

Anna Kornecka

Rozdział I. Pozwolenie na budowę

Pozwolenie na budowę jest decyzją administracyjną wydawaną przez właściwy organ administracyjny, w oparciu o konkretne przepisy prawa, w stosunku do indywidualnie określonego inwestora. Pozwolenie na budowę jest decyzją o charakterze związanym. Oznacza to, że wydający ją organ nie posiada swobody tzw. uznania administracyjnego w jej wydaniu, orzekanie sprowadza się zatem do oceny spełnienia przewidzianych przepisami przesłanek udzielenia pozwolenia. Spełnienie przesłanek oznacza obowiązek wydania decyzji, a ich niespełnienie skutkować winno decyzją odmowną.

1. Inwestor i wniosek o pozwolenie na budowę

Inwestor jest najważniejszym uczestnikiem procesu budowlanego, bowiem to on inicjuje postępowanie i kształtuje jego przedmiot składając wniosek. Inwestor musi polecić wykonanie projektu, a potem kierowanie robotami i nadzór nad nimi osobom posiadającym odpowiednie uprawnienia, jednak to od woli inwestora i jego zaangażowania zależy prawidłowy przebieg procesu budowlanego.

1.1. Opłata skarbową od pozwolenia na budowę

Pytanie: *Kiedy powstaje obowiązek zapłaty opłaty skarbowej od wydanego pozwolenia na budowę (przyjęcia zgłoszenia) i od kogo taka opłata jest wymagana?*

Odpowiedź: Na podstawie art. 5 ust. 1 OpłSkarbU obowiązek zapłaty opłaty skarbowej ciąży na osobach fizycznych, osobach prawnych i jednostkach organizacyjnych niemających osobowości prawnej, jeżeli wskutek dokonanego przez nie zgłoszenia lub na ich wniosek dokonuje się czynności urzędowej, albo jeżeli na ich wniosek wydaje się zaświadczenie lub zezwolenie (pozwolenie, koncesję). Obowiązek zapłaty opłaty skarbowej powstaje z chwilą złożenia wniosku o wydanie zezwolenia (pozwolenia, koncesji). Inwestor, który składa wniosek o pozwolenie na budowę lub dokonuje zgłoszenia (podlegają-

cego opłacie skarbowej) musi liczyć się z obowiązkiem takiej zapłaty, nawet jeśli działa przez pełnomocnika.

Przepisy OpłSkarbU wskazują na przedmiot opłaty skarbowej jakim jest m.in. wydanie zezwolenia (pozwolenia, koncesji) w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej (art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. c). W treści art. 2 OpłSkarbU, a także w kolumnie nr 4 Załącznika do OpłSkarbU, zawierającego wykaz przedmiotów opłaty skarbowej, jej stawki oraz zwolnienia, wskazane są enumeratywnie podstawy do zastosowania zwolnień od obowiązku wniesienia tej opłaty. Poza wskazanymi tam przypadkami, obowiązek opłaty powstaje w każdym wypadku, gdy w sprawie składany jest wniosek strony.

Zgodnie zaś z treścią przepisu art. 6 ust. 1 pkt 3 OpłSkarbU obowiązek zapłaty opłaty skarbowej powstaje z chwilą złożenia wniosku o wydanie zezwolenia (pozwolenia, koncesji). Opłatę skarbową wpłaca się z chwilą powstania obowiązku jej zapłaty. Jest zatem należnością, którą należy uiszczyć „z góry” w momencie żądania wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie, czyli złożenia wniosku.

Należy zwrócić uwagę na treść art. 261 § 1 i 2 KPA, zgodnie z którym, jeżeli strona nie wpłaciła należności tytułem opłat i kosztów postępowania, które zgodnie z przepisami powinny być uiszczone z góry, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie wyznaczy jej termin do wniesienia tych należności. Jeżeli w wyznaczonym terminie należności nie zostaną uiszczone, podanie podlega zwrotowi lub czynność uzależniona od opłaty zostanie zaniechana. Poza wyjątkami opisanymi w § 4 tego przepisu, wniosek inwestora nie powinien w ogóle zostać rozpoznany, a postępowanie wszczęte bez uiszczenia opłaty skarbowej z góry.

Pytanie: *Co się dzieje z wpłaconą opłatą skarbową od pozwolenia na budowę w sytuacji, gdy dojdzie do wydania decyzji odmownej? Czy opłata podlega zwrotowi?*

Odpowiedź: Zgodnie z treścią art. 9 ust. 1 pkt 2 OpłSkarbU opłata skarbowa od wydania zezwolenia (pozwolenia, koncesji) podlega zwrotowi, jeżeli mimo zapłacenia opłaty nie wydano wnioskowanego zezwolenia (pozwolenia, koncesji).

Przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że również w sytuacji, w której dojdzie do wydania rozstrzygnięcia niezgodnego z żądaniem strony (odmowa wydania pozwolenia) opłata taka może być stronie zwrócona i nie ponosi ona kosztów związanych z toczącym się postępowaniem administracyjnym w sprawie. Ustawodawca nie uzależnia zwrotu opłaty skarbowej od przyczyny, która spowodowała niewydanie zaświadczenia lub zezwolenia (pozwolenia, koncesji). W szczególności mogą to być: brak określonych przesłanek po stronie wnioskującego wydanie takiego aktu (podmiot z przyczyn formalnych nie może uzyskać stosownego aktu) albo braki formalne w złożonej dokumentacji (zob. wyr. WSA w Warszawie, 11.12. 2017 r., III SA/Wa 3429/16, Legalis).

Tryb zwrotu opłaty reguluje przepis art. 9 ust. 2 OpłSkarbU, który stanowi, iż zwrot opłaty skarbowej następuje na wniosek. Aby zatem uzyskać zwrot uprzednio uiszczony opłaty skarbowej, konieczne będzie złożenie stosownego wniosku, ale wskazać należy, iż wniosek kierować należy do organu gminy (miasta), na konto którego uiszczono opłatę skarbową. Wniosek złożony do organu, który wydał decyzję odmowną zostanie bowiem przekazany według właściwości, gdyż organ administracji architektonicznej nie jest wła-

ściwy do dokonania zwrotu opłaty skarbowej – to nie na jego rachunek bankowy pierwotnie opłata została uiszczona. Organ gminy (miasta) dokona badania w tym zakresie i zwróci się do organu prowadzącego postępowanie w sprawie, czy zostało wydane pozwolenie na budowę czy odmowa jego wydania, i po wyjaśnieniu tej okoliczności winien opłatę zwrócić, o ile zwrot taki będzie zasadny.

