



JAN SPYCHAŁA, *winb@o2.pl*

TOMASZ RADZIEWSKI, *winb@o2.pl*

Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Katowicach

BEZPIECZEŃSTWO UŻYTKOWANIA OBIEKTÓW BUDOWLANYCH ZLOKALIZOWANYCH NA TERENACH GÓRNICZYCH W ASPEKCIE PRZEPISÓW PRAWA BUDOWLANEGO

USAGE SAFETY OF BUILDING STRUCTURES LOCATED IN THE MINING AREAS WITH REFERENCE TO THE CONSTRUCTION LAW REGULATIONS

Streszczenie W referacie przedstawiono problematykę związaną z szeroko rozumianym bezpieczeństwem użytkowania obiektów budowlanych zlokalizowanych na terenach górniczych głównie z punktu widzenia przepisów aktualnie obowiązującego prawa budowlanego. Przedstawiono również wzajemną korelację przepisów prawa budowlanego oraz prawa geologicznego i górniczego w aspekcie obowiązków właścicieli i zarządców obiektów budowlanych, oraz obowiązków przedsiębiorcy górniczego, w utrzymaniu właściwego stanu technicznego obiektów, jak również przedstawiono możliwe w tym zakresie współdziałanie służb nadzoru górniczego ze służbami nadzoru budowlanego.

Abstract The paper presents the issues of usage safety of building structures located in the mining areas as it is understood by current regulations of the construction law. It also discusses the mutual correlation of the regulations of the construction law and the geological and mining law with reference to the duties of owners and managers of building structures as well as the duties of mining entrepreneurs referring to the maintenance of the proper technical state of building structures and the possible cooperation of the mining supervision services and the construction supervision services in that field.

1. Wstęp

Podstawowym aktem prawnym normującym działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określającym zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach jest ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (tj. Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.). Ustawa ta reguluje również zagadnienie szeroko rozumianego bezpieczeństwa obiektów budowlanych począwszy od etapu projektowania aż do etapu rozbiórki obiektu.

Jedną z naczelnych zasad prawa budowlanego, wyrażoną w art. 5 ustawy *Prawo budowlane* [1] stanowi, że obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając spełnienie tzw. wymagań podstawowych dotyczących m.in. bezpieczeństwa konstrukcji oraz bezpieczeństwa użytkowania, jak również warunków użytkowych, w szczególności polegających na możliwości utrzymania właściwego stanu technicznego.

Powołany art. 5 stanowi również, że obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należytym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej.

Powyższe zasady mają zastosowanie w równym stopniu do obiektów budowlanych zlokalizowanych na terenach nie objętych wpływami eksploatacji górniczej jak i tych, które zlokalizowane są na terenach górniczych. Jednakże w stosunku do tych drugich dotrzymanie wymagań ustawowych jest o wiele trudniejsze i to zarówno na etapie projektowania, budowy jak i ich użytkowania.

