

Budowa chodnika w świetle znowelizowanych przepisów techniczno-budowlanych

Budowa i remont chodników to bardzo istotny element działalności lokalnych wspólnot. Inwestorami takich inwestycji są zarówno jednostki samorządu terytorialnego, spółdzielnie, wspólnoty mieszkaniowe, jak i indywidualnie działające podmioty prywatne. Pomimo jednak dużej powszechności, sprawy budowy chodnika nie należą do łatwych na gruncie przepisów prawa, a w wyniku niedawnej nowelizacji przepisów techniczno-budowlanych dla dróg publicznych, stan ten uległ dalszej komplikacji.

Zasadniczo chodnik jest powszechnie rozumiany jako rodzaj utwardzenia terenu, przeznaczony do poruszania się przez pieszych. W prawie budowlanym jednak brak jest jego definicji, a samo pojęcie w przepisach prawa administracyjnego zarezerwowano dla regulacji związanych z drogownictwem. Z tego punktu widzenia alejki na skwerach czy deptaki w parkach, a nawet ciągi piesze na osiedlach mieszkaniowych nie będą zawsze mogły być określane mianem chodnika. Również w przepisach drogowych pojęcie chodnika ulega zawężeniu, jeśli chodzi o jego znaczenie.

W przepisach Ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw [N1], wprowadzono wiele daleko idących zmian, w tym między innymi w Ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych [N2], gdzie w wielu aktach prawnych dokonano zamiany wyrazu „chodnik” na „droga dla pieszych”. Stało się tak w Kodeksie wykroczeń albo w Ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach [N3]. Pojęcie chodnika występuje odtąd niemal wyłącznie w nowym Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych [N4] i zarezerwowane jest dla ściśle określonej części drogi.

Ciągi piesze

W niniejszym artykule zamiast potocznej nazwy chodnika będziemy zatem posługiwać się pojęciem „ciągu pieszego”, tak aby objąć nim wszystkie określenia dotyczące utwardzenia terenu służące funkcjonalnie do prowadzenia ruchu pieszego. Należy zatem przyjrzeć się poszczególnym przykładom takich ciągów pieszych, ich kwalifikacjom prawnym oraz wynikającym z nich wymogom formalnym, jakie należy spełnić, aby je legalnie wybudować.



Fot. © Grzegorz Komendarek - stock.adobe.com

Ciągi piesze na terenach zielonych

Pierwszym analizowanym przykładem będzie ciąg pieszy na terenie zieleni urządzonej. Tego typu zamierzenia budowlane mają charakter samoistny. Zarówno pod względem funkcjonalnym, jak i technicznym alejka w terenie zieleni, parku czy skwerze jest obiektem funkcjonującym samodzielnie jako całość. Z tego powodu taki ciąg pieszy będzie z pewnością obiektem budowlanym, gdyż zgodnie z art. 3 pkt 1 Prawa budowlanego jest on wykonany z wyrobów budowlanych. Przepis ten przy tym wskazuje, że obiekt budowlany może być albo budynkiem, albo budowlą, albo obiektem małej architektury. Należy przy tym też przypomnieć, że budowlą jest każda konstrukcja budowlana, która nie jest budynkiem lub obiektem małej architektury. Dlatego taki samodzielny obiekt służący do komunikacji pieszej położony w terenie zieleni będzie stanowił budowlę w rozumieniu przepisów prawa budowlanego. Przy tej okazji należy też wyjaśnić kwestię ewentualnej kwalifikacji takiego ciągu pieszego, jako wykonywania robót budowlanych polegających na utwardzeniu działki lub terenu. Różnica będzie polegała jednak na zakresie czynności i skutkach podjętych działań. W przypadku budowy alejki będącej obiektem budowlanym dochodzi do celowej relacji budowli spełniającej określoną, zaprojektowaną funkcję wyodrębniającą od pozostałej części terenu. Tymczasem utwardzenie działki lub terenu stanowi czynność, w wyniku której nie powstaje dający się wyodrębnić obiekt usytuowany w tym terenie czy na tej działce, a jedynie zmieniają się ich cechy fizyczne.

