

Aleksandra Błaszczńska-Śmigielska

NOWE PRAWO BUDOWLANE DLA INWESTORÓW

Stan prawny aktualny na 9 sierpnia 2021 r.

Warszawa 2021

Spis treści

WYKAZ SKRÓTÓW	9
1. WPROWADZENIE	11
2. ZAGADNIENIA PODSTAWOWE	15
2.1. Obiekt budowlany jako przedmiot prawa budowlanego.....	15
2.2. Kluczowe definicje.....	16
2.3. Wolność zabudowy jako wolność konstytucyjna	40
2.4. Ograniczenia wolności zabudowy.....	43
2.5. Rola warunków technicznych w procesie budowlanym.....	47
2.6. Procedura udzielenia odstępstwa od warunków technicznych	48
3. ORGANIZACJA PROCESU BUDOWLANEGO	51
3.1. Struktura samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie	51
3.2. Uczestnicy procesu budowlanego i ich uprawnienia.....	54
4. POSTĘPOWANIE POPRZEDZAJĄCE ROBOTY BUDOWLANE	68
4.1. Zasada uzyskania pozwolenia na budowę	68
4.2. Strony i uczestnicy na prawach strony w postępowaniu o pozwolenie na budowę.....	69
4.3. Wyjątki od zasady obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę... 84	
4.3.1. Zgłoszenie budowy lub wykonywania innych robót budowlanych.....	90
4.3.2. Sprzeciw.....	95
4.4. Pozwolenie na rozbiórkę a zgłoszenie rozbiórki.....	100
4.5. Pozwolenie na budowę lub rozbiórkę	107
4.5.1. Warunki wydania pozwolenia na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego.....	107

4.5.2.	Zakres pozwolenia na budowę – etapowanie zamierzenia budowlanego.....	131
4.5.3.	Zawartość projektu budowlanego.....	140
4.5.4.	Weryfikacja projektu budowlanego w kontekście związanego charakteru pozwolenia na budowę	153
4.5.5.	Termin wydania decyzji o pozwoleniu na budowę	162
4.5.6.	Skarga na decyzję o pozwoleniu na budowę a kaucja	166
4.5.7.	Treść pozwolenia na budowę	167
4.6.	Elektronizacja procesu budowlanego	172
4.7.	Odstąpienia w toku procesu budowlanego a zmiana pozwolenia na budowę.....	175
4.7.1.	Istotne i nieistotne odstąpienie od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę; decyzja o zmianie pozwolenia na budowę.....	175
4.7.2.	Wprowadzenie zmian i odstąpienie od projektu technicznego....	186
4.8.	Nadzwyczajne tryby eliminacji pozwolenia na budowę z obrotu ...	187
4.8.1.	Wygaśnięcie pozwolenia na budowę.....	187
4.8.2.	Stwierdzenie nieważności i uchylenie pozwolenia na budowę ...	191
4.9.	Przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę	197
5.	ROZPOCZĘCIE I PROWADZENIE ROBÓT BUDOWLANYCH.....	199
5.1.	Prace przygotowawcze.....	199
5.2.	Obowiązki inwestora i kierownika budowy	200
5.3.	Dziennik budowy i tablica informacyjna	202
5.4.	Wejście na sąsiednią nieruchomość i zajęcie pasa drogowego.....	206
6.	POSTĘPOWANIE W SPRAWIE ROZPOCZĘCIA I PROWADZENIA ROBÓT BUDOWLANYCH Z NARUSZENIEM USTAWY	208
6.1.	Samowola budowlana	209
6.1.1.	Nakaz rozbiorczy obiektu budowlanego będącego w budowie lub jego części albo wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę.....	211
6.1.2.	Wniosek o legalizację jako nowy instrument ochrony prawnej....	214
6.1.3.	Dokumenty legalizacyjne.....	215
6.1.4.	Procedura legalizacji.....	216

