

Przebudowa i rozbudowa zgodnie z prawem

Data wprowadzenia: 27.09.2017 r.

Pojęcia przebudowy oraz rozbudowy znajdują się w treści ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 290, dalej: Prawo budowlane). Jednakże przepisy Prawa budowlanego nie wyjaśniają całościowo przebiegu procesu przebudowy lub rozbudowy budynku oraz nie określają także wielu innych spraw związanych z nimi. Aby dokonać właściwej analizy wyżej wskazanych procesów, należy odwołać się do poglądów przedstawicieli doktryny prawniczej oraz do orzecznictwa sądów administracyjnych, które pozwalają dookreślić kwestie niesprecyzowane przez ustawodawcę.

Zgodnie z art. 3 pkt 7a Prawa budowlanego, jako przebudowę należy rozumieć wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, takich jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji. W przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego.

Z kolei rozbudowa została wskazana w treści art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego, który określa pojęcie budowy. Zgodnie ze wspomnianym przepisem, jako budowę należy rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego.

Definicje

Z uwagi na brak sprecyzowania w Prawie budowlanym pojęcia rozbudowy, należy sięgnąć do poglądów orzecznictwa w tej sprawie. W jednym z wyroków Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) w Poznaniu¹ wskazał, iż w orzecznictwie jak i doktrynie panuje przekonanie, że zawarta w art. 3 pkt 7a Prawa budowlanego definicja legalna „przebudowy”, stanowi podstawę do rekonstrukcji znaczenia pojęcia „rozbudowy”. W związku z powyższym, przyjmuje się powszechnie, że przez rozbudowę należy rozumieć zmianę charakterystycznych parametrów istniejącego obiektu budowlanego, takich jak:

- kubatura
- powierzchnia zabudowy
- wysokość
- długość
- szerokość.

W dalszej części orzeczenia WSA stwierdził jednakże, że dalsza precyzacja tego pojęcia nie jest już tak jednolita.

Ustawowe wyliczenie charakterystycznych parametrów obiektu budowlanego (zawarte w art. 3 pkt 7a Prawa budowlanego) – których zmianę kwalifikuje się jako rozbudowę obiektu – uzupełnia się o dodatkowy parametr w postaci „granicy obiektu”²). Podsumowując swoje wywody, WSA w Poznaniu stwierdza, że wyliczenie dotyczące znaczenia pojęcia rozbudowy ma charakter niewyczerpalny.



Fot.

fotolia.com

W piśmiennictwie podnosi się, iż określona w przepisach Prawa budowlanego definicja „przebudowy” składa się z dwóch odrębnych od siebie części składowych. W pierwszej z nich ustawodawca określił w sposób właściwy, czym jest przebudowa obiektu budowlanego akcentując, że polega ona na zmianie jego parametrów użytkowych lub technicznych, z wyjątkiem parametrów charakterystycznych dla kształtu całego obiektu budowlanego, takich jak jego kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość lub liczba kondygnacji. Ustawodawca nie doprecyzował jednak, jak należy rozumieć sformułowanie dotyczące zmiany parametrów użytkowych lub technicznych³⁾. Podobnie jak to miało miejsce w wypadku próby zdefiniowania pojęcia rozbudowy, odpowiedź można znaleźć w orzecznictwie. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z dnia 4 marca 2010 r.⁴⁾ przyjęto, iż parametrem użytkowym i technicznym będą wszelkie wielkości wyrażane w jednostkach miary czy też wagi elementów użytkowych, takich jak dach, okna, schody oraz technicznych, w tym ciężar konstrukcji czy odporność przeciwpożarowa, które występują w przypadku danego obiektu budowlanego.

Podsumowując, należy wskazać, iż w wypadku rozbudowy dochodzi do powiększenia użytkowej powierzchni obiektu, przez co powstaje nowa substancja budowlana. Natomiast w odniesieniu do przebudowy nie dochodzi do zwiększenia fizycznej wielkości budynku, lecz jedynie zmiany jego parametrów „wewnętrznych”.

Zauważmy, że zgodnie z art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego, pod pojęciem robót budowlanych należy rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiorce obiektu budowlanego. Wiemy już, że rozbudowa jest rodzajem budowy, stosownie do art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego. Przebudowa zaś stanowi inny niż budowa typ robót budowlanych.

Bez pozwolenia na budowę

W myśl art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego do wykonywania robót budowlanych wymaga się decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29-31 Prawa budowlanego. Wynika z tego, że co do zasady tego typu decyzji administracyjnej wymaga zarówno rozbudowa, jak i przebudowa.

