

Lukasz Smaga

ROZWAŻANIA NA TLE ZMIAN W USTAWIE PRAWO BUDOWLANE (OBOWIĄZUJĄCYCH OD DNIA 26 WRZEŚNIA 2005 r.)

Wprowadzenie

W dniu 26 września 2005 r. weszła w życie ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2005, nr 163, poz. 1364). Nowelizacja objęła swoim zasięgiem trzy podstawowe grupy zmian:

- 1) wprowadzające znaczne ułatwienia dla inwestorów, a dotyczące zniesienia obowiązku uzyskania przez inwestora decyzji o pozwoleniu na budowę albo dokonania zgłoszenia budowy przyłączy: elektroenergetycznych, wodociagowych, kanalizacyjnych, gazowych, ciepłych i telekomunikacyjnych oraz faktycznego zniesienia instytucji zespołów uzgadniania dokumentacji projektowej,
- 2) doprecyzowujące przepisy ustawy o drogach publicznych, w zakresie m.in. wykonywania zjazdów z dróg oraz innych obiektów sytuowanych w pasie drogowym,
- 3) redakcyjne, mające na celu poprawienie czytelności niektórych przepisów¹.

Poniżej zostaną omówione wybrane zmiany dotyczące ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jednolity: Dz.U. z 2003, nr 207, poz. 2016 z późn. zm., dalej: PrBud).

Budowa przyłączy

Jedną z zasadniczych zmian wprowadzonych wrześniową nowelizacją ustawy Prawo budowlane jest modyfikacja w zakresie obowiązku uzyskania przez inwestora decyzji o pozwoleniu na budowę albo dokonania zgłoszenia budowy przyłączy: elek-

¹ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw, <http://www.sejm.gov.pl>.

troenergetycznych, wodociagowych, kanalizacyjnych, gazowych, cieplnych i telekomunikacyjnych.

W swoim brzmieniu sprzed nowelizacji art. 29, ust. 1, pkt 20 PrBud stanowił, iż nie wymaga pozwolenia budowa wskazanych wyżej przyłączy do budynków. Konieczne było jedynie dokonanie zgłoszenia właściwemu organowi. Z uwagi na to, że wymienione w art. 29 PrBud roboty budowlane mają charakter wyjątkowy, nie mogły być one interpretowane w sposób rozszerzający. Jeżeli zatem przepis wprost nie zwalniał inwestora z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę w odniesieniu do określonych robót budowlanych, nie było możliwe rozszerzenie zakresu stosowania tego przepisu na inne rodzaje robót. Nie miało przy tym znaczenia nawet to, że inne roboty charakteryzują się niższym stopniem ingerencji lub dalej idącą prostotą w porównaniu z robotami, których wykonywanie nie pociąga za sobą konieczności uzyskania przez inwestora pozwolenia na budowę.

W poprzednim stanie prawnym wymagane było zatem dokonanie zgłoszenia właściwemu organowi wyłącznie budowy przyłączy do budynków. Jeżeli natomiast inwestor chciał wykonać przyłącza niezwiązane z budynkiem, lecz z budowlą, albo prowadzące do niezabudowanej działki zmuszony był ubiegać się o pozwolenie na budowę.

Opisana wyżej regulacja, nie znajdująca żadnego uzasadnienia zarówno praktycznego, jak i teoretycznego, została zmieniona przy okazji wrześniowej nowelizacji. Aktualnie nie jest więc wymagane pozwolenie na budowę w przypadku przyłączy elektroenergetycznych, wodociagowych, kanalizacyjnych, gazowych, cieplnych i telekomunikacyjnych niezależnie od tego, czy są związane z jakimś obiektem budowlanym, czy prowadzą do niezabudowanej działki.

Ułatwienia dla inwestorów dotyczące budowy przyłączy nie kończą się na zniesieniu obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. Zgodnie z art. 30, ust. 1, pkt 1a PrBud zgłoszenia właściwemu organowi wymaga budowa wskazanych wyżej przyłączy z zastrzeżeniem art. 29a PrBud. Z kolei stosownie do wprowadzonego w związku z wrześniową nowelizacją art. 29a, ust. 1 i 2 PrBud budowa przyłączy wymaga sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz powinna być zgodna z przepisami prawa energetycznego albo przepisami o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Przepisów tych nie stosuje się natomiast, jeżeli inwestor dokonał zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 PrBud (art. 29 a, ust. 3 PrBud). Z zestawienia powyższych przepisów wynika, że budowa przyłączy może się odbywać w dwojaki sposób:

- 1) na podstawie zgłoszenia, przy zastosowaniu art. 30 PrBud,
- 2) bez obowiązku dokonania zgłoszenia, przy zastosowaniu art. 29a PrBud.

