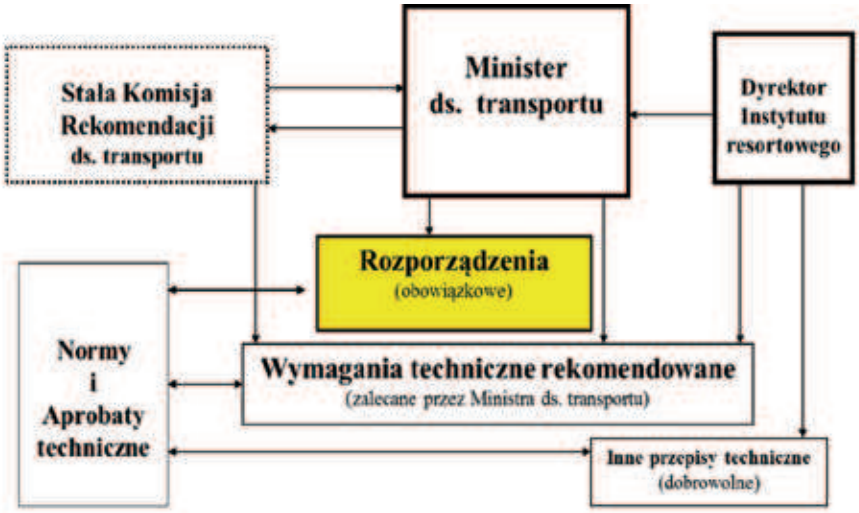
2.1.2. Sprawdzanie projektów budowlanych

Art. 20 ust. 2 ustawy Prawo budowlane [4] stanowi: *Projektant ma obowiązek zapewnić sprawdzenie projektu*

architektoniczno-budowlanego pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności lub rzeczoznawcę budowlanego.
W rezultacie przy realizacji inwestycji budowlanych, osoby sprawdzające działając na zlecenie projektanta (otrzymującego zamówienie publiczne za najniższą cenę w przetargu) nie są zmotywowane do znajdywania błędów w dokumentacji. Przyjęte rozwiązanie prawne prowadzi do braku sprawdzania dokumentacji projektowej, co skutkuje istotnym pogorszeniem jej jakości.

2.1.3. Wprowadzanie zmian w procesie budowlanym
Art. 23 ustawy Prawo budowlane [4] stanowi: *Kierownik budowy ma prawo: 1) występowania do inwestora o zmiany w rozwiązaniach projektowych, jeżeli są one uzasadnione koniecznością zwiększenia bezpieczeństwa realizacji robót budowlanych lub usprawnienia procesu budowy.* Zgodnie z art. 22 ustawy [4]: *Do podstawowych obowiązków kierownika budowy należy: 3b) koordynowanie działań zapewniających przestrzeganie podczas wykonywania robót budowlanych zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia zawartych w przepisach, o których mowa w art. 21a ust. 3, oraz w planie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.* Zgodnie z art. 95 ustawy [4]: *Odpowiedzialności zawodowej w budownictwie podlegają osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, które: 3) wskutek rażących błędów lub zaniedbań, spowodowały zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska albo znaczne szkody materialne.*
Art. 144. ustawy Prawo zamówień publicznych [5] w ust. 1 stanowi: *Zakazuje się istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany.* Ponadto zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy [5]: *Zamawiający opisuje przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych*, a zgodnie z art. 18 ust. 1 [5]: *Za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia odpowiada kierownik zamawiającego.*
Art. 17. ust. 6 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych [6] stanowi: *Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych.*
W rezultacie przy realizacji inwestycji budowlanych, finansowanych ze środków publicznych, wprowadzanie zmian w dokumentacji zgodne z przepisami ustawy Prawo budowlane prowadzi do naruszenia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych i ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zaniechanie takiego postępowania prowadzi da naruszenia ustawy – Prawo budowlane i jest zagrożone odpowiedzialnością zawodową w budownictwie. Przyjęte rozwiązanie prawne powoduje, że niezależnie od tego, czy zmiany w dokumentacji zostaną wprowadzone, czy też nie zostaną, prowadzi to do naruszenia przepisów.

