

Ustalenia z narady konsultacyjnej dotyczącej zmian w Prawie budowlanym

Starostowie Powiatów Województwa Łódzkiego oraz Łódzka Okręgowa Izba Inżynierów Budownictwa zorganizowali cykl narad szkoleniowych „Zmiany w Prawie budowlanym w praktyce”. Spotkania w niektórych powiatach jeszcze się odbędą. Podstawowym celem tych szkoleń jest poszerzenie wiedzy w zakresie zmian w Prawie budowlanym oraz usprawnienie komunikacji pomiędzy osobami pełniącymi samodzielne funkcje techniczne w budownictwie a Administracją i Władzami lokalnymi.

Po kilkunastu odbytych naradach w dniu 10 marca 2016 r. w siedzibie Łódzkiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa miało miejsce spotkanie podsumowujące, w którym udział wzięli:

- Pan Jan Michajłowski – Dyrektor Wydziału Infrastruktury Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego,
- Pani Barbara Bajon – Kierownik Oddziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej Wydziału Infrastruktury UW,
- Pan Jan Wroński – p.o. Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego,
- Pani Dorota Dąbrowska – WINB w Łodzi,
- Pani Małgorzata Hołodrowicz – WINB w Łodzi,
- kierownicy lub przedstawiciele powiatowych organów administracji architektoniczno-budowlanej,
- przedstawiciele Łódzkiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa.

Spośród wielu spraw podnoszonych na naradach w powiatach nasza Izba przygotowała dziesięć tematów, o których prowadzona była dyskusja zmierzająca do wypracowania wspólnych lub zbliżonych stanowisk. Tematy te były przedmiotem dyskusji uczestników spotkania.

Odpowiedzi na pytania 1-9 udzielił Pan Dyrektor Jan Michajłowski, a na pytanie 10. odpowiedział Pan Inspektor Jan Wroński.

Tekst poniższy jest uzgodniony z ww. osobami. Wypracowane ustalenia przekazujemy jako materiał pomocniczy do wykorzystania w codziennej praktyce inżynierskiej.

1. Art. 3 pkt. 20 traktujący o tym, co należy rozumieć przez obszar oddziaływania obiektu oraz art. 20 ust. 1 pkt. 1c nakładający na projektanta obowiązek określenia obszaru oddziaływania obiektu.
 - Czy przy ustalaniu obszaru oddziaływania obiektu projektant musi także analizować przepisy prawa cywilnego, na co ostatnio wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych, a jeśli tak, to jak to winien uczynić?
 - Czy organ administracji architektoniczno-budowlanej ma prawo wzywać projektanta, który określił w projekcie obszar oddziaływania obiektu wg własnej oceny na podstawie wybranych przepisów, które w ocenie projektanta mają zastosowanie, a które to przepisy wg organu orzekającego są niewystarczające dla prawidłowego określenia obszaru oddziaływania obiektu? Czy wówczas organ może nakazać projektantowi uzupełnienie tak określonego obszaru oddziaływania obiektu, zwłaszcza że projekt zgodnie z art. 34 ust. 3 pkt. 5 winien zawierać informację o obszarze oddziaływania obiektu, czy niepełna informacja w ocenie organu może stanowić podstawę do odmowy pozytywnego rozpoznania wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę czy rozpoznania zgłoszenia?

Art. 3 pkt. 20 Prawa budowlanego zawiera definicję ustawową "obszaru oddziaływania obiektu", przez którą rozumieć należy teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowy tego terenu. Do przepisów odrębnych należą m.in. przepisy rozporządzenia określające warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, przepisy dotyczące ochrony zabytków, ochrony przyrody, prawo wodne, prawo lotnicze, czy też rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. Do podstawowych obowiązków projektanta, zawartych w art. 20 Prawa budowlanego, należy określenie obszaru oddziaływania obiektu. Przedłożenie wraz z wnioskiem o pozwolenie na budowę projektu budowlanego niezawierającego określenia obszaru oddziaływania skutkuje wydaniem przez właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej postanowienia nakładającego obowiązek uzupełnienia projektu o obszar oddziaływania obiektu. Wyznaczenie obszaru oddziaływania jest obowiązkiem projektanta, jak również organu prowadzącego postępowanie, bowiem to organ na podstawie ustalonego obszaru ustala strony postępowania.

2. Art. 28 ust. 1. roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29–31.

- Jako że pozwolenie na budowę jest decyzją administracyjną, w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, to zgodnie z art. 130 § 1 k.p.a. przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu. Zasadą wynikającą z k.p.a. jest zatem, że nieostateczna decyzja, a więc także nieostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę, nie jest wykonalna.

Z § 3 i 4 art. 130 k.p.a. wynika, że nie dotyczy to trzech sytuacji:

- 1) gdy decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności,
- 2) gdy decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy albo
- 3) gdy decyzja jest zgodna z żądaniem wszystkich stron.

Czy zatem inwestor, składając wniosek o pozwolenie na budowę, musi jednocześnie złożyć wniosek o wykonanie pozwolenia w przypadkach, o których mowa w pkt 1 i 3 powyżej?

Podstawą rozpoczęcia realizacji budowy jest ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę. Przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu (art. 130 § 1 k.p.a.) Nieostateczne pozwolenie na budowę będzie wykonalne w sytuacji, gdy decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności, decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy prawa (o art. 130 § 3 k.p.a.) oraz gdy decyzja będzie „zgodna z żądaniem wszystkich stron” na podstawie art. 130 § 4 k.p.a. Przypadkiem takim, w którym jedyną stroną jest inwestor, a pozwolenie jest zgodne z jego wnioskiem, jest sytuacja, gdy obszar oddziaływania projektowanego obiektu nie wykracza poza teren działki inwestora. W sytuacji gdy oprócz inwestora żądającego udzielenia pozwolenia na budowę stron postępowania będzie więcej, art. 130 § 4 k.p.a. nie znajdzie zastosowania.

3. Art. 29 ust.1 pkt. 2 wprowadzający zwolnienie z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę wolno stojących parterowych budynków gospodarczych, w tym garaży, altan oraz przydomowych ganków i oranżerii (ogrodów zimowych) o powierzchni zabudowy do 35 m², przy czym łączna liczba tych obiektów na działce nie może przekraczać dwóch na każde 500 m² powierzchni działki.

- Co należy rozumieć przez obiekty wolno stojące? Czy obiekty parterowe gospodarcze zrealizowane na jednej działce w odległości około 10-50 cm od siebie nadal należy rozumieć jako wolno stojące?

- W jaki sposób organ administracji architektoniczno-budowlanej, który w świetle obowiązujących przepisów pozbawiony jest możliwości merytorycznej oceny zawartości projektu budowlanego, ma ocenić, czy inwestor zgłasza budowę przydomowego ganku czy altany, w szczególności jakimi kryteriami organ administracji architektoniczno-budowlanej winien się wówczas kierować, aby dokonać właściwej kwalifikacji robót budowlanych objętych zgłoszeniem, aby nie dopuścić do przyjęcia zgłoszenia, np. rozbudowy budynku mieszkalnego prowadzonej jako budowa ganku na zgłoszenie.

Opierając się na orzecznictwie sądów administracyjnych oraz sięgając do typologii budownictwa jednorodzinnego, zauważyć należy, że domy jednorodzinne mogą być sytuowane jako wolno stojące, w zabudowie bliźniaczej czy też w zabudowie szeregowej, ew. w zabudowie atrialnej. Należy poddać zatem szczegółowej analizie to, w jaki sposób zostały zaprojektowane budynki, aby jednoznacznie ustalić, z jaką zabudową mamy do czynienia. Obiektem wolno stojącym będzie obiekt posiadający własną konstrukcję – własny fundament i ściany.

Ponadto, odnosząc się do drugiego zagadnienia – w jaki sposób organ administracji architektoniczno-budowlanej ma ocenić czy inwestor zgłasza budowę przydomowego ganku czy altany, w szczególności jakimi kryteriami organ winien się wówczas kierować, aby dokonać właściwej kwalifikacji robót budowlanych objętych zgłoszeniem – Pan Jan Michajłowski wskazał, iż organ winien zbadać na podstawie załączników do zgłoszenia, jaką funkcję obiekt podlegający zgłoszeniu ma pełnić i dokonać właściwej kwalifikacji czy w sprawie zastosowanie znajduje tryb zgłoszenia czy pozwolenia na budowę.

4. Art. 29 ust. 1 pkt. 11 wprowadzający zwolnienie z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę zjazdów z dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz zatok parkingowych na tych drogach.
 - Jak powinien postąpić organ administracji architektoniczno-budowlanej w sytuacji, gdy inwestor zgłasza budowę zjazdu, np. z drogi powiatowej, wiedząc, iż zarządca drogi nałożył na inwestora obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę. Czy organ powinien zgłosić sprzeciw i zobowiązać inwestora do uzyskania pozwolenia na budowę?

Stosownie do brzmienia art. 30 ust. 1 pkt. 1 budowa zjazdów z dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz zatok parkingowych na tych drogach wymaga dokonania zgłoszenia. Z brzmienia art. 30 ust. 7 Prawa budowlanego wynika, że właściwy organ może nałożyć, w drodze decyzji, o której mowa w ust. 5, obowiązek uzyskania pozwolenia na wykonanie określonego obiektu lub robót budowlanych objętych obowiązkiem zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1, jeżeli ich realizacja może naruszać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy lub spowodować:

- 1) zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia;
- 2) pogorszenie stanu środowiska lub stanu zachowania zabytków;
- 3) pogorszenie warunków zdrowotno-sanitarnych;
- 4) wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich.

Zatem brak jest podstaw do zgłoszenia sprzeciwu i zobowiązania inwestora do uzyskania pozwolenia na budowę w sytuacji, gdy w decyzji zarządcy drogi o zezwoleniu na lokalizację zjazdu z drogi wojewódzkiej, powiatowej lub gminnej zawarte zostało pouczenie o obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę.

5. Art. 29 ust.1 pkt.19a wprowadzający zwolnienie z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę sieci elektroenergetycznej obejmującej napięcie znamionowe nie wyższe niż 1kv, wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłone.

- Jak powinien postąpić organ administracji architektoniczno-budowlanej w sytuacji, gdy inwestor zgłasza budowę sieci kanalizacyjnej powyżej 1 km, a z decyzji środowiskowej wynika obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę? Czy organ powinien zgłosić sprzeciw i zobowiązać inwestora do uzyskania pozwolenia na budowę?

Problematykę tę reguluje przepis art. 29 ust. 3 Prawa budowlanego, zgodnie z którym pozwolenia na budowę wymagają przedsięwzięcia, które wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, oraz przedsięwzięcia wymagające przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, zgodnie z art. 59 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. W tej sytuacji organ winien wnieść sprzeciw na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 1 Prawa budowlanego, bez nakładania obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, gdyż obowiązek ten wynika z przepisu prawa.

6. Art. 29 ust.1 pkt. 27 wprowadzający zwolnienie z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę instalacji elektroinstalacyjnych, wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłych i telekomunikacyjnych wewnątrz budynku.
 - Czy powyższe zwolnienie ustawowe zgodnie z literalnym brzmieniem dotyczy realizacji instalacji w budynku, a więc dotyczy wykonania nowych instalacji w miejsce np. istniejącej w zrealizowanym budynku, czy też
 - powyższe zwolnienie należy interpretować tak, jak to uczynił GINB, zgodnie z którym projekt budowlany budynku nowo projektowanego nie musi zawierać projektów branżowych, a jeśli tak, to jak to się odnosi do rozporządzenia w sprawie zawartości projektu budowlanego, gdzie ustawodawca wskazał na konieczność zawarcia w opracowaniu schematów i rysunków? Czy takie zwolnienie dotyczy wszystkich budynków, także budynków użyteczności publicznej czy domów wielorodzinnych?
 - czy brak konieczności dokonania stosownego zgłoszenia miał dotyczyć instalacji wewnątrz budynku, czy tak, jak to wskazał GINB, także należy rozszerzyć to zwolnienie na instalacje zewnętrzne od budynku do przyłączy, czy też na wykonanie instalacji zewnętrznych należy uzyskać pozwolenie na budowę, jako że te roboty nie zostały zwolnione z obowiązku zgłoszenia bądź uzyskania pozwolenia na budowę?

Art. 29 ust. 1 pkt 27 ustawy Prawa budowlanego odnosi się do sytuacji, gdy w ramach przedsięwzięcia budowlanego wykonywane są tylko roboty budowlane polegające na budowie ww. instalacji. Ponadto zaznaczył, iż art. 33 ust. 1 ustawy Prawo budowlane zawiera zasadę, zgodnie z którą pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego (z następných regulacji powołanego przepisu wynika, że jedynie w przypadku zamierzenia budowlanego obejmującego budowę więcej niż jednego obiektu możliwe jest dzielenie /etapowanie/ procesu budowlanego). Z kolei art. 34 ust. 2 ustawy Prawo budowlane stanowi, że zakres i treść projektu budowlanego powinny być dostosowane do specyfiki i charakteru obiektu oraz stopnia skomplikowania robót budowlanych. Regulacja ta znajduje swoje potwierdzenie także w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r., późn. 462 ze zm.).

Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, jeżeli roboty budowlane będą polegać wyłącznie na budowie przedmiotowych instalacji, to na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane do realizacji takich instalacji nadal zastosowanie będą miały przepisy techniczno-budowlane, w tym szczególnie wymagania określone w

rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w prawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r., późn. 1422).

7. Art. 29 ust. 2 pkt. 12 wprowadzający zwolnienie z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę przy wykonywaniu robót budowlanych polegających na przebudowie dróg, torów i urządzeń kolejowych.
 - Czy w świetle aktualnego orzecznictwa wykonywanie robót budowlanych prowadzących do takiej zmiany (zazwyczaj podwyższenia) charakterystycznych parametrów technicznych lub użytkowych drogi (nakładka asfaltowa), które nie prowadzą do zmiany granic pasa drogowego, wypełnia definicję "przebudowy drogi" i czy w związku z tym wymagają zgłoszenia, czy też każda zmiana z drogi gruntowej na asfaltową, jeśli nie przekracza pasa drogowego, wymaga pozwolenia na budowę?

Budowa drogi polega na wykonywaniu połączenia drogowego pomiędzy określonymi miejscami lub miejscowościami, a także jego odbudowę i rozbudowę. Przebudowa drogi oznacza zaś wykonywanie robót, w wyniku których następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych drogi, które nie prowadzą do zmiany granic pasa drogowego. Remont zaś polega na odtworzeniu stanu pierwotnego. Obiektem budowlanym, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1, jest budynek, budowla bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Droga gruntowa, która powstała jedynie w wyniku poruszania się ludzi lub pojazdów po gruncie, nie może być kwalifikowana jako obiekt budowlany i tym samym nie podlega przepisom Prawa budowlanego. Natomiast wykonanie – przy użyciu wyrobów budowlanych – nowej nawierzchni tej drogi o większej twardości, mającej charakter niepodzielny i trwały (np. wylanie warstwy kamienno-żużlowej związanej betonem lub ułożenie kostki brukowej), należy traktować jako budowę nowego obiektu budowlanego wymagającą pozwolenia na budowę.

8. Art. 30 ust. 5d – nałożenie obowiązku uzupełnienia w określonym terminie brakujących dokumentów przerywa bieg terminu – 30 dni na wniesienie sprzeciwu.
 - Czy przerwanie biegu terminu powoduje, że w sytuacji uzupełnienia brakujących dokumentów bądź w sytuacji bezskutecznego upływu terminu wskazanego w postanowieniu o uzupełnieniu, termin na wniesienie sprzeciwu zaczyna swój bieg od początku?

Wezwanie do uzupełnienia dokumentów w trybie art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego powoduje przerwanie terminu określonego w art. 30, a co za tym idzie, po uzupełnieniu dokumentów przez inwestora w wyznaczonym przez organ terminie bądź w sytuacji bezskutecznego upływu terminu, wskazanego w postanowieniu o uzupełnieniu, termin na wniesienie sprzeciwu zaczyna swój bieg od początku.

9. Wzór wniosku do zgłoszenia budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego
 - Czy składając na urzędowym formularzu zawiadomienie o zamiarze budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego, dopuszczalne jest wpisanie także szamba lub przydomowej oczyszczalni ścieków, czy też inwestor winien na podstawie odrębnego zgłoszenia zgłosić budowę szamba lub przydomowej oczyszczalni, bowiem wzór wniosku dotyczy jedynie budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego?

- Czy składając na urzędowym formularzu zawiadomienie o zamiarze budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego, do którego dołączony zostaje projekt, w którym na planie zagospodarowania ujęto także szambo lub przydomową oczyszczalnię ścieków, powoduje, że organ administracji architektoniczno-budowlanej, przyjmując zgłoszenie budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego i zatwierdzając projekt budowlany, pomimo że we wniosku zgodnie z wzorem wskazano jedynie budynek mieszkalny jednorodzinny, przyjmuje także, że zgłoszenie to obejmuje również szambo lub przydomową oczyszczalnię ścieków?

Organ administracji architektoniczno-budowlanej przyjmujący zgłoszenie bądź rozpoznający wniosek o udzielenie pozwolenia na budowę winien ocenić czy zakres żądania inwestora wskazany we wniosku jest tożsamy z załączoną do niego dokumentacją.

10. Art. 54 – do użytkowania obiektu budowlanego, na budowę którego wymagane jest pozwolenie na budowę albo zgłoszenie budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt. 1a i 19a, można przystąpić, z zastrzeżeniem art. 55 i art. 57, po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten nie zgłosił sprzeciwu w drodze decyzji.

- Czy zawiadomienie, o jakim mowa w art. 54, dotyczy także przebudowy realizowanej na podstawie pozwolenia na budowę czy tylko budowy od podstaw? W poprzednio obowiązującym stanie prawnym i ugruntowanym orzecznictwem Sądy Administracyjne stwierdzały, iż jakkolwiek wyrażenie "wzniesienie obiektu" nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę, to jednak wyrażenie to nie powinno być wykładane w sposób wąski jako synonim wykonania obiektu budowlanego w określonym miejscu, ale co najmniej nawet jako synonim zdefiniowanego w art. 3 pkt 6 ustawy Prawo budowlane wyrażenia "budowa", zgodnie z którym przez budowę należy rozumieć nie tylko wykonanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego. A zatem w sytuacji, gdy ustawodawca posłużył się wyrażeniem "wzniesienia obiektu budowlanego", uzasadnione jest przyjęcie, iż nie jest ono tożsame z pojęciem budowy, a obejmuje nie tylko wykonanie obiektu od podstaw lub jego odbudowę, rozbudowę lub nadbudowę, ale także niektóre inne roboty budowlane realizowane w ramach przebudowy.

Przystąpienie do użytkowania przebudowanego obiektu budowlanego nie wymaga dokonania zgłoszenia zakończenia budowy ani też uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Jednocześnie Pan Jan Wroński wyjaśnił, iż odpowiedzi na zadane pytanie należy poszukać w zestawieniu treści art. 3 pkt 6 z treścią art 54 ustawy z dnia 07.07.1994 r. – Prawo budowlane, traktującego o tym, co należy rozumieć pod pojęciem budowy.