Wyjątki w tym zakresie przewiduje jednak art. 29 ust. 2 Prawa budowlanego, który ma istotne znaczenie w kontekście przebudowy. Zgodnie z przywołanym przepisem, nie wymaga pozwolenia:

- przebudowa obiektów, o których mowa w ust. 1 art. 29 Prawa budowlanego
- przebudowa budynków, innych niż budynki, o których mowa w ust. 1 art. 29 Prawa budowlanego, z wyłączeniem ich przegród zewnętrznych oraz elementów konstrukcyjnych, a także z wyłączeniem budynków, których projekty budowlane wymagają uzgodnienia pod względem ochrony przeciwpożarowej

(przepis zaczął obowiązywać od dn. 1 stycznia 2017 r.)

- przebudowa przegród zewnętrznych oraz elementów konstrukcyjnych budynków mieszkalnych jednorodzinnych, o ile nie prowadzi ona do zwiększenia dotychczasowego obszaru oddziaływania tych budynków
- remont lub przebudowa urządzeń budowlanych
- przebudowa urządzeń melioracji wodnych szczegółowych
- przebudowa sieci gazowych oraz elektroenergetycznych innych niż wymienione w art. 29 ust. 1 pkt 19a lit. a Prawa budowlanego
- przebudowa dróg, torów i urządzeń kolejowych.

Powyższe wyjątki nie dotyczą robót budowlanych wykonywanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków oraz na obszarze wpisanym do rejestru zabytków. Roboty takie, zgodnie z art. 29 ust. 4 Prawa budowlanego, wymagają odpowiednio pozwolenia na budowę albo dokonania zgłoszenia właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej. Ponadto do wniosku o pozwolenie na budowę oraz do zgłoszenia należy dołączyć pozwolenie właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków wydane na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2014 r., poz. 1446)).

Procedura

Uzyskanie pozwolenia na budowę wymaga, zgodnie z art. 32 ust. 1 Prawa budowlanego, spełnienia pewnych wymogów formalnych. Zgodnie z przywołanym przepisem, uzyskanie pozwolenia wymaga uprzedniego:

- przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami 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
- uzyskania przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów
- wyrażenia zgody przez ministra właściwego do spraw energii - w przypadku budowy gazociągu przesyłowego, gazociągu o zasięgu krajowym lub jeżeli budowa ta wynika z umów międzynarodowych.

Wskazane wyżej uzgodnienia, wyrażenie zgody lub opinii o których mowa, powinny nastąpić w terminie 14 dni od dnia przedstawienia proponowanych rozwiązań. Niezajęcie przez organ stanowiska w tym terminie uznaje się jako brak zastrzeżeń do przedstawionych rozwiązań (art. 32 ust. 2 Prawa budowlanego).

Pozwolenie na budowę, zgodnie z art. 32 ust. 4 Prawa budowlanego, może być wydane tylko osobie, która:

- złożyła wniosek w tej sprawie w okresie ważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
- złożyła wniosek w tej sprawie w okresie ważności pozwoleń, o których mowa w art. 23 ust. 1 i art. 26 ust. 1 oraz decyzji, o której mowa w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2013 r., poz. 934 i 1014 oraz z 2015 r., poz. 1642), jeżeli są one wymagane
- złożyła oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

O tym, czy w danej sytuacji wymaga się uzyskania decyzji o warunkach zabudowy decydują właściwe przepisy dotyczące planowania oraz zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli dla danego terenu pozostaje w obrocie prawnym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, decyzja taka nie jest wymagana, organ budowlany zaś orzeka na podstawie norm tego planu, jako przepisów gminnych.

Ważnym obowiązkiem inwestora składającego wniosek o pozwolenie na budowę jest dołączenie do tego wniosku oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Oświadczenie to jest składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Jako 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 (art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego).

Ocena techniczna i ekspertyza

W trakcie dokonywania procesów przebudowy oraz rozbudowy, organom administracji architektoniczno-budowlanej oraz organom nadzoru budowlanego przysługują określone uprawnienia kontrolne. W myśl art. 81c ust. 1 Prawa budowlanego, organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego przy wykonywaniu zadań określonych przepisami Prawa budowlanego mogą żądać od uczestników procesu budowlanego, właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego, informacji lub udostępnienia określonych w tym przepisie dokumentów. Natomiast zgodnie z ust. 2 przywołanego artykułu, organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, w razie powstania uzasadnionych wątpliwości co do jakości wyrobów budowlanych lub robót budowlanych, a także stanu technicznego obiektu budowlanego, mogą nałożyć, w drodze postanowienia, na osoby o których mowa w ust. 1, obowiązek dostarczenia w określonym terminie odpowiednich ocen technicznych lub ekspertyz. W związku z powyższym, kwestią wymagającą osobnego omówienia jest rozróżnienie pojęcia oceny technicznej oraz ekspertyzy technicznej.