2. Uwarunkowania prawne zabezpieczenia konstrukcji obiektów budowlanych na wpływy eksploatacji górniczej

Zgodnie z obowiązującym prawem nowo realizowane obiekty budowlane na terenach podlegających wpływom eksploatacji górniczej powinny być przystosowane do przeniesienia dodatkowych obciążeń wynikających z wpływów powodowanych przez tą eksploatację. Wynika to z § 205 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie [2]. Zgodnie z tym przepisem, na terenach podlegających wpływom eksploatacji górniczej powinny być stosowane zabezpieczenia konstrukcji budynków, odpowiednie do stanu zagrożenia, wynikającego z prognozowanych oddziaływań powodowanych eksploatacją górniczą, przez które rozumie się wymuszone przemieszczenia i odkształcenia oraz drgania podłoża. Przepis ten, zawarty w akcie wykonawczym do ustawy Prawo budowlane [1], mający niewątpliwie swe źródło w przepisach art. 5 Prawa budowlanego, jest swoistym nakazem dla projektantów oraz inwestorów, a także pozostałych uczestników procesu budowlanego tj. kierownika budowy lub kierownika robót oraz inspektora nadzoru inwestorskiego, o których mowa w art. 17 Prawa budowlanego, obligujący ich do uwzględnienia wpływów eksploatacji górniczej przy projektowaniu i budowie obiektów budowlanych wznoszonych na terenach objętych wpływami tej eksploatacji. W jaki zaś sposób wymóg ten zostanie spełniony pod względem technicznym ustawodawca, co jest zrozumiałe, nie określa pozostawiając tą kwestię do rozstrzygnięcia głównie projektantom obiektu. To bowiem do nich, zgodnie z art. 20 Prawa budowlanego [1] należy opracowanie projektu w sposób zgodny m.in. z przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej. Wiedzy technicznej, która na terenach górniczych wymaga od projektantów oraz kierowników budów (robót) i inspektorów nadzoru inwestorskiego wiedzy specjalistycznej z zakresu pracy konstrukcji poddanej wpływom sił pochodzącym od deformującego się podłoża gruntowego oraz wstrząsów górniczych, na skutek prowadzonej eksploatacji górniczej. Wiedzy, która oprócz podstaw teoretycznych wymaga dużej praktycznej znajomości tematu. Wiedzy, której niestety często brakuje, co powoduje, jak wykazuje praktyka, że pomimo ustawowego obowiązku zabezpieczenia obiektów budowlanych przed wpływami eksploatacji górniczej, obiekty te zabezpieczone są jedynie „teoretycznie”. Problem ten, z którym w swej praktyce autorzy spotkali się już wielokrotnie w sposób oczywisty wpływa na bezpieczeństwo obiektów budowlanych na terenach górniczych. Wydaje się przy tym, że bez zmian ustawowych w zakresie wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, polegających na wyodrębnieniu w ramach uprawnień budowlanych specjalności konstrukcyjno-budowlanej z uwzględnieniem specyfiki pracy konstrukcji na terenach górniczych lub konieczności zapewnienia sprawdzenia dokumentacji projektowej przez osobę posiadającą odpowiednią wiedzę techniczną w tym zakresie, problem ten będzie występował nadal.

Należy również zauważyć, co podkreślają w swoich orzeczeniach sądy administracyjne orzekające w sprawach budowlanych, że pomimo braku ustawowego obowiązku stosowania instrukcji i wytycznych dotyczących projektowania i budowy obiektów budowlanych na terenach górniczych, opracowania te wpisują się w pojęcie „zasady wiedzy technicznej”, którym operuje Prawo budowlane i jako takie winny być stosowane. Proponowane zaś przez projektantów inne rozwiązania konstrukcyjne, niż zawarte w tych opracowaniach winny być, zdaniem autorów niniejszego referatu, każdorazowo poprzedzone wskazaniem stosownych ekspertyz technicznych właściwych jednostek badawczo-rozwojowych albo rzeczoznawcy budowlanego.

Warto jeszcze wspomnieć o przepisie zawartym w § 204 ust. 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury [2] wskazującym, że w zakresie stanów granicznych przydatności do użytkowania budynków projektowanych na terenach podlegających wpływom eksploatacji górniczej zasada uznania, że konstrukcja spełnia warunki bezpieczeństwa, jeżeli odpowiada Polskim Normom dotyczącym projektowania i obliczania konstrukcji, nie dotyczy tych odkształceń, uszkodzeń oraz drgań konstrukcji, które wynikają z oddziaływań powodowanych eksploatacją górniczą. Przepis ten, zdaniem autorów referatu, umożliwia w ogóle zaprojektowanie jakichkolwiek budynków na terenie górniczym bez narażania projektantów na zarzut nieuwzględnienia w procesie projektowania (oczywiście tylko w kontekście stanów granicznych użyteczności), jak już wspomniano, trudnych do oszacowania oddziaływań górniczych podłoża gruntowego.

