



IZBA ARCHITEKTÓW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KRAJOWA RADA IZBY ARCHITEKTÓW RP

Warszawa, 25 czerwca 2020 r.

I.dz.324/KRIA/2020/w

Pani
Jadwiga Emilewicz
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Rozwoju

Szanowna Pani Premier,

W imieniu Krajowej Rady Izby Architektów RP oraz całego środowiska architektów, czyli osób na co dzień mających kontakty z organami administracji architektoniczno-budowlanej, wielokrotnie przekazywaliśmy, płynące ze środowiska, sygnały wskazujące na niepokojąco często występujące zasadnicze różnice w interpretacji nawet podstawowych i oczywistych przepisów ustawy Prawo budowlane. Tendencja stosowania odmiennej wykładni przepisów prawa w różnych organach administracji architektoniczno – budowlanych w Polsce jest niestety ugruntowywana przez sądownictwo administracyjne. Rozbieżności w orzecznictwie administracyjnym stanowią obecnie jeden z pierwszoplanowych problemów, z jakimi zmagają się nie tylko architekci, ale i inwestorzy, dla których stanowi to bardzo poważną przeszkodę w procesie inwestycyjnym.

Przy okazji niedawno prowadzonych prac w zakresie zmiany ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, w imieniu Krajowej Rady Izby Architektów RP arch. Grzegorz Jachym, podczas posiedzenia Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy, które odbyło się w dniu 16 stycznia 2020 r, zwrócił uwagę na istotny problem, zróżnicowanej interpretacji przepisów prawa w zakresie zagadnienia przyłączy do sieci uzbrojenia terenu, stosowanej przez organy administracji architektoniczno-budowlanej, zwłaszcza w kontekście, znacząco odmiennych, wyroków Sądów Administracyjnych.

W nawiązaniu do korespondencji z dnia 17 stycznia 2020 r. (I.dz 039/KRIA/2020/w) skierowanej do Podsekretarza Stanu – Pana Roberta Nowickiego, przypominamy stanowisko IARP wraz z argumentami, które pokazują zarówno możliwe, jak stosowane interpretacje ww. przepisów, a tym samym niejednoznaczność ich rozmienia i stosowania.

Art. 33 ust. 1

Przepis stanowi, że pozwolenie na budowę ma dotyczyć całego zamierzenia budowlanego, przy jednoczesnym niedookreśleniu tego pojęcia (braku jego definicji). Nie wiadomo zatem jednoznacznie czy zamierzenie to zespół kilku obiektów czy obiekt wraz z zagospodarowaniem. Fragment przepisu cyt. „**mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem**” sprawia, że w interpretacji niektórych sądów administracyjnych obiekty mogą samodzielnie funkcjonować tylko wraz z przyłączami, pomimo że, dla przyłączy, ustawa umożliwia zastosowanie innego trybu administracyjnego.

Wyroki sądów administracyjnych dot. samodzielnego funkcjonowania obiektu, po ich ukazaniu

się w różnych okresach i częściach kraju, wpływają na rozstrzygnięcia organów architektoniczno-budowlanych, przybierając falę niejednorodnych decyzji i postanowień.

- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 marca 2020 r. VII SA/Wa 2340/19 – LEX nr 2956961:
„Przedmiotowe pozwolenie na budowę dotyczy zespołu budynków mieszkalno-usługowych, zatem inwestycji, która nie może funkcjonować zgodnie ze swoim przeznaczeniem bez wykonania przyłączy mediów, które w myśl definicji stanowią część obiektu budowlanego. Przyłącza te, mimo pominięcia przez inwestora we wniosku i projekcie, muszą stanowić część założenia budowlanego, zaś wyodrębnienie ich do odrębnego postępowania, w ocenie Sądu, stoi w sprzeczności z przytoczonym art. 33 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Wydanie pozwolenia na budowę na podstawie wniosku, obejmującego jedynie część, nie mogącą prawidłowo funkcjonować samodzielnie, zamierzenia budowlanego stanowi zatem naruszenie prawa materialnego.”
(<https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/vii-sa-wa-2340-19-warunki-formalne-zatwierdzenia-523050657>)
- Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1472/10 - LEX nr 1134662,
(<https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/ii-osk-1472-10-wyrok-naczelnego-sadu-administracyjnego-521228358>)
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 kwietnia 2012 r., sygn. akt 63/12 - LEX nr 1697097,
- Wyrok WSA w Kielcach z dnia 17 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Ke 646/13 - LEX nr 1426772:
„Brak rozwiązania w projekcie budowlanym kwestii budowy przyłączy i przewodów sieci do projektowanego obiektu należy jednocześnie rozpatrywać w kategorii niekompletności tego projektu (art. 35 ust. 1 pkt. 3 Prawa budowlanego).”
(<http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-ke-646-13/pozwolenie-na-budowe-uzytowanie-objektu-lub-jego-czesci-wykonywanie-robot-budowlanych-innych-niz/11c7b02.html>)
- Wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 kwietnia 2013 r. sygn. akt II SA/Ke 28/13 - LEX nr 1310165:
„Z zaskarżonej decyzji wynika, że projekty przyłączy elektrycznego, wodociągowego i kanalizacji sanitarnej objęte zostaną odrębnymi opracowaniami. Tymczasem zgodnie z art. 33 ust. 1 ww. ustawy, pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego.”
(<https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/i-sa-ke-28-13-wydanie-decyzji-a-zagadnienie-wstepne-521396493>)
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 lipca 2013 r., sygn. IV SA/Po 950/12 - LEX nr 1362411.
„Zgodnie z art. 33 ust. 1 p.b. pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego. Jak wynika z decyzji pozwolenia wodnoprawnego zamierzenie budowlane obejmuje również urządzenia wodno-odwadniające i stabilizujące poziom wód gruntowych. Fakt poinformowania organu, że drenaż stabilizujący na działce nr (...) był przedmiotem odrębnego postępowania zgłoszeniowego nie może być w tej sprawie uwzględniony, ponieważ zgodnie z art. 33 p.b. zespół opisanych wyżej budynków wielorodzinnych bez przedmiotowego urządzenia wodnego nie może samodzielnie funkcjonować co najmniej w okresie roku ...”(<http://www.lexlege.pl/orzeczenie/169297/iv-sa-po-950-12-wyrok-wojewodzki-sad-administracyjny-w-poznaniu/>).

Wykładnia sądów administracyjnych, kwalifikujących jako całe zamierzenie budowlane obiektu budowlanego wraz z przyłączami znajduje odzwierciedlenie również w najnowszym orzecznictwie. Za przykład można wskazać choćby wyrok WSA w Poznaniu, w którym skład orzekający uznał, że: „Przepis art. 33 ust. 1 zd. 2 p.b. nie może być podstawą do żądania zatwierdzenia projektu budowlanego dla samego obiektu budowlanego, bez niezbędnych instalacji (takich zwłaszcza jak przyłącza) zapewniających możliwość użytkowania danego obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Innymi słowy nie można zakładać, że instalacje te inwestor uczyni drugim etapem inwestycji.” (wyrok WSA w Poznaniu z 29 lutego 2019 r., sygn. II SA/Po 999/18, lex nr 2638231). Również z wyrokach z 2020 r. powszechnie stosuje się taką właśnie interpretację. W wyroku WSA w Warszawie sąd wskazał, że: „Przedmiotowe pozwolenie na budowę

dotyczy zespołu budynków mieszkalno-usługowych, zatem inwestycji, która nie może funkcjonować zgodnie ze swoim przeznaczeniem bez wykonania przyłączy mediów, które w myśl definicji stanowią część obiektu budowlanego. Przyłącza te, mimo pominięcia przez inwestora we wniosku i projekcie, muszą stanowić część założenia budowlanego, zaś wyodrębnienie ich do odrębnego postępowania, w ocenie Sądu, stoi w sprzeczności z przytoczonym art. 33 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Wydanie pozwolenia na budowę na podstawie wniosku, obejmującego jedynie część, nie mogącą prawidłowo funkcjonować samodzielnie, zamierzenia budowlanego stanowi zatem naruszenie prawa materialnego. Odmienne od przedstawionej należy ocenić jedynie sytuację, w której istnieje już uprzednio obiekt budowlany, co do którego zachodzi potrzeba budowy przyłączy.” Sędziowie powołali się przy tym na bogate orzecznictwo.¹ (wyrok WSA z dnia 9 marca 2020 r. w Warszawie, sygn. VII SA/Wa 2340/19, lex nr 2956961).

Zgoła inne zdanie co do konieczności realizacji przyłączy i nawet rozumienia zapisów samego art. 33 ust. 1 prezentuje np. Wyrok NSA sygn. II OSK 896/12 z 18.02.2013 roku, Wyrok WSA w Olsztynie sygn. Akt II SA/OI 35/17 z 23.03.2017 roku: „Wymóg z art. 33 ust. 1 Prawa budowlanego, określający, iż obiekt „może funkcjonować samodzielnie zgodnie z jego przeznaczeniem” jest zawarty nie w zdaniu pierwszym, lecz w zdaniu drugim, wskazującym, kiedy pozwolenie na budowę może obejmować wybrane tylko obiekty lub zespoły obiektów budowlanych, stanowiące część tylko zamierzenia inwestycyjnego. Oznacza on tylko tyle, że przy podzieleniu zamierzenia na różne obiekty budowlane obiekty te muszą stanowić odrębną całość zdolną do samodzielnego funkcjonowania w przyszłości. Nie oznacza to natomiast, że powinny one być gotowe do eksploatacji bezpośrednio po zakończeniu budowy (objektu). Realizacja przyłączy do budynku ma znaczenie przy udzieleniu pozwolenia na użytkowanie budynku, co wynika z przepisu art. 57 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego”.

Powyższe wskazuje, że orzecznictwo uznające konieczność wydawania pozwoleń na budowę obiektu wraz z projektem przyłączy nie jest incydentalne.

Wskazujemy również, że do Krajowej Rady Izby Architektów RP zwróciła się Podkarpacka Okręgowa Izba Architektów wskazując na przyjętą w tym regionie praktykę występowania o uzupełnianie wniosku o pozwolenie na budowę o projekt przyłączy. Takie działania organów administracji architektoniczno-budowlanej wynikają m.in. ze stanowiska Wojewody Podkarpackiego, który w piśmie z dnia 5 maja 2020 r. uznał wyodrębnianie z projektu budowlanego przyłączy w celu ich wykonania w kolejnym etapie inwestycji jako naruszenie art. 33 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Wojewoda wskazał, że „odejście od dotychczasowej linii orzecznictwa, mogłoby stanowić o złamaniu zasady pewności prawa oraz art. 8 § 2 K.p.a.”. Pismo to skierowane zostało do wiadomości wszystkich organów administracji architektoniczno-budowlanej podległej Wojewodzie Podkarpackiemu. Z kolei zupełnie odmienne jest stanowisko Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie, który w analizie z dnia 24 maja 2019 r. uznał, że „wniosek o pozwolenie na budowę nie musi obejmować przyłączy. Przyłącza te mogą być realizowane w odrębnej procedurze zgłoszeniowej, na dowolnym etapie przygotowania obiektu budowlanego do odbioru do użytkowania, z obowiązkiem uzyskania stosownych dokumentów na chwilę dokonywania tego odbioru, zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 6 Pr. bud.”. Na poparcie tej tezy w piśmie wskazano szereg wyroków sądów administracyjnych. Powyższe stanowiska ukazują, że rozbieżności interpretacyjne w tym zakresie, dotyczą nie tylko orzecznictwa, ale nawet organów administracji.

Dla jednolitości rozstrzygnięć organów i prawidłowości przebiegu procesu inwestycyjnego w zakresie „samodzielnego” funkcjonowania obiektów, KRIA RP wnosi o zmianę tego zapisu. Istotą bowiem tego przepisu dot. samodzielnego funkcjonowania obiektu jest zapewnienie jego właściwego funkcjonowania bez innych obiektów danego zamierzenia budowlanego. Samodzielne funkcjonowanie, w tym przypadku nie dotyczy bowiem wyposażenia i powiązania tych obiektów z urządzeniami budowlanymi, zarówno zapewniającymi funkcjonowanie całego zamierzenia budowlanego, jak tymi, dla których dopuszczona jest inna procedura administracyjna. W przeciwnym przypadku, w ramach interpretacji obligatoryjności rozwiązań technicznych zagospodarowania terenu w zakresie przyłączy, stanowienie odrębnej procedury administracyjnej dla tego zakresu nie ma uzasadnienia.

¹ por. wyroki: NSA z dnia 21 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1472/10 - LEX nr 1134662, WSA w Krakowie z dnia 27 kwietnia 2012 r., sygn. akt 63/12 - LEX nr 1697097, WSA w Kielcach z dnia 17 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Ke 646/13 - LEX nr 1426772 i z dnia 11 kwietnia 2013 r. sygn. akt II SA/Ke 28/13 - LEX nr 1310165, WSA w Poznaniu z dnia 4 lipca 2013 r., sygn. IV SA/Po 950/12 - LEX nr 1362411.

Dla ujednolicenia rozumienia intencji i brzmienia, wnosimy propozycję modyfikacji tego zapisu do treści w brzmieniu:

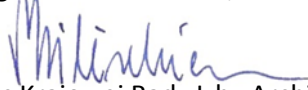
„1. Pozwolenie na budowę dotyczy **obiekту lub całego zamierzenia budowlanego**. W przypadku zamierzenia budowlanego obejmującego więcej niż jeden obiekt, pozwolenie na budowę może, na wniosek inwestora, dotyczyć wybranych obiektów lub zespołu obiektów, mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem, **niezależnie od pozostałych obiektów**. Jeżeli pozwolenie na budowę dotyczy wybranych obiektów lub zespołu obiektów, inwestor jest obowiązany przedstawić projekt zagospodarowania działki lub terenu, o którym mowa w art. 34 ust. 3 pkt 1, dla całego zamierzenia budowlanego”.

Zmiana zapisów Prawa budowlanego umożliwiająca realizację przyłączy na podstawie zgłoszeń niestety nie wprowadzała żadnych zmian w art. 33 ust 1. co zapewne wprowadziło w błąd niektóre z sądów administracyjnych, które w dalszym ciągu orzekają zgodnie z linią orzecznictwa ukształtowaną przed zmianą prawa w zakresie możliwości realizacji przyłączy. (Zawód: Architekt nr 70 str. 92-93)

Mając na celu usprawnienie procesu inwestycyjnego, zwracamy się z uprzejmą prośbą o rozważenie podjęcia prac zmierzających do wyeliminowania ww. problemów interpretacyjnych na rzecz jednolitego ich rozumienia i stosowania przez organy administracji architektoniczno-budowlanej, inwestorów i projektantów.

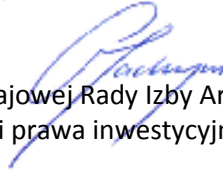
Z wyrazami szacunku,

Małgorzata Pilinkiewicz, Architekt IA RP



Prezes Krajowej Rady Izby Architektów RP

Grzegorz Jachym, Architekt IARP



Członek Prezydium Krajowej Rady Izby Architektów RP
Koordynator Komisji prawa inwestycyjnego

Załączniki:

- 1) Pismo Wojewody Podkarpackiego z dnia 5 maja 2020 r.,
- 2) Pismo Wojewody Małopolskiego z dnia 24 maja 2019 r.,
- 3) Artykuł „Przyłącza w projektach budowlanych”; arch. Grzegorz Jachym; „Zawód:Architekt nr 70” str. 92-93