Wśród przepisów Prawa budowlanego brak sprecyzowania przez ustawodawcę co należy rozumieć jako ocenę techniczną oraz ekspertyzę. W piśmiennictwie wskazuje się, iż jako ocenę techniczną należy rozumieć opracowanie określające rzeczywisty stan techniczny obiektu, sporządzone przez uprawnioną osobę na podstawie oględzin i dostępnej dokumentacji. Z kolei ekspertyza to gruntowniejsze opracowanie, w którym wszelkie ustalenia są poparte badaniami (np. materiałów budowlanych), pomiarami i obliczeniami (np. dotyczącymi wytrzymałości fundamentów, stropów lub innych elementów konstrukcyjnych budynku).

Z uwagi na wskazane w tym przepisie nieostre pojęcia „uzasadnione wątpliwości” oraz „odpowiednie ekspertyzy”, ww. uprawnienia kontrolne organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego doczekały się dość szerokiego komentarza wśród przedstawicieli doktryny prawniczej oraz w orzecznictwie. W wyroku z dnia 12 maja 2011 r. NSA⁵ sformułował pogląd, iż z uwagi na użycie w art. 81c ust. 2 Prawa budowlanego niedookreślonych pojęć „uzasadnione wątpliwości” oraz „odpowiednie ekspertyzy”, zarówno określenie zakresu żądanej przez organ oceny technicznej lub ekspertyzy, jak również uzasadnienie podjętych działań w trybie ww. przepisu musi oparte być na szczegółowej analizie stanu faktycznego konkretnej sprawy i wymaga wyczerpującego uzasadnienia. NSA podkreślił, iż skorzystanie z rozwiązania zawartego w art. 81c ust. 2 Prawa budowlanego musi być powodowane uzasadnionymi wątpliwościami, a ponadto organ powinien precyzyjnie wskazać, jaką ekspertyzę i w jakim zakresie strona ma przedłożyć. Przedmiotowy przepis należy więc wyklądać w sposób zawężający.

Skorzystanie z pomocy właściwego rzeczoznawcy, kompetentnego do sporządzenia przedmiotowej opinii lub ekspertyzy, musi odnosić się jedynie do takich sytuacji, gdy wiedza pracowników organu nie jest wystarczająca. Nadzór budowlany jest fachowym pionem administracji publicznej, zatem co do zasady ewentualne wątpliwości powinien rozstrzygać we własnym zakresie, w ramach swoich kompetencji. Przepis art. 81c ust. 2, który faktycznie przerzuca na stronę koszty ustalenia stanu technicznego budynku, powinien być wykorzystywany tylko w sytuacjach wyjątkowych, kiedy organy nadzoru budowlanego nie są w stanie za pomocą posiadanej wiedzy i środków którymi dysponują, rozstrzygnąć powstałych wątpliwości. Omawiany przepis nie może być nadużywany⁶.

Co jednak istotne, nie warto czekać na opinię lub ekspertyzę sporządzoną w związku z wykonywaniem swoich zadań przez nadzór budowlany. Aczkolwiek nie jest to regulowane ściśle przez prawo, do sporządzenia tego typu analiz wydaje się niejednokrotnie istotnym aspektem prac przygotowawczych dla przebudowy i remontu budynków, szczególnie zabytkowych.