Wskazać bowiem należy, iż opłata skarbowa nie podlega zwrotowi po upływie pięciu lat licząc od końca roku, w którym zapłacono opłatę. Wskazuje na to treść art. 9 ust. 3 OpłSkarbU. Po upływie tego okresu nie będzie możliwe dokonanie zwrotu opłaty uiszczonej przez inwestora przy złożeniu wniosku, nawet w sytuacji wydania rozstrzygnięcia niezgodnego z jego żądaniem.

Pytanie: *Czy jeśli wniosek dotyczy garażu albo budynku gospodarczego uzupełniającego zabudowę mieszkaniową to należy uiścić opłatę skarbową od tak sformułowanego wniosku?*

Odpowiedź: W przypadku garażu albo budynku gospodarczego uzupełniających zabudowę mieszkalną nie powinna być pobierana opłata skarbowa, jeżeli wnioskodawca wykaże związek tych obiektów z budynkiem mieszkalnym.

Ani przepisy PrBud, ani tym bardziej przepisy KPA nie zawierają definicji opłat, a regulacje w tym zakresie należą do OpłSkarbU, gdzie w załączniku do tej ustawy, zawierającym wykaz przedmiotów opłaty skarbowej, stawki tej opłaty oraz zwolnienia, znajdujemy czynności urzędowe, zaświadczenia oraz pozwolenia z dziedziny prawa budowlanego.

Niemniej jednak, pojęcie opłaty w postępowaniu administracyjnym należy rozumieć jako świadczenie pieniężne, które jest pobierane w pewnej z góry określonej wysokości, jako wynagrodzenie za czynności organu administracji lub innego podmiotu upoważnionego do pełnienia funkcji administracyjnych, dokonywane w interesie uczestnika postępowania, na rzecz którego czynność podjęto (zob. wyr. WSA w Gliwicach z 28.11.2013 r., II SA/GI 1300/13, Legalis).

Zgodnie z pkt 9 ppkt 1 lit c części III załącznika do OpłSkarbU, opłata za wydanie pozwolenia na budowę garażu czy budynku gospodarczego będzie wynosiła 48 zł. Natomiast w przypadku zaświadczenia wydawanego w wyniku zgłoszenia robót, opłata ta wyniesie 17 zł na podstawie pkt 21 części II tego załącznika.

Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 1 pkt 2 OpłSkarbU, nie podlega opłacie skarbowej m.in. dokonanie czynności urzędowej, wydanie zaświadczenia oraz zezwolenia w sprawach budownictwa mieszkaniowego.

Zdefiniowania użytego w powyższym przepisie pojęcia „budownictwo mieszkaniowe” podjęli się autorzy stanowiska wspólnego Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Budownictwa oraz Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego dotyczącego stosowania przepisów OpłSkarbU i DokZapłOpłSkarbR przy załatwianiu indywidualnych spraw z zakresu PrBud oraz przepisów PlanZagospU.

Stanowisko wspólne Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Budownictwa oraz Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego dotyczące stosowania przepisów ustawy z 16.11.2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. Nr 225, poz. 1635) i rozporządzenia z 21.12.2006 r. w sprawie dokumentowania zapłaty opłaty skarbowej oraz trybu jej zwrotu (Dz.U. Nr 246, poz. 1804) przy załatwianiu indywidualnych spraw z zakresu Prawa budowlanego oraz przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:

Przez budownictwo mieszkaniowe (wielo i jednorodzinne) należy rozumieć wznoszenie, odbudowę, rozbudowę, nadbudowę oraz przebudowę, a także prace polegające na montażu lub remoncie budynków mieszkalnych wraz z instalacjami i urządzeniami budowlanymi zapewniającymi właściwe funkcjonowanie budynku mieszkalnego. Urządzenia budowlane to urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki.

W świetle tych definicji, jeżeli budynek wielo lub jednorodzinny będzie służył wyłącznie celom mieszkaniowym, wówczas wyłączeniu obowiązku zapłaty opłaty skarbowej podlega dokonanie wszelkich czynności urzędowych, wydanie zaświadczeń oraz zezwoleń (pozwoleń) w postępowaniach związanych z budową tego budynku, w tym zagospodarowania terenu budowy wraz z wykonaniem przyłączy do sieci infrastruktury technicznej na potrzeby budownictwa mieszkaniowego, zjazdu z drogi, a także budowy garażu (zarówno umiejscowionego w bryle budynku, jak i wolnostojącego).

https://www.gunb.gov.pl/sites/default/files/pliki/samples/wspolne_stanowisko_0.pdf?...,
dostęp: 20.5.2019 r.

Kryterium zwolnienia stanowi zatem realizacja elementów zagospodarowania terenu związanego z obiektem budowlanym o funkcji mieszkaniowej. Nie powinno równocześnie stanowić przeszkody, iż sam budynek gospodarczy, czy garaż nie są budynkami mieszkalnymi, bowiem przy redakcji przepisu art. 2 ust. 2 OpłSkarbU ustawodawca posłużył się szerokim pojęciem „budownictwa mieszkaniowego” a nie „budynku mieszkalnego”. Jeżeli jest to zatem garaż (nawet wolnostojący) albo budynek gospodarczy, zlokalizowany na działce budowlanej (od 1.1.2018 r. pojęcie to jest zdefiniowane na gruncie WarunkiTechR), na której usytuowany jest budynek mieszkalny i obiekt ten służyć będzie jego mieszkańcom, to można przyjąć, iż będzie on stanowił przedmiot pojęcia „budownictwo mieszkaniowe”.

