

WOLNO I NIEWOLNO STOJĄCY

TEKST: BOŻENA NIERODA / WOJCIECH GWIZDAK

Jedną z cech idealnego systemu prawnego jest stosowanie jednoznacznych pojęć. Niestety, obowiązujące w Polsce przepisy dotyczące zagadnień budowlanych zawierają szereg rozbieżnie rozumianych sformułowań. Konsekwencją wieloznaczności jest nieoczywistość dyspozycji oraz nieprzewidywalność werdyktów. Nasze prawo ma problemy nawet z tak, wydawałoby się, prostymi słowami, jak „wolno stojący” oraz „wolnostojący”.

W tekście wykorzystano:

przepisy prawa inwestycyjnego

publikowane wyroki sądów administracyjnych

rysunki autorów

Pojęcia „wolno stojący” oraz „wolnostojący” wprowadzone zostały do systemu prawa inwestycyjnego jako składniki kryteriów, na podstawie których następuje przesądzenie o zastosowaniu lub nie danego przepisu. Pojawiają się one w tak kluczowych aktach, jak: Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane [Dz.U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.] oraz Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie [Dz.U. z 2019 r. poz. 1065], dlatego warto je bliżej omówić.

SKALA PROBLEMU

W ustawie Prawo budowlane pojęcie „wolno stojący” zastosowano:

- a) w definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego – art. 3 pkt 2a;
- b) jako jedno z kryteriów, którego spełnienie zwalnia z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę;

- budynków mieszkalnych jednorodzinnych – art. 29.1.1a;
- budynków gospodarczych, garaży, wiat lub przydomowych ganeków i oranżerii [ogrodów zimowych] – art. 29.1.2;
- budynków rekreacji indywidualnej – art. 29.1.2a;
- budynków stacji transformatorowych i kontenerowych stacji transformatorowych – art. 29.1.2b;
- altan – art. 29.1.2d;
- kabin telefonicznych, szaf i słupków telekomunikacyjnych – art. 29.1.7;
- c) jako jedno z kryteriów określających kominy, których kontrolę stanu technicznego mogą przeprowadzać wskazane przepisem osoby – art. 62.6.

Pojęcie „wolnostojący” wprowadzono w art. 29.2.16 ustawy Prawo budowlane przy wskazywaniu jednego z kryteriów, których spełnienie umożliwia montaż kolektorów słonecznych bez pozwolenia na budowę.

Z:A

Z:A

Natomiast w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, pojęcie „wolno stojący” pojawia się:

- a) przy wskazywaniu wymiarów schodów stałych w garażach wolno stojących – § 68;
- b) przy określaniu cech garaży zamkniętych, w których należy zastosować określoną w przepisie wentylację – § 108.1;
- c) przy określaniu lokalizacji pomieszczeń, w których mogą być instalowane:
 - kotły na olej opałowy o wskazanej w przepisie mocy cieplnej – § 136.5;
 - kotły na paliwo stałe lub olej opałowy o wskazanej w przepisie mocy cieplnej – § 136.6;
- d) przy określaniu cech budynków, w których mogą być wyprowadzane przez zewnętrzną ścianę indywidualne koncentryczne przewody powietrzno-spalinowe lub oddzielne przewody powietrzne i spalinowe od urządzeń gazowych z zamkniętą komorą spalania – § 175.1;
- e) przy określaniu możliwości instalowania kotłów na paliwo gazowe o mocy cieplnej wskazanej w przepisie – § 176.3, § 176.4, § 176.5;
- f) jako jedno z kryteriów, którego spełnienie pozwala nie wykonywać rynien i rur spustowych – § 319.3.

Z kolei pojęcie „wolnostojący” pojawia się w ww. rozporządzeniu, w § 213 pkt 2 oraz pkt 3, jako kryterium zastosowane przy określaniu wymagań dotyczących klas: odporności pożarowej budynków i rozprzestrzeniania ognia.

Przegląd przepisów pokazuje, że pomimo wielokrotnego postępowania się sformułowaniami: „wolno stojący” oraz „wolnostojący”, prawodawca w żadnym akcie prawnym nie zawarł ich definicji.

TECHNIKA PRAWODAWCZA

Prawidłowe stosowanie wyżej przywołanych przepisów wymaga określenia tego, w jaki sposób należy rozumieć pojęcia: „wolno stojący” i „wolnostojący”. Potoczne rozumienie tego rodzaju sformułowań, w świetle wykładni językowej, bywa zwodnicze. Kwestię wieloznaczności zaznaczono w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” [Dz.U. z 2016 r. poz. 283], w którym znalazł się § 146 stanowiący, że:

- „1. W ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli:
- 1) dane określenie jest wieloznaczne;
 - 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości;
 - 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe;
 - 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia.
2. Jeżeli określenie wieloznaczne występuje tylko w jednym przepisie prawnym, jego definicję formułuje się tylko w przypadku gdy

wieloznaczności nie eliminuje zamieszczenie go w odpowiednim kontekście językowym”.

