



Związek Rzemiosła Polskiego

ul. Miodowa 14, 00-246 Warszawa, tel. +48 22 50 44 200, fax. +48 22 50 44 220, www.zrp.pl, zrp@zrp.pl

PYTANIA I UWAGI DOTYCZĄCE REGULACJI PRAWA BUDOWLANEGO I SPOSOBU ICH STOSOWANIA

1. Pytanie w sprawie niejednolitej interpretacji pojęcia „istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę” (art. 36a ustawy Prawo budowlane)

Jakie obiektywne, jednolite kryteria powinny stosować organy administracji architektoniczno-budowlanej, aby odróżnić istotne odstąpienie od projektu od odstąpienia nieistotnego w przypadku konieczności wprowadzenia drobnych zmian technologicznych przez wykonawcę, polegające na przykład na zmianie materiałów instalacyjnych, drobnej korekcie przebiegu instalacji wewnętrznych przy zachowaniu funkcji obiektu?

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 36a ust. 1 ustawy Prawo budowlane, istotne odstąpienie od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego wymaga uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę. Katalog przesłanek kwalifikujących odstąpienie jako istotne określa art. 36a ust. 5.

Doświadczenia małych firm rzemieślniczych wskazują na to, iż organy powiatowe nadinterpretują wskazany przepis. Często każda, nawet najbardziej błaha modyfikacja, jak na przykład zmiana producenta rur, przesunięcie pionu kanalizacyjnego o kilkadziesiąt centymetrów, czy zastosowanie nowocześniejszego materiału izolacyjnego o lepszych parametrach, jest kwalifikowana jako zmiana parametrów charakterystycznych obiektu budowlanego. Taka praktyka narusza podstawowe zasady Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym zasadę zaufania obywateli do organów państwa (art. 8 K.p.a.), poprzez skrajną niespójność decyzji w sąsiadujących powiatach, a także Zasadę rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony (art. 7a K.p.a.).

Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego, o tym, czy odstąpienie ma charakter istotny, decyduje przede wszystkim autorska kwalifikacja projektanta, dokonywana na podstawie art. 36a ust. 6 ustawy Prawo budowlane. Projektant jako osoba posiadająca uprawnienia budowlane i pełniąca samodzielną funkcję techniczną w budownictwie, dokonuje wpisu i opisu niedozwolonych bądź dozwolonych zmian w projekcie. Organ nie powinien autorytarnie podważać tej oceny, chyba że w sposób rażący narusza ona przepisy techniczno-budowlane.

W opinii Związku Rzemiosła Polskiego zmuszanie małych wykonawców do wstrzymywania robót i sporządzania kosztownych projektów zamiennych przy nieistotnych modyfikacjach technologicznych godzi w płynność finansową firm sektora MŚP, wydłuża proces budowlany bez merytorycznego uzasadnienia dla bezpieczeństwa konstrukcji oraz generuje dodatkowe, nieuzasadnione koszty.

2. Pytanie w sprawie granic odpowiedzialności wykonawcy za wdrożenie wadliwego projektu budowlanego (art. 17 i 93 ustawy Prawo budowlane, w związku z art. 651 Kodeksu cywilnego)

W jakim zakresie działający w dobrej wierze i ściśle według zatwierdzonej przez organ decyzji o pozwoleniu na budowę, wykonawca prac budowlanych będący mikroprzedsiębiorcą realizującym zlecenie na podstawie projektu dostarczonego przez inwestora, ponosi odpowiedzialność przed organami nadzoru budowlanego za realizację rozwiązań niezgodnych z przepisami techniczno-budowlanymi?