W innym ujęciu przepisów zwraca się też uwagę, że utwardzanie działek budowlanych, o którym mowa w art. 29 ust. 4 pkt 4 Prawa budowlanego, stanowi w istocie wykonywanie urządzeń budowlanych w rozumieniu art. 3 pkt 9 Prawa budowlanego, gdyż jego wykonanie jest bowiem związane z przeznaczeniem budowlanym działki i docelowo będzie pełniło funkcję służebną wobec finalnej jej zabudowy, jeśli to nie jest jeszcze zrealizowane.

Cytowany przepis definiuje urządzenia budowlane jako urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem.

W przypadku, gdy rozpatrujemy ciąg pieszy na terenie zieleni urządzonej, nie będzie on zapewniał możliwości użytkowania żadnego innego obiektu budowlanego, a zatem nie będzie on urządzeniem

budowlanym w rozumieniu powołanego wyżej przepisu.

Taka kwalifikacja prawnobudowlana analizowanego obiektu sprawia, że jako budowla, objęty on zostaje ogólnym wymogiem uzyskania pozwolenia na budowę. Zgodnie z art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego:

„Roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29-31”. Z przepisu tego wynika, że wyłącznie ściśle opisane w art. 29-31 wyjątki objęte są zwolnieniem od wymogu uzyskania pozwolenia na budowę.

Ciągi piesze towarzyszące zabudowie

Drugim przykładem ciągów pieszych, które w potocznym języku nazywane są chodnikami, mogą być szlaki utwardzone towarzyszące zabudowie. Stopień ich związania z tą zabudową może być bardzo różny w zależności od rodzaju zabudowy, jej skali i form zagospodarowania otoczenia.

Aby odróżnić ten przypadek od omawianego powyżej ciągu pieszego na terenie zielonym, trzeba wykazać bezpośredni związek funkcjonalny takiego „chodnika” z budynkami czy innymi obiektami budowlanymi.

Chodzi o to, żeby dowieść związania z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, o jakim mowa w definicji urządzenia budowlanego zawartej w art. 3 pkt 9 Prawa budowlanego.

Należy jednak zastrzec, że sam fakt, związania z obiektem budowlanym dający ciągowi pieszemu kwalifikacje urządzenia budowlanego jeszcze nie wystarcza, aby zwolnić takie zamierzenie budowlane z wymogu uzyskania pozwolenia na budowę. Jak napisano w przykładzie powyżej, aby dany przedmiot był zwolniony z wymogu uzyskania pozwolenia na budowę, potrzebne jest literalne jego uwzględnienie w katalogu i procedurze z art. 28-31 Prawa budowlanego. Tymczasem samo urządzenie budowlane nie jest w przywołanych przepisach wymienione jako wymagające zgłoszenia, czy też niewymagające ani zgłoszenia, ani pozwolenia na budowę.

Wspomniano jednak wyżej o regulacji prawnobudowlanej dotyczącej utwardzenia powierzchni gruntu. Niezależnie od technicznych aspektów wykładni tego pojęcia, która może się z oczywistych przyczyn różnić, orzecznictwo sądowo-administracyjne i doktryna prawa budowlanego przyjmuje, że utwardzenie powierzchni gruntu należy odróżnić od robót ziemnych i „będą to wszelkiego rodzaju prace, które wiążą się z utwardzeniem powierzchni gruntu z wykorzystaniem materiałów budowlanych, czyli np. wylanie płyty betonowej, ułożenie kostki brukowej”¹⁾.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym do tej kwestii podchodzi się następująco:

■ „Utwardzenie powierzchni gruntu może być urządzeniem budowlanym w rozumieniu art. 3 pkt 9 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r.