6.1.5.	Opłata legalizacyjna, decyzje legalizacyjne i decyzja o rozbiórce.....	217
6.1.6.	Uproszczone postępowanie legalizacyjne.....	220
6.2.	Inne przypadki wstrzymania robót budowlanych.....	224
7.	ZAKOŃCZENIE BUDOWY	233
7.1.	Zawiadomienie o zakończeniu budowy.....	233
7.2.	Pozwolenie na użytkowanie	239
8.	UŻYTKOWANIE OBIEKTÓW BUDOWLANYCH	245
8.1.	Obowiązki właściciela obiektu lub zarządcy.....	245
8.2.	Decyzja o usunięciu nieprawidłowości stwierdzonych w obiekcie budowlanym; decyzja o zakazie użytkowania obiektu	248
8.3.	Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części	249
9.	KATASTROFA BUDOWLANA.....	257
10.	ORGANY ADMINISTRACJI ARCHITEKTONICZNO-BUDOWLANEJ I NADZORU BUDOWLANEGO	263
11.	PRZEPISY KARNE	266
	BIBLIOGRAFIA.....	269

1. Wprowadzenie

Prawo budowlane należy do zakresu prawa administracyjnego materialnego¹. Z punktu widzenia inwestora nie jest to bynajmniej stwierdzenie o jedynie teoretycznym znaczeniu. Okoliczność ta determinuje bowiem zarówno sposób zastosowania prawa budowlanego, jak i jego interpretacji. Prawo administracyjne jako gałąź prawa publicznego (do której należy też m. in. prawo karne, czy podatkowe) rządzi się szczególnymi regułami, zasadniczo odmiennymi od gałęzi prawa prywatnego, do której należy m. in. szeroko rozumiane prawo cywilne. Twierdzenie to wbrew pozorom ma bardzo doniosłe znaczenie praktyczne dla inwestorów. W niektórych przypadkach decydować będzie nawet o tym, czy inwestycja będzie w ogóle dopuszczalna w określonym zakresie, czy też nie. Warto o tym pamiętać w sytuacji, w której w wyniku negatywnej dla inwestora interpretacji przepisów prawa budowlanego realizacja inwestycji w zamierzonym kształcie staje się zagrożona. Jest to często właśnie ten moment, by sięgnąć do analizy ogólnej natury norm prawa administracyjnego, których prawo budowlane jest częścią. Z publicznego charakteru danych przepisów wynika bowiem chociażby podstawowa zasada, że powinny być interpretowane w sposób zawężający, a nie rozszerzający². Powiązane jest to ściśle z konstytucyjną ochroną wolności, w szczególności wolności budowlanej, wynikającej z prawa własności³. Warto to podkreślać, bowiem samo istnienie w polskim porządku prawnym wolności budowlanej jest przez niektórych autorów kwestionowane⁴. Kwestia ta będzie jeszcze przedmiotem bliższej analizy jako kluczowa dla zrozumienia administracyjnej reglamentacji swobody budowlanej.

¹ A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), Prawo budowlane. Komentarz, wyd. IV, WKP 2021, Komentarz do art. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Uwagi wstępne.

² Tamże.

³ W. Jakimowicz, Wolność zabudowy w prawie administracyjnym, LEX 2012.

⁴ W. Jakimowicz, Wolność..., Warszawa 2012, s. 19; W. Jakimowicz przytacza poglądy I. Zachariasza zawarte w: I. Zachariasz, Planowanie przestrzenne versus zagospodarowanie przestrzeni. Podstawowe problemy w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz w: I. Niżnik-Dobosz (red.) Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe, Warszawa 2012, s. 108.

Ogólnie rzecz biorąc, prawo budowlane ma na celu reglamentację swobody inwestora w realizacji jego zamierzeń budowlanych. Reglamentacja ta jednak musi mieć swoje granice i nie może być bezpodstawnie zwiększana w drodze niekorzystnej wykładni rozszerzającej. Można by sformułować tezę, że na gruncie prawa administracyjnego, podobnie jak w przypadku prawa karnego, czy podatkowego, wątpliwości należy interpretować na korzyść obywatela, a nie na korzyść reglamentacji. Okoliczność ta często nie jest dostatecznie doceniana przez inwestorów w batalii o korzystne rozstrzygnięcie organu. Natomiast niewątpliwie przyznać należy, że zasada ta znajduje ograniczenie w przypadku, gdy wchodzi w grę przepisy prawa budowlanego nakazujące uwzględniać w procesie inwestycyjnym interesy osób trzecich, chociażby właściciele nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu budowlanego. Charakterystycznym, powszechnie spotykanym przykładem takiej sytuacji są regulacje w zakresie warunków technicznych dotyczących zacieniania i nasłonecznienia nieruchomości sąsiednich. W takim przypadku dochodzi do kolizji praw i wolności konstytucyjnie chronionych dwóch podmiotów, które muszą zostać wyważone. Podmioty trzecie zatem korzystają w tym przypadku z podobnej ochrony jak inwestor. Z tego względu należy przy planowaniu i projektowaniu inwestycji uwzględniać potencjalną kolizję z prawami osób trzecich, bowiem ich nieuwzględnienie na tym etapie może dla inwestora oznaczać w późniejszej fazie kosztowne dostosowanie projektu budowlanego, a nawet samej częściowo zrealizowanej inwestycji, gdy ostateczne pozwolenie na budowę zostanie wyeliminowane w trybie kontroli sąduo-administracyjnej (co może się stać nawet po kilku latach od uzyskania pozwolenia na budowę). Konieczność uwzględniania praw osób trzecich należy do jednej z najbardziej złożonych kwestii w prawie budowlanym i nadal nie jest dostatecznie rozumiana, ani uwzględniana przez projektantów. W szczególności nie dostrzega się w tym kontekście, że wolność zabudowy inwestora nie jest prawem absolutnym, realizowanym kosztem innych podmiotów. Najbardziej problematyczną kwestią pozostaje sytuacja, w której konieczność uwzględnienia praw osób trzecich wymaga od projektanta uwzględnienia większych ograniczeń parametrów inwestycji (np. w zakresie ilości kondygnacji z uwagi na zacienianie) niż to wynika z obowiązujących warunków technicznych. Pamiętać przy tym należy, że właściciele sąsiednich nieruchomości także mogą przyjmować rolę inwestora i nie może mieć zastosowania zasada „kto pierwszy, ten lepszy”. Jeden inwestor nie może się znaleźć w lepszej sytuacji prawnej i np. zmaksymalizować powierzchnię użytkową swojego obiektu kosztem sąsiada tylko dlatego, że rozpoczął swoją inwestycję wcześniej. Projektanci muszą zawsze mieć tę kwestię na uwadze, projektując obiekty o określonych gabarytach.

Inną charakterystyczną cechą prawa budowlanego, zapewniającą funkcjonowanie wolności budowlanej, jest związany charakter decyzji o pozwoleniu

na budowę. Związany, a więc nie uznaniowy, pozbawiony luzów decyzyjnych. Podobny charakter posiada chociażby decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Oznacza to, że jeśli tylko inwestor spełni enumeratywnie wymienione w przepisach przesłanki udzielenia pozwolenia na budowę, organ nie może na podstawie swojego uznania wydać decyzji odmownej. Zobowiązany jest wydać decyzję korzystną dla wnioskodawcy. Jest to kolejny, niezwykle istotny aspekt funkcjonowania prawa budowlanego, o którym często się zapomina. Jest to szczególnie istotne wtedy, gdy organ usiłuje, celem zablokowania określonej inwestycji, poszukiwać przesłanek odmowy, które z przepisów w żadnej mierze nie wynikają. Jakkolwiek zatem zasadą na gruncie prawa budowlanego jest konieczność uzyskania pozwolenia na budowę (co niektórych autorów skłania do kwestionowania istnienia wolności zabudowy⁵), wolnościowy aspekt tej regulacji polega właśnie na tym, że inwestor który spełni ustawowe przesłanki, może mieć pewność uzyskania korzystnej decyzji.

Na koniec wreszcie wolnościowy aspekt prawa budowlanego wyraża się w umożliwieniu skorzystania z uproszczonej procedury zgłoszenia budowy lub robót budowlanych. Instytucja ta stanowi istotny wyłom w opisanej wyżej zasadzie konieczności uzyskania pozwolenia na budowę. Katalog takich wyjątków ma charakter enumeratywny, jest relatywnie szeroki i z roku na rok poszerzany. Podkreślić przy tym należy, że miały miejsce daleko idące próby ograniczenia reglamentacji ustawowej poprzez całkowite zniesienie instytucji pozwolenia na budowę na rzecz zgłoszenia. Spotkały się one jednakże z negatywną weryfikacją ze strony Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z dnia 20 kwietnia 2011 r. Kp 7/09. Trybunał orzekł w drodze kontroli uprzedniej projektowanej nowelizacji, że tak daleko rozszerzona wolność budowlana godzi z kolei w prawa i wolności osób, które posiadają prawa do nieruchomości w obszarze oddziaływania obiektu budowlanego. W przypadku zgłoszenia brak jest bowiem adekwatnych środków kontroli proceduralnej co w przypadku pozwolenia na budowę. Ponownie zatem, konieczne było wyważenie dwóch wolności będących w kolizji. W polskim porządku prawnym pod rządami obecnej Konstytucji nie będzie więc możliwe radykalne rozszerzenie wolności budowlanej. Zgodzić się należy jednak w tym kontekście z tezą wyżej wymienionego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, iż zasada wolności budowlanej wyraża się w dwóch kategoriach. Po pierwsze, w sensie przedmiotowym jako zasada, która spełnia rolę wskazówki interpretacyjnej w procesie wykładni przepisów prawa budowlanego. W takim przypadku naczelną zasadą interpretacji będzie zasada przesądzenia wątpliwości na korzyść wolności (in dubio pro libertate).

⁵ T. Kiełkowski, *Nabywanie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012, s. 46–49.

Po drugie, w sensie podmiotowym zasada wolności budowlanej powinna być rozumiana jako prawo do zabudowy płynące z wolności budowlanej będącej emanacją prawa własności⁶. Zatem fakt istnienia większej lub mniejszej reglamentacji nie przekreśla wolnościowego charakteru regulacji, na którą w ocenie autorki, inwestorzy mają pełne prawo się powoływać w toku postępowania przed organami.

⁶ S. Zwolak, O wolności budowlanej w orzeczeniu polskiego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zniesienia pozwolenia na budowę (Kp 7/09), *Ius et Administratio* 2/104, s. 70–71.

2. Zagadnienia podstawowe

2.1. Obiekt budowlany jako przedmiot prawa budowlanego

Przepis art. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tj. Dz.U. z 2020 poz. 1333) określa zakres przedmiotowy ustawy. Jednocześnie trzeba podkreślić, że przepis ten wyznacza tym samym granice reglamentacji prawa budowlanego. Wszystko, co nie mieści się w zakresie przedmiotowym ustawy określonym przez ten przepis, będzie się jednocześnie wymykać reglamentacji prawa budowlanego. Zgodnie z tym przepisem ustawa „normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach”. W tym aspekcie należy podkreślić, że ustawa za swój przedmiot czyni określone czynności związane z szeroko rozumianym „cyklem życia” obiektu budowlanego, od jego zaprojektowania, poprzez realizację i użytkowanie, aż po rozbiórkę. Jednocześnie należy zauważyć, że spod reglamentacji prawa budowlanego będą wyłączone czynności, które nie są związane, nawet pośrednio, z obiektem budowlanym (przykładowo jednak, budowa urządzeń budowlanych, które nie są obiektami budowlanymi, ale są urządzeniami technicznymi niezbędnymi do funkcjonowania obiektu budowlanego zgodnie z przeznaczeniem, będą już przedmiotem zainteresowania prawa budowlanego). To z kolei będzie powodować potrzebę skrupulatnej analizy definicji obiektu budowlanego. Wedle ustawowej definicji obiektem budowlanym jest budynek, budowla albo obiekt małej architektury. Te z kolei pojęcia również posiadają swoje definicje legalne, przy czym pojęcie budowli ma charakter dopełniający. Budowlą jest bowiem każdy obiekt budowlany, który nie jest budynkiem, ani obiektem małej architektury. Jak zobaczymy, ten dopełniający charakter definicji budowli prowadzić będzie do największej ilości wątpliwości co do tego, czy w istocie mamy do czynienia z obiektem budowlanym, a tym samym z obszarem dotkniętym reglamentacją prawa budowlanego. Przykładem mogą być spory orzecznicze dotyczące tego, kiedy utwardzenie stanowiące szlak komunikacyjny może stanowić drogę, czy też

czy i pod jakim warunkiem farma fotowoltaiczna może zostać uznana za budowlę. Są to bardzo poważne problemy praktyki i zostaną szczegółowo omówione w ramach analizy definicji ustawowych.

Rozważając zatem, na ile dane zamierzenie w ogóle objęte jest zakresem zastosowania prawa budowlanego, zawsze należy sobie w pierwszej kolejności zadać pytanie, czy mamy w ogóle do czynienia z obiektem budowlanym jako przedmiotem aktywności inwestora. Następnie, nawet jeśli obiekt budowlany ma być przedmiotem naszego działania, musimy zbadać, czy nasza czynność mieści się w kategorii czynności objętych art. 1 Prawa budowlanego.

2.2. Kluczowe definicje

Jakkolwiek analiza definicji ustawowych może się wydawać z punktu widzenia praktyki czynnością zbędną, to jednak ma znaczenie podstawowe dla rozumienia analizowanej ustawy i zakresu jej regulacji. Częstokroć także tzw. definicje legalne mogą być w niektórych aspektach całkowicie sprzeczne z naszymi podstawowymi intuicjami językowymi. Na tym jednak polega istota definicji legalnej, że niekoniecznie jedynie doprecyzowuje pojęcia słownikowe dla lepszej przejrzystości regulacji, ale przede wszystkim nadaje im specyficzne znaczenie na gruncie ustawy. W ten sposób tworzy się siatka pojęciowa, która jest narzędziem regulacji mającym spełnić określone cele. Operując w sferze prawa budowlanego, należy skrupulatnie analizować definicje ustawowe już od początku samego procesu projektowania obiektu, a także śledzić częste zmiany w tym obszarze, by uniknąć kosztownych błędów. Dobrym przykładem może być sytuacja, w której przepisy przejściowe określonych ustaw szczególnych wprowadzają nowe ograniczenia zabudowy na danym terenie objętym ochroną, ale jednocześnie umożliwiają rozbudowę dotychczas istniejących obiektów. Od należytego zrozumienia pojęcia rozbudowy na gruncie ustawy będzie zależeć to, czy projektant zaprojektuje inwestycję zgodną z obowiązującymi ograniczeniami i tym samym dopuszczalną, czy też nie, co będzie skutkowało odmową udzielenia pozwolenia na budowę.

W tym miejscu wskazać należy, że poza definicją obiektu budowlanego i powiązanych z nią definicji budynku, budowli i obiektu małej architektury, kluczowe definicje obejmują właśnie klasyfikację robót budowlanych jako budowy, przebudowy, montażu, remontu i rozbiórki (przy czym ustawodawca uznał, że pojęcia montażu i rozbiórki są na tyle jasne, że nie wymagają własnej definicji). Siatka pojęciowa w tym zakresie jest osią regulacji prawa budowlanego w zasadzie przez cały cykl życia obiektu budowlanego, od jego projektowania po rozbiórkę. Jest też kluczowa z punktu widzenia instytucji legalizacji samowoli budowlanej i wyboru właściwej procedury, jaka zostanie w danym przypadku zastosowana.

Obiekt budowlany

Jak już wskazano, definicja obiektu budowlanego ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia określenia zakresu regulacji Prawa budowlanego, a tym samym granic reglamentacji budowlanej. Czynności objęte tą reglamentacją muszą mieć za przedmiot obiekt budowlany. Jeśli dany obiekt wymyka się definicji obiektu budowlanego, wtenczas wymyka się także reglamentacji Prawa budowlanego. Analizowana definicja składa się w istocie z trzech subkategorii, posiadających własne definicje: budynku, budowli i obiektu małej architektury. W przypadku każdego z tych obiektów dla funkcjonowania obiektu budowlanego konieczne są także instalacje zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Cechą konieczną obiektu budowlanego jest to, aby był wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Przykładowo, obiekt spełniający wszystkie elementy definicyjne budynku, ale nie wzniesiony z wyrobów budowlanych, nie będzie mógł być uznany za obiekt budowlany w postaci budynku. Dopiero obiekt posiadający wszystkie powyższe cechy może być traktowany jak obiekt budowlany.

WAŻNE: obiekt budowlany musi być wzniesiony z wyrobów budowlanych.

Przed przejściem do szczegółowej analizy subkategorii definicji obiektu budowlanego, warto wspomnieć o definicji pojęcia wyrobu budowlanego. Definicji tej nie odnajdziemy w przepisach Prawa budowlanego (Prawo budowlane odnosi się do wyrobów budowlanych w art. 10 jedynie w zakresie sposobu ich zastosowania w obiektach budowlanych). Pojęcie to zdefiniowane zostało natomiast w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 215 ze zm.) w art. 2 pkt 1 ustawy poprzez odesłanie do regulacji unijnej tj. art. 2 pkt 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011⁷. Zgodnie z tym przepisem „wyrób budowlany” oznacza „każdy wyrób lub zestaw wyprodukowany i wprowadzony do obrotu w celu trwałego wbudowania w obiektach budowlanych lub ich częściach, którego właściwości wpływają na właściwości użytkowe obiektów budowlanych w stosunku do podstawowych wymagań dotyczących obiektów budowlanych”. Definicja ta po pierwsze akcentuje cel wykorzystania wyrobu budowlanego w postaci trwałego wbudowania w obiektach budowlanych lub ich częściach. Po drugie, wskazuje na to, że wyroby budowlane mają wpływać na właściwości użytkowe obiektów budowlanych. Co istotne, w tym kontekście w literaturze podkreśla się, że wedle tej definicji wyroby budowlane to te wyroby, które „służą do budowy elementów konstrukcyjnych

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiające zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylające dyrektywę Rady 89/106/EWG, Dz.U.U.E.L.2011.88.5

obiekty budowlane, a także takich elementów, jak ściany, stropy, schody, dachy – a więc nie materiały, które nie są materiałami wykończeniowymi”⁸.

Celem pełnego zrozumienia pojęcia obiektu budowlanego należy teraz przejść do analizy definicji jego subkategorii: budynku, budowli oraz obiektu małej architektury.

Budynek

Zgodnie z definicją ustawową budynek to taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach. Trzeba podkreślić, że w porównaniu z innymi obiektami budowlanymi, definicja budynku jest najbardziej zgodna z naszymi podstawowymi intuicjami językowymi. Najbardziej charakterystycznymi cechami budynku są jego wydzielenie z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych (w szczególności ścian) oraz posiadanie fundamentów i dachu, które dodatkowo wydzielają bryłę budynku z przestrzeni od spodu oraz od góry. Jednocześnie obiekt budowlany będący budynkiem musi się odznaczać trwałym związaniem z gruntem. Brak tej cechy eliminuje obiekt z zakresu pojęcia budynku. Jest to istotny wyróżnik budynków, o którym należy pamiętać w kontekście planowanej inwestycji, w szczególności w przypadku potrzeby uniknięcia reglamentacji Prawa budowlanego.

WAŻNE: budynek od innych obiektów podobnych np. kontenerów różni przede wszystkim trwałe połączenie z gruntem.

Zgodnie z orzecnictwem, o związaniu trwałym decyduje konstrukcja techniczna budynku (tak wskazał NSA w wyroku z 11 grudnia 2007 r., II OSK 1636/06). Będzie to podlegało każdorazowo ocenie w konkretnym przypadku, ponieważ z istoty rzeczy zapewnienie trwałego powiązania z gruntem może być technicznie rozwiązane na wiele różnych sposobów. Trzeba zdawać sobie sprawę, że w przypadkach granicznych może dojść do wątpliwości, czy dany sposób związania jest trwały. W tym kontekście po stronie organów może istnieć tendencja do ostrożnościowego, rozszerzającego rozumienia tego pojęcia. W takim przypadku warto podkreślić, że przepisy Prawa budowlanego jako regulacje prawa publicznego podlegają zawężającej interpretacji.

Linia orzecznicza sądów wskazuje, że dla przyjęcia trwałego związania z gruntem nie ma znaczenia fakt posiadania przez obiekt fundamentów czy wielkość zagłębienia w gruncie. Istotne jest bowiem tylko to, czy posadowienie jest na tyle

⁸ A. Despot-Mładanowicz w: A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), Prawo budowlane..., WKP 2021, Komentarz do art. 3 Prawa budowlanego, Obiekt budowlany.

trwałe, że opiera się czynnikom mogącym zniszczyć ustawioną na nim konstrukcję (tak przykładowo wyroki NSA z 23 czerwca 2006 r., II OSK 923/05, z dnia 10 grudnia 2019 r., II OSK 223/18). Oczywiście rodzaj związania, celem osiągnięcia trwałości, będzie inny w zależności od rodzaju obiektu i jego wielkości. Powyższa interpretacja pokazuje, że pojęcie trwałego związania z gruntem nie jest w żadnej mierze połączone z jakąś konkretną technologią związania (przykładowo wyroki NSA z 1 października 2009 r., II OSK 1461/08, z 12 maja 2009 r., II OSK 735/08)⁹. Wręcz przeciwnie, technologia może być dowolna, byleby zapobiegała zniszczeniu konstrukcji przez czynniki zewnętrzne (choć oczywiście żadna konstrukcja nie gwarantuje pełnej trwałości związania w każdych warunkach, chodzi zatem o większość typowych sytuacji i czynników, którym musi się oprzeć obiekt budowlany trwale powiązany z gruntem). Takie ukształtowanie przedmiotowej regulacji miało na celu zapewnić jej elastyczność i w istocie ją zapewnić. Każda jednak elastyczność przepisów rodzi niepewność po stronie inwestora. Stawiając obiekt odpowiadający opisowym cechom wskazanym w definicji budynku, zawsze należy rozważyć, czy jego posadowienie jest na tyle trwałe, by móc uznać ten obiekt za budynek podlegający reglamentacji Prawa budowlanego.

Budynek mieszkalny jednorodzinny

Specyficznym rodzajem budynku jest budynek mieszkalny jednorodzinny. Ustawodawca w ramach definicji wyróżnia następujące cechy budynku mieszkalnego jednorodzinnego, które muszą być spełnione łącznie: 1) jest to budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, 2) służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, 3) stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, 4) w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.

Budynek mieszkalny jednorodzinny musi zatem spełniać w pierwszej kolejności określone cechy w zakresie wyodrębnienia i posadowienia względem innych budynków. Musi oczywiście służyć także zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Warunkiem zaliczenia do tej kategorii jest konstrukcyjna samodzielność takiego budynku. Nie może on więc posiadać wspólnych elementów konstrukcyjnych z innymi budynkami sąsiadującymi. Ten problem będzie dotyczył w szczególności zabudowy bliźniaczej i szeregowej. Pamiętać należy, że błąd projektanta w tym zakresie może nawet doprowadzić do wydania przez organ odmowy udzielenia pozwolenia na budowę, gdy np. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje na danym obszarze zabudowę mieszkaniową jednorodziną. Brak możliwości zaliczenia budynków

⁹ Tamże.

do kategorii budynków jednorodzinnych może doprowadzić do nieusuwalnej sprzeczności z ustaleniami miejscowego planu. Na koniec wreszcie, aby budynek mógł być określany jako „jednorodzinny”, z oczywistych względów nie może być możliwe wyodrębnienie w nim więcej niż dwóch lokali. Ustawodawca dopuszcza, że nie muszą to być każdorazowo maksimum dwa lokale mieszkalne, ale może to być także lokal mieszkalny i lokal użytkowy, o ile powierzchnia całkowita tego ostatniego nie przekracza 30% powierzchni całkowitej budynku. Powyższe ma na celu, aby uwzględnienie w budynku mieszkalnym jednorodzinym np. lokalu o funkcji usługowej nie przekreślało automatycznie jednorodzinności charakteru takiego budynku. Co istotne jednak, NSA w wyroku z 27 listopada 2007 r., II OSK 1569/06, wypowiedział się, że sformułowanie użyte w art. 3 pkt 2a „o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku” nie odnosi się do dopuszczalnej powierzchni rozbudowy budynku mieszkalnego jednorodzinności, lecz do dopuszczalności wydzielenia lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego w takim obiekcie i określa maksymalną powierzchnię tego wyodrębnienia. Powyższa teza wyroku ma na celu zabezpieczenie przed obejściem przedmiotowego przepisu poprzez przeprowadzanie rozbudowy budynku mieszkalnego jednorodzinności celem zachowania dopuszczalnego progu procentowego dla lokalu użytkowego.

Jak podkreśla się w literaturze, przedmiotowa definicja może być problematyczna w kontekście tego, że w żadnej mierze nie odnosi się do dopuszczalnej wielkości (powierzchni użytkowej) budynku uznawanego za jednorodzinny. W kwestii tej wypowiedział się wyraźnie NSA w wyroku z 16 września 2016 r., II OSK 3103/14, podkreślając, że kryterium powierzchni nie stanowi kryterium definicyjnego tego typu budynku¹⁰. NSA stwierdził, że wielkość budynku, liczba przewidzianych w nim pomieszczeń i ich rozkład oraz domysły, że budynek ten może w przyszłości być łatwo przekształcony w budynek mieszkalny wielorodzinny, nie stanowią kryteriów określonych w art. 35 p.bud., które powinien brać pod uwagę organ przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. W ocenie Sądu, jeżeli nie ma w prawie pozytywnym jasnych i jednoznacznych kryteriów ograniczających wielkość budynku mieszkalnego jednorodzinności, oprócz tych, które wynikają z art. 3 pkt 2a p.bud., nie można wprowadzać dodatkowych pozaprawnych kryteriów w konsekwencji ograniczających prawo zabudowy (art. 4 p.bud.). W wyroku tym można dostrzec akcenty zawężającej wykładni Prawa budowlanego i związanego charakteru pozwolenia na budowę, który to charakter nie dopuszcza stosowania kryteriów pozaprawnych celem odmowy wydania pozwolenia.

¹⁰ Tamże.