



Wszystkie podkreślenia i wytłuszczenia w treści cytowanych dokumentów pochodzą od autorów artykułu

Organ musi/nie musi/może

arch. **Bożena Nieroda**, architekt IARP, arch. **Wojciech Gwizdak**, architekt IARP

Konstrukcja aktualnie obowiązującej w Polsce ustawy Prawo budowlane dopuszcza sytuację, w której „zgłoszony” w trybie art. 30 obiekt może spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub uciążliwości dla sąsiadów – i organ administracji reagować wcale nie musi, a zaledwie „może...”. Sumując tę uznaniowość z założeniem, że każdy inwestor może samodzielnie zaprojektować i wykonać szereg inwestycji wymienionych w art. 29 ustawy – otrzymujemy **pełną nieprzewidywalność naszego budownictwa i bezład w przestrzeni**.

W idealnym państwie przepisy zapewniają ład przestrzenny i bezpieczeństwo użytkownikom obiektów budowlanych, gwarantując równocześnie ochronę przed nadmiernym oddziaływaniem inwestycji na „osoby trzecie”. Czynią to za pośrednictwem prostych, jednoznacznych regulacji, przynoszących przewidywalne dla wszystkich efekty.

Natomiast państwa znacząco mniej doskonałe, produkują skomplikowane, sprzecznie interpretowalne przepisy, nie chroniące wartości przestrzennych i dopuszczające do budowania „szkodzących” obiektów.

Badając te dwa przeciwstawne wzorce funkcjonowania państwa, trudno uciec od pytania – czy obowiązujący w Polsce system prawa inwestycyjnego nawiązuje do koncepcji idealnego państwa, czy raczej do modelu idącego w drugą stronę?

Inwestycje duże i małe

Jeżeli chcielibyśmy poddać analizie sposób działania naszego prawa inwestycyjnego, to należałoby to uczynić badając wpływ przepisów na każdy rodzaj obiektów, **ze szczególnym zwróceniem uwagi na często pojawiające się inwestycje, ponieważ to one, przez masowe występowanie, wywierają duży wpływ na jakość przestrzeni, zarówno**

publicznej, jak i prywatnej. W Polsce takimi wręcz taśmowymi realizacjami są niewielkich rozmiarów budynki i wiaty gospodarcze, towarzyszące wielu zabudowaniom mieszkalnym. Obiekty te często prezentują znikomą wartość architektoniczną oraz prowokują spory sąsiedzkie. Warto więc zbadać jak to się dzieje, że restrykcyjny i gęsty od przepisów system dopuszcza do takich realizacji, pomimo iż w sposób oczywisty prowadzi to do pogłębiania chaosu i obniżenia wartości przestrzeni, otaczającej te obiekty. Potrzeba zwrócenia uwagi na „małe inwestycje” jest coraz bardziej paląca, ponieważ przez szereg ostatnich lat zainteresowanie państwowych decydentów koncentrowało się na realizacjach o większym gabarycie, które kontrolowane były we wszystkich możliwych aspektach, a ponadto spotykały się z nadzorem troskliwego oka opinii publicznej. Natomiast inwestorzy niewielkich obiektów i ich sąsiedzi pozostawali często sami z własnymi problemami, także wówczas, kiedy pojawiały się między nimi poważne konflikty.

Drobne sprawy

– istotne konsekwencje

Obowiązujący aktualnie w Polsce system prawa przewiduje dwa rodzaje urzędowych

procedur dopuszczania inwestycji do realizacji. Jedną jest formuła wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę, drugą tryb zgłoszeń. Dla niektórych inwestycji system nie wymaga żadnych zezwoleń, nie jest potrzebna ani decyzja na budowę, ani zgłoszenie. Szczegółowy opis zasad postępowania w poszczególnych przypadkach zawarto przede wszystkim w artykułach – od art. 28 do art. 30 – ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

Według art. 28 ustawy Pb – za generalną zasadę przyjęto, iż roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29-31. Art. 29 zawiera wykaz inwestycji, które nie wymagają pozwolenia na budowę. Art. 31 odnosi się do procedur rozbiórkowych.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 1 ustawy Pb – zgłoszenia właściwemu organowi wymaga (z zastrzeżeniem art. 29 ust. 3 i 4) budowa m.in. wskazanych w art. 29 ust. 1:

pkt 1) *obiektów gospodarczych związanych z produkcją rolną i uzupełniających zabudowę zagrodową w ramach istniejącej działki siedliskowej:*
a) parterowych budynków gospodarczych o powierzchni zabudowy do 35 m², przy rozpiętości konstrukcji nie większej niż 4,80 m,

>>

Z analizy stanu faktycznego i prawnego można wysnuć wniosek, że organ administracji publicznej w oparciu o art. 30 ustawy Prawo budowlane może przyjąć „zgłoszenie” inwestycji obciążonej istotnymi wadami, co skutkuje realizacją obiektów dewastujących przestrzeń i stających się źródłem wieloletnich sporów sąsiedzkich.

Czy to oznacza, że w procedurze „zgłoszenia” (przy której nie jest prowadzone postępowanie administracyjne) nie działają art. 7 i art. 8 k.p.a.? Czyli organy administracji publicznej nie stoją wówczas na straży praworządności oraz nie muszą działać w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej?

WYCIĄG Z USTAWY KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Art. 5. § 2. Ilekroć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o: [...]

3) **organach administracji publicznej** – rozumie się przez to ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezspolonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2;

Art. 7. W toku postępowania **organy administracji publicznej** stoją na **straży praworządności**, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

Art. 8. **Organy administracji publicznej** prowadzą postępowanie w sposób **budzący zaufanie** jego uczestników do władzy publicznej.

- » **pkt 2)** *wolno stojących parterowych budynków gospodarczych w tym garaży, altan oraz przydomowych ganków i oranżerii (ogrodów zimowych) o powierzchni zabudowy do 35 m², przy czym łączna liczba tych obiektów na działce nie może przekraczać dwóch na każde 500 m² powierzchni działki;*
- pkt 2a)** *wolno stojących parterowych budynków rekreacji indywidualnej, rozumianych jako budynki przeznaczone do okresowego wypoczynku, o powierzchni zabudowy do 35 m², przy czym liczba tych obiektów na działce nie może przekraczać jednego na każde 500 m² powierzchni działki;*

Tym samym przepis dość powszechnie dopuszcza stosowanie wobec niewielkich obiektów – procedury „zgłoszenia” (przywołane w art. 30 zastrzeżenie dot. art. 29 ust. 3 i 4 odnosi się do inwestycji wymagających przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko lub na obszar Natura 2000, czy też wiążących się z wykonywaniem robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków). **Aby móc stwierdzić słuszność wprowadzonych zasad, należy ocenić kryteria i dokumenty badane w procedurze.** Największym jednak sprawdzianem przyjętych przepisów, będzie analiza skutków ich działania w konkretnych przypadkach.

Realny efekt procedury – ludzkie problemy

Badając przepisy obowiązującej ustawy Prawo budowlane, należy rozpoznać, jak w praktyce przy procedurze „zgłoszenia” kształtują się prawa i obowiązki inwestora oraz jego sąsiadów, a także jaka jest odpowiedzialność projektanta oraz właściwego organu rozpatrującego wnioski. Za przykłady działania tej procedury posłużyć mogą dwie niżej opisane sytuacje, które miały miejsce w sąsiadujących ze sobą województwach.

Pierwsza z nich opisana została w urzędowych dokumentach jako budowa „budynku gospodarczego o powierzchni zabudowy do 35 m² związanego z produkcją rolną i uzupełniającego zabudowę zagrodową w ramach istniejącej działki siedliskowej.”, przy czym „Budynek zrealizowano na podstawie zgłoszenia przyjętego bez sprzeciwu pismem z dnia (...) 2014 r. znak (...)”. **Obiekt ten o wysokości 6 m postawiony został w odległości od 23 cm do 43 cm od granicy z sąsiednią nieruchomością.** Właściciel sąsiedniej działki zaniepokojony wnoszonym przy granicy obiektem, chcąc poznać sytuację – złożył w stosownym Starostwie wniosek o udostępnienie informacji publicznej w sprawie budowy tego budynku, a później, ponieważ w jego ocenie lokalnie prowadzone interwencje były nieskuteczne, zwrócił się w tej sprawie do Urzędu Wojewódzkiego. Urząd Wojewódzki odpowiadając pismem z dnia (...) 2014 r. stwierdził, że „na podstawie analizy nadesłanych przez Starostwo Powiatowe w (...) dokumentów wynika, iż przyjęcie kwestionowanego zgłoszenia nastąpiło bez właściwej analizy dokumentów do niego związanych.” Jednocześnie w piśmie znalazła się informacja, że „Wojewoda nie może podjąć w tej sprawie żadnych działań w zakresie nadzoru instancyjnego, bowiem w przypadku braku sprzeciwu organu administracji architektoniczno-budowlanej I instancji procedura zgłoszenia budowy budynku gospodarczego nie przewiduje wydania rozstrzygnięcia, od którego przysługiwałoby stronie prawo do złożenia odwołania do organu wyższego stopnia. Zgodnie z przepisem określonym w art. 30 ust. 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane brak sprzeciwu organu jest tzw. „milczącą zgodą organu”, która polega na wywołaniu skutku materialnoprawnego z mocy prawa, w sytuacji upływu ustawowego terminu. Do postępowania w sprawie zgłoszenia zamiaru budowy określonych rodzajów inwestycji budowlanych, w tym budowy budynku gospodarczego, nie w pełni mają zastosowanie przepisy Kodeksu

postępowania administracyjnego. W przypadku przyjęcia zgłoszenia przez organ nie wydaje on decyzji administracyjnych a w przypadku jej braku niemożliwym jest prowadzenie postępowania w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji oraz postępowania nadzwyczajnego w sprawie uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji.”

Innym przykładem ujawniającym problemy wynikające z procedury „zgłoszenia” jest niżej opisana sytuacja, wywołana przez inwestora, który do stosownego organu administracji architektoniczno-budowlanej zgłosił zamiar budowy „oranżerii przydomowej” na istniejącym garażu i organ ten wydał „zaświadczenie z dnia (...) 2014 r. (...) znak (...) o braku sprzeciwu wobec powyższego zgłoszenia.” Obiekt zrealizowano. Jak wynika z korespondencji krążącej pomiędzy niezadowolonym właścicielem sąsiedniej działki a Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego – całość „oranżerii przydomowej” powstała na części garażu w taki sposób, iż **nadbudowa została wykonana w odległości ok. 30-40 cm od granicy działki.** Ścianę od strony sąsiada wykonano z paneli drewnianych. Dach pokryto blachodachówką. Zdaniem właściciela sąsiedniej działki – wykonanej nadbudowy nie można kwalifikować jako oranżerii, ponieważ nie posiada ona cech oranżerii. Zaangażowany w spór sąsiadki PINB stwierdził m.in., że z regulacją zawartą w art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy Pb „nie stoi w sprzeczności usytuowanie oranżerii na tarasach, tak jak to ma miejsce w rozpatrywanej sprawie.” Natomiast odnosząc się do pojęcia „oranżeria” – PINB przywołał wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (z dnia 21.12.2011 r. sygn. akt. VII SA/Wa 1123/11), w którym WSA stwierdził, iż „dokonując wykładni przepisu art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy prawo budowlane zauważyć należy, że ustawa ta nie zawiera legalnej definicji pojęć oranżerii i ogrodu zimowego. Zatem należy posłużyć się tu definicją słownikową (...)”. Konkludując ten wyrok – PINB stwierdził, że „jedynym koniecznym wymogiem jaki powinna »

**WŁAŚCIWY ORGAN MOŻE
NAŁOŻYĆ, W DRODZE DECYZJI,
o której mowa w ust. 5,
OBOWIĄZEK UZYSKANIA POZWOLENIA
na wykonanie określonego obiektu
lub robót budowlanych
objętych obowiązkiem zgłoszenia,
o którym mowa w ust. 1
(art. 30, ust. 7 ustawy Prawo budowlane)**

❶ Art. 30 ust. 7 ustawy Prawo budowlane wprowadza daleko posuniętą uznaniowość działania organu – w kluczowych aspektach procedury dotyczącej „zgłoszeń”



jeżeli realizacja
może naruszyć ustalenia decyzji
o warunkach zabudowy



jeżeli realizacja
może naruszyć ustalenia miejscowego
planu zagospodarowania przestrzennego



jeżeli realizacja
może spowodować zagrożenie
bezpieczeństwa ludzi lub mienia



jeżeli realizacja
może spowodować pogorszenie
stanu środowiska
lub stanu zachowania zabytków



jeżeli realizacja **może** spowodować
wprowadzenie, utrwalenie bądź
zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości
dla terenów sąsiednich



jeżeli realizacja
może spowodować pogorszenie
warunków zdrowotno-sanitarnych

>> spełniać oranżeria jest powierzchnia zabudowy, która nie może przekraczać 35 m². W tej sytuacji nie może decydować brak przeszklenia dachu, lecz charakter obiektu, rzeczywisty sposób jego wykorzystania oraz przeznaczenia.”

Dlaczego jest jak jest

Analiza tylko dwóch wyżej opisanych przypadków wskazuje, że **przepisy mają realny, ale nie zawsze pozytywny wpływ** na jakość inwestycji budowlanych wymienionych w art. 29 ustawy Prawo budowlane i wnoszonych w wyniku procedury „zgłoszenia”, w oparciu o art. 30 ustawy Pb.

Problemem, jak się okazuje, jest już sama **niedookreśloność pojęć wprowadzonych do art. 29 ustawy Pb**, ponieważ wobec braku legalnych definicji – tylko wyobraźnia podpowiedzieć może, jakiego rodzaju inwestycje kryć się mogą za takimi pojęciami jak np. oranżeria czy przydomowy ganek.

Innym dylematem jest niktła odpowiedzialność autorów projektów za „walory” realizowanych w tym trybie obiektów. Kluczową w tym aspekcie jest **skrajna ignorancja przepisu, który nie przewiduje udziału w procesie projektowym i wykonawczym żadnych profesjonalistów**. Kwestię tę przesądza art. 30 ust. 2 ustawy Pb, który stanowi iż „W zgłoszeniu należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia. Do zgłoszenia należy dołączyć oświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2, oraz, w zależności od potrzeb, odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami.” Przepis ten nie nakłada obowiązku posiadania projektu budowlanego, **nie jest wymagany udział architekta**, nie ma też obowiązku zapewnienia udziału fachowców w procesie realizacji obiektu (przywołany w ww. przepisie art. 32

ust. 4 pkt 2 odnosi się wyłącznie do posiadania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane). Określenie rodzaju, zakresu i sposobu wykonywania robót budowlanych oraz sporządzenie odpowiednich szkiców lub rysunków powierzone zostało inwestorowi, który zadania te może wykonać samodzielnie. Trudno w tej sytuacji wymagać odpowiedzialności „twórcy” za jakość projektowanego i wykonanego dzieła.

Organ może, ponieważ może

Brak odpowiedniego słownika pojęć stosowanych w art. 29 ustawy Pb oraz zwolnienie inwestorów z obowiązku zatrudniania fachowców – to nie wszystkie grzechy towarzyszące procedurze „zgłoszeń”, bowiem chyba najbardziej kuriozalną jej częścią – jest dyspozycja art. 30 ust. 7 o brzmieniu:

*Właściwy organ **może** nałożyć, w drodze decyzji, o której mowa w ust. 5, obowiązek uzy-*

skania pozwolenia na wykonanie określonego obiektu lub robót budowlanych objętych obowiązkiem zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1, jeżeli ich realizacja **może** naruszać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy lub spowodować:

- 1) zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia;
- 2) pogorszenie stanu środowiska lub stanu zachowania zabytków;
- 3) pogorszenie warunków zdrowotno-sanitarnych;
- 4) wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich.

Przepis ten może być tak rozumiany, że **nawet w sytuacji, w której organ administracji architektoniczno-budowlanej stwierdza, że inwestycja może spowodować:** zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia; pogorszenie stanu środowiska lub stanu zachowania zabytków; pogorszenie warunków zdrowotno-sanitarnych czy też wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich – **to organ nie musi nakładać na wnioskodawcę obowiązku** uzyskania pozwolenia na wykonanie określonego obiektu lub robót budowlanych objętych obowiązkiem zgłoszenia, a jedynie „może” to uczynić ❶. Z przepisu tego można wywieść, że **reakcja „organu” odbywa się według dowolnie kształtowanego uznania**, bowiem ani ten przepis, ani inne przepisy regulujące tryb „zgłoszeń” – **nie zawierają żadnych dodatkowych kryteriów, zapewniających przewidywalność tego aspektu działań organu.**

Wnioski legislacyjne

Przepisy opisujące procedurę „zgłoszenia” zawarte w art. 29 i art. 30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, to zbiór regulacji, których stosowanie postrzegane jest często jako działanie wysokiego ryzyka.

- **Inwestorzy** chcący realizować obiekty w oparciu o tę procedurę – narażeni są na niekończące się sąsiedzkie awantury, ponieważ właściciele okolicznych działek dowiadują się o inwestycjach dopiero w fazie realizacyjnej i protesty nie znajdują efektywnego rozwiązania w działaniach administracyjnych.
- **Sąsiedzi** inwestycji powstających jako efekt procedury „zgłoszenia”, czują się lekceważeni a nawet pokrzywdzeni, bowiem na pojawiające się w sąsiedztwie ich działek inwestycje – nie są mentalnie przygotowani. Ponadto część inwestycji prowadzonych jest z pominięciem niektórych przepisów, zwłaszcza rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a protesty kierowane do różnych organów nadzorczych nie przynoszą satysfakcjonującego dla nich rozwiązania.
- **Pracownicy urzędów** administracji architektoniczno-budowlanej działający w oparciu o procedurę „zgłoszenia” narażeni są na zmasowane krytyczne komentarze, i to bez względu na wynik oceny inwestycji pod kątem zagrożenia bezpieczeństwa lub uciążliwości dla terenów sąsiednich. Jeśli bowiem:
 - urzędnicy nakładają na inwestorów obowiązek uzyskania pozwolenia na wykonanie określonego obiektu lub robót budowlanych objętych procedurą zgłoszenia – to protestują inwestorzy,
 - urzędnicy rezygnują z nałożenia takiego obowiązku – to protestują sąsiedzi.

Podsumowując, można stwierdzić, że procedura „zgłoszenia”, która miała uprościć proces

przygotowywania inwestycji poprzez zdjęcie z inwestorów nadmiernych obowiązków, w zderzeniu z praktyką okazała się źródłem masowych nieporozumień i nierozwiązywalnych konfliktów przestrzennych i sąsiedzkich. Procedura ta winna zostać radykalnie zreformowana.

Nowe przepisy winny precyzyjnie ustalać na bazie racjonalnych przesłanek, które inwestycje należy kwalifikować do uproszczonego trybu procedury „zgłoszenia”.

Katalog inwestycji obejmowanych uproszczonym trybem winien stosować pojęcia jednoznacznie zdefiniowane.

Projekty inwestycji kubaturowych objętych procedurą zgłoszenia powinny być przygotowywane przy udziale architektów (być może uprawnienia budowlane nie powinny być wymagane przy projektowaniu niewielkich obiektów).

W przypadku „zgłaszania” obiektu, który oddziaływać będzie na nieruchomości sąsiednie ponad dopuszczoną przepisami miarę – przepisy winny zapewnić bezwzględne wykluczenie możliwości realizacji takiej niefortunnej, „złej” inwestycji.

Przyjęcie wyżej proponowanych regulacji pozwoliłoby uzdrowić ważny segment prawa inwestycyjnego. Nowe przepisy zapobiegałyby degradacji przestrzeni wieloma pozornie niepozornymi obiektami oraz wzmocniłyby ochronę działek sąsiednich przed negatywnymi skutkami inwestycji. Korekta art. 29 i art. 30 ustawy Pb usunęłaby pojedyncze krople złych regulacji, które zatruwają całą strukturę systemu prawa.

W tekście wykorzystano m.in.:

> obowiązujące przepisy prawa

> pisma organów administracji publicznej, znane autorom

Bożena Nieroda
architekt IARP



> bozenanieroda@izbaarchitektow.pl

Wojciech Gwizdak
architekt IARP



> wojciech.gwizdak@2gstudio.eu