

MUR przepisów

„Error ignorantia iuris nocet” – nie jest to wbrew pozorom komunikat z zawieszającego się komputera, tylko łacińska maksyma o tym, iż niezajomość prawa szkodzi. Czasami komuś z nas wydaje się, że coś wie, bo: sąsiad mówił, w gazecie było napisane, logika wskazuje. Warto porzucić te złudzenia! Polski system prawny nie toleruje najmniejszych nawet błędów, a zgnębiony obywatel powinien znać swoje miejsce, gdyż w przeciwnym razie...
**przychodzi mu za brak wiedzy słono płacić.
 Dostownie i w przenośni.**

Zacznijmy nieco przewrotnie od... literatury. *Odprawa posłów greckich* to niewielka książeczka. *Pan Tadeusz* ma wprawdzie dwanaście ksiąg, ale objętościowo tak niewielkich, że Andrzej Wajda tylko jeden film zdołał wycisnąć z tego dzieła. XIII księgę *Pana Tadeusza* napisał, jak wieść gminna niesie, hrabia Aleksander Fredro. Chociaż

i tak wiadomo, że raczej ktoś inny. Natomiast *Zemsta* oraz sławny konflikt o mur to już zdecydowanie dzieło Fredry... a potem znowu Wajdy, który uwiecznił kwestię Cześnika na taśmie: *Mur graniczny, trzech na murze! Trzech wybije, a mur zburzę. Zburzę, zniszczę aż do ziemi.* Zabawny cytat? Może i zabawny, ale nie dla wszystkich! Jerzy Słodownik

z miejscowości Dębe Wielkie za legalizację murka podpierającego sztucznie usypaną skarpgę ma zapłacić 75 tysięcy złotych! Więcej niż za legalizację domu!

Śmierząca imprezka

Tak jak nie wiadomo co było pierwsze – jajko czy kura, tak trudno dzisiaj stwierdzić, czy na pomysł zbudowania skalniaka i oddzielenia się w ten sposób od sąsiadów Jerzy Słodownik wpadł pod wpływem artykułów prasowych, czy też może o kroku tym zdecydowało pewne, niezbyt udane wydarzenie towarzyskie.

– *Dziewięć lat temu chciałem ugościć u siebie w domu Holendrów, których poznałem na operacji „Żagiel”* – wspomina Jerzy Słodownik. – *Pora była letnia, zaplanowałem więc uroczystą kolację na tarasie domu i w ogrodzie. Niestety smród od strony działek sąsiadów zweryfikował moje plany. Nie wiem, czy akurat któryś z nich wylał na ogrodzie nieczystości, czy jakaś sławojka była nieoczyszczona... A może to jakaś tajna, przydomowa hodowla dała znać o sobie. Było upalne lato i cuchnęło tak potwornie, że wsadziłem gości w samochód i zawiozłem do restauracji. To była ta przysłowiowa kropla, która przelała czarę! Postanowiłem działać.*

Urzędy nie są przyjazne obywatelowi – stwierdza Jerzy Słodownik



Nie zacząłem jednak pisać donosów na sąsiadów, tylko kombinowałem, jak się od nich skutecznie oddzielić. Wpadłem na pomysł usypania sztucznej skarpy i urządzenia na niej skalniaka. Planując, posiłkowałem się między innymi artykułami w czasopiśmie. W jednym z nich natrafiłem na opis wzmocnienia skarpy murkiem, co miało zabezpieczyć ją przed osuwaniem się.

I taki był początek! Okazało się bowiem, że ambitny redaktor był prawdziwym estetą i napisał tekst z dużym zaangażowaniem. Chwalił piękno skalniaków i rozłączał przed czytelnikami wizję tyleż cudowne, co niebezpieczne. Niebezpieczne przede wszystkim dla ich kieszeni. Według dziennikarza murek podpierający skalniak był elementem tzw. małej architektury ogrodowej. Jerzy Słodownik uwierzył słowu pisanemu, ale była to z jego strony spora naiwność. Dzisiaj już wie, że informacje z artykułów prasowych należy bardzo dokładnie sprawdzać, bo dziennikarze nie zawsze wiedzą, o czym piszą.

Zabawa w urzędników i petentów

Wkrótce po ukończeniu budowy na posesji pojawiła się pani inspektor z Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Mińsku Mazowieckim. Pojawiła się zresztą w zupełnie innej sprawie, ale murek i skalniak przykuły jej uwagę niczym wrzok liczącego po rosyjsku Kaszpirowskiego.

– Kiedy pan to zbudował? – zapytała podejrzliwym tonem Sherlocka Holmesa.

– A kilka miesięcy temu – odpowiedział niepodejrzewający niczego gospodarz.

– Uuuu! A czemu nie było zgłoszenia?

– Bo to mała architektura...

– Chyba pan żartuje! – sapnęła z oburzeniem pani inspektor. – To jest przecież ściana oporowa! Konstrukcja inżynierska!

Wkrótce Jerzy Słodownik został poinformowany, że ogrom jego win jest niezmierny, a jego murek kwalifikuje się do tej samej grupy budowli, co: wiadukty, mosty, nasypy i konstrukcje militarne! Bardzo szybko pojawił się też nakaz rozbiórki. Odwołanie do Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego poskutkowało, a sprawa wróciła do powiatu... i coś się z nią działo przez kilka lat, ale trudno powiedzieć co, gdyż urzędnicza maszynka ma zdecydowanie kilka atrybutów boskości. Podobnie jak przysłowiowe młyny bogów miele powoli i cienko.

– Jak długo można żyć z mieczem wiszącym nad głową? – pyta Jerzy Słodownik.



Mur podpira sztuczna skarpy, na której urządzono skalniak

– Pofatygowałem się więc do PINB z pytaniem: Jak długo jeszcze? W sekretariacie nikt nic nie wiedział i dopiero dowodząca całością Jadwiga Madziar oświadczyła mi, że otrzymam odpowiedź na piśmie. Dostałem! Oczywiście, już po trzech tygodniach! To samo co za pierwszym razem. Więc się znowu odwołałem. Już rachubę tracę, ile razy! Bo później wnosiłem jeszcze zażalenie do Głównego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego. Ten cofnął sprawę. I zabawa w ważnych urzędników i namolnych petentów zaczęła się od początku. Wiosną 2009 roku dostałem pismo z PINB wzywające mnie do wykonania projektu ściany. Wcześniej nie był sporządzony, gdyż obiekty małej architektury ogrodowej nie wymagają takiej dokumentacji. Nie chciałem zagniać sytuacji, więc zapłaciłem osobie z uprawnieniami za sporządzenie dokumentu. I zdaje się, że był to bardzo duży błąd. Bo chcąc nie chcąc, potwierdziłem rację urzędu. Kilka tygodni później dostałem decyzję o zarejestrowaniu samowoli budowlanej i nałożeniu na mnie opłaty legalizacyjnej w wysokości 75 tysięcy złotych. Proszę mi wierzyć, za tę sumę można zbudować dziesięć takich murków jak ten w moim ogrodzie! Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego, do którego się odwołałem, podtrzymał postanowienie PINB i teraz pozostaje mi już tylko skarga w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym.

Co widzi prawnik?

Radca prawny Mariusz Biernat z warszawskiej kancelarii Gardocki i Partnerzy, analizując w piśmie do redakcji miesięcznika „Budujemy Dom” przypadek Jerzego Słodownika, nie pozostawia wątpliwości:

(...) Jak wynika z opisu do zagospodarowania działki, na której wybudowano

przedmiotowy mur, a przygotowanego przez uprawnionego architekta na cele postępowania legalizacyjnego, w naszym przypadku mamy do czynienia z „murowaną ścianą oporową”. Dane konstrukcyjne zawarte w tym opracowaniu podają, że ściana ta składa się z betonowych fundamentów o szerokości 95 × 95 cm zagłębionych na 1 m w stosunku do przyległego terenu. Sama ściana wybudowana została z pustaków, a każda warstwa zbrojona jest prętami. Ponadto, z dalszych informacji wynika, że w najwyższym punkcie ściana ta ma ok. 1,9 m wysokości, zbudowana jest na planie litery U o łącznej długości ok. 10 metrów.

Powstaje oczywiście pytanie, czy powyższą konstrukcję należy zakwalifikować do budowli, dla wybudowania których prawo budowlane wymaga uzyskania pozwolenia na budowę, czy też do obiektów małej architektury, dla których uzyskanie takiego pozwolenia nie jest wymagane.

Należy nadmienić, że na gruncie podobnego problemu wypowiedział się już Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 listopada 2001 roku (II SA/Ka 416/00). Zgodnie z tym wyrokiem „Mur oporowy” należy do konstrukcji oporowych zaliczanych do budowli – art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane /Dz.U. nr 89 poz. 414 ze zm./, które nie korzystają ze zwolnienia z uzyskania pozwolenia na budowę przewidzianego w art. 29 tego prawa. Konsekwencją wykonania muru oporowego bez pozwolenia na budowę jest nakaz jego rozbiórki, przewidziany w art. 48 Prawa budowlanego”.

Biorąc pod uwagę rodzaj i funkcję inwestycji, jaką w omawianym przypadku jest wybudowanie ściany oporowej, do której przylega skalniak, należałoby się zgodzić ze stanowiskiem wyrażonym przez inspektora

nadzoru budowlanego. W tym przypadku tak wybudowany obiekt dzieli dwie płaszczyzny o różnych wysokościach. Jego rolą jest przytrzymywanie sztucznie usypanej masy ziemi dążącej do osunięcia, czyli stawianie określonego oporu przeciw poziomemu parciu tej masy. (...)

Tyle wynika z analizy dokumentów, które krążyły pomiędzy Inspektoratami Nadzoru Budowlanego a Jerzym Słodownikiem. Aż chciałoby się zacytować w tym miejscu rzymską maksymę: *dura lex, sed lex!*

że w wolnym kraju urząd traktuje obywatela „z góry”, że klasyfikuje go a priori jako przestępcę! Moim zdaniem można było załatwić te sprawę polubownie, ale trzeba było chcieć! Przyjęta przez urzędników klasyfikacja prawna jest dla prawników oczywista. Nie zamierzam też kwestionować decyzji, które zapadły, ale z praktyki wiem, że to co jest murkiem oporowym dzisiaj... wczoraj mogło być chociażby betonowym płotem! Warto mieć to na uwadze, szermując hasłami, że ktoś wznosił konstrukcję inżynierską. Płot

mówi, że roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę z zastrzeżeniem art. 29–31 prawa budowlanego. Z kolei artykuł 29 prawa budowlanego enumeratywnie wymienia, dla budowy których obiektów nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę. Natomiast art. 30 prawa budowlanego wymienia te obiekty, w stosunku do których inwestor powinien złożyć właściwemu organowi zgłoszenie. Wydaje się, że spośród wymienionych obiektów, dla których prawo budowlane nie wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, wybudowany przez inwestora mur na jego posesji mógłby być zaliczony np. do obiektów małej architektury (np. architektury ogrodowej) lub ogrodzenia (o wysokości poniżej 2,20 m oraz niewybudowanego od strony dróg, ulic, placów, torów i innych miejsc publicznych). Dodatkowo, dla uznania muru jako ogrodzenia (wzmocnienia dotychczasowego ogrodzenia) należałoby poczynić uwagę, że powinien on być ustawiony na granicy działki, tak by jego funkcją było zapewnienie ochrony przed dostępem np. osób trzecich. Jeżeli właściwe organy zgodziłyby się z taką kwalifikacją, to dla przedmiotowej inwestycji prawo budowlane nie wymagałoby uzyskania pozwolenia na budowę, a nawet zgłoszenia.



Sztuczna skarpa i mur miały oddzielić mnie od sąsiadów – mówi Jerzy Słodownik

Prawo jest dla ludzi!

Oddajmy głos człowiekowi, który na co dzień zajmuje się konstrukcjami inżynierskimi i między innymi z tego powodu poprosił o anonimowość.

– Mówiąc szczerze, nie rozumiem, jaka idea przyświecała urzędnikom PINB z Mińska Mazowieckiego – stwierdza. – Dziwi mnie również surowość, z jaką postraktowano Jerzego Słodownika. Oczywiście każdy przebiegłe myślący biurokrata używa w takiej sytuacji argumentu-wytrychu, że przecież prawo należy stosować wprost i nie ma miejsca na łagodne traktowanie jednych, a surowe drugich. Dorzuci zapewne, iż przepisy są jednoznaczne... A przecież już z daleka widać, że ta sprawa ociera się o absurd! Nie mogę zrozumieć, dlaczego urzędnicy wytoczyli najcięższe działa... Przy odrobinie dobrej woli z ich strony można było od początku załatwić tę sprawę inaczej! Inaczej zaklasyfikować budowlę! Wbrew pozorom nie byłoby to wcale nadużycie lub fałszowanie prawa. Ale do dobrej woli nikogo nie można zmusić! Smutne jest również to,

również może mieć fundament, a na jego budowę nie trzeba pozwolenia. To tylko przykład! Proszę zrozumieć, ja wcale nie namawiam do rozmywania granic prawnych, ale apeluję o rozsądek. Mam nadzieję, że dożyję jeszcze czasów, w których urzędnik nie będzie wrogiem obywatela, bo na razie to różnie z tym jest!

Do tej opinii zdaje się przychylić cytowany już radca prawny Mariusz Biernat z warszawskiej kancelarii Gardocki i Partnerzy:

(...) ...można jednak pokusić się o dalej idące rozważania o charakterze czysto spekulacyjnym, czy tak wybudowana przez inwestora ścianka spełniałaby rolę konstrukcji oporowej, gdyby przy niej nie usypano mas ziemi z przeznaczeniem na skalniak, zaś sam murek stanowiłby samodzielną konstrukcję niespełniającą określonej funkcji. Po pierwsze, to wątpliwe jest, czy ktoś zdecydowałby się na wybudowanie takiego obiektu, który nie spełniałby określonej funkcji. Jeżeli jednak tak, to oczywiście należałoby wziąć w pierwszym rzędzie zasadę wyrażoną w art. 28 ust. 1 prawa budowlanego, która

A co sądzą ludzie?

Ponieważ część życia społecznego przeniosła się jakiś czas temu z realu do Internetu, warto tam czasami zajrzeć. Jedni zapewniają wprawdzie, iż: Murek przy skalniaku jest elementem tzw. małej architektury i na jego postawienie nie jest potrzebne zgłoszenie ani pozwolenie na budowę. Inni nie mają już jednak tej pewności:

Moim zdaniem, to zależy od tego, czym faktycznie i jaki jest ten „murek”, bo zgodnie z definicją PB (Prawo Budowlane – przyp. red.):

4) obiekty małej architektury – należy przez to rozumieć **niewielkie** obiekty, a w szczególności:

a) kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury,

b) posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej,

c) użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki;

Istotne tj. „niewielkie”. Ustawodawca nie sprecyzował, co kryje się pod tym pojęciem. Można zdefiniować to uznaniowo, tak jak w tym dowcipie wojskowym:

„Co to jest kaluża? Jest to niewielki zbiornik wody o małym znaczeniu strategicznym”.

bajbaga – forum internetowe „Budujemy Dom”

Zależy pewnie, jak duży murek oporowy chcesz wznieść. Wiesz, jeśli zmienisz rzeźbę terenu tak, że sąsiada nie tylko woda zaleje, to może to być problem. Ja tam szaleję na całego, zresztą u mnie różnica w wysokości wynosi prawie 2 metry, więc co mi tam murek oporowy. Ta różnica w wysokości, o której wspomniałam, to przy 100 metrach długości występuje.

Kamassia – forum internetowe „Budujemy Dom”

Mam wrażenie, że PB jest mało precyzyjne! Co to znaczy „niewielkie objekty”?

Super B – forum internetowe „Budujemy Dom”

Urzednicy swoje... ludzie swoje... przepisy „nieostre”... No super!

Jan_13 – forum internetowe „Budujemy Dom”

Prawo? Ale jakie?