2.2. Zapisy w rozporządzeniach
W ustawach znajdują się delegacje pozwalające właściwym ministrom na opracowanie rozporządzeń, czyli dokumentów wykonawczych umożliwiających praktyczne stosowanie zapisów ustawowych.
W wypadku drogownictwa są to:
– Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie [7];
– Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie [8].
Oba rozporządzenia zostały przygotowane na podstawie delegacji z art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Z tej samej delegacji powinno powstać rozporządzenie określające standardy użytkowania zarówno dróg, jak i drogowych obiektów inżynierskich, ale na razie takiego dokumentu nie opracowano.
Do grupy rozporządzeń istotnych w odniesieniu do infrastruktury drogowej należy zaliczyć także rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych [9], które zostało wydane na podstawie delegacji z ustawy o drogach publicznych i z tego tytułu zawiera szereg wymagań dotyczących użytkowania i remontów autostrad.
W rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych dotyczących drogowych obiektów inżynierskich [8] można znaleźć powołanie tylko na normę wycofaną [14]. Aby umożliwić stosowanie normy aktualnej – Eurokodu [13] jest konieczna nowelizacja rozporządzenia w odniesieniu do obciążeń obiektów mostowych. Ale nowelizacja wydanego w 2000 roku rozporządzenia jest konieczna również z innych względów. Po prostu część podanych w nim wymagań mocno się zdezaktualizowała. Niektóre zapisy powinny być usunięte (a używając nomenklatury normalizacyjnej, wycofane bez zastąpienia).
Oto 5 przykładowych zapisów rozporządzenia [8], które powinny być usunięte:
1) Zgodnie z § 150 ust. 2 *mosty o rozpiętościach przęseł większych lub równych 50 m powinny być zaprojektowane na obciążenie o jedną klasę wyższe niż przewidziano dla obiektów na danej drodze*. Od wielu lat na drogach publicznych są projektowane obiekty z zasady na klasę A – a to najwyższa klasa obciążenia i nie ma możliwości projektowania obiektu na klasę jeszcze wyższą.



Rys. 1.
Schemat systemu przepisów techniczno-budowlanych w resorcie drogownictwa

2) Zgodnie z § 164 ust. 1, do wykonywania betonów mostowych przewidziano stosowanie wyłącznie cementu portlandzkiego CEM I niskoalkalicznego. Z powodzeniem można byłoby stosować inne cementy produkowane w kraju, na przykład w konstrukcjach masywnych cementy hutnicze o niskim cieple hydratacji. Zapis rozporządzenia zdecydowanie nie odpowiada aktualnemu stanowi wiedzy i determinuje wzrost kosztów wykonania robót budowlanych, m.in. związanych z pielęgnacją i chłodzeniem betonu.

3) Zgodnie z § 153 ust. 3, *pomostem masywnym jest tylko pomost wykonany z płyt betonowych*. Wydaje się, że od wielu dziesiątków lat pomosty masywne były i będą nadal przede wszystkim wykonane na budowie jako monolityczne.

4) Zgodnie z § 12, o*biekty mostowe z ustrojem niosącym z dźwigarów prefabrykowanych powinny krzyżować się pod kątem prostym, z dopuszczalnym odstępstwem w przęsłach belkowych wynoszącym 45°*. Wymaganie z tak dużym odstępstwem przestaje pełnić jakąkolwiek rolę pomocną w kształtowaniu dobrych zasad projektowych.

5) Zgodnie z § 64 ust. 1, w tunelach *powinno być zastosowane sztuczne oświetlenie od zmierzchu do świtu oraz w porze dziennej*. To wymaganie nie wymaga komentarza.

