

„Wieża Babel” definicji w praktyce budowlanej

Mgr inż. Magdalena Chylewska-Szabat, dr hab. inż. Dariusz Bajno, prof. uczelni,
Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy

1. Wprowadzenie

Ustawa Prawo budowlane normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymywania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach. Definiuje również uczestników procesu budowlanego (w tym ich obowiązki), od których będzie zależała sprawność przeprowadzenia procesu budowlanego. Będą nimi: inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant i kierownik budowy lub robót. Jeśli jednak zastanowilibyśmy się, kiedy de facto rozpoczyna się zamierzenie inwestorskie, to za jego początek można byłoby uznać już zamysł nabycia nieruchomości w celu jej zabudowy lub też rozbudowy, nadbudowy, a nawet przebudowy. Wówczas osobami powiązаныmi z planowaną inwestycją byłiby: potencjalny nabywca nieruchomości, a w konsekwencji jej właściciel, urbanista opracowujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub osoba odpowiedzialna za wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy, urzędnicy administracji architektoniczno-budowlanej, geodeci, projektanci wszystkich branż, branżowi inspektorzy nadzoru inwestorskiego (w sytuacjach tego wymagających), inspektorzy nadzoru konserwatorskiego czy też archeologicznego, kierownik budowy lub robót, wykonawca, organ nadzoru budowlanego, a także przedstawiciele banków oraz/lub organów decyzyjnych w sprawach podatków i opłat lokalnych od nieruchomości. Oczywiście, w zależności od poziomu skomplikowania zamierzenia inwestycyjnego, krąg osób w nim uczestniczących może ulegać zmianom. Problem pojawi się wówczas, kiedy tym wszystkim wyżej wymienionym uczestnikom tego procesu będzie się wydawało, że rozprawiają o tym samym, lecz chcąc osiągnąć zakładany cel, będą porozumiewać się pozornie tym samym językiem, lecz w różnych dialektach, niekoniecznie jednoznacznych dla wszystkich i nie do końca zrozumiałych. Czasem wręcz sprzeczność goni tu sprzeczność. A całe nieporozumienie bywa i będzie spowodowane niedoprecyzowanym nazewnictwem, które dla poszczególnych etapów projektowania, realizacji, użytkowania, utrzymywania, konserwowania i ostatecznie rozbiórki obiektów budowlanych nie zostało wyczerpująco zdefiniowane przez ustawodawcę w art. 3 [2], a także np. w przepisach wykonawczych [1]. Oznacza to, że część niezdrowych emocji i nieporozumień jest i nadal będzie wynikiem braku spójnej i jednoznacznej terminologii, która w praktyce budowlanej stwarza problemy już od ponad 25 lat.

Już na etapie pozyskiwania nieruchomości niezabudowanej, nawet gdyby zamierzeniem budowlanym miałby być tylko niewielki obiekt 1-kondygnacyjny, pojawiają się pierwsze wątpliwości. Inwestor (nabywca) powinien zadać sobie pytanie o to, czy warto nabyć teren, dla którego obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, czy też kupić teren bez istniejącego planu, decydując się na analizę zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz konieczność uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. Dodatnią stroną decyzji ustalającej warunki zabudowy jest szersza elastyczność, związana z zastałą naocznie sytuacją, a także zasobnością portfela ze względu na np. istotny w analizie parametr długości frontu działki. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego będzie za to „chronił” inwestora, ponieważ wybierając parcelę o zadanej charakterystyce, możliwe jest uniknięcie niespodzianek, które może „zgotować” najbliższe sąsiedztwo. Niestety, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego pomimo tego, że obowiązują i ku uciesze inwestorów są uzbrojone w odtajnione definicje, w praktyce również mogą wywoływać niezdrowe emocje związane np. z takimi określeniami, jak: dach wysoki lub też obowiązująca linia zabudowy. Najczęściej bowiem powstaje dylemat, co należy przez to rozumieć: do jakiego kąta nachylenia połączy zalicza się dach niski, dalej, czy np. filary w podcieniu i inne tego typu elementy (nie)konstrukcyjne mogą wykraczać poza wyznaczoną linię zabudowy, a jeśli tak, to o jaką odległość lub np. do jakiej wartości procentowej szerokości elewacji frontowej? Czy w całości kondygnacje podziemne również muszą w „swym pełnym obrysie” mieścić się w obowiązującej linii zabudowy?