Wiosną 2008 roku Stowarzyszenie Transparencji International Polska przeprowadziło ankietę wśród inspektorów nadzoru budowlanego w jednym z dużych miast. Jej wyniki mogą skłaniać do poważnej zadumy nad prawem budowlanym. Na pytanie: *Co sprawia największe trudności w wykonywaniu zadań inspektora nadzoru budowlanego?* Za najciekawszą odpowiedź należy uznać tę, która obwinia zło i nieustannie zmieniające się prawo (dotyczy to nie tylko prawa budowlanego, ale również zbyt długich procedur określonych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

A jakie jest polskie prawo? W tym miejscu wielu Czytelników wzdycha boleśnie, ale żeby nie pozełgować w kierunku populizmu, odwołajmy się do autorytetów! Profesor zwyczajny nauk prawnych Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz całkiem niedawno stwierdziła: *system prawa powinien być spójny i stabilny, znajdować uzasadnienie w zespole powszechnie uznanych wartości, być funkcjonalny i przejrzystość skonstruowany. Polski system prawa nie spełnia żadnego z wymienionych warunków w stopniu, który moglibyśmy uznać za zadowalający. Przeciwnie, nadmiar regulacji prawnych i ich niezharmonizowanie, nietraf-*

ność rozwiązań prawnych, ich skomplikowanie, nieczytelność osiągnęły taki stopień, że nawet sądy przestały sobie z prawem radzić i otwarcie o tym mówią.

Urzędy stosują zatem z całą surowością prawo, któremu bardzo daleko jest do doskonałości.

PINB

I na koniec zajrzyjmy do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Mińsku Mazowieckim. Poniedziałek to



Niewielka konstrukcja okazała się niezwykle „wartościowa”. Koszt jej legalizacji został określony na 75 tys. zł

dzień przyjmowania petentów, ale szefowej nie ma, bo jak twierdzą panie w sekretariacie: *Wyszła służbowo do powiatu. Nikt niczego nie wie, albo raczej nie chce wiedzieć.* Wszyscy, nawet urzędniczka zajmująca się sprawą Jerzego Słodownika, odsyłają mnie do pani Jadwigi Madziar – powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. *Ale jej nie ma! Zauważam. Trudno! Trzeba czekać.* Czekam zatem cierpliwie.

Kiedy szefowa PINB wreszcie się pojawia, jest grzeczna, ale traktuje mnie z lodowatym chłodem. Stanowczym tonem nie pozwala nagrywać swojej wypowiedzi, *bo wszystko jest w piśmie skierowanym do pana Słodownika.* Na moją delikatną sugestię, że dokument jest napisany językiem hermetycznym, zaledwie zbliżonym do literackiej polszczyzny, pani inspektor stanowczo się ze mną nie zgadza. A przecież i tak starannie dobiebrałem słowa, gdyż styl wszelkich urzędniczych pism w Polsce najlepiej określają przymiotniki: pokrętne, bełkotliwe. Pytam o wątpliwości, ale pani inspektor wątpliwości nie ma. I to właściwie koniec

spotkania. Otwartość oraz przyjazność tego urzędu będę wspominał bardzo długo.

Chociaż...! Kiedy wychodzę z budynku PINB, zostaję zaczepiony na korytarzu przez jedną z pracowniczek i słyszę zadziwiające słowa, które warto zacytować, gdyż w pełni oddają sposób, w jaki obywatela są traktowani przez urzędników:

– Wie pan, prawo budowlane jest źle skonstruowane! Gdyby te opłaty legalizacyjne, o które pan pytał, były w niektórych przypadkach niższe, to obywatel by uiszczał



i wszyscy byliby zadowoleni. A jak ma zapłacić 75 tysięcy, to będzie się odwoływał do końca świata! Do wszystkich możliwych instancji!

Epilog

– Rozbiorę ten mur łyżeczką, a nie zapłacę, za legalizację! – stwierdza Jerzy Słodownik. – To byłby kompletny absurd! Zlikwidowanie muru, złożenie dokumentacji... tej samej, którą już raz przekazałem, a następnie ponowne wzniesienie konstrukcji będzie znacznie tańsze. Czy to wszystko ma coś wspólnego z logiką? Wątpię! I pomyśleć, że jakiś czas temu wydawało mi się, że prawo powinno być logiczne. Dzisiaj już wiem, iż nie musi. Ma być natomiast surowe, żeby obywatel znał swoje miejsce!

Gorzkie to słowa, ale trzeba przyznać, że w naszym kraju mur paragrafów i ustawowych artykułów zbyt często zamienia się w ścianę obojętności lub co gorsza złej woli. Ścianę, zza której nie widać już człowieka! ■

Marek Żelkowski