WYROKI SĄDÓW

Brak tzw. legalnych definicji pojęć „wolno stojący” i „wolnostojący” oraz zacytowana powyżej dyspozycja § 146 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” sugerują, że określenia te uznane zostały przez prawodawcę za jednoznaczne. Taka konkluzja prowokuje do sprawdzenia, czy faktycznie są one powszechnie jednakowo rozumiane. Interesujące pole badawcze w takiej materii stanowią zawsze wyroki sądów administracyjnych. Warto spojrzeć na cytowane w nich decyzje organów administracji publicznej oraz na stanowiska sędziów rozstrzygające dylematy inwestycyjne.

W wyroku z 2017 roku WSA w Bydgoszczy (sygn. II SA/Bd 508/17) rozstrzygając kwestię poprawności oceny, czy danemu obiektowi przysługuje przewidziane w przepisie art. 29 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego zwolnienie, orzekł, że budynek wolnostojący nie ma legalnej definicji w przepisach prawa budowlanego i „charakteryzując go, należy posłużyć się definicją ze Słownika Języka Polskiego oraz orzecznictwem. Według Słownika Języka Polskiego [sjp.pwn.pl] budynek wolno stojący to budynek niestykający się z innymi budynkami. Zgodnie z orzecznictwem [por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 6.05.2013 sygn. akt II SA/Ke 185/13, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26.11.2010 sygn. akt II SA/Po 637/10] przez pojęcie «wolno stojący» rozumieć należy samodzielność i suwerenność konstrukcji obiektu, to jest jego fizyczne oddzielenie od innych obiektów budowlanych. Chodzi tu o taki budynek, który nie jest połączony z innym obiektem budowlanym i nie wykorzystuje w swojej konstrukcji jakichkolwiek elementów innego obiektu budowlanego i jako całość stanowi samodzielną konstrukcję, nieograniczoną fizycznie w przestrzeni innymi budowlami”.

W interesującej nas kwestii odmienne spojrzenie zawiera wyrok z 2015 roku, w którym WSA w Gliwicach (sygn. II SA/Gl 1100/14) podzielił stanowisko PINB wskazujące, że „budynek jest budynkiem wolnostojącym wtedy, gdy jest samodzielnym z punktu widzenia funkcjonalno-użytkowo-technicznego. Za budynek wolnostojący uważa się budynek, który nie wykorzystuje fundamentów, ścian lub dachu sąsiedniego budynku. Budynki wolnostojące są oddzielone od innych budynków. Samo oddzielenie [dylatacja] jest właściwa dla budynku wolnostojącego”. W konkluzji stwierdzono, że sporny budynek gospodarczy może być uznany za wolnostojący, gdyż „został zaprojektowany jako dobudowany do budynku garażu istniejącego przy granicy działki 4, lecz budynki te nie mają ściany wspólnej i elementów konstrukcyjnych, co oznacza, że mogą istnieć samodzielnie”.

Podobny pogląd zamieszczony został w wyroku WSA w Lublinie (sygn. II SA/Lu 1239/17), odnoszącego się do przypadku budowy obiektu przylegającego w granicy do ściany budynku stojącego na sąsiedniej działce. W sprawie tej WINB stwierdził, że „obiekt należy traktować jako budynek wolnostojący, gdyż ma samodzielną, niezależną od budynku gospodarczego [murowanego] na sąsiedniej działce konstrukcję drewnianą”.

Natomiast z jeszcze innym rozumieniem pojęcia „wolno stojący” spotkać się można w wyroku WSA w Warszawie

→ Rozbieżne spojrzenia pojawiające się w orzeczeniach sądów pokazują, że kluczowym zagadnieniem przy ocenie spełniania przez budynek kryterium bycia „wolno stojącym” lub „wolnostojącym” jest kwestia przylegania do innego obiektu. Pojawiają się zarówno głosy wskazujące, że jest to budynek niestykający się z innymi, jak i takie, które dopuszczają dobudowanie „wolno stojącego / wolnostojącego” budynku do innego budynku pod warunkiem, że nie mają one wspólnych elementów konstrukcyjnych i mogą istnieć samodzielnie. ←

[sygn. VII SA/Wa 271/19], odnoszącym się do kwestii zgodności inwestycji z planem miejscowym [MPZP stanowił, że: „Na terenie jednej działki budowlanej może być zlokalizowany tylko jeden budynek mieszkalny wolnostojący”]. W tej sprawie WSA stwierdził, że budynek „wolno stojący” to budynek „posiadający własne niezabudowane otoczenie, nieprzylegający do obiektów-budowli położonych na sąsiednich działkach”.