Takie ujęcie wydaje się usprawiedliwione w świetle definicji budynku gospodarczego zgodnie z treścią § 3 pkt 8 WarunkiTechR, przez który należy rozumieć „budynek przeznaczony do niezawodowego wykonywania prac warsztatowych oraz do przechowywania materiałów, narzędzi, sprzętu i płodów rolnych służących mieszkańcom budynku mieszkalnego, budynku zamieszkania zbiorowego, budynku rekreacji indywidualnej, a także ich otoczenia, a w zabudowie zagrodowej przeznaczony również do przechowywania środków produkcji rolnej i sprzętu oraz płodów rolnych”.

Należy również zwrócić uwagę, że garaże do dwóch stanowisk łącznie, zostały ujęte w przepisach prawa budowlanego w tej samej kategorii (III), co budynki gospodarcze.

Wykazując zatem bezpośredni związek konkretnego zamierzenia budowlanego z obiektem mieszkalnym można uznać, iż wolnostojący budynek gospodarczy albo garaż wpisują się w zakres pojęcia „budownictwo mieszkaniowe”.

Podstawa prawna:

- art. 261 § 1, 2, 4 KPA,
- art. 2 ust. 1 pkt 2, art. 2 ust. 2, art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1 pkt 3, art. 9 OpłSkarbU,
- pkt 21 części II, pkt 9 ppkt 1 lit c części III załącznika do OpłSkarbU,
- § 3 pkt 8 WarunkiTechR.

1.2. Etapowanie inwestycji

Pytanie: *Jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje dla terenu funkcje podstawową i dopuszczoną, to czy można przedstawić na projekcie zagospodarowania terenu obie te funkcje (dwa obiekty, jako I i II etap), a pozwolenie uzyskać tylko na jeden obiekt (jako I etap) realizujący funkcje określoną w planie jako dopuszczalną (bez funkcji podstawowej)?*

Np. Czy jeśli plan miejscowy przewiduje jako funkcję podstawową funkcję mieszkaniową, a jako uzupełniającą usługową, to czy można jako pierwszy etap wskazać obiekt usługowy i na niego uzyskać pozwolenie na budowę, wskazując drugi etap, tj. budynek mieszkaniowy wyłącznie na projekcie zagospodarowania terenu?

Czy krąg stron postępowania ustalony zostanie jak dla całej inwestycji, czy tylko dla I etapu?

Odpowiedź: Możliwe jest etapowanie inwestycji, na realizację której wymagane jest uzyskanie pozwolenia na budowę. Jednakże w takim przypadku inwestor jest obowiązany przedstawić projekt zagospodarowania działki lub terenu, o którym mowa w art. 34 ust. 3 pkt 1 PrBud dla całego zamierzenia budowlanego.

Takie unormowanie świadczy o tym, że ustawodawca, nawet w przypadku etapowania zamierzenia budowlanego, przywiązuje wagę do oceny zgodności z prawem całego zamierzenia inwestycyjnego, a nie tylko poszczególnych jego etapów. Wolą ustawodawcy było, aby w przypadku etapowania zamierzenia budowlanego ocena czy zamierzenie to oddziałuje na usprawiedliwione interesy osób trzecich dokonywana była z uwzględnieniem całego zamierzenia budowlanego, a nie tylko poszczególnych jego etapów (zob. wyr. NSA z 7.12.2017 r., II OSK 628/16, Legalis).

Wynika to wprost z art. 33 ust. 1 PrBud, przy czym projekt zagospodarowania działki lub terenu dla całego zamierzenia budowlanego winien odpowiadać wymogom art. 34 ust. 3 pkt 1 PrBud, a zatem powinien być sporządzony na aktualnej mapie i obejmować: określenie granic działki lub terenu, usytuowanie, obrys oraz układy istniejących i projektowanych obiektów budowlanych, sieci uzbrojenia terenu, sposób odprowadzenia lub oczyszczania ścieków, układ komunikacyjny i układ zieleni, ze wskazaniem charakterystycznych elementów, wymiarów, rzędnych i wzajemnych odległości obiektów, w nawiązaniu

do istniejącej i projektowanej zabudowy (zob. wyr. WSA w Białymstoku z 25.4.2017 r., II SA/Bk 166/17, Legalis).

Sądy administracyjne, odnosząc się do zastosowania art. 34 ust. 3 pkt 1 PrBud, wskazywały, iż stosownie do art. 33 PrBud, pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia inwestycyjnego, a możliwość jego etapowania jest uzależniona od charakteru inwestycji (więcej niż jeden obiekt) i wniosku inwestora. W decyzji o pozwoleniu na budowę organ jednocześnie zatwierdza przedłożony przez inwestora projekt budowlany. Stanowi on integralną część decyzji. Nie ma takiej możliwości, aby organ jedynie częściowo zatwierdził projekt. Wynika to bezpośrednio z charakteru rozstrzygnięcia organu. Pozwolenie na budowę dotyczy zamierzenia inwestycyjnego objętego projektem budowlanym, a nie poszczególnych robót budowlanych związanych z jego realizacją (zob. wyr. WSA w Gdańsku z 17.3.2011 r., II SA/Gd 23/11, Legalis).

Powyższe wskazuje, iż w niektórych przypadkach inwestor ma prawo ubiegać się o pozwolenie na budowę jedynie dla części planowanego zamierzenia inwestycyjnego. Kluczową kwestią przy określaniu dopuszczalności takiego postępowania jest stwierdzenie, iż zamierzenie to obejmuje więcej niż jeden obiekt budowlany oraz że poszczególne obiekty będą mogły samodzielnie funkcjonować zgodnie z ich przeznaczeniem. Wskazana samodzielność powinna wynikać między innymi z projektu budowlanego planowanego zamierzenia inwestycyjnego.

Zatem, jeżeli projekt zagospodarowania terenu przewiduje w ramach realizacji zamierzenia budowlanego wzniesienie kilku budynków o różnych funkcjach, co jest zgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, organ administracji architektoniczno-budowlanej ma możliwość wydania decyzji o pozwoleniu na budowę dla jednego z budynków objętego zamierzeniem inwestycyjnym, ale spełniającego tylko jedną ze wskazanych funkcji. Należy podkreślić, że występujące w planach miejscowych pojęcie funkcji dopuszczalnej czy uzupełniającej, należy odnosić do funkcji podstawowej całości obszaru, a nie do funkcji realizowanej na konkretnej działce budowlanej.

Natomiast odnosząc się do ustalenia kręgu stron należy stwierdzić, że obowiązek złożenia projektu zagospodarowania terenu dla całego zamierzenia budowlanego oznacza, że w razie etapowania inwestycji, właściwy organ, przed wydaniem pozwolenia na budowę wybranych obiektów, dokonuje sprawdzenia wniosku w kontekście warunków ustalonych dla całości inwestycji. Co za tym idzie, ustalenie kręgu stron musi się odbyć z uwzględnieniem całej planowanej inwestycji, a nie tylko wybranych obiektów budowlanych (zob. wyr. NSA 27.2.2014 r., II OSK 2334/12, Legalis).

Podstawa prawna:

- art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 3 pkt 1 PrBud.

1.3. Etapowanie inwestycji realizowanej w ramach zabudowy zagrodowej

Pytanie: *Czy można etapować inwestycję realizowaną w ramach zabudowy zagrodowej?*

Odpowiedź: W przypadku zabudowy zagrodowej dopuszczalne jest etapowanie inwestycji, ale z projektu zagospodarowania dołączonego do wniosku wynikać musi, że w skład zabudowy zagrodowej wchodzić będzie budynek mieszkalny.

Zgodnie z § 3 pkt 3 WarunkiTechR poprzez zabudowę zagrodową należy rozumieć w szczególności: budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych.

W związku z powyższym, zabudowa zagrodowa to jeden budynek, bądź też kompleks budynków, których realizacja wymaga uzyskania pozwolenia na budowę w rozumieniu art. 28 ust. 1 PrBud, z uwzględnieniem wyjątków wskazanych w art. 29 ust. 1 pkt 1 PrBud.

Etapowanie inwestycji jest oczywiście możliwe, jednakże w takim przypadku inwestor jest obowiązany przedstawić projekt zagospodarowania działki lub terenu dla całego zamierzenia budowlanego. Również w przypadku zamierzenia inwestycyjnego polegającego na realizacji zabudowy zagrodowej, zamiarem ustawodawcy było, aby w przypadku etapowania, ocena czy zamierzenie to oddziałuje na usprawiedliwione interesy osób trzecich, dokonywana była z uwzględnieniem całego zamierzenia budowlanego, a nie tylko poszczególnych jego etapów.

Inwestor, co do zasady, ma prawo ubiegać się o pozwolenie na budowę jedynie dla części planowanego zamierzenia inwestycyjnego – w tym przypadku zespołu zabudowy zagrodowej. Przy określaniu dopuszczalności takiego postępowania kwestią kluczową jest zawsze stwierdzenie, iż zamierzenie to obejmuje więcej niż jeden obiekt budowlany oraz że poszczególne obiekty będą mogły samodzielnie funkcjonować zgodnie z ich przeznaczeniem. Jednak w przypadku zabudowy zagrodowej w orzecznictwie wyrażane są poglądy zmierzające do ograniczenia uprawnień inwestora do etapowania inwestycji. Poglądy te wychodzą z założenia, że pomimo iż w samej ustawie PrBud brak jest definicji zabudowy zagrodowej, to jej elementem koniecznym jest budynek mieszkalny. W wyr. NSA z 29.6.2012 r. (II OSK 609/11, niepubl.) stwierdzono, że w przypadku zabudowy zagrodowej (siedliska zagrodowego) należy przyjąć, iż zabudowa taka jest możliwa jedynie pod warunkiem, że pozwolenie na budowę w pierwszym etapie dotyczy również budynku mieszkalnego, bez którego nie mogą funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem inne budowle rolnicze. Należy jednak podkreślić, iż pogląd ten, choć powszechnie przywoływany, został wyrażony w sprawie, w której inwestor nie zamierzał etapować inwestycji, a sądy ustaliły niezgodność pomiędzy decyzjami o warunkach zabudowy i środowiskowych uwarunkowaniach a decyzją o pozwoleniu na budowę. W wyroku tym stwierdzono wprost: „w decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach i o warunkach zabudowy była mowa o realizacji zabudowy zagrodowej (budowa siedliska zagrodowego), w skład której wchodziła budowa budynku mieszkalnego. W decyzji o pozwoleniu na budowę nie mówi się nawet o zabudowie zagrodowej, o czym świadczy też brak wcześniej planowanego budynku mieszkalnego, co całkowicie zmienia charakter i funkcję projektowanego zamierzenia budowlanego, czego nie można usprawiedliwić brzmieniem art. 33 ust. 1 PrBud, który pozwala na realizację zamierzenia budowlanego etapowo”.

Podstawa prawna:

- art. 33 ust. 1 PrBud,
- § 3 pkt 3 WarunkiTechR,
- art. 28 ust. 1, art. 29 ust. 1 pkt 1 PrBud.

1.4. Wykazanie odpowiednich uprawnień projektanta

Pytanie: *Czy zwrot „w budownictwie osób fizycznych” w decyzjach o nadaniu uprawnień budowlanych wydanych przed 23 sierpnia 1991 r. jest jednoznaczny z możliwością projektowania budynków o kubaturze do 1 000 m³?*

Odpowiedź: Zgodnie z treścią art. 104 PrBud osoby, które przed dniem wejścia w życie ustawy uzyskały uprawnienia budowlane lub stwierdzenie posiadania przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, zachowują uprawnienia do pełnienia tych funkcji w dotychczasowym zakresie.

W kontekście powyższego pytania oznacza to, że uprawnienia budowlane wydane przed wejściem w życie SamFunkTechR91 z 1991 r. upoważniają do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie zgodnie z treścią decyzji. Niemniej jednak należy pamiętać, iż uprawnienia zawierające w swojej treści zwrot „w budownictwie osób fizycznych” są uprawnieniami w ograniczonym zakresie.

Historycznie, ograniczenie to wynikało z obowiązujących ówczesnie przepisów dotyczących inwestycji budowlanych dokonywanych przez osoby fizyczne, z których wynikało, że powierzchnia użytkowa domu jednorodzinnego będącego własnością osoby fizycznej nie mogła przekraczać wielkości 110 m². Nieruchomości mieszkalne, które przekraczały określone przepisami maksymalne wielkości powierzchni użytkowej, nie mogły być przedmiotem własności osób fizycznych i na budowę takich domów nie mogły być wydawane pozwolenia na budowę dla osób fizycznych. Ponieważ w obecnym stanie prawnym brak jest ograniczeń w zakresie inwestowania przez osoby fizyczne, to dalsze utrzymywanie takiego podziału w zakresie uprawnień utraciło swoje uzasadnienie. Dlatego prawodawca z kryterium podmiotowego przy określaniu zakresu uprawnień przeszedł w 1991 r. na kryterium przedmiotowe.

Jeżeli projektant uzyskał stwierdzenie posiadania przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie na podstawie przepisów SamFunkTechR75, to mógł on wykonywać samodzielną funkcję projektanta w budownictwie w specjalności architektonicznej – w budownictwie osób fizycznych.

Zgodnie z § 2 ust. 1 SamFunkTechR91, zmieniającego powyższe rozporządzenie w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, osoby które uzyskały stwierdzenie posiadania przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie osób fizycznych, mogą pełnić te funkcje w zakresie określonym zmienionym rozporządzeniem. W wyniku nowelizacji przepis § 2 ust. 2 pkt 1 SamFunkTechR75 otrzymał, brzmienie: „osoby posiadające średnie wykształcenie techniczne mogą wykonywać samodzielną funkcję projektanta w budownictwie jedynie w specjalności techniczno-budowlanej zgodnej z posiadanym wykształceniem wyłącznie w specjalności

architektonicznej – w budownictwie jednorodzinym, zagrodowym oraz innych budynków o kubaturze do 1 000 m³”.

**Wyjaśnienie pojęcia „budownictwo osób fizycznych”
Polska Izba Inżynierów Budownictwa**

Z uwagi jednak na brak możliwości dokonania w uprawnieniach budowlanych wydanych przed zmianą z 1991 r., zamiany pojęcia „budownictwo osób fizycznych” na ograniczenie kubaturowe, uprawnienia budowlane wydane przed tą datą, będą podlegały każdorazowo ocenie przez organy administracji architektoniczno-budowlanej na etapie wydawania pozwolenia na budowę (w zakresie projektowania) oraz organy nadzoru budowlanego na etapie realizacji inwestycji (w zakresie wykonawstwa).

<https://www.piib.org.pl/przyksadowe-wyjapnienia-dotyczpce-zakresu-uprawniedowlanych-kkk-154/3114-2017-03-22-07-45-35>, dostęp: 21.5.2019 r.

W świetle powyższego należy odpowiedzieć, że projektant, który uzyskał stwierdzenie posiadania przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie w specjalności architektonicznej w budownictwie osób fizycznych jest uprawniony do sporządzania projektów w zakresie rozwiązań architektonicznych i konstrukcyjno-budowlanych obiektów budowlanych w budownictwie jednorodzinym, zagrodowym oraz innych budynkach o kubaturze do 1 000 m³.

Podstawa prawa:

- art. 104 PrBud,
- § 2 ust. 2 pkt 1 SamFunkTechR75,
- § 2 ust. 1 SamFunkTechR91.

1.5. Wnioskodawca nieposiadający osobowości prawnej

Pytanie: *Czy investorem może być podmiot nieposiadający osobowości prawnej?*

Odpowiedź: Podmiot nieposiadający osobowości prawnej może być investorem, jeżeli przepisy odrębne przyznają mu zdolność prawną, w szczególności w zakresie przymiotu strony stosunków prawnych takich jak własność, użytkowanie wieczyste, zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy.

Zarówno we wniosku o pozwolenie na budowę, jak i w zgłoszeniu, należy wskazać osobę inwestora. Inwestorem jest ten, kto wykaże, że posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Wskazanie inwestora polega na podaniu danych: osoby fizycznej, osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą (np. Jan Kowalski – przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą „XYZ Jan Kowalski”), osób fizycznych jako przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w ramach spółki cywilnej, spółek nie posiadających osobowości prawnej (spółka jawna, spółka komandytowa, spółka komandytowo-akcyjna, spółka partnerska), jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej (np. wspólnot mieszkaniowych) albo osób prawnych (stowarzyszeń, fundacji, spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, czy spółek akcyjnych). Chodzi zatem o takie podmioty, które mogą być stroną stosunków wskaza-

nych w definicji prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Zgodnie z art. 3 pkt 11 PrBud przez prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane należy rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych.

Podstawa prawna:

- art. 3 pkt 11 PrBud.

1.6. Budowa sieci elektroenergetycznej

Pytanie: *Czy budowa sieci elektroenergetycznej wymaga projektu budowlanego w branży konstrukcyjnej w zakresie fundamentów i słupów, czy też bez względu na swoje gabaryty, słupy z fundamentami stanowią elementy sieci i ich projekt może sporządzić osoba z uprawnieniami w branży elektrycznej?*

Odpowiedź: Projekt dla budowy sieci elektroenergetycznej wymaga projektu budowlanego w branży konstrukcyjnej w zakresie układu konstrukcyjnego rozwiązań budowlanych takich jak fundamenty i słupy, który w tym zakresie sporządzić może tylko osoba posiadająca uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno-budowlanej.

Zgodnie z treścią art. 35 ust. 1 pkt 4 PrBud przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza: wykonanie projektu przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane i legitymującą się aktualnym na dzień opracowania projektu zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 PrBud.

Zgodnie z treścią § 11 ust. 2 pkt 4 FormaProjBudR opis techniczny, będący częścią projektu architektoniczno-budowlanego, sporządzony z uwzględnieniem § 7, powinien określać układ konstrukcyjny obiektu budowlanego, zastosowane schematy konstrukcyjne (statyczne), założenia przyjęte do obliczeń konstrukcji, w tym dotyczące obciążeń oraz podstawowe wyniki tych obliczeń, a dla konstrukcji nowych, niesprawdzonych w krajowej praktyce, wyniki ewentualnych badań doświadczalnych, rozwiązania konstrukcyjno-materiałowe podstawowych elementów konstrukcji obiektu, kategorię geotechniczną obiektu budowlanego, warunki i sposób jego posadowienia oraz zabezpieczenia przed wpływami eksploatacji górniczej, rozwiązania konstrukcyjno-materiałowe wewnętrznych i zewnętrznych przegród budowlanych; w przypadku projektowania rozbudowy, przebudowy lub nadbudowy, w razie potrzeby, do opisu technicznego należy dołączyć ocenę techniczną obejmującą aktualne warunki geotechniczne i stan posadowienia obiektu.

Dodatkowo, w stosunku do obiektu budowlanego liniowego, przepis § 11 ust. 2 pkt 7 FormaProjBudR wymaga, aby opis techniczny określał rozwiązania budowlane i techniczno-instalacyjne, nawiązujące do warunków terenu występujących wzdłuż jego trasy oraz rozwiązania techniczno-budowlane w miejscach charakterystycznych lub o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania obiektu albo istotne ze względów bezpieczeństwa, z uwzględnieniem wymaganych stref ochronnych.

Zgodnie z treścią § 14 ust. 5 SamFunkTechR14, uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych, bez ograniczeń uprawniają do projektowania obiektu budowlanego lub kierowania robotami budowlanymi związanymi z obiektem budowlanym, takim jak: sieci, instalacje i urządzenia elektryczne i elektroenergetyczne, w tym kolejowe, trolejbusowe i tramwajowe sieci trakcyjne, sieci trakcyjne metra, wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi zasilania, w tym kolejowej, trolejbusowej i tramwajowej sieci trakcyjnej, sieci trakcyjnej metra oraz elektrycznego ogrzewania rozjazdów.

Tymczasem zgodnie z § 12 ust. 1 SamFunkTechR14 uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno-budowlanej bez ograniczeń uprawniają do projektowania konstrukcji obiektu lub kierowania robotami budowlanymi w odniesieniu do konstrukcji oraz architektury obiektu.

Podsumowując, projekt budowlany każdego obiektu budowlanego powinien zawierać opis techniczny określający układ konstrukcyjny obiektu budowlanego. Dodatkowo, projekt obiektu liniowego, a takim będzie budowa nastupowej sieci elektroenergetycznej, powinien określać rozwiązania budowlane i techniczno-instalacyjne. Takimi rozwiązaniami budowlanymi będzie opis techniczny słupów. Uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych bez ograniczeń uprawniają do projektowania obiektu budowlanego, ale do projektowania konstrukcji obiektu uprawniają wyłącznie uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno-budowlanej.

Podstawa prawna:

- art. 12 ust. 7, art. 35 ust. 1 pkt 4 PrBud,
- § 12 ust. 1, § 14 ust. 5 SamFunkTechR14,
- § 7, § 11 ust. 2 pkt 4, § 11 ust. 2 pkt 7 FormaProjBudR.

1.7. Zabudowa zagrodowa

Pytanie: *Czy przy przeniesieniu pozwolenia na budowę wydanego w ramach zabudowy zagrodowej organ może sprawdzać, czy nowy inwestor jest rolnikiem lub czy prowadzi działalność związaną z produkcją rolną?*

Odpowiedź: W postępowaniu prowadzonym w trybie art. 40 PrBud, organ nie może żądać od strony przejmującej pozwolenie nic ponad oświadczenie, że przyjmuje ona wszystkie warunki zawarte w tej decyzji oraz złoży oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Niezależnie od powyższego, kwestia weryfikacji rolniczego korzystania z nieruchomości jest zadaniem starosty jako organu ochrony określonego w OchrGrU i podlega w tym zakresie badaniu po zakończeniu inwestycji. Sprawdzenie czy obiekty wzniesione na gruntach rolnych bez wyłączenia służą faktycznie produkcji rolnej nie należy do zadań organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego. Stwierdzenie rozpoczęcia innego niż rolnicze korzystania z gruntu obliuguje starostę, działającego jako organ ochrony gruntów rolnych, do wszczęcia postępowania w trybie art. 28 OchrGrU.

Zgodnie z treścią art. 29 ust. 1 pkt 1 PrBud pozwolenia na budowę nie wymaga budowa obiektów gospodarczych związanych z produkcją rolną i uzupełniających zabudowę zagrodową w ramach istniejącej działki siedliskowej: parterowych budynków gospodarczych o powierzchni zabudowy do 35 m², przy rozpiętości konstrukcji nie większej niż 4,80 m, płyt do składowania obornika, szczelnych zbiorników na gnojówkę lub gnojowicę o pojemności do 25 m³, naziemnych silosów na materiały sypkie o pojemności do 30 m³ i wysokości nie większej niż 4,50 m, suszarni kontenerowych o powierzchni zabudowy do 21 m².

W przepisach PrBud, pomimo odwołania się do określenia zabudowy zagrodowej, ustawodawca nie zawarł definicji tego pojęcia. Została ona natomiast wprowadzona w akcie wykonawczym wydanym na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 PrBud. Stosownie do treści § 3 pkt 3 WarunkiTechR przez zabudowę zagrodową należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych. W § 3 pkt 8 WarunkiTechR dodatkowo sprecyzowano, iż budynek gospodarczy w zabudowie zagrodowej jest przeznaczony do przechowywania środków produkcji rolnej i sprzętu oraz płodów rolnych.

Zarówno przepisy WarunkiTechR, jak również PrBud nie zawierają definicji rodzinnego gospodarstwa rolnego. Pojęcie to zostało zdefiniowane w art. 5 ust. 1 UstrRoLU. Zgodnie z treścią powołanego przepisu, rodzinnym gospodarstwem rolnym jest gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha. Za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo (art. 6 ust. 1 UstrRoLU).