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego jako akty prawa miejscowego winny wyjaśniać przytoczane w nich legalne definicje. W praktyce okazuje się jednak często, że im starsza uchwała, tym ogólniejsze zapisy. Zamieszanie związane z używanymi w częściach tekstowych obowiązkami, np. koniecznością uzgodnienia, zaopiniowania czy też posiadania wytycznych dotyczących projektu: Lotnictwa Cywilnego, Zarządzania Kryzysowego, Obrony Ludności itp. również odbija się od ściany minionych czasów.

Założmy jednak, że teren został już wybrany i zakupiony, a dylematy dotyczące zapisów obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięte. Wobec tego możliwe staje się przystąpienie do wykonania projektu, a następnie realizacji zamierzenia budowlanego.

2. Definicje zapisane w ustawie i ich interpretacja

Na tym etapie, legalne definicje zapisane w ustawie [2] mogą nie rozstrzygnąć wszystkich niejasności, co bardzo często ma miejsce w praktyce. Powszechnie wiadomo, że każdy budynek, budowla czy obiekt małej architektury są obiektami budowlanymi. Trudniej jest natomiast jednoznacznie zinterpretować ich definicje ustawowe [2], gdzie przez:

- budynek – należy rozumieć taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz mający fundamenty i dach; należy zastanowić się, czy tylko fundamenty wiążą budynek z gruntem (a przyłącza i zewnętrzne instalacje?) oraz czy mianem fundamentów określimy wyłącznie te usytuowane poniżej poziomu terenu i w jaki sposób miałyby one wykazać się trwałym połączeniem z gruntem?

- budynek mieszkalny jednorodzinny – należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku; refleksji podlega w tym przypadku sformułowanie „samodzielnej całości”. Czy organ zatwierdzający projekt budowlany i wydający pozwolenie na budowę powinien ingerować w twory bliźniacze, oddzielone i owszem ogniomurem, ale na etapie projektu skomunikowane? Jaką definicję można tu przypisać zabudowie grupowej? Czy można założyć, że będą to budynki atrialne lub piętrowe typu blokowego zawierające lokale mieszkalne lub mieszkalne i usługowe? Czy zabudowa grupowa jest tu tożsama z szeregową lub bliźniaczą? Co stanowi podstawę do zakwalifikowania budynku do tego rodzaju zabudowy?

- obiekt małej architektury – należy rozumieć niewielkie obiekty, a w szczególności:

- kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury,
- posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej,
- użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki.

Zastanawiające jest, czym według ustawodawcy odróżnia się np. pomnik, będący literalnie wymieniony w definicji budowli od posągu czy figury, będącymi obiektami małej architektury? W którym pojęciu zawiera się paczkomat, parkomat, szlaban parkingowy (wszak ludzkość zna takowe funkcjonujące bez pilota i instalacji elektrycznej) czy też baner wielkoformatowy nie mający własnej samodzielnej konstrukcji. Od kiedy baner jest uznawany za wielkoformatowy i co w ogóle oznacza ten termin?

Niejasności budzą ponadto poniższe definicje.

- Tymczasowy obiekt budowlany – przez który należy rozumieć obiekt budowlany przeznaczony do czasowego



Fot. Grażyna Furmańczyk-Ziemnińska

użytkowania w okresie krótszym od jego trwałości technicznej, przewidziany do przeniesienia w inne miejsce lub rozbioru, a także obiekt budowlany niepołączony trwale z gruntem, jak: strzelnice, kioski uliczne, pawilony sprzedaży ulicznej i wystawowe, przekrycia namiotowe i powłoki pneumatyczne, urządzenia rozrywkowe, barakowozy, obiekty kontenerowe, przenośne wolno stojące maszty antenowe. Czy odchodzące jako relikty dawnych czasów garaże w konstrukcji blaszanej, sytuowane często bez jakiegokolwiek posadowienia typowego budynkom i budowlom i nie mające instalacji elektrycznej na dzierżawionych lub wynajmowanych terenach będą budynkiem czy obiektem tymczasowym? Czy przejezdne parki rozrywki, cyrk pod namiotem, które działają pod warunkiem przyłączenia instalacji prądu, będą tymczasowym obiektem, dla którego w konsekwencji wymaga się zgłoszenia wykonania robót budowlanych?

Jakie posadowienie ustawodawca uznaje za trwale połączone z gruntem? Takiej definicji nie znajdziemy ani w ustawie [2, 3], ani też w przepisach wykonawczych np. [1]. W stosunku do obiektów tymczasowych można przyjąć, że to posadowienie przekryć namiotowych i powłok pneumatycznych, a także urządzeń rozrywkowych lub masztów antenowych będzie formą połączenia trwałego z gruntem z uwagi na to, że ich wiodącym obciążeniem będzie ich „odciążenie – unoszenie” wskutek oddziaływań klimatycznych (działanie wiatru). Wobec powyższego można przyjąć, że definicja obiektu tymczasowego w pewnym zakresie jest błędna.