- Prawo budowlane, ale może być rodzajem budowli w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane (np. placem składowym). Z uwagi na to, że utwardzenie powierzchni gruntu na działkach budowlanych jest uregulowane w art. 29 ust. 2 pkt 5 ustawy

- Prawo budowlane jako wykonywanie innych robót budowlanych niż budowa z ust. 1, wyjściowo należy przyjąć zamierzenie ustawodawcy, zgodnie z którym utwardzenie nie prowadzi do powstania budowli w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane, chyba że sposób jego wykonania (sposób utwardzenia powierzchni gruntu) oraz pełniona funkcja (samodzielność, odrębność, brak roli służebnej wobec budynku, który również i bez utwardzenia może funkcjonować) będą wykraczać poza dopuszczalne granice zakwalifikowania robót jako utwardzenia, a nie budowli. Inaczej rzecz ujmując, kwalifikacja w konkretnej sprawie będzie zależała od zastosowanej techniki (sposobu) wykonania robót, rodzaju użytych materiałów budowlanych, ale także pełnionej przez utwardzenie funkcji czy celów, którym służy”²⁾.

■ „Jeżeli pomiędzy utwardzeniem gruntu działki a innym obiektem budowlanym na działce brak jest bezpośredniego związku funkcjonalnego (utwardzenie pełni samodzielną lub dominującą – a nie służebną funkcję), wtedy zastosowanie art. 29 ust. 2 pkt 5 Prawa budowlanego jest nieuzasadnione. [...] Zgodnie z art. 29 ust. 4 pkt 4 Prawa budowlanego pozwolenia na budowę ani zgłoszenia, nie wymaga wykonanie robót budowlanych polegających na utwardzeniu powierzchni gruntu na działkach budowlanych. Powyższy przepis stanowiąc wyjątek od reguły wynikającej z art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego, ma charakter przepisu szczególnego, a w konsekwencji winien być poddawany ścisłej wykładni”³⁾.

Omawiane ciągi piesze, aby nie były samodzielными budowlami, muszą zatem być związane z określonymi obiektami budowlanymi. Mogą to być dojścia zarówno do budynków, jak i do budowli, a nawet do obiektów małej architektury. Dojścia do budowli, w szczególności w przypadku budowli technicznych, różnego rodzaju piesze ciągi serwisowe czy obsługowe nie powinny budzić wątpliwości. Co do kwestii obiektów małej architektury, mogą to być dojścia do placów zabaw czy fontann albo innych bardziej użytkowych obiektów, jak śmietniki. Oczywiście o możliwości zastosowania przywołanego wyżej zwolnienia z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, będzie w przypadku związku z obiektem małej architektury decydować przeznaczenie gruntu, a więc czy całość zamierzenia leży na terenie działki budowlanej.

Osobno przedstawiają się uwarunkowania prawne dojść do budynków. W tym przypadku sięgnąć bowiem trzeba do przepisów techniczno-budowlanych, a konkretnie Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie [N5].

Zgodnie z treścią przepisu § 14 ust. 1 ww. rozporządzenia „Do działek budowlanych oraz do budynków i urządzeń z nimi związanych należy zapewnić dojście i dojazd umożliwiający dostęp do drogi publicznej, odpowiednie do przeznaczenia i sposobu ich użytkowania oraz wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej, określonych w przepisach odrębnych”.

Treści dalszych przepisów koncentrują się przede wszystkim na parametrach dojazdów i ciągów pieszojezdnych pełniących funkcje dojazdów, stawiając w ten sposób wymagania techniczno-budowlane dla tzw. dróg wewnętrznych, a zatem dróg niebędących drogami publicznymi w rozumieniu Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych [N2], ale związanych funkcjonalnie wyłącznie z budynkami (nie są to zatem warunki techniczne dróg wewnętrznych prowadzących do budowli albo związanych z produkcją rolną lub leśną). Co do samych dojść, czyli interesujących nas z punktu widzenia niniejszego artykułu chodników, to przepisy warunków technicznych nie zawierają istotnych ograniczeń. Takie chodniki mogą być zatem wykonane zarówno z wyrobów budowlanych, jak i urządzone w terenie poprzez zastosowanie technologii niepozabawiających ich charakteru powierzchni biologicznie czynnej.