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 17 ustawy Prawo budowlane uczestnikami procesu budowlanego są inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant oraz kierownik budowy (lub kierownik robót). Sam wykonawca robót rozumiany jako podmiot gospodarczy realizujący inwestycję na podstawie umowy o roboty budowlane nie jest wprost wymieniony jako publicznoprawny uczestnik procesu budowlanego w rozumieniu tej ustawy, o ile jego pracownicy nie pełnią samodzielnych funkcji technicznych (np. kierownika budowy). Pomimo tego, w przypadku ujawnienia wad projektu budowlanego na etapie wykonawstwa lub po zakończeniu budowy, organy nadzoru budowlanego (PINB) niejednokrotnie nakładają obowiązek usunięcia nieprawidłowości w trybie postępowań naprawczych, na podstawie art. 50-51 Prawa budowlanego, bezpośrednio na wykonawców, a w skrajnych przypadkach wszczynają postępowania z art. 93 ustawy (odpowiedzialność karna - wykroczeniowa).

Taka praktyka pozostaje w rażącej sprzeczności z konstrukcją prawną umowy o roboty budowlane (art. 647 Kodeksu cywilnego) oraz z zakresem obowiązków wykonawcy, który stanowi, że: wykonawca ma obowiązek wykonać obiekt zgodnie z projektem i z pozwoleniem na budowę, a także, zgodnie z art. 651 K.c., nakłada na wykonawcę obowiązek niezwłocznego uprzedzenia inwestora, jeśli dostarczona dokumentacja nie nadaje się do prawidłowego wykonania robót.

Wspomniany obowiązek ogranicza się do wad dających się wykryć przy zachowaniu przeciętnej staranności zawodowej. Wykonawca-rzemieślnik nie ma obowiązku posiadać wiedzy specjalistycznej równej uprawnionemu projektantowi i nie dysponuje narzędziami do ponownego przeliczania konstrukcji czy weryfikacji skomplikowanych obliczeń inżynierskich. Tym samym przerzucanie ciężaru odpowiedzialności administracyjnej i finansowej na wykonawców za błędy projektantów zatwierdzone uprzednio decyzją administracyjną (pozwoleniem na budowę) drastycznie narusza zasadę proporcjonalności oraz zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP.

W opinii Związku Rzemiosła Polskiego przy wydawaniu decyzji, organy nadzoru budowlanego powinny wyraźnie i jednoznacznie rozdzielać odpowiedzialność projektanta od odpowiedzialności wykonawcy.

3. Pytanie w sprawie proporcjonalności stosowania wymogów proceduralnych przy zmianie sposobu użytkowania obiektu (art. 71 ustawy Prawo budowlane)

Czy istnieje możliwość uproszczenia procedury oraz redukcji katalogu dokumentów wymaganych przy zmianie sposobu użytkowania istniejących obiektów na potrzeby małych zakładów rzemieślniczych i produkcyjnych, w sytuacji, gdy planowana adaptacja nie ingeruje w konstrukcję nośną budynku?

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 71 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, przez zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części rozumie się w szczególności podjęcie bądź zaniechanie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki: bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska bądź wielkość lub układ obciążeń. Wdrożenie procedury zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania (art. 71 ust. 2) nakłada na rzemieślników obowiązek dostarczenia dokumentacji tożsamej z dokumentacją dla wznoszenia nowych obiektów, w tym:

- a/ opisu i rysunku określającego usytuowanie obiektu;
- b/ zwięzłego opisu technicznego;
- c/ ekspertyzy technicznej stanu konstrukcji (wykonywanej przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane);
- d/ opinii i uzgodnień (Sanepid, BHP, ppoż.)

Dla małego przedsiębiorcy rodzinnego, który planuje zaadoptować np. przydomowy garaż lub istniejący lokal handlowy na małą piekarnię, pracownię krawiecką czy warsztat stolarski, koszty sporządzenia ww. dokumentacji oraz czas oczekiwania na brak sprzeciwu organu stanowią barierę wejścia nie do pokonania. Wymogi te naruszają wprost zasadę proporcjonalności, zapisaną w art. 12 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – ustawa Prawo przedsiębiorców stanowiącej, że:

„Organ administracji publicznej nakłada na przedsiębiorcę obowiązki tylko w takim stopniu, w jakim jest to niezbędne do osiągnięcia celów określonych przepