



IZBA ARCHITEKTÓW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KRAJOWA RADA IZBY ARCHITEKTÓW RP

L.dz. 539/KRIA/2015/w

Warszawa, dnia 13 sierpnia 2015 r.

Sz. P.
Robert Dziwiński
Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
ul. Krucza 38/42
00-926 Warszawa

Dotyczy: Interpretacji prawnej z dnia 28 czerwca 2015 r. ogłoszonej na urzędowej stronie Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego (GUNB) w sprawie budowy instalacji wewnętrznych.

Krajowa Rada Izby Architektów RP – jako ustawowy reprezentant członków samorządu zawodowego architektów wskazuje, iż przedmiotowa interpretacja art. 29 ust. 1 pkt 27 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. 2013.1409 tj. z p. zm.), (dalej jako „ustawa p. bud”), wydana w związku z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. – o zmianie ustawy Prawo budowlane (Dz. U. 2015 poz. 443), zamieszczona na oficjalnej stronie Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, oceniona została przez środowisko architektów, jako sprzeczna z przepisami powszechnie obowiązującego prawa, jak również z podstawowymi zasadami sztuki i techniki projektowej w procesie uzyskania decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego oraz pozwoleniu na budowę, a w konsekwencji - jako szkodliwa dla wszystkich uczestników procesu budowlanego.

Zgodnie w przedmiotową interpretacją Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego budowa instalacji wewnętrznych nie wymaga ani zgłoszenia ani wydania decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na budowę, co dotyczy również budowy nowych budynków i powoduje następujące skutki:

- a) projekt budowlany nie musi zawierać w części rysunkowej projektu instalacji wewnętrznych wskazanych w zakresie art. 29 ust. 1 pkt 27 ustawy p. bud.
- b) projekt budowlany w powyższym zakresie jest kompletny i organ administracji publicznej nie ma prawa wezwać wnioskodawcy do uzupełnienia braków w tym zakresie.
- c) powyższe oznacza jednocześnie, że projekt budowlany może jednak zawierać instalacje wewnętrzne wskazane w art. 29 ust. 1 pkt 7 ustawy p. bud, a w konsekwencji muszą one spełniać wymogi innych przepisów prawa, w tym rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Krajowa Rada IARP wyraża swój sprzeciw przeciwko wyżej wskazanym tezom Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Przedmiotowa interpretacja naruszyła jedną z podstawowych zasad legislacji tj. regułę spójności przepisów prawa. Dokonano bowiem wykładni art. 29 ust. 1 pkt 27 pr. bud. w oderwaniu od treści pozostałych przepisów prawa budowlanego, jak również w sprzeczności z innymi przepisami, m.in. ustawą o charakterystyce energetycznej budynków oraz z ustawą - Prawo zamówień publicznych.

1.

Art. 29 ustawy p. bud. z punktu widzenia literalnego, celowościowego jak również funkcjonalnego stanowi o zakresie kontroli państwa reprezentowanego przez organy administracji publicznej przy wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę i nie może stanowić podstawy do określenia zakresu projektu budowlanego. Zakres projektu budowlanego, a więc jego obligatoryjne elementy, zawiera art. 34 ustawy p. bud, natomiast szczegółowy zakres został, z delegacji ustawy, powierzony przepisom wykonawczym w formie rozporządzenia. Zatem to rozporządzenie dotyczące zakresu i formy projektu budowlanego jest podstawowym narzędziem dla sprawdzenia jednej z podstawowych przesłanek uzyskania pozwolenia na budowę tj. kompletności projektu (zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt. 3 ustawy p. bud.). W konsekwencji brak instalacji wewnętrznych - jako elementu projektu budowlanego – skutkuje, zgodnie z przepisem art. 35 ust. 3 ustawy p. bud., iż organ ma obowiązek wezwać wnioskodawcę do usunięcia nieprawidłowości w określonym terminie, a po jego bezskutecznym upływie wydać i doręczyć decyzję odmowną. Nie można bowiem wywodzić z hipotezy art. 29 ustawy p. bud. dyspozycji dla przepisu art. 34 określającego zakresu projektu budowlanego.

2.

Ponadto szczególnego podkreślenia wymaga oczywista sprzeczność powyższej interpretacji z treścią art. 33 ust. 1 ustawy p. bud w zw. z art. 3 pkt 1 ustawy p. bud, zgodnie z którym „pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego. W przypadku zamierzenia budowlanego obejmującego więcej niż jeden obiekt, pozwolenie na budowę może, na wniosek inwestora, dotyczyć wybranych obiektów lub zespołu obiektów, mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Jeżeli pozwolenie na budowę dotyczy wybranych obiektów lub zespołu obiektów, inwestor jest obowiązany przedstawić projekt zagospodarowania działki lub terenu, o którym mowa w art. 34 ust. 3 pkt 1, dla całego zamierzenia budowlanego.” **Obiektem w rozumieniu ustawy jest natomiast „budynek, budowla bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych”.** Należy podnieść, iż przepis art. 33 ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 1 stanowi wprost o zakresie pozwolenia dla budowy obiektu, w skład którego wchodzi instalacje wewnętrzne. Mając na uwadze powyższe, wyodrębnienie z projektu budowlanego instalacji wewnętrznych w celu wykonania ich w kolejnym etapie inwestycji, należy uznać za naruszenie art. 33 ust. 1 ustawy p. bud. Gdyby ustawodawca poprzez art. 29 ust. 1 pkt 27 chciał wyłączyć kontrolę organu przy wydawaniu decyzji w zakresie budowy instalacji wewnętrznych w nowobudowanym obiekcie, to wyłączenie musiałoby znaleźć również swoje odzwierciedlenie w zapisie dotyczącym art. 33 p. bud.

Reasumując, w aktualnym stanie prawnym mamy następujący zbieg przepisów: art. 33 ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 1 ustawy p. bud. tj. decyzję o pozwoleniu na budowę wydaje się na obiekt - a więc również obejmuje ona z samej definicji obiektu - instalacje wewnętrzne, a jednocześnie - zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 27 instalacje wewnętrzne (oprócz gazowej) nie wymagają uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. Sprzeczność jest zatem oczywista. Według Krajowej Rady IARP jedyną możliwą interpretacją art. 29 ust. 1 pkt 7 mającą racjonalne uzasadnienie jest, aby wydania decyzji o pozwoleniu na budowę nie wymagała budowa wskazanych instalacji **w obrębie budynku będącym w użytkowaniu**. Należy zatem brzmienie w/w przepisu niezwłocznie doprowadzić do treści niebudzącej wątpliwości ani nie wymagającej żadnej interpretacji prawa, poza jego literalnym brzmieniem.

Wskazać również należy, iż nie bez przyczyny definicja ustawowa obiektu budowlanego jednoznacznie wskazuje na konieczne powiązanie już na etapie projektowania i zatwierdzania dokumentacji projektowej wszystkich elementów ww. obiektu budowlanego (w zakresie architektury, konstrukcji i niezbędnych instalacji wewnętrznych). Koordynacja tych istotnych elementów obiektu budowlanego na etapie wydawania wiążących decyzji administracyjnych, stanowi o bezpieczeństwie prawnie – inwestycyjnym i ograniczaniu ryzyka lokowanych w inwestycjach budowlanych środków finansowych, jak również z punktu

widzenia praktycznego przyspiesza i sprawniej organizuje proces inwestycyjny. Wyłączenie z formalnego zatwierdzenia części niezbędnej dokumentacji projektowej może odbyć się tylko w powiązaniu z racjonalną analizą poziomu skomplikowania funkcji obiektu, w odniesieniu do przyjętych w obowiązującym prawie budowlanym kategorii obiektów budowlanych. Trudno sobie wyobrazić budynek użyteczności publicznej (szpital, szkoła), przemysłowy (hala produkcyjna), zamieszkania zbiorowego (hotel, bursa szkolna) a nawet wielorodzinny zaprojektowany bez instalacji wewnętrznych, które ze względu na konstrukcje i stopień skomplikowania obiektu często są prowadzone w specjalnych szachtach, przestrzeniach międzykondygnacyjnych i stanowią jednolitą całość, której istnienie musi być elementem projektowania, a co za tym idzie spójności i kompletności dokumentacyjnej.

3.

Brak w art. 29 ust. 1 pkt 7 ustawy pr. bud. literalnego wyłączenia spod reglamentacji ustawy ograniczonego tylko do budowy instalacji w obrębie budynku użytkowanego prowadzi do kolejnej oczywistej sprzeczności prawnej, tym razem z ustawą Prawo zamówień publicznych (PZP). Ustawa ta formułuje m. in. dwie podstawowe tezy: 1. Brak możliwości dzielenia zamówienia publicznego na części, 2. Kompletność, integralność całego przedmiotu zamówienia zgodnie z art. 29 tejże ustawy. Nie można bowiem doprowadzić do absurdalnej tezy, że stosując ustawę o zamówieniach publicznych, projekt budowlany będzie musiał zawierać instalacje wewnętrzne z uwagi na w/w wymienione wymogi ustawy PZP, pomimo braku wymogów ustawy prawo budowlane, a w przypadku projektu budowlanego nieobjętego zamówieniem publicznym nie będzie musiał zawierać tych elementów obiektu budowlanego.

4.

W aspekcie ostatniej tezy GINB, zgodnie z którą pomimo zwolnienia przedmiotowych instalacji z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę i zgłoszenia, zastosowanie mają wymagania określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Krajowa Rada IARP zauważa, że choć wydaje się to oczywiste, to biorąc pod uwagę stronę formalno – prawną należy zastanowić się: czy interpretacja GINB art. 29 ust. 1 pkt 7 w zakresie budowanych nowych obiektów nie wyłączyła z mocy ustawy stosowania w/w rozporządzenia dla instalacji wewnętrznych wobec braku regulacji prawnej nakazującej projektowanie zgodne z warunkami technicznymi.

Otóż zgodnie z art. 1 ustawy - Prawo budowlane obejmuje ona jedynie te kwestie, które są tą ustawą regulowane. Nie obejmuje zatem wyłączeń spod jej stosowania. Zgodnie z interpretacją GINB, pozwolenia nie wymaga budowa instalacji wewnętrznych również obiektów „nowych”, nie wymaga ich również zakres projektu budowlanego, a decyzję, pomimo definicji obiektu budowlanego, można wydać na niepełny (pod względem definicji prawnej) obiekt, z wyłączeniem instalacji. Powstaje zatem pytanie: w którym miejscu ustawodawca objął reglamentacją ustawy instalacje wewnętrzne, aby nie przekraczając zakresu ustawowego wydać delegację ustawową do stosowania w/w rozporządzenia o warunkach technicznych również do instalacji wewnętrznych?

Trudno sobie wyobrazić, że instalacje wewnętrzne byłyby niezgodne z przepisami techniczno-budowlanymi, niemniej jednak ustawodawca nie objął przedmiotowych wyłączeń obowiązkiem spełnienia wymagań zawartych w przepisach techniczno-budowlanych, co powoduje że w świetle obowiązującego prawa, instalacje te można projektować wg. własnego uznania, gdyż nie ma regulacji prawnej nakazującej ich projektowanie zgodne z warunkami technicznymi.

Przykładem objęcia robót, które nie wymagają pozwolenia ani zgłoszenia ale są objęte obowiązkiem stosowania przepisów warunków technicznych była zmiana w ustawie Prawo budowlane

(nowelizacja ustawy Prawo budowlane weszła w życie dnia 9 marca 2015 r.) spowodowana uchwaleniem ustawy dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków, wdrażającej przepisy dyrektywy 2010/31/UE. Aby objąć przepisami warunków technicznych wszystkie roboty budowlane polegające na docieplaniu budynku obejmujących ponad 25% powierzchni przegród zewnętrznych, w art. 5 po ust. 2a pr. bud. dodany został ust. 2b w brzmieniu: „W przypadku robót budowlanych polegających na dociepleniu budynku, obejmujących ponad 25% powierzchni przegród zewnętrznych tego budynku, należy spełnić wymagania minimalne dotyczące energooszczędności i ochrony cieplnej przewidziane w przepisach techniczno-budowlanych dla przebudowy budynku.”. Umożliwiło to delegację ustawową do stosowania przedmiotowego rozporządzenia.

Wyłączenie instalacji wewnętrznych spod reglamentacji ustawy może mieć dalej idące skutki.

W związku z tą sytuacją może się okazać, że uprawnienia budowlane o których mowa w art. 14. ust. 1 pkt 4. ustawy - Prawo budowlane tj. uprawnienia instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń:

- a) telekomunikacyjnych,
- b) ciepłych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych,
- c) elektrycznych i elektroenergetycznych,

mogą być zbędne, gdyż instalacje wewnętrzne (poza gazową i wentylacyjną) będzie mógł wykonywać każdy wg. własnego uznania (np. dopiero w projekcie wykonawczym, który nie jest uregulowany ustawą) i braku jakiejkolwiek kwalifikacji, oraz odpowiedzialności zawodowej poza cywilną, jedynie w przypadku zawarcia odpowiedniej umowy cywilno-prawnej.

To z kolei pozbawi fundamentu całą politykę energooszczędności w budownictwie, wynikającą m.in. z wdrożenia art. 12 dyrektyw 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, która oparta jest o rygorystyczne standardy technologiczne a zatem i kompetencyjne właśnie w dziedzinie instalacji czego dowodem jest choćby to, że świadectwa charakterystyki energetycznej budynku będą podlegały weryfikacji, o której mowa w art. 36 ustawy o CHEB.

5.

Pragniemy ponadto zwrócić uwagę, iż zgodnie z dyspozycją art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Powyższe oznacza, iż normy prawa wyznaczają podstawy działania, kompetencje, zadania i tryb postępowania organów władzy publicznej, określając ściśle granice ich aktywności. W konsekwencji, organy władzy publicznej mogą podejmować działania jedynie w sferach wyraźnie prawem przepisanych. Nadto, w przypadku podjęcia przez organ działania, każdy ma prawo domagania się wskazania jego podstawy prawnej.

W kontekście powyższego, wątpliwości budzi wydanie i publikacja ww. interpretacji prawnej. Należy wskazać, iż wydawanie interpretacji prawnych (wyjaśnień do przepisów prawnych itp.) przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, który wykonuje swoje zadania jako centralny organ administracji rządowej w sprawach administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, przy pomocy Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego – może doprowadzić do nieuprawnionego wyznaczenia zakresu treści obowiązujących przepisów prawa, w szczególności ich rozumienia przez organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, w stosunku do których GINB posiada kompetencje kontrolne, zgodnie z art. 88a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. – Prawo budowlane.

Ponadto, zwracamy uwagę, iż Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego w piśmie z dnia 8 stycznia 2015 r. [znak DPR/INN/022/1516/2014] skierowanym do Prezesa oraz Wiceprezesa KRIA RP, przedstawił następujące stanowisko w sprawie wydawania interpretacji prawnych: „... **interpretacje przepisów prawa dokonane przez mnie lub GUNB mają wyłącznie charakter informacyjny, nie stanowią powszechnie obowiązującej wykładni prawa. Wobec tego treść tych pism nie jest wiążąca dla żadnych podmiotów tj. obywateli, organów stosujących prawo lub sądów.**” Jednocześnie

wskazujemy, iż na stronie podmiotowej GUNB w zakładce *Interpretacje prawne* widnieje informacja o następującej treści: *Wyjaśnienie przepisów Prawa budowlanego dokonane w Urzędzie nie stanowi wykładni prawa i nie jest wiążące dla organów administracji publicznej orzekających w sprawach indywidualnych. Zawiera jedynie ogólne wytyczne, którymi powinni kierować się uczestnicy procesu budowlanego oraz właściwe organy.* W przekonaniu Krajowej Rady Izby Architektów RP oczywistym jest, iż Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego nie posiada prawnego umocowania do dokonywania wiążących interpretacji obowiązujących przepisów. Niemniej, zamieszczenie nawet formalnie niewiążącej interpretacji na oficjalnej i powszechnie dostępnej dla nieograniczonego kręgu osób stronie podmiotowej GUNB, z jednoczesną informacją, iż wyjaśnienia przepisów Prawa budowlanego zawierają ogólne wytyczne, którymi powinni kierować się uczestnicy procesu budowlanego oraz właściwe organy, jedynie potwierdza, iż intencją wydawania ww. interpretacji może być właśnie ukierunkowanie rozumienia przepisów prawa, co czyni ich niewiążący charakter jedynie aspektem formalno-prawnym, który nie odpowiada stanowi faktycznemu.

Mając na uwadze powyższe, wnosimy do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego o wycofanie się z przedmiotowej interpretacji art. 29 ust. 1 pkt. 7.

Ryszard Gruda, Architekt IARP



Prezes Krajowej Rady IARP

Krzysztof Ozimek, Architekt IARP



Sekretarz Krajowej Rady IARP

Do wiadomości:

- 1) Paweł Orłowski, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, ul. Wspólna 2/4 00-926 Warszawa;
- 2) Krajowa Rada Izby Architektów RP;
- 3) Przewodniczący Okręgowych Izby Architektów RP.