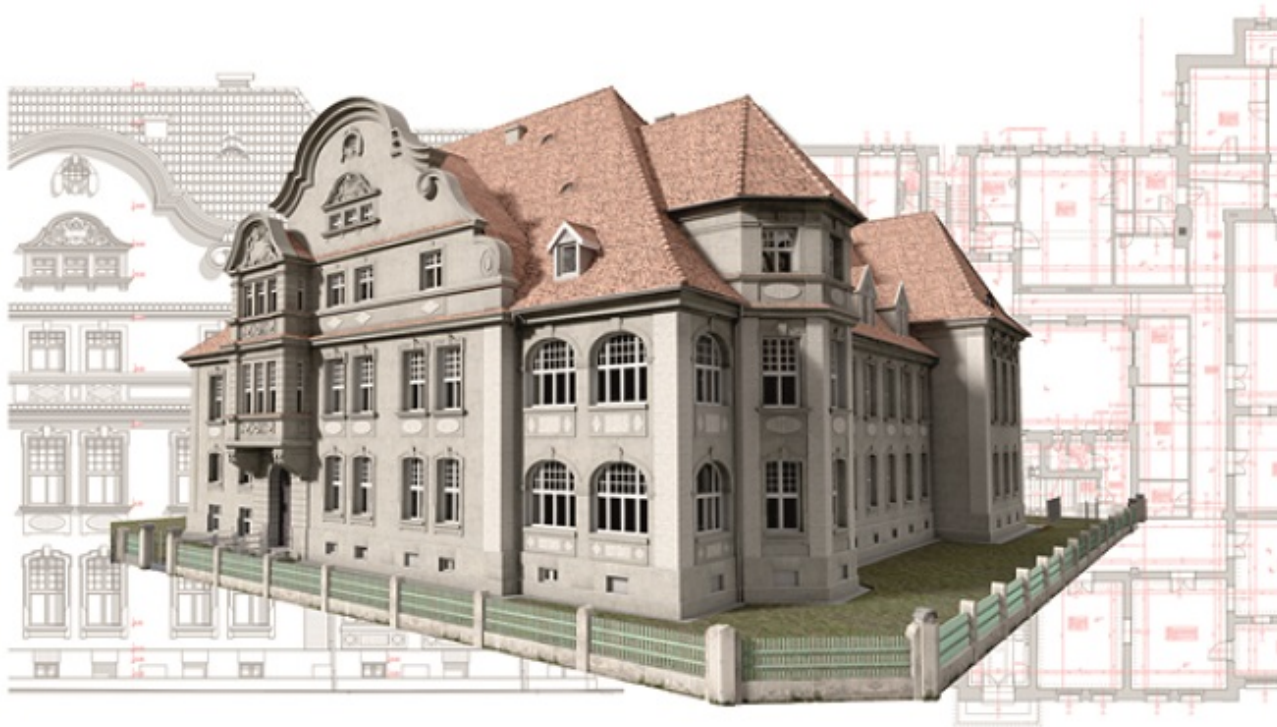
Rys. 1.

Przykład inwentaryzacji z wykorzystaniem technologii chmury punktów - Sąd Rejonowy w Katowicach (rys.: www.bimpoint.pl)

Inwentaryzacja budowlana

W przypadku przebudowy budynku kluczowe jest często przygotowanie dokładnej dokumentacji stanu istniejącego budynku. Ważne jest to zwłaszcza w sytuacjach, gdy inwestor dysponuje niezbyt dokładną dokumentacją, albo wręcz - w przypadku budynków zabytkowych - jest jej brak i nie ma podstawy do przygotowania i realizacji przebudowy. Niestety aspekt ten nie znajduje właściwego odzwierciedlenia w prawie.

Dziś najczęściej inwentaryzacje tworzone są w postaci dwuwymiarowych odwzorowań opartych o liniowe pomiary dokonywane za pomocą tak zwanych dalmierzy laserowych. Zdarza się, że są one uzupełniane o osnowę geodezyjną. Tymczasem zdecydowanie lepsze efekty daje wykorzystanie do inwentaryzacji technologii BIM, poprzez skanowanie obiektu budowlanego z wykorzystaniem technologii 3D (z chmurą punktów jako efektem) i z wykonaniem z tak uzyskanego materiału referencyjnego modelu 3D (a następnie, z uwagi na wciąż dominujący tradycyjny sposób realizacji inwestycji budowlanej, wygenerowanie z modelu dokumentacji 2D).



Rys. 2. Przykład inwentaryzacji z wykorzystaniem technologii chmury punktów – Model BIM – Sąd Rejonowy w Katowicach (rys.: www.bimpoint.pl)

Podsumowanie

Mając na uwadze powyższe rozważania, trzeba stwierdzić, że z punktu widzenia osób uprawnionych, przeprowadzenie procesów przebudowy i rozbudowy wymaga dochowania szeregu procedur. Biorąc pod uwagę stopień skomplikowania przepisów Prawa budowlanego, przed rozpoczęciem przedmiotowych robót warto się skonsultować z podmiotem profesjonalnym, aby nie narażać się na potencjalną odpowiedzialność prawną.

radca prawny Kamil Stolarski
doktorant na Wydziale Prawa i Administracji
Uniwersytetu Jagiellońskiego

¹⁾ Wyrok WSA w Poznaniu, dn. 25 września 2013 r., sygn. akt: IV SA/Po 640/13.

²⁾ M.in. wyrok WSA w Białymstoku, dn. 21 listopada 2006 r., sygn. akt: II SA/Bk 428/06.

³⁾ Piątek W., *Komentarz do art. 3 ustawy - Prawo budowlane*, [w:] Gliniecki A. (red.), Despot-Mładanowicz A., Kostka Z., Ostrowska A., Piątek W., *Prawo budowlane. Komentarz*, WK, 2016.

⁴⁾ Wyrok NSA, dn. 4 marca 2010 r., sygn. akt: II OSK 439/09.

⁵⁾ Wyrok NSA, dn. 12 maja 2011 r., sygn. akt: II OSK 865/10.

⁶⁾ Wyrok NSA, dn. 22 maja 2013 r., sygn. akt: II OSK 192/12.