

Komentarz technika budownictwa Dawida Bielaka, prowadzącego blog prawo.budowlane.blox.pl

Prace nad nowelizacją ustawy Prawo budowlane, mające na celu wprowadzenie zasad ograniczenia swobody wykonywania zawodów w budownictwie są na ostatniej prostej. Na wejście w życie tej regulacji czekają obecnie tysiące nowych kandydatów na inżynierów i architektów, gdyż każda zwłoka powoduje osunięcie terminu wiosennych egzaminów na uprawnienia budowlane. Niestety, ustawodawca popełnił dwa poważne błędy kopiując treść „zakresów uprawnień” wprost z obowiązującego dotychczas rozporządzenia.

Pierwszym z nich jest zastosowanie pojęcia zabudowy zagrodowej w regulacji dotyczącej art. 15 ust. 3 Prawa budowlanego. „Uprawnienia budowlane w specjalności architektonicznej w ograniczonym zakresie uprawniają do projektowania lub kierowania robotami budowlanymi, w odniesieniu do architektury obiektu o kubaturze do 1000 m³ w zabudowie zagrodowej lub na terenie zabudowy zagrodowej”. Tyle że ustawa Prawo budowlane nie zawiera definicji „zabudowy zagrodowej”. Została ona podana w *Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie*. Definicja terenu zabudowy zagrodowej istniała co prawda od bardzo dawna, niemniej najbardziej znaną jej formą jest funkcja przeznaczenia terenu, określona w pkt. 3.3 załącznika nr 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W związku z w/w regulacją rodzi się więc bardzo poważne pytanie, czy ustawodawca naprawdę nie zauważył co czyni? Taki zapis skutkować będzie „prawem świadczenia usług” tylko wobec wskazanego ustawą „obszaru kraju”, który w planach miejscowych oznaczonych będzie za pomocą znaku „RM” (tereny zabudowy zagrodowej). Według danych GUS, w 2017 r. gospodarstwa rolne zajmowały ponad połowę (52,4%) powierzchni Polski. W przypadku zabudowy zagrodowej teren potencjalnego świadczenia usług stanowić będzie obszar, który nie jest polem uprawnym, aż 89% powierzchni gospodarstw to użytki rolne. Powyższe oznacza, że obszary nierolne to najwyżej 5,7% kraju, grunt rolny zabudowany to około 1-1,5% kraju. Niestety, tworząc regulacje nie zauważono tej przypadłości „bezzasadnego ograniczenia komuś praw do świadczenia usług na obszarze nie większym niż 1,5% kraju”.

Już w 2014 r., w wystąpieniu do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (DiR.ZSW.174.14.2004/AS) zwrócono uwagę Elżbiecie Bieńkowskiej, ówczesnej Minister Infrastruktury i Rozwoju, że „w przypadku uprawnień architektonicznych zakres jest ograniczony nie tylko pod względem kubatury, ale także w stopniu bardzo restrykcyjnym terenem”. Działając w pośpiechu ustawodawca nie dokonał analizy tego „zagadnienia”, przez co wprowadził ryzyko niekonstytucyjności regulacji w stopniu naruszającym zasadę równości wobec prawa, zasadności wprowadzania ograniczeń oraz swobody wykonywania zawodu na obszarze RP.

Drugim poważnym błędem ustawy jest zastosowanie powielonego ograniczenia dotyczącego wielkości obiektu. Posługiwanie się w przypadku niektórych obiektów kubaturą zawsze powoduje konieczność oceny faktycznej wielkości budynku. Regulacje dotyczące 1000 m³ pojawiły się w polskim prawodawstwie już w rozporządzeniu Przewodniczącego Komitetu Budownictwa, Urbanistyki i Architektury z 10 września 1962 r. w sprawie kwalifikacji fachowych osób wykonujących funkcje techniczne w budownictwie powszechnym (Dz. U. Nr 53, poz. 266). W tym czasie, na podstawie § 6 ust. 1 pkt 1 lit b w/w rozporządzenia nadawano prawa do sporządzania projektów budowlanych architektonicznych obejmujących obiekty budowlane o prostej architekturze, przez które należy rozumieć:

- budynki gospodarskie i inwentarskie,

- budynki mieszkalne do 2 kondygnacji nadziemnych (ewentualnie z mieszkalnym poddaszem), o kubaturze łącznej do 1000 m³, z wyjątkiem obiektów zabytkowych; ograniczenie kubatury do 1000 m³ stosuje się w budownictwie mieszkaniowym szeregowym do jednego segmentu, a w budownictwie mieszkaniowym bliźniaczym – do samodzielnej części budynku bliźniaczego.

Pomimo wielu lat rozwoju budownictwa i licznych zmian w edukacji na poziomie szkolnictwa zawodowego, podział ten utrzymał się do dziś w formie restrykcyjnego ograniczenia kubaturowego. W Prawie budowlanym nadal brakuje wyjaśnienia przyczyny utrzymania tej regulacji. Niestety, tworząc ustawę nikt nie wyjaśnił, dlaczego wartość 1000 m³ wydaje się być tą najwłaściwszą i dlaczego nadal trzeba ten podział utrzymywać?

W uzasadnieniu ustawy zabrakło danych statystycznych dotyczących relacji powierzchni użytkowej budynków do ich kubatury. Czyżby tylko dla zachowania status quo wypracowanego przez lata podziału runku „skopiowano” ową zasadę, nie analizując chociażby historii jej wprowadzenia oraz wzrostu wymiarów budynku mieszkalnego? Obecnie kubaturę 1000 m³ przekracza się już w przypadku budynków, których powierzchnia użytkowa wynosi 160 m². Niestety, stodoła czy obora o takiej powierzchni nie zawsze będzie spełniać oczekiwania inwestora.

Kierując się współczesną praktyką, znacznie lepszym rozwiązaniem byłoby wskazanie wymiaru powierzchni obiektu, która jest znacznie łatwiejsza do kontroli. Tak na przykład w § 1 pkt. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie wskazano, że traktowanie obiektów o powierzchni do 1000 m² winno mieć inne zasady i dopuszczalne są w ich przypadkach odstępstwa: „Przy nadbudowie, rozbudowie, przebudowie i zmianie sposobu użytkowania budynków istniejących o powierzchni użytkowej przekraczającej 1000 m² wymagania, o których mowa w § 1, z wyłączeniem wymagań charakterystyki energetycznej, mogą być spełnione w sposób inny niż określony w rozporządzeniu, stosownie do wskazań, o których mowa w ust. 2, uzgodnionych z właściwym komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej lub państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym, odpowiednio do przedmiotu tej ekspertyzy.”

Zastosowanie takiego właśnie rozdziału w „uprawnieniach” miałyby co najmniej silnie uzasadnione podstawy prawne i znacząco mogłoby otworzyć rynek pracy, na przykład w zakresie budownictwa przemysłowego, pełnego zakresu budownictwa sektora rolnictwa oraz niewielkich budynków wielorodzinnych.

Komisja senacka 19 marca 2019 rozpatrywała po raz ostatni treść nowelizacji Prawa budowlanego dotyczącej zakresu uprawnień budowlanych. Czy zauważyli co czynią, akceptując bezkrytycznie przepisy tej nowelizacji?

Źródło:

<https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/posiedzenia,152,1,komisja-infrastruktury.html>

<https://www.senat.gov.pl/prace/senat/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,758.html>