Inaczej sprawa ma się w stosunku do obiektów istniejących, które mają być objęte wpływami projektowanej eksploatacji górniczej, a które na etapie budowy nie zostały zabezpieczone na te wpływy. Obiekty te przed podjęciem przez przedsiębiorcę górniczego eksploatacji na danym terenie winny być odpowiednio przystosowane do przeniesienia dodatkowych obciążeń, tak aby było możliwe zapewnienie bezpiecznego ich użytkowania. Wymóg ten wynika pośrednio z przepisów art. 61 Prawa budowlanego [1], zgodnie z którym właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany utrzymywać go i użytkować zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego, a więc utrzymywać go we właściwym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej. Przy czym przepis ten w stosunku do zmieniających się czynników zewnętrznych oddziaływujących na obiekt, niezależnych od właściciela a wynikających z prowadzonej, czy projektowanej eksploatacji górniczej, należy rozumieć również jako podstawę roszczeń właściciela do przedsiębiorcy górniczego aby to on na swój koszt dokonał stosownych zabezpieczeń lub zwrócił poniesione na ten cel nakłady. Roszczenie to ma swoje uzasadnienie w przepisach ustawy Prawo geologiczne i górnicze [3], zgodnie z którymi właściciel nieruchomości nie może wprowadzić sprzeciwu się zagrożeniom spowodowanym ruchem zakładu górniczego, może natomiast żądać naprawienia wyrządzonej tym ruchem szkody. Zgodnie zaś z art. 99 ustawy [3] przepisy dotyczące naprawienia szkód stosuje się odpowiednio do zapobiegania tym szkodom. Tak więc w stosunku do obiektów istniejących nie zabezpieczonych na wpływy eksploatacji górniczej, w stosunku do których przewiduje się objęcie ich wpływami takiej eksploatacji, obowiązek zabezpieczenia takich obiektów obciąża de facto przedsiębiorcę górniczego. Nie zwalnia to jednak ich właściciela lub zarządcy od odpowiedzialności wynikającej z przepisów Prawa budowlanego za ich stan techniczny oraz za zapewnienie bezpiecznego ich użytkowania, o czym powinni pamiętać zarówno właściciele obiektów budowlanych, jak i przedsiębiorcy górniczy.

3. Utrzymanie we właściwym stanie technicznym obiektów budowlanych na terenach górniczych

Zgodnie z przepisami Prawa budowlanego [1] to właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest odpowiedzialny za jego należyty stan techniczny. Zasada ta jako jedna z podstawowych zasad prawa budowlanego, istniejąca w polskim prawodawstwie budowlanym już od czasu Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 roku o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli [4] jasno wskazuje, że to właśnie na właścicielu lub zarządcy ciąży obowiązek utrzymania i użytkowania obiektu budowlanego w sposób zapewniający bezpieczeństwo konstrukcji i użytkowania. Obowiązek ten realizowany jest przez właściciela lub zarządcę poprzez okresowe kontrole stanu technicznego obiektu, o których mowa w art. 62 Prawa budowlanego [1] oraz w zależności od ustaleń dokonanych w trakcie tych kontroli, poprzez remonty obiektu. Ponadto, jeżeli w wyniku przeprowadzonej kontroli okaże się, że stan techniczny obiektu zagraża życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska, a w szczególności katastrofą budowlaną, pożarem, wybuchem, porażeniem prądem lub zatruciem gazem, właściciel lub zarządca obiektu obowiązani są w czasie lub bezpośrednio po przeprowadzonej kontroli (a więc bezzwłocznie) usunąć występujące zagrożenie.

Powyższe zasady mają zastosowanie do wszystkich obiektów budowlanych niezależnie od warunków w jakich są eksploatowane oraz miejsca ich usytuowania. Jednakże w odniesieniu do obiektów poddanych wpływom eksploatacji górniczej częstokroć są niewystarczające. Wynika to z charakteru oddziaływań górniczych, trudnych do oszacowania i to zarówno ilościowego jak i czasu i miejsca ich wystąpienia. Dlatego też w stosunku do tych obiektów właściciele lub zarządcy winni podejmować dodatkowe czynności kontrolne, szczególnie w okresie ujawniania się wpływów prowadzonej eksploatacji na powierzchni. Oddziaływanie na obiekt budowlany sił pochodzących od deformującego się górotworu oraz wstrząsów górniczych można zaliczyć do wystąpienia czynników zewnętrznych, które powodują lub mogą spowodować uszkodzenie tego obiektu a w konsekwencji mogą doprowadzić do wystąpienia stanu zagrożenia konstrukcji a co za tym idzie zagrożenia dla bezpieczeństwa użytkowania obiektu.

Powyższe oddziaływania, czy też czynniki zewnętrzne oddziałujące na obiekt, związane z działaniem człowieka lub sił natury w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem zostały wprost przywołane w art. 61 ust. 2 Prawa budowlanego [1] doprecyzowując obowiązki właściciela i zarządcy w zakresie zapewnienia bezpiecznego użytkowania obiektu budowlanego.