Rozbieżne spojrzenia pojawiające się w orzeczeniach sądów pokazują, że kluczowym zagadnieniem przy ocenie spełniania przez obiekt kryterium bycia „wolno stojącym” lub „wolnostojącym” jest kwestia przylegania do innego obiektu. Pojawiają się zarówno głosy wskazujące, że taki obiekt to budynek niestykający się z innymi budynkami, jak i takie, które dopuszczają dobudowanie „wolno stojącego / wolnostojącego” budynku do innego budynku – pod warunkiem, że nie mają one wspólnych elementów konstrukcyjnych i że mogą istnieć samodzielnie.

EWOLUCJA ZNACZEN

Stosowanie w opisie obiektów budowlanych pojęć: „wolno stojący” oraz „wolnostojący” nie jest nowe i od wielu lat pojawia się w aktach prawnych. Za przykład niech posłuży art. 191 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz.U. z 1928 roku nr 23 poz. 202), stanowiący, że: „Ograniczenia, ustanowione w artykułach 189 i 190, nie mają zastosowania do wolno stojących drobnych budynków, jak wychodki, altany, gotębniaki itp., o ile przepisy miejscowe nie postanowią inaczej”. Użyte wówczas interesujące nas określenie było prawdopodobnie dość jednoznacznie postrzegane i nie towarzyszyła mu definicja. Natomiast w latach późniejszych, być może wskutek występujących wątpliwości, pojawiło się jego prawne sprecyzowanie. W załączniku do Zarządzenia Prezesa Komitetu do Spraw Urbanistyki i Architektury z dnia 28 sierpnia 1957 r. w sprawie normatywu urbanistycznego dla niskiego budownictwa mieszkaniowego (M.P. 1957 nr 74 poz. 453) w punkcie 4a pojawia się definicja domu jednorodzinnego wolnostojącego, brzmiąca: „Przez dom jednorodzinny wolnostojący rozumieć należy dom na działce budowlanej, nie przylegający do domu mieszkalnego położonego na sąsiedniej działce”.

Podobnie brzmiące dookreślenie wprowadzono w § 3 ust. 2 pkt 1 załącznika do Zarządzenia Przewodniczącego Komitetu Budownictwa, Urbanistyki i Architektury z dnia 3 grudnia 1962 r. w sprawie wytycznych w zakresie wyznaczania terenów pod niskie budownictwo mieszkaniowe oraz normatywu zabudowy tych terenów (M.P. 1962 nr 86 poz. 408), według którego „dom mieszkalny jednorodzinny wolno stojący jest to budynek mieszkalny jednorodzinny nie przylegający do budynku lub budowli położonej na sąsiedniej działce”.

Prawna gwarancja utożsamiania pojęć „wolnostojący” oraz „wolno stojący” z warunkiem nieprzylegania do sąsiedniego budynku lub budowli zniknęła wraz z wycofaniem ww. zarządzeń. Definicje zostały usunięte. Otworzono drogę do zróżnicowanych domniemywań. A ponieważ życie nie znosi próżni, szybko pojawił się znaczeniowy chaos (rys. 1–4).

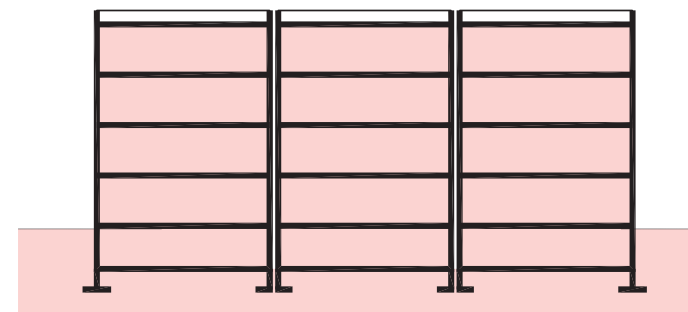
WAGA JEDNOZNACZNOŚCI

Ponieważ sformułowania: „wolnostojący” oraz „wolno stojący”, nie niosą jednoznacznego przekazu oraz zastosowane zostały w charakterze kryteriów, na podstawie których następuje przesądzenie o stosowaniu lub nie konkretnych przepisów, to brak sprecyzowania, jak winny być rozumiane, generuje niepewność i rozbieżności interpretacyjne na istotnych polach procesu inwestycyjnego. Konsekwencją jest nieprzewidywalność działań organów administracji publicznej, a w sytuacji sporów – także rozstrzygnięć sądów administracyjnych. Pracującym w takich realiach architektom trudno budować poczucie pewności, że sporządzane przez nich dokumentacje projektowe spotkają się z urzędową akceptacją. Taka praktyka nie sprzyja tworzeniu relacji zaufania uczestników procesu inwestycyjnego do systemu.