Mając na względzie powyższe, rozważyć należy, czy na gruncie przepisów PrBud uzasadnione jest ograniczanie pojęcia zabudowy zagrodowej wyłącznie do budynków w rodzinnych gospodarstwach rolnych. Z treści art. 35 PrBud nie wynika bowiem, aby wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego przez organ administracji architektoniczno-budowlanej było uzależnione od spełnienia przez inwestora określonych cech. Rola organu administracji architektoniczno-budowlanej w takim wypadku sprowadza się wyłącznie do weryfikacji elementów enumeratywnie wskazanych w treści art. 35 ust. 1 PrBud, a mianowicie do sprawdzenia:

- 1) zgodności projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, a także wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ŚrodInfU;
- 2) zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi;

- 3) kompletności projektu budowlanego oraz posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, o której mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1b PrBud oraz zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7 PrBud;
- 4) wykonania – w przypadku obowiązku sprawdzenia projektu, o którym mowa w art. 20 ust. 2 PrBud, także sprawdzenia projektu – przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane i legitymującą się aktualnym na dzień opracowania projektu – lub jego sprawdzenia – zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 PrBud;
- 5) spełnienia wymagań określonych w art. 60 ust. 1 pkt 1-3 KZNU – w przypadku inwestycji na nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu Nieruchomości, o którym mowa w tej ustawie, oddanej w użytkowanie wieczyste lub sprzedanej w trybie określonym w art. 53 ust. 1 lub 2 tej ustawy, przeznaczonej na wynajem o czynszu najmu określonym zgodnie z przepisami rozdziału 7 tej ustawy.

Podsumowując, należy stwierdzić, że cechy podmiotowe właściciela terenu nie powinny mieć znaczenia z perspektywy istnienia podstaw do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę albo odmowy wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Tym samym, zawężenie zabudowy zagrodowej wyłącznie do rodzinnego gospodarstwa rolnego prowadzonego osobiście przez rolnika indywidualnego nie znajduje uzasadnienia w przepisach regulujących warunki jakie winny zostać spełnione przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę.

Nie bez znaczenia dla ustalania zakresu kompetencji organu w przypadku oceny projektu zabudowy zagrodowej ma fakt, że jedyna definicja zabudowy zagrodowej znajduje się w WarunkiTechR, a zatem w akcie wykonawczym w stosunku do PrBud. W doktrynie wskazuje się, że jeśli akt prawny, w którym zawarta została definicja legalna, nie daje innej wskazówki, to zakres stosowania definicji wynikać powinien z miejsca aktu normatywnego, w którym definicję legalną zamieszczono, w systemie wszystkich aktów normatywnych, a więc decydująca będzie hierarchia źródeł prawa (zob. *A. Malinowski*, *Polski język prawny. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2006, s.159 i n.). Zgodnie zaś z treścią § 149 TechPrawoR – „w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej”. Dlatego definicja zabudowy zagrodowej zamieszczona w rozporządzeniu wykonawczym nie powinna mieć zastosowania poza przepisami tego rozporządzenia. Tak jest właśnie w przypadku WarunkiTechR, które zostało wydane na podstawie przepisu art. 7 ust. 2 pkt 1 PrBud, który nie zawiera upoważnienia do formułowania w rozporządzeniu definicji ustalających znaczenia pojęć ustawowych. (zob. *K. Świdorski*, *Pojęcie zabudowy na tle przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym*, *Przegląd Prawa Rolnego* 2013, Nr 1).

Podsumowując, skoro ustawa PrBud w momencie ubiegania się przez inwestora w procedurze w przedmiocie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, nie nakłada na inwestora obowiązku legitymowania się przymiotem rolnika i brak jest w tym zakresie innych ograniczeń podmiotowych, brak też jest podstaw do uznania, aby okoliczność braku po-

siadania przymiotu rolnika, niezależnie od sposobu definiowania tego określenia, miała skutkować odmową zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę.

Podstawa prawna:

- art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1 KsztUstrRolU,
- art. 53 ust. 1 i 2, art. 60 ust. 1 pkt 1–3 KZNU,
- art. 28 OchrGrU,
- art. 7 ust. 2 pkt 1, art. 12 ust. 7, art. 20 ust. 1 pkt 1b, art. 20 ust. 2, art. 29 ust. 1 pkt 1, art. 35, art. 40 PrBud,
- art. 71 ust. 1 ŚrodInfU,
- § 149 TechPrawoDR.

1.8. Domek pokazowy

Pytanie: *Czy dla budowy tzw. domku pokazowego, budynku mającego stanowić ekspozycję w celach marketingowych, niezbędne jest uzyskanie pozwolenia na budowę?*

Odpowiedź: Zgodnie z treścią art. 29 ust. 1 pkt 25 oraz art. 30 ust. 1 PrBud pozwolenia na budowę i zgłoszenia nie wymaga budowa tymczasowych obiektów budowlanych stanowiących wyłącznie ekspozyty wystawowe, niepełniących jakichkolwiek funkcji użytkowych, usytuowanych na terenach przeznaczonych na ten cel.

Z punktu widzenia przywołanych przepisów, istotną przesłanką jest położenie obiektu na terenie przeznaczonym na cel wystawowy. Powyższe oznacza, że inwestycja powinna być zlokalizowana na terenie, dla którego funkcję taką przewiduje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W przypadku braku planu, inwestor musi legitymować się decyzją o warunkach zabudowy na tego typu inwestycje, aby przedmiotowy teren był terenem, o jakim mowa w przepisie art. 29 ust. 1 pkt 25 PrBud.

Podstawa prawna:

- art. 29 ust. 1 pkt 25, art. 30 ust. 1 PrBud.

1.9. Zastępcze oświadczenie woli jako źródło prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane

Pytanie: *Czy wyrok sądu powszechnego nakazujący przywrócenie nieruchomości do stanu pierwotnego w zakresie rozbiórki obiektu budowlanego może zastąpić zgodę właściciela na rozbiórkę?*

Odpowiedź: Zgodnie z przepisem art. 33 ust. 4 pkt 1 PrBud do wniosku o pozwolenie na rozbiórkę należy dołączyć zgodę właściciela obiektu. Zgodnie z orzecnictwem sądów powszechnych, prawomocne orzeczenie sądu o obowiązku złożenia oświadczenia woli zastępuje to oświadczenie, co wynika wprost z treści art. 64 KC. W wyr. SN z 30.10.1996 r. (IPRN 97/96, Legalis) podkreślono, że regulacja ta dotyczy wyłącznie materialno-prawnych oświadczeń woli.

Jeżeli zatem chodzi o sytuację, w której dla załatwienia sprawy administracyjnej, mającej za przedmiot rozbiórkę obiektu budowlanego, potrzebne jest prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i istnienie tego prawa (możliwość jego wykonywania) zależy od zgody (oświadczenia woli), to orzeczenie sądu cywilnego może brak takiego oświadczenia zastąpić. Przykładowo, jeśli aktualny dzierżawca uzyska wyrok sądu zastępujący zgodę wydierżawiającego na rozbiórkę obiektu, to wyrok ten wystarczy do wydania decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę.

Inaczej będzie, jeśli będzie to wyrok sądu powszechnego nakazujący pozwanemu przywrócenie nieruchomości do stanu pierwotnego, np. poprzez dokonanie rozbiórki obiektu budowlanego zlokalizowanego na cudzym gruncie. Orzeczenie sądu powszechnego, mające za przedmiot nakaz działania, dla którego wymagane jest uprzednie uzyskanie decyzji administracyjnej, nie zastępuje ani tej decyzji, ani oświadczeń stron takiego ewentualnego postępowania (prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w imieniu właściciela). W takim wypadku, jeśli sąd powszechny nakaże dzierżawcy rozbiórkę obiektu wymagającego pozwolenia na rozbiórkę, to aby je otrzymać, będzie on musiał przedłożyć odrębne oświadczenie o zgodzie udzielonej przez wydierżawiającego, bądź też wystąpić na drogę powództwa cywilnoprawnego o uzyskanie wyroku sądu powszechnego zastępującego oświadczenie woli o wyrażeniu zgody (czyli, jak w przykładzie pierwszym, wskazanym powyżej).

Podstawa prawna:

- art. 64 KC,
- art. 33 ust. 4 pkt 1 PrBud.

1.10. Aranżacja wnętrz w centrach handlowych

Pytanie: *Czy dokonywane w centrach handlowych i budynkach biurowych adaptacje powierzchni usługowej pod konkretnych najemców, polegające na zmianie układu ścian działowych gipsowo-kartonowych, zmianie sufitu podwieszanego i dostosowaniu instalacji do nowej aranżacji wnętrz, wymagają pozwolenia na budowę czy zgłoszenia?*

Odpowiedź: Roboty polegające na zmianie układu ścian działowych gipsowo-kartonowych, zmianie sufitu podwieszanego i dostosowaniu instalacji do nowej aranżacji wnętrz są takimi robotami budowlanymi, które nie wymagają ani pozwolenia na budowę (art. 28 PrBud), ani zgłoszenia właściwemu organowi (art. 30 PrBud). Należy jednak podkreślić, że konkretna kwalifikacja określonych robót budowlanych zależy od realnego zakresu prac, jaki objął inwestor swoim zamierzeniem. Przykładowo, prace w obrębie instalacji wentylacyjnej albo gazowej będą już wymagały pozwolenia na budowę.

Zgodnie z art. 28 PrBud roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29-31 PrBud. Zasadą zatem jest, że wszystkie roboty budowlane winny być wykonywane po uzyskaniu pozwolenia na budowę, za wyjątkiem robót, które zostały z tego obowiązku przez ustawodawcę wyraźnie zwolnione.

W przepisie art. 29 PrBud wymieniono zamknięty katalog robót budowlanych oraz obiektów jakie mogą być realizowane bez pozwolenia na budowę. W treści przepisu art. 30

ust. 1 PrBud wyliczono, które spośród wymienionych w art. 29 PrBud robót budowlanych i obiektów mogą być realizowane na podstawie zgłoszenia dokonanego właściwemu organowi. Pozostałe elementy z listy z art. 29 PrBud nie wymagają nawet zgłoszenia.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 27 PrBud pozwolenia na budowę nie wymaga budowa instalacji elektroenergetycznych, wodociagowych, kanalizacyjnych, cieplnych, klimatyzacyjnych i telekomunikacyjnych wewnątrz użytkowanego budynku.

Z przepisu art. 3 pkt 7 PrBud wynika, że przez roboty budowlane rozumie się budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego.

Zgodnie z treścią przepisu art. 3 pkt 7a PrBud przez przebudowę należy rozumieć wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji.

Ponadto przepis art. 3 pkt 8 PrBud stanowi definicję remontu, przez który należy rozumieć wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym.

Kwestia wykonywania w lokalach handlowych czy biurowych adaptacji pomieszczeń dla potrzeb każdorazowych najemców jest przedmiotem orzecznictwa sądowo-administracyjnego. I tak, WSA w Gdańsku w wyr. z 7.5.2014 r. (II SA/Gd 122/14, Legalis) prowadził rozważania dotyczące granic pomiędzy nieuregulowaną w przepisach prawa budowlanego adaptacją, a przebudową w rozumieniu przepisów ustawy. We wskazanym orzeczeniu sąd stwierdził, że mając na uwadze definicję legalną pojęcia przebudowy stwierdzić należy, że w odróżnieniu od robót w ścianach nośnych, które ingerują w konstrukcję obiektu, postawienie wewnątrz budynku lekkiej ścianki działowej, wykucie w niej otworów, przesunięcie jej, bądź usunięcie, nie może być zakwalifikowane jako przebudowa obiektu budowlanego lub jego części w rozumieniu art. 3 pkt 7a PrBud. Zmieniając jedynie wewnętrzny wygląd pomieszczeń, w żadnej mierze nie zmienia ono bowiem rzeczywistych parametrów użytkowych lub technicznych całości budynku, nie wpływa na jego kubaturę, powierzchnię zabudowy, wysokość, długość, szerokość, czy liczbę kondygnacji. Z tych względów WSA nie podzielił poglądu, że wykonanie ścianek działowych wymaga pozwolenia na budowę. Wskazano, iż „jeśli ścianka działowa nie jest elementem konstrukcyjnym budynku, nie wpływa na jego przeznaczenie ani na stan techniczny oraz nie decyduje o przestrzennym wydzieleniu samodzielnych lokali stanowiących przedmiot odrębnej własności, to czynności polegające na rozbiórce takiej ścianki lub jej wzniesieniu są takimi robotami budowlanymi, które nie wymagają ani pozwolenia na budowę (art. 28 PrBud), ani zgłoszenia właściwemu organowi (art. 30 PrBud)”.

Podstawa prawna:

- art. 3 pkt 7, art. 28, art. 29, art. 30, art. 31 PrBud.