Chodnik przy drogach publicznych

Ostatnią kategorią i najważniejszą, którą należy omówić w kontekście prawnych aspektów budowy chodników, są ciągi piesze przy drogach publicznych, a właściwie na drogach publicznych.

Nowelizacją ustawy o drogach publicznych, jaka miała miejsce w związku z wejściem w życie Ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw [N1], wprowadzono nową definicję drogi. Zgodnie z treścią art. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, użyte w niej określenie „droga” oznacza budowlę składającą się z części i urządzeń drogi, budowli ziemnych lub drogowych obiektów inżynierskich, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 7 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, stanowiącą całość techniczno-użytkową, usytuowaną w pasie drogowym i przeznaczoną do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt. Definicja ta składa się z dwóch części. W jednej dowiadujemy się, że drogą jest budowla składająca się z elementów określonych w rozporządzeniu wykonawczym do Prawa budowlanego. W drugiej części przywołanej definicji poznajemy funkcje drogi, a wśród nich m.in. przeznaczenie, jakim jest ruch pieszych. Z tej drugiej części definicji wynika, że ewentualny chodnik jest elementem drogi. Wprost wynika to jednak z pierwszej części definicji, w której jest mowa o tym, że droga jest budowlą składającą się z części drogi określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 7 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Te przepisy wydane na podstawie Prawa budowlanego zawarte są w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych [N4]. W rozporządzeniu tym w rozdziale III znajduje się podrozdział 2 zatytułowany: „Części drogi przeznaczone do ruchu pieszych lub osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch”. Zgodnie z treścią § 27 ust. 1 ww. rozporządzenia: „Do ruchu pieszych projektuje się drogę dla pieszych, drogę dla pieszych i rowerów lub pobocze”. Jak widać na tym etapie, przepisy rozporządzenia nie posługują się pojęciem „chodnik”. Dopiero ust. 3 ww. przepisu § 27 rozporządzenia stanowi, że „Droga dla pieszych składa się co najmniej z chodnika przeznaczonego wyłącznie do ruchu pieszych i osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch”. Zatem chodnik jest jedynie częścią drogi dla pieszych będącej z kolei częścią drogi. Ponadto, w treści kolejnej jednostki redakcyjnej cytowanego § 27 dodano, że: „Jeżeli droga dla pieszych jest przeznaczona do pełnienia innych funkcji niż te dopuszczone na chodniku, a w szczególności prowadzenia działalności społeczno-gospodarczej, sytuowania urządzeń drogi lub obiektów małej architektury, zatrzymania lub postoju pojazdów, projektuje się:

- 1) pas obsługujący, który przylega do chodnika od strony granicy pasa drogowego;
- 2) pas buforowy, który przylega do chodnika od strony jezdni, torowiska tramwajowego lub drogi dla rowerów”.

W uzasadnieniu do projektu wyżej opisanego rozporządzenia wyjaśniono, że „Zgodnie z nowym podejściem droga dla pieszych składa się co najmniej z »chodnika« przeznaczonego wyłącznie do ruchu pieszych i osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch. Jeżeli natomiast droga dla pieszych przeznaczona jest do pełnienia innych funkcji niż dopuszczone na chodniku, a w szczególności prowadzenia działalności społeczno-gospodarczej, sytuowania urządzeń drogi lub obiektów małej architektury, zatrzymania lub postoju pojazdów, projektuje się »pas obsługujący«, przylegający do chodnika od strony granicy pasa drogowego, oraz »pas buforowy« przylegający do chodnika od strony jezdni, torowiska tramwajowego lub drogi dla rowerów”.