Z treści art. 29a, ust. 3 PrBud jasno wynika, że wybór w zakresie dokonania zgłoszenia należy wyłącznie do inwestora.

Ratio legis przepisu nakładającego na inwestora – który nie zamierza dokonać zgłoszenia właściwemu organowi – obowiązek realizacji inwestycji zgodnie z określonymi przepisami ma na celu zapobiegnięcie wrażeniu, iż budowa przyłą-

czy – bez konieczności zgłoszenia właściwemu organowi – może być przeprowadzana w sposób dowolny. Dlatego ustawodawca podkreślił, że pomimo odformalizowania takiej budowy podlega ona przepisom prawa energetycznego albo przepisom o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Pomijając kwestię sporządzenia planu sytuacyjnego, obowiązek stosowania wskazanych regulacji prawnych i tak istniałby, gdyby nawet nie było art. 29a PrBud. Regulacje te bowiem mają charakter powszechnie obowiązujący.

Ustawodawca, wprowadzając możliwość budowy przyłączy bez obowiązku zgłoszenia właściwemu organowi, nie przewidział jednocześnie, jak powinna wyglądać ewentualna procedura legalizacyjna w przypadku budowy przyłączy z naruszeniem art. 29a PrBud, a w szczególności bez sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Jeśli naruszone zostaną podczas takiej budowy przepisy prawa energetycznego albo przepisy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, znajdzie zastosowanie art. 50, ust. 1, pkt 4 PrBud, dotyczący robót budowlanych wykonywanych w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach. Wykorzystanie tej podstawy prawnej w razie budowy przyłączy bez sporządzonego planu sytuacyjnego jest co najmniej dyskusyjne, gdyż odnosi się do samych robót (faktycznie wykonywanych), a nie towarzyszących im obowiązków formalnych. Należy jednocześnie zaznaczyć, iż żaden inny przepis ustawy Prawo budowlane nie umożliwia wszczęcia procedury legalizacyjnej w takiej sytuacji.

Budowa wolno stojących budynków gospodarczych, wiat, altan i oranżerii

Kolejne ułatwienie dla inwestorów jest związane ze zmianą art. 29, ust. 1, pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Do czasu wejścia w życie wrześniowej nowelizacji pozwolenia nie wymagała budowa wolno stojących budynków gospodarczych, wiat i altan o powierzchni zabudowy do 10 m², przy czym łączna liczba tych obiektów nie mogła przekraczać jednego na każde 500 m² powierzchni działki, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że działka nie mogła być mniejsza niż 500 m². Zgodnie ze znowelizowanym przepisem pozwolenia na budowę nie wymaga budowa wolno stojących parterowych budynków gospodarczych, wiat i altan oraz przydomowych oranżerii (ogrodów zimowych) o powierzchni zabudowy do 25 m², przy czym łączna liczba tych obiektów na działce nie może przekraczać dwóch na każde 500 m² powierzchni działki.

Zmiana omawianego przepisu wprowadziła jedno ograniczenie. O ile bowiem w poprzednim stanie prawnym zwolnienie dotyczyło budynków gospodarczych bez względu na liczbę kondygnacji, to aktualnie odnosi się ono jedynie do budynków gospodarczych parterowych. Pozostałe zmiany zwiększają krąg inwestycji zwolnionych z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę. Do budynków gospodarczych, wiat i altan dodano przydomowe oranżerie, a powierzchnia zabu-

dowy tych obiektów została powiększona z 10 do 25 m². Jednocześnie dopuszczono budowę na podstawie zgłoszenia dwóch obiektów w miejsce jednego.

Z uwagi na to, że art. 29, ust. 1, pkt 2 PrBud ma charakter wyjątkowy, odnosi się wyłącznie do wymienionych w nim obiektów. W szczególności należy zauważyć, że zaliczenie np. altany do tego katalogu nie daje podstaw, by objąć tym pojęciem domek letniskowy. W przepisach prawa budowlanego nie została zawarta definicja legalna „altany” oraz „domku letniskowego”. Brak wiążącej definicji powoduje, że znaczeń tych pojęć należy szukać w języku ogólnym. Co istotne, w języku ogólnym powszechnie dokonuje się rozróżnienia tych pojęć. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w ofertach funkcjonujących na rynku firm zajmujących się budową oraz sprzedażą przenośnych budowli o lekkiej konstrukcji. Inne jest przeznaczenie praktyczne altan i domków letniskowych. O ile te pierwsze służą odbywaniu spotkań oraz odpoczynkowi, to te drugie wykorzystywane są często do zamieszkania w okresie letnim, w związku z czym posiadają dodatkowe wyposażenie umożliwiające czasowe zakwaterowanie. Przez altanę należy rozumieć lekką, najczęściej ażurową budowlę lekkiej konstrukcji, stawianą w ogrodzie. Altana może mieć charakter ozdobny, służy ochronie przed deszczem i słońcem, może być miejscem spotkań i odpoczynku. Domki o przeznaczeniu rekreacyjnym, zarówno domki letniskowe na sezon letni, jak i domy letniskowe całoroczne, często nie różnią się od domów mieszkalnych. Domki drewniane tego typu wykonywane są zazwyczaj z bali o małych przekrojach, lecz technologia wykonania zasadniczo jest taka sama jak ta stosowana w większych obiektach (domek może być posadowiony na płycie betonowej, fundamencie, bloczkach betonowych oraz powinien posiadać okna, drzwi, dach). Przywołany przykład wskazuje na konieczność precyzyjnego i wąskiego definiowania pojęć użytych przez ustawodawcę w przepisach stanowiących regulację wyjątkową w stosunku do obowiązujących zasad.

Wracając do zmian wynikających z wrześniowej nowelizacji ustawy Prawo budowlane, należy zauważyć, że art. 29, ust. 1, pkt 2 PrBud nie wprowadza ograniczeń w zakresie liczby obiektów, które mogą być wybudowane na danym terenie. Liczba obiektów uzależniona jest od wielkości działki oraz jej zagospodarowania, z uwzględnieniem przepisów dotyczących warunków technicznych. Ograniczenia ilościowe obiektów, wynikające z omawianego przepisu, zależne są wyłącznie od tego, czy inwestycja będzie wymagała pozwolenia na budowę, czy jedynie zgłoszenia właściwemu organowi.

W wyniku wrześniowej nowelizacji z omawianego przepisu wykreślony został fragment o następującej treści: „[...] a powierzchnia działki nie może być mniejsza niż 500 m²”. Taki zabieg przeprowadzony przez ustawodawcę wywołał w praktyce wątpliwości dotyczące właściwej wykładni art. 29, ust. 1, pkt 2 PrBud. Według pierwszego stanowiska art. 29, ust. 1, pkt 2 PrBud nie ma zastosowania w przypadku działek mniejszych niż 500 m², a zatem budowa parterowych budynków gospodarczych, altan, wiat i oranżerii na takich działkach wymaga uzyskania pozwolenia na budowę. Usunięcie w drodze nowelizacji wymogu, aby powierzchnia działki była nie mniejsza niż 500 m², nie zmienia znaczenia przepisu. Sformułowanie „na każde 500 m²” oznacza bowiem, iż działka musi mieć minimum 500 m² powierzchni, aby

zlokalizować na niej dwa obiekty na podstawie zgłoszenia. Wykreślenie zatem fragmentu art. 29, ust. 1, pkt 2 PrBud jest zmianą jedynie redakcyjną, mającą na celu poprawienie jego czytelności.

Przeciwnie stanowisko opiera się na założeniu, że działanie ustawodawcy jest celowe i wprowadzona zmiana nie ma charakteru jedynie redakcyjnego. Zmiana redakcyjna w tym przypadku byłaby możliwa wówczas, gdyby z przepisu w kształcie okrojonym wprost wynikało, że powierzchnia działki nie może być mniejsza niż 500 m². Owa jednoznaczność nie powstała po nowelizacji, a pomimo to ustawodawca zdecydował się na rezygnację z ograniczenia wprowadzającego wymóg posiadania przez działkę określonej powierzchni.

Należy się przychylić do drugiego z przedstawionych wyżej stanowisk. Przede wszystkim dlatego, że nowelizacja spowodowała skreślenie jednoznacznego postanowienia, nie budzącego żadnych wątpliwości interpretacyjnych, a z okrojonego przepisu owa oczywistość nie wynika. Ponadto dlatego, że celem nowelizacji – na co wskazują wszystkie zmiany dotyczące art. 29 PrBud – jest liberalizacja procesu inwestycyjnego, przez rozszerzenie katalogu robót budowlanych, których wykonywanie nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę.