Podane przykłady zapisów w obowiązujących dokumentach dotyczących drogownictwa świadczą o konieczności zmian tych dokumentów. Jest jednak zasadnicza różnica między nimi – wymagania zawarte w ustawach są nietechniczne (można je nazwać organizacyjno-prawnymi), natomiast wymagania zawarte w rozporządzeniach są wymaganiami *stricte* technicznymi. Zmiana zapisów ustawowych wymaga konsensusu zarówno środowiska technicznego, jak i politycznego, stąd taka trudność w jej przeprowadzeniu. Zmiana w rozporządzeniu, mimo, że to akt niższego rzędu, wymaga przeprowadzenia procedury legislacyjnej zbliżonej do stosowanej przy zmianie ustawy (fakt, że przy mniejszym wpływie polityki). W tym kontekście zmiana rozporządzenia, stanowiącego przede wszystkim zbiór przepisów technicznych, jest bardzo trudna. Tak więc rozporządzenia nie są dokumentem, który można na bieżąco zmieniać, dostosowując do aktualnej wiedzy technicznej. Natomiast wymagania techniczne szybko się dezaktualizują i dlatego powinny być monitorowane i na bieżąco zmieniane.

3. System przepisów techniczno-budowlanych w drogownictwie

Schemat proponowanego nowego systemu przepisów techniczno-budowlanych zaprezentowano na rysunku 1.

W schemacie pokazanym na rysunku 1 znajdują się dwa nowe elementy:
– Stała Komisja Rekomendacji ds. transportu,
– Wymagania Techniczne rekomendowane przez Ministra.

Stała Komisja powinna składać się z przedstawicieli administracji rządowej: ministerstwa właściwego ds. transportu (obecnie jest to Ministerstwo Budownictwa, Transportu i Gospodarki Morskiej) i Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, przedstawicieli administracji samorządowej: Konwentu Zarządców Dróg Wojewódzkich i Konwentu Zarządców Dróg Powiatowych oraz przedstawicieli nauki – instytutu właściwego ds. drogownictwa (obecnie jest to Instytut Badawczy Dróg i Mostów). W zależności od omawianego obszaru drogownictwa, do Komisji powinni być dopraszani znani z działalności w omawianym obszarze przedstawiciele: nauki spoza resortu, projektanci i wykonawcy inwestycji drogowych, którzy braliby udział w pracach grup roboczych do wykonania zadań zleconych przez Komisję.

W odniesieniu do drogownictwa, do zadań Stałej Komisji należałoby:
– przygotowywanie propozycji rządowych ws. zmian w ustawach,
– przygotowywanie nowelizacji obowiązujących rozporządzeń,

– określanie zakresu i przygotowywanie projektów nowych rozporządzeń,
– ustalanie kolejności przygotowywania wymagań technicznych rekomendowanych przez Ministra oraz ustalanie ich zakresu,
– opiniowanie projektów wymagań technicznych rekomendowanych przez Ministra.

Tak więc, po pozytywnym zaopiniowaniu przez Komisję mogłyby zostać wydane kolejne wymagania techniczne rekomendowane. Wyżej opisany scenariusz – wydawałoby się dosyć fantastyczny – został zrealizowany.

Zarządzeniem nr 50 z 1 sierpnia 2008 r. Minister Infrastruktury powołał Stałą Komisję Rekomendacji ds. transportu (w nieco innym składzie niż wyżej zaproponowany, bo bez przedstawicieli samorządów). Komisja ta pozytywnie zaopiniowała następujące wymagania:
– WT-1 Kruszywa 2008 [10],
– WT-2 Nawierzchnie asfaltowe 2008 [11],
– WT-3 Emulsje asfaltowe 2009 [12].

Powstała więc nowa forma wprowadzenia w drogownictwie wymagań technicznych – wymagania techniczne rekomendowane przez Ministra, których stosowanie jest nieobligatoryjne, tak jak nieobligatoryjne jest stosowanie Polskich Norm zatwierdzonych przez Prezesa Polskiego Komitetu Normalizacyjnego. Zawierały one wymagania techniczne zgodne z europejskimi (bo zostały przygotowywane na bazie norm europejskich). Dokumenty te można było na bieżąco aktualizować, dostosowując do zmieniającej się wiedzy technicznej. Wydane dokumenty spełniały oczekiwania środowiska drogowców i mostowców. Według [1], zalecenia Ministerstwa Komunikacji, Budownictwa i Rozwoju Miast w Niemczech (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) praktycznie oznaczają konieczność stosowania – stanowią podstawę do projektowania i wykonywania budowli drogowych.

Pomimo sukcesu wydawniczego, satysfakcji środowiska drogowego oraz mimo, że potrzebę stosowania takich dokumentów można wywieźć z zasad określonych w art. 5 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, w 2009 roku działalność Komisji została zawieszona, co doprowadziło do zaniechania wydawania kolejnych dokumentów stanowiących wymagania techniczne rekomendowane.

Środowisko drogowców dalej próbuje zmieniać obowiązujący system przepisów technicznych. Ciekawe i warte przedyskutowania propozycje nowego systemu w drogownictwie zaproponowali przedstawiciele Polskiego Stowarzyszenia Wykonawców Nawierzchni Asfaltowych w [2] oraz naukowcy z Politechniki Wrocławskiej w [1].

4. Podsumowanie

Obecny system przepisów technicznych w drogownictwie jest wadliwy z różnych powodów – głównym powodem jest brak możliwości aktualizowania zmieniającej się wiedzy technicznej. Należałoby przywrócić funkcjonowanie Stałej Komisji Rekomendacji przy Ministrze i powrócić do wydawania wymagań technicznych rekomendowanych. Mogą być to wymagania rekomendowane zarówno przez Ministra, jak i Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

Proponowany czterostopniowy system przepisów techniczno-budowlanych można scharakteryzować następująco:
– ustawy – zawierające obligatoryjne wymagania organizacyjno-prawne;
– rozporządzenia – zawierające obligatoryjne wymagania techniczne o charakterze strategicznym;
– wymagania techniczne rekomendowane – zawierające wymagania techniczne, rekomendowane przez Ministra lub Generalnego Dyrektora DKiA, które powinny dotyczyć rozwiązań konstrukcyjnych, materiałowych lub technologicznych (a więc tej wiedzy technicznej, która ulega szybko dezaktualizacji i powinna być uaktualniana);
– wymagania techniczne zawarte w innych dokumentach, m.in.: normach i aprobatach technicznych.

BIBLIOGRAFIA

[1] Biliszczuk J., Onysyk J., Sadowski K., Toczkiewicz R., Zabawa E.: Propozycja zmian w zarządzaniu infrastrukturą mostową. Obiekty Inżynierskie 1/2013, s. 13–21.
[2] Błażejowski K., Jabłoński K., Propozycje nowego systemu przepisów technicznych w drogownictwie. Drogownictwo 10/2008, s. 323–326
[3] Rymsza J., Procedura szybkiej implementacji Eurokodów w budownictwie mostowym w Polsce. Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej, Budownictwo i Inżynieria Środowiska. Zeszyt 58, nr 3/2011, s. 235–248
[4] Ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 414 z późn. zm.)
[5] Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177)
[6] Ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114)
[7] Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. z 1999 r. Nr 43, poz. 430 z późn. zm.)
[8] Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz.U. z 2000 r. Nr 63, poz. 735 z późn. zm.)
[9] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz.U. z 2002 r. Nr 12, poz. 116 z późn. zm.)
[10] Wymagania Techniczne rekomendowane przez Ministra Infrastruktury: Kruszywa do mieszanek mineralno-asfaltowych i powierzchniowych utrwaleń na drogach publicznych. Instytut Badawczy Dróg i Mostów, Warszawa 2008
[11] Wymagania Techniczne rekomendowane przez Ministra Infrastruktury: Nawierzchnie asfaltowe na drogach publicznych. Instytut Badawczy Dróg i Mostów, Warszawa 2008
[12] Wymagania Techniczne rekomendowane przez Ministra Infrastruktury: Kationowe emulsje asfaltowe na drogach publicznych. Instytut Badawczy Dróg i Mostów, Warszawa 2009
[13] Polska Norma PN-EN 1991–2: 2007 Eurokod 1: Oddziaływania na konstrukcje. Część 2: Obciążenia ruchome mostów.
[14] Polska Norma PN-S-10030: 1985 Obiekty mostowe. Obciążenia