Konkretne warunki techniczne dla tak opisanego „chodnika” i pasów „obsługujących” i „buforowych” zawarto w treści § 29 ww. rozporządzenia. Ustalono, że szerokość chodnika projektuje się w zależności od funkcji trasy dla pieszych oraz miarodajnego natężenia ruchu pieszych. Szerokość chodnika powinna być nie mniejsza niż 1,80 m. Ponadto dopuszczono, że w tzw. trudnych warunkach dopuszcza się szerokość chodnika nie mniejszą niż 1,00 m, pod warunkiem zaprojektowania miejsc do wymijania się osób ze szczególnymi potrzebami, o długości nie mniejszej niż 2,00 m i szerokości nie mniejszej niż 1,80 m. W takich wypadkach odległość między tymi miejscami powinna umożliwiać wzajemną widoczność osób ze szczególnymi potrzebami oraz zapewniać optymalny czas oczekiwania na wyminięcie się, wynikający w szczególności z możliwości poruszania się tych osób, pochyleńa podłużnego drogi dla pieszych oraz

natężenia ruchu pieszych i osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch. Te „trudne warunki”, o których wyżej mowa, to zgodnie z treścią § 4 pkt 22 Rozporządzenia w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych, to warunki wynikające z istniejącego ukształtowania lub zagospodarowania terenu, ze stopnia złożoności warunków gruntowo-wodnych lub z konieczności ograniczenia oddziaływania drogi na środowisko, które przy zachowaniu podstawowych warunków, o których mowa w dziale II rozporządzenia, uniemożliwiają zastosowanie rozwiązania standardowego lub powodują, że koszty zastosowania rozwiązania standardowego w cyklu życia drogi byłyby rażąco wysokie względem rozwiązania alternatywnego. Przepis § 2 ust. 5 rozporządzenia [N4] wskazuje, że zastosowanie przepisów, które odnoszą się do trudnych warunków, wymaga pisemnego uzasadnienia potwierdzającego brak możliwości lub rażąco wysokie koszty zastosowania rozwiązania standardowego względem rozwiązania alternatywnego, które dołącza się do dokumentacji projektowej.

W przepisach rozporządzenia nie określono jednak szczegółowo szerokości pasa obsługującego lub pasa buforowego, wskazując jedynie, że projektuje się w zależności od rodzaju pełnionych dodatkowych funkcji.

Podsumowanie

W ten sposób zamiast dotychczasowego pojęcia chodnika, który był urządzeniem budowlanym związanym z drogą, mamy do czynienia z pojęciem drogi dla pieszych, w ramach której przewiduje się pas ruchu przeznaczony wyłącznie dla pieszych, a któremu nadano nazwę chodnika. Jak opisano powyżej, powszechnie rozumiane określenie „chodnik”, może przybierać w zależności od okoliczności różne uwarunkowania i wymogi prawne.

USTAWY I ROZPORZĄDZENIA

N1. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1768).

N2. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 lutego 2023 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o drogach publicznych, Dz.U. z 2023 r. poz. 645).

N3. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz.U. z 2022 r. poz. 1297 oraz Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw Dz.U. z 2022 r. poz. 1549).

N4. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1518).

N5. Obwieszczenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 15 kwietnia 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1225).

radca prawny Jakub Kornecki

Przypisy

¹⁾ Niewiadomski Z. (red.), Prawo budowlane. Komentarz. Wydanie 11, Warszawa, 2022.

²⁾ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 31 stycznia 2023 r., sygn. akt II SA/Bk 902/22.

³⁾ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 stycznia 2022 r. IV SA/Po 999/21.



**DOSTĘP DLA
CZYTELNIKÓW**



PO ZAMÓWIENIU

www.inzynierbudownictwa.pl/sklep



**DOSTĘP DLA
CZŁONKÓW PIIB**



PO ZALOGOWANIU

www.portal.piib.org.pl