Ograniczenia wynikające z art. 29, ust. 1, pkt 2 PrBud sprowadzają się zatem do tego, że na każdej działce o powierzchni nie przekraczającej 500 m² można wybudować maksymalnie dwa obiekty na podstawie zgłoszenia właściwemu organowi. Wraz z przekroczeniem wskazanej powierzchni maksymalna liczba obiektów wzrasta do czterech itd. Należy jednocześnie zaznaczyć, że minimalną granicę w zakresie budowy obiektów jedynie na podstawie zgłoszenia wyznaczają przepisy określające odległości obiektów budowlanych od granic działek sąsiednich. Maksymalna granica jest wyznaczona przez omawiany przepis.

Budowa urządzeń telekomunikacyjnych

Do chwili wejścia w życie wrześniowej nowelizacji pozwolenia na budowę nie wymagała budowa wolno stojących kabin telefonicznych. Nie zwrócono jednocześnie uwagi na fakt, że powszechnie stosowane są również inne urządzenia telekomunikacyjne, takie jak szafy i słupki telekomunikacyjne, których budowa musiała zostać poprzedzona niepotrzebną procedurą zmierzającą do wydania pozwolenia na budowę. Ten błąd został usunięty na mocy ustawy nowelizującej ustawę Prawo budowlane. Aktualnie zatem także budowa szaf oraz słupków telekomunikacyjnych wymaga jedynie zgłoszenia właściwemu organowi (art. 29, ust. 1, pkt 7 PrBud).

Jednocześnie ustawodawca powiększył katalog robót budowlanych, których realizacja nie wymaga pozwolenia na budowę, zaliczając do niego budowę instalacji telekomunikacyjnych w obrębie budynków będących w użytkowaniu (art. 29, ust. 1, pkt 27 PrBud).

Przebudowa sieci

Za prawidłową należy uznać zmianę art. 29, ust. 2, pkt 11 PrBud, dotyczącego przebudowy sieci telekomunikacyjnych, elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych i ciepłych. W poprzednim stanie prawnym pozwolenia na budowę nie wymagała jedynie przebudowa tych sieci prowadzona po dotychczasowych trasach. Oznaczało to, że przebudowa sieci w jakikolwiek sposób odbiegająca od dotychczasowej trasy – nawet nieznaczny – wymagała uzyskania pozwolenia na budowę. Nowelizacja ustawy Prawo budowlane usunęła wymóg zachowania dotychczasowej trasy w przypadku przebudowy wskazanych wyżej sieci. Ustawodawca jednocześnie włączył do katalogu zawartego w art. 29, ust. 2, pkt 11 PrBud sieć gazową, której przebudowa w zakresie instalacji wewnętrznej w obiekcie budowlanym wymagała do tej pory pozwolenia. Jedynie remont wewnętrznych instalacji gazowych w lokalach mieszkalnych oraz przebudowa przyłączy gazowych odbywały się na podstawie zgłoszenia właściwemu organowi. Aktualnie przebudowa sieci gazowych, podobnie jak pozostałych sieci, obejmująca instalacje wewnętrzne oraz przyłącza, dokonywana jest na podstawie zgłoszenia właściwemu organowi. Zmiana ta wiązała się z koniecznością uchylecia art. 29, ust. 2, pkt 2 i 3 PrBud.

Omawiając kwestie związane z wykonywaniem robót budowlanych polegających na przebudowie obiektu budowlanego lub urządzenia budowlanego, nie można pominąć niezwykle istotnej modyfikacji art. 3 PrBud, obejmującej wprowadzenie definicji legalnej pojęcia „przebudowa”. Zgodnie z tą definicją przez przebudowę należy rozumieć wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem parametrów charakterystycznych, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji (art. 3, pkt 7a PrBud). Zdefiniowanie pojęcia „przebudowa” usunęło zasadnicze wątpliwości co do jego interpretacji oraz wyeliminowało dowolność w tym zakresie. Przy okazji wyznaczyło jednoznacznie kierunki wykładni pojęć: „rozbudowa” i „nadbudowa”, które dotyczą zmiany charakterystycznych parametrów użytkowych lub technicznych (takich jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji).

Montaż kolektorów słonecznych

Rozszerzając katalog robót budowlanych, których wykonanie nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę, ustawodawca włączył do niego montaż wolno stojących kolektorów słonecznych (art. 29, ust. 2, pkt 16 PrBud). Zmianę tę należy ocenić pozytywnie, szczególnie że uwzględnia dokonujący się postęp techniczny.

Kolektory słoneczne zamieniają energię słoneczną na energię ciepłą. Użytkowana w ten sposób energia gromadzona jest w zasobnikach, za pośrednictwem których może być wykorzystywana do ogrzewania mieszkań i do podgrzewania ciepłej wody.

Kolektory zazwyczaj są instalowane na dachach, ale montuje się je również na ziemi. Omawiana nowelizacja od obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, a także od obowiązku zgłoszenia właściwemu organowi zwolniła montaż wolno stojących kolektorów słonecznych. Nic się natomiast nie zmieniło, jeżeli chodzi o kolektory słoneczne montowane na obiektach budowlanych. Są one nadal objęte regulacją zawartą w art. 29, ust. 2, pkt 15 PrBud, odnoszącą się do urządzeń instalowanych na obiektach budowlanych. Urządzenia takie (a zatem i kolektory słoneczne) co do zasady nie wymagają również zgłoszenia właściwemu organowi. Zgłoszenie takie będzie potrzebne jedynie w sytuacji, gdy wysokość urządzenia przekroczy 3 m.

Istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę

Wrześniowa nowelizacja ustawy Prawo budowlane wprowadziła zmianę art. 36a PrBud, dotyczącego istotnego odstępiania od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę. Zgodnie z tym przepisem jedynie nieistotne odstępianie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę nie wymaga uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę i jest dopuszczalne, o ile nie dotyczy wymienionych w przepisie elementów. Ustawodawca posłużył się zatem negatywną definicją nieistotnego odstępiania, określając, czym nieistotne odstępianie nie jest. W tym celu sformułowany został katalog cech, których zaistnienie uniemożliwia uznanie odstępiania za nieistotne.

Zmiana ustawy zmniejszyła katalog zawarty w art. 36a, ust. 5 PrBud, w związku z czym powiększony został zakres robót budowlanych, które nie wiążą się z istotnym odstępianiem od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę. W szczególności w poprzednim stanie prawnym jakkolwiek zmianę dotyczącą elewacji obiektu budowlanego należało traktować jako istotne odstępianie, co graniczyło z absurdem. Na szczęście aktualnie elewacja nie jest zaliczana, w rozumieniu omawianego przepisu, do charakterystycznych parametrów obiektu budowlanego i dotyczące elewacji odstępianie ma charakter nieistotny. Tym samym nie pociąga za sobą konieczności uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę.

Liberalizacja art. 36a, ust. 5 PrBud doprowadziła także do uchylecia punktu 3 przepisu. W związku z tym również zmiany dotyczące geometrii dachu, obejmujące kąt nachylenia, wysokość kalenicy i układ połączeń dachowych, należy traktować jako nieistotne. Stanowi to znaczące ułatwienie dla inwestora.

Uchylony został również art. 36a, ust. 4 PrBud, zobowiązujący powiatowego inspektora nadzoru budowlanego do udzielenia inwestorowi odpowiedzi na pytanie, czy planowane rozwiązania stanowią istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę. Brak odpowiedzi w terminie 14 dni od dnia przedstawienia planowanych rozwiązań powodował fikcję prawną uznania planowanego odstępiania za nieistotne. Omawiany

przepis był od samego początku niefunkcjonalny i – jak można było się spodziewać – kompletnie nie sprawdził się w praktyce. Jedynie obciążał niepotrzebnie organ nadzoru budowlanego. Art. 36a PrBud nie budzi aż tylu kontrowersji, by uzasadnione było nakładanie na dany organ obowiązku dokonania wiążącej interpretacji tego przepisu. Dlatego należy ocenić pozytywnie uchylene art. 36a, ust. 4 PrBud.

Ocena odstąpienia została niejako przerzucona na projektanta, czyli fachowca ponoszącego odpowiedzialność za wykonywane w trakcie procesu budowlanego czynności. Zmieniony ust. 6 omawianego przepisu nakłada na projektanta nie tylko dotychczasowy obowiązek zamieszczenia w projekcie budowlanym odpowiednich informacji (rysunek i opis) dotyczących odstąpienia, ale również dokonania kwalifikacji zamierzonego odstąpienia. Poprzednie brzmienie przepisu pozwalało na uniknięcie zamieszczenia jednoznacznego stanowiska w tej sprawie.

Ustawodawca przy okazji zmienił również brzmienie art. 37, ust. 2 PrBud, związanego częściowo z odstąpieniem od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę. Zgodnie z tym przepisem rozpoczęcie albo wznowienie budowy w razie wygaśnięcia pozwolenia na budowę z uwagi na upływ czasu albo jego uchylene w związku z istotnym odstąpieniem może nastąpić jedynie po wydaniu nowej decyzji o pozwoleniu na budowę albo decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych. W wyniku nowelizacji rozpoczęcie albo wznowienie robót budowlanych może nastąpić również, poza wymienionymi przypadkami, w razie stwierdzenia nieważności bądź uchylene decyzji o pozwoleniu na budowę.

Pewne wątpliwości mogą się pojawić w stosowaniu w praktyce art. 37, ust. 2 PrBud. Można bowiem wyobrazić sobie taką sytuację, że roboty budowlane zostały rozpoczęte na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, w stosunku do której następnie stwierdzono nieważność. Bogate orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego nie pozwala na zakwalifikowanie takiej inwestycji jako samowoli budowlanej (np. wyrok NSA z dnia 18.06.1998 r., IV S.A. 1399/96, OSP 2000, nr 4, poz. 60 lub wyrok NSA z dnia 12.05.1998 r., IV S.A. 1419/96, niepubl.), w związku z czym brak jest podstaw do wydania decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, która pojawia się dopiero na etapie postępowania legalizacyjnego, będącego wynikiem samowoli budowlanej. Wątpliwości może również budzić możliwość wydania w takiej sytuacji pozwolenia na budowę, szczególnie że roboty budowlane zostały już rozpoczęte, a z istoty pozwolenia na budowę wynika, że powinno ono poprzedzać rozpoczęcie inwestycji. Zasygnalizowany problem występował również przed wejściem w życie wrześnieowej nowelizacji, jednakże niestety również przez nią nie został w sposób zadowalający rozwiązany.

Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego

Na podstawie art. 1, pkt 18 ustawy o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz zmianie niektórych innych ustaw uchylony został art. 71, ust. 1, pkt 1 PrBud. Znowelizowany przepis zawiera definicję pojęcia „zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego

lub jego części”. Ustawowa definicja nie wyczerpuje całego zakresu pojęciowego zmiany sposobu użytkowania z uwagi na jedynie przykładowe wyliczenie, co przez tę zmianę należy rozumieć. Wskazuje na to użycie określenia „w szczególności”.

Uchylenie przez ustawodawcę pkt 1 omawianego przepisu oznacza, iż definicja legalna uległa modyfikacji i aktualnie zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części nie polega już – przykładowo – na przeróbce pomieszczenia z przeznaczeniem na pobyt ludzi albo przeznaczenie do użytku publicznego lokalu lub pomieszczenia, które uprzednio miało inne przeznaczenie lub było budowane w innym celu, w tym także przeznaczenie pomieszczeń mieszkalnych na cele niemieszkalne. Pomimo zachowania wyliczenia przykładowego, z uwagi na wykładnię historyczną, jak również funkcjonalną, przypadków wskazanych w uchylonym przepisie (pkt 1) nie będzie można traktować jako zmianę sposobu użytkowania.

Modyfikacja definicji zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części przez ograniczenie jej treści w zasadzie do dotychczasowego punktu 2 powoduje zawężenie tego pojęcia jedynie do zakresu wymagań podstawowych, jakim powinien odpowiadać obiekt budowlany. Aktualnie zatem zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części sprowadza się głównie do tego, czy podjęta lub zaniechana ma być – w obiekcie budowlanym lub jego części – działalność zmieniająca warunki: bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska bądź wielkość lub układ obciążeń. Przykładowo, jeżeli warunki wskazane w zdaniu poprzednim nie ulegną zmianie, sama adaptacja pomieszczeń obiektu budowlanego w celu przeznaczenia dotychczasowego lokalu mieszkalnego na cele niemieszkalne nie stanowi – w świetle obowiązującego stanu prawnego – zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części.

Podsumowanie

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. przyczyniła się do wprowadzenia kilku korzystnych zmian w ustawie Prawo budowlane, szczególnie w zakresie ułatwień dotyczących zniesienia obowiązku uzyskania przez inwestora decyzji o pozwoleniu na budowę albo dokonania zgłoszenia w odniesieniu do niektórych rodzajów robót budowlanych, a także liberalizacji pojęć: „istotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę” oraz „zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części”. Należy jednakże zauważyć, że wprowadzone zmiany mają charakter fragmentaryczny, a na pełną nowelizację ustawy Prawo budowlane, która jest konieczna, trzeba będzie jeszcze poczekać.