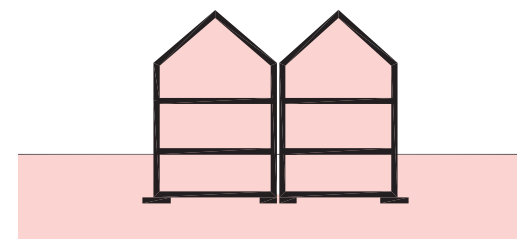
Stan, w którym przepisy postępują się niedookreślonymi pojęciami, ponieważ definicje, sprzyjające ich wyjaśnieniu, wycofano z obiegu – prowokuje do zadania pytania o przyczyny takiej sytuacji. Być może prawodawca przyjął, że pojęcia te winny być postrzegane z założenia jako wieloznaczne, w myśl realizacji idei zapisanej

Z:A

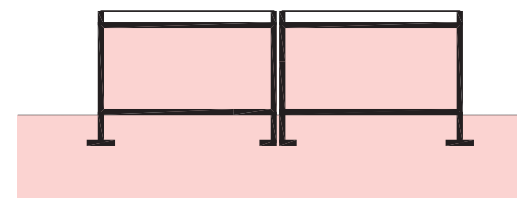
Z:A



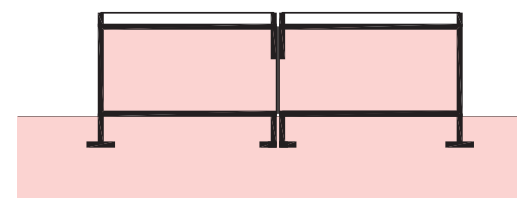
Rys. 1. Trzy zestawione ze sobą budynki wielorodzinne, które według definicji pojęcia obiekt „wolnostojący”, formułowanej przez niektóre sądy administracyjne, mogą być traktowane jako trzy wolnostojące budynki wielorodzinne.



Rys. 2. Dwa budynki w zabudowie bliźniaczej, które według definicji pojęcia obiekt „wolnostojący”, formułowanej przez niektóre sądy administracyjne, mogą być traktowane jako dwa wolnostojące budynki jednorodzinne w zabudowie bliźniaczej.



Rys. 3. Dwa budynki usługowe, zdylatowane i zestawione ze sobą ścianami pełnymi. Według definicji pojęcia obiekt „wolnostojący”, formułowanej przez niektóre sądy administracyjne, takie budynki mogą być traktowane jako dwa budynki wolnostojące.



Rys. 4. Dwa budynki usługowe, zdylatowane, jednak powiązane ze sobą funkcjonalnie. Według definicji pojęcia obiekt „wolnostojący”, formułowanej przez niektóre sądy administracyjne (inne niż w przypadku rys. 3), takie budynki – z uwagi na ich niesamodzielność funkcjonalną – nie są budynkami wolnostojącymi, ale według innych (niż w przypadku rys. 3) jest to jeden budynek wolnostojący.

w § 155.1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), który stanowi, że „Jeżeli zachodzi potrzeba zapewnienia elastyczności tekstu aktu normatywnego, można posłużyć się określeniami nieostryimi, klauzulami generalnymi albo wyznaczyć nieprzekraczalne dolne lub górne granice swobody rozstrzygnięcia”.

WNIOSKI LEGISLACYJNE

Niezależnie od przyczyn braku definicji niejednoznacznych pojęć stosowanych w aktach prawnych (w tym sformułowań „wolnostojący” oraz „wolno stojący”) kluczowym wnioskiem winien być postulat legislacyjny i albo usunięcie z przepisów nieprecyzyjnych sformułowań, albo uzupełnienie ich o definicje wyjaśniające mało czytelne terminy.

Już w starożytnych Chinach Konfucjusz głosił, że naprawę państwa należy rozpocząć od naprawy pojęć. Minęło około 2,5 tys. lat i przy lekturze przepisów polskiego prawa inwestycyjnego wyraźnie widać, że ta konkluzja pozostaje aktualna. ●



BOŻENA NIERODA

ARCHITEKT IARP

zastępca przewodniczącego Rady Małopolskiej Okręgowej Izby Architektów, przewodnicząca Zespołu ds. Legislacji Małopolskiej Okręgowej Izby Architektów



WOJCIECH GWIZDAK

ARCHITEKT IARP

sekretarz Krajowej Rady Izby Architektów RP, przewodniczący Komisji ds. Mediów i Informacji IARP