- Roboty budowlane – czyli czynności polegające na budowie, a także przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego, dla których:

- przebudową – nazywamy wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego;

- remontem – nazywamy wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym.

Brak w tych pojęciach nowoczesnej i chwytilwej rewitalizacji czy modernizacji, które szturmem zdobywają fundusze unijne, a które później przez konieczność zachowania pierwotnej formy trudno zamknąć w ramach ustawy Prawo budowlane [2]. Ustawodawca nie precyzuje w definicji remontu zakresu zastosowania wyrobów innych niż użyto w stanie pierwotnym. Brak jest tu istotnego stwierdzenia, czy wyroby te mogą jednocześnie poprawiać parametry techniczne obiektów i ich elementów. Jeżeli tak, to w jakim zakresie i do którego momentu nie zostanie to uznane za modernizację (polepszenie). Czy termomodernizacja budynków zmienia ich charakterystyczne parametry, tj. powierzchnię zabudowy i kubaturę? Jeżeli tak, to procedura zgłoszenia robót lub uzyskania pozwolenia budowlanego nie została w ustawie [2] doprecyzowana.

- Urządzenia budowlane – czyli urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietnik.

Wiadomo przecież, że plac pod śmietnik i postojowy będą w określonych przypadkach tylko utwardzeniem terenu, w tym miejscu kolejny dylemat dotyczący powszechnie stosowanych płyt ażurowych (na jakiej podstawie i w jakim procencie można je zaliczać do utwardzenia, a kiedy do terenu biologicznie czynnego?). Ogrodzenie może przecież zostać zaliczone do obiektów małej architektury, a nawet budowli w zależności od jego przeznaczenia.

Wątpliwości pojawiają się nawet w odniesieniu do:

- prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane – czyli tytułu prawnego wynikającego z prawa własności, użytkownika wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych. Brak jest podstawowej świadomości społeczeństwa dotyczącej praw własności, choćby z różnicy pomiędzy najmem a dzierżawą nieruchomości. Należy również zwrócić uwagę na zagadnienie poruszane głębiej w analizie dokumentacji rozbiórkowej

– prawo do dysponowania nieruchomością nie jest w tej kwestii dla ustawodawcy jednoznaczne z prawem rozbiórki budynków usytuowanych na danej nieruchomości – sytuacja, w której na dzierżawionym terenie wykonany jest np. garaż w lekkiej konstrukcji kontenerowej nie musi oznaczać, że po wygaśnięciu umowy właściciel terenu jest również właścicielem obiektu i może wyrazić zgodę na jego rozbiórkę. Sprawy sporne zaogniają się w sytuacji korygowania granic nieruchomości, w konsekwencji których zdarzają się przypadki, gdy zabudowa sąsiednia w rzeczywistości „wkracza” poza granice;

- pozwolenia na budowę – przez które rozumiemy decyzję administracyjną zezwalającą na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego. Kością niezgody pozostaje kwestia ostateczności decyzji administracyjnej w sytuacjach choćby potrzeby uzyskania decyzji zamienną zmieniającą projekt budowlany – w zależności od powoływanego orzecznictwa albo można uznać, że skoro decyzja zamienna nie skutkuje dziennikiem budowy w przeciwieństwie do decyzji pierwotnej, bo już ją posiada, czy niezbędnym jest czekanie na jej prawomocność w celu wdrożenia zmian. W art.31 ust.1 ustawy [3] wymieniono przypadki rozbiórek budynków i budowli, dla których nie jest wymagane pozwolenie. W ust. 3 tego artykułu wymienia się przypadki, kiedy organ administracji architektoniczno-budowlanej może nałożyć obowiązek uzyskania pozwolenia na rozbiórkę obiektów, natomiast w ust. 4 stwierdza się, że ww. organ może żądać przedstawienia danych o obiekcie budowlanym lub dotyczących prowadzenia robót rozbiórkowych. W art.33 ust. 4 pkt.6 zapisano, że w zależności od potrzeb należy dołączyć projekt rozbiórki, bliżej nie określając, o jakie potrzeby chodzi ustawodawcy. Rozbiórka obiektu jest działaniem zupełnie innym (odwrotnym) do jego wznoszenia, lecz w wielu sytuacjach działaniem nieprzewidywalnym w skutkach. O ile projektant zakłada pewien model obiektu do wykonania, który potem realizowany jest przez wykonawcę dysponującego projektem budowlanym, o tyle w przeciwieństwie do tego wykonawca rozbiórki w większości sytuacji nie posiada żadnej dokumentacji. Podczas rozbiórki obiektów budowlanych nader często zdarzają się sytuacje wyjątkowe, trudno przewidywalne w skutkach, ze względu na brak dostatecznej wiedzy na temat rodzaju ich konstrukcji i ich stanu technicznego, który zazwyczaj okazuje się „agonalny”. Tutaj, skrócony opis dotyczący zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i mienia może okazać się niewystarczający (zapis ustawy art. 6 ust. 4 pkt. 4). W programie nauczania studiów, na kierunku budownictwo słuchacze nabywają wiedzę z zakresu wznoszenia obiektów, brak natomiast przedmiotu czy nawet tylko kilku lub kilkunastu godzin zajęć omawiających zasady przeprowadzania rozbiórek obiektów budowlanych, czyli zajęć, które powinny być prowadzone przez doświadczonych praktyków. O bardzo niskiej wiedzy w tym zakresie świadczą wyniki egzaminów na uprawnienia budowlane, podczas których osoby odpytywane, będące inżynierami budownictwa, niejednokrotnie