Wystąpienie powyższych czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt budowlany, na mocy art. 62 ust. 1 pkt. 4 [1] obliuguje właściciela lub zarządcę do przeprowadzenia niezwłocznej kontroli obiektu, każdorazowo po ich wystąpieniu. Pomimo, że przepis ten został wprowadzony do Prawa budowlanego z innego powodu – głównie w związku z brakiem ustawowych regulacji związanych z obowiązkiem usuwania nadmiernej ilości śniegu z dachów budynków, jednak stanowi również podstawę do wysuwania, chociażby przez organy nadzoru budowlanego, żądania przeprowadzenia dodatkowych kontroli w związku z oddziaływaniem na obiekt sił pochodzących od prowadzonej eksploatacji górniczej. Przepis ten może być również podstawą, w pewnych sytuacjach, do żądania przez właściciela, aby to przedsiębiorca górniczy objął monitoringiem pod względem ich stanu technicznego wybrane obiekty budowlane, lub ponosił koszty takiego monitoringu. Monitoring ten winien być wykonywany przez osoby posiadające odpowiednią wiedzę techniczno-budowlaną, posiadające stosowne uprawnienia budowlane, a wyniki obserwacji zapisywane i dokumentowane w postaci odpowiednich protokołów technicznych, dołączanych do książki obiektu,

wskazujących na możliwość dalszego bezpiecznego użytkowania obiektu lub na konieczność podjęcia niezbędnych robót zabezpieczających.

Ważnym przy tym jest, aby przedsiębiorca górniczy zdawał sobie sprawę z sytuacji w jakiej znajduje się właściciel lub zarządca obiektu budowlanego uszkodzonego na skutek tzw. szkód górniczych. Otóż jak już wcześniej wspomniano to właściciel lub zarządca odpowiedzialny jest za stan techniczny obiektu budowlanego, tak więc to na nim z punktu widzenia Prawa budowlanego [1] będzie ciążył obowiązek usunięcia występujących nieprawidłowości i to do niego organy nadzoru budowlanego, powiadomione o złym stanie technicznym obiektu, będą kierowały decyzje nakazowe, których niewykonanie musi skutkować wdrożeniem postępowań egzekucyjnych, przy pełnej świadomości, że wykonanie tych decyzji, szczególnie przez prywatnych właścicieli może być, np. z powodów finansowych, trudne.

Oczywiście, zgodnie z przepisami prawa geologicznego i górniczego [3] właściciel będzie miał roszczenie o usunięcie szkody do przedsiębiorcy górniczego, jednak roszczenie to będzie rozpatrywane zgodnie z przepisami tej ustawy [3] przez sądy powszechne po wyczerpaniu postępowania ugodowego, co oznacza, że w sytuacjach nagłych może dojść do zagrożenia bezpieczeństwa użytkowania obiektu budowlanego, a właściciel lub zarządca obiektu pozostaje obciążony obowiązkami wynikającymi z Prawa budowlanego, zmuszony do podejmowania działań, często stanowiących duże obciążenie finansowe. Sytuacji tej, nie zmienia przy tym, zdaniem autorów, przepis art. 98 Prawa geologicznego i górniczego [3] zgodnie z którym sąd może nakazać przedsiębiorcy górniczemu podjęcie koniecznych czynności w celu natychmiastowego zapobiegania szkodzie lub jej dalszym skutkom, może też nakazać wypłacenie niezbędnej kwoty pieniężnej jeżeli obowiązek ten obciąża powoda, bowiem i ten przepis wymaga rozpatrzenia sprawy przez sąd, co w niektórych sytuacjach bardzo trudnych stanów technicznych, występujących nagle, jest zbyt długotrwałą procedurą.

W takich sytuacjach autorzy niniejszego referatu chcieliby postawić pod dyskusję możliwość częstszego niż to ma miejsce dotychczas wykorzystywania przez organy nadzoru górniczego uprawnień wynikających z przepisów art. 90 Prawa geologicznego i górniczego [3], zgodnie z którymi w razie zagrożenia bezpieczeństwa życia lub zdrowia ludzkiego, bezpieczeństwa zakładu górniczego i jego ruchu oraz urządzeń użyteczności publicznej w związku z ruchem zakładu górniczego, właściwy organ nadzoru górniczego może wydać decyzję zezwalającą na zajęcie nieruchomości na czas niezbędny do usunięcia zagrożenia i jego skutków. Zgodnie z ust. 2 omawianego artykułu decyzja ta podlega natychmiastowemu wykonaniu. To uprawnienie, bowiem ustawodawca pozostawia dowolność organom nadzoru górniczego używając sformułowania „może”, zdaniem autorów niniejszego referatu w wielu sytuacjach bardzo mocno uszkodzonych obiektów przy np. nieuregulowanych stanach własnościowych, gdzie wydanie decyzji nakazowej, nawet tej o wyłączeniu obiektu z użytkowania przez nadzór budowlany jest z przyczyn formalnych niemożliwe, pozwalałoby skutecznie eliminować występujące zagrożenia i wpisywało by się w szeroko rozumiane zapewnienie bezpieczeństwa publicznego. Decyzja taka byłaby przy tym również podstawą formalną wykonania tych robót dla przedsiębiorcy górniczego, który w sytuacjach występującego zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia, zgodnie z przepisami Prawa budowlanego, a to art. 31 ust. 5 oraz art. 70 ust. 1 [1] może przystąpić do nich nawet bez uzyskania wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia, a więc natychmiast.

W opisanych sytuacjach konieczna jest ścisła współpraca organów nadzoru budowlanego z organami nadzoru górniczego. Zaznaczenia przy tym wymaga fakt, że w województwie śląskim część zakładów górniczych w opisywanych sytuacjach nagłych podejmuje bezzwłocznie działania eliminujące zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia bez potrzeby ingerencji organów nadzoru budowlanego i górniczego. Nie jest to jednak niestety powszechnie obowiązująca praktyka.

4. Podsumowanie

Ustawa Prawo budowlane [1] nie stawia specjalnych, tj. innych niż dla pozostałych obiektów budowlanych, wymogów w zakresie utrzymania właściwego stanu technicznego obiektów zlokalizowanych na terenach górniczych. Nie dopuszcza jednak również aby obiekty te w jakimkolwiek okresie swojego „technicznego życia” nie spełniały wymogów stanów granicznych i to zarówno nośności jak i użyteczności. Tym samym istniejące w literaturze pojęcie tzw. przejściowych stanów granicznych użyteczności, które dopuszcza zwiększone deformacje konstrukcji w okresie ujawniania wpływów górniczych, a które często jest przecież brane pod uwagę przez przedsiębiorców górniczych, chociażby przy planowaniu terminów remontów uszkodzonych przez eksploatację górniczą obiektów budowlanych, z punktu widzenia prawa budowlanego jest pojęciem nieznanym. Powoduje to, że właściciele obiektów budowlanych zlokalizowanych na terenach górniczych powinni przykładać znacznie większą uwagę do stanu technicznego obiektu oraz dbałości o ten stan.

Powinno się to przejawiać po pierwsze już na etapie budowy, poprzez odpowiednie wzmocnienie obiektu zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie zasadami wiedzy technicznej jak również zastosowanie do ich budowy odpowiednich materiałów budowlanych. Po drugie na etapie użytkowania w częstszych kontrolach stanu technicznego obiektu oraz podejmowaniu odpowiedniej polityki remontowej. Z drugiej strony w ramach zapewnienia bezpieczeństwa użytkowania obiektów budowlanych poddanych oddziaływaniom górniczym, przedsiębiorcy górniczy, oprócz profilaktyki górniczej, powinni współpracować z właścicielami i zarządcami obiektów w zakresie podejmowania niezbędnej profilaktyki budowlanej jeszcze przed podjęciem eksploatacji oraz współdziałać z nimi w zakresie kontroli i remontów obiektów na etapie użytkowania, tak aby nie doszło do zagrożenia bezpieczeństwa użytkowania. Istotna jest tutaj również współpraca w tym zakresie organów nadzoru budowlanego zarówno ze służbami budowlanymi przedsiębiorców górniczych oraz z organami nadzoru górniczego, która w wielu sytuacjach mogłaby przyczynić się do najszybszego usunięcia stwierdzonych zagrożeń powodowanych przez zły stan techniczny obiektu uszkodzonego na skutek tzw. szkód górniczych.

Literatura

1. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tj. Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.).
2. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tj. Dz. U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (tj. Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 z późn. zm.).
4. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (tj. Dz. U. z 1939 r. Nr 34, poz. 216 z późn. zm.).