nie są w stanie udzielić jakiegokolwiek odpowiedzi w temacie związanym z techniką i zasadami bezpiecznego prowadzenia rozbiórek. Projekt rozbiórki powinien być zasadniczym elementem zgłoszenia lub pozwolenia na rozbiórkę w sytuacjach tego wymagających, lecz powinno to być dokładnie doprecyzowane przez ustawodawcę.

3. Podsumowanie

Każdy, krótszy lub dłuższy dialog pomiędzy osobami związanymi z zamierzeniem budowlanym począwszy od samego zamysłu, poprzez projektowanie, wykonawstwo, utrzymywanie w wymaganym stanie technicznym, aż po rozbiórkę, wykaże, że wyjaśnienie wymienionych wyżej kilku kwestii, a także uzupełnienie palety definicji legalnych o elementy brakujące, powszechnie stosowane w procesie budowlanym, pozwoliłoby na uniknięcie wielu sporów kończących się długimi, uciążliwymi oraz kosztownymi procesami. Kluczem do porozumienia i osiągnięcia pełnej spójności byłoby stworzenie jednolitego słownika budowlanego, mającego umocowanie głównie w przepisach [1, 2, 3]. W ten sposób można było uniknąć interpretacji oraz nadinterpretacji bardzo skromnych obecnie w tym przedmiocie przepisów. Inżynier budownictwa, biorący czynny udział w procesie budowlanym, powinien móc pewnie i odpowiedzialnie posługiwać się definicjami legalnymi, bez konieczności każdorazowego

zasięgania opinii prawnej lub też podejmowania prób dostosowywania ich do sytuacji, w której się znalazł.

Kolejnym utrudnieniem w posługiwaniu się przepisami jest m.in. wzajemna niespójna i bardzo „skąpa” w szczególności relacja na przykład pomiędzy ustawą Prawo budowlane [2] a Ustawą o opłatach lokalnych i podatkach [3], gdzie nieustannie toczą się spory o kwalifikację obiektów oraz zasady obliczania ich charakterystycznych parametrów, takich jak np. powierzchnia użytkowa. Żaden z wymienionych wyżej aktów prawnych nie precyzuje obliczania powierzchni i kubatury obiektów budowlanych ani też nie przywołuje żadnej z norm z tego zakresu.

Wielokrotna nowelizacja ustawy [2], jaka miała miejsce na przestrzeni ostatnich 25 lat, nie rozbudowała jak dotąd pakietu definicji legalnych, a wystarczyłoby tylko ich doprecyzowanie i uzupełnienie poprzez zaczerpięcie np. z treści niektórych norm (niekoniecznie polskich) i dostosowanie do wymagań oraz potrzeb krajowych. Ponadto należałoby również ujednoczyć zapisy we wzajemnie lub tylko jednostronnie przywołujących się aktach prawnych.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie
- [2] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane
- [3] Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych

EXPO & MULTI CONFERENCE

On-line/Off-line

ARENA GLIWICE
 13-15/10/2020

infraBIM
V4 VISEGRAD GROUP

On-line

Off-line

Weź udział w największym wydarzeniu BIM Europy Środkowej i poznaj wiodących ekspertów Budownictwa 4.0. Tym razem w hybrydowej formie, gdzie będzie przenikać się rzeczywistość ze światem wirtualnym.

Spotkajmy się na infraBIM 2020 Expo V4 Visegrad Group w nowoczesnej hali Arena Gliwice w dniach 13-15 października 2020.

Sprawdź na infrabim.info

Organizatorzy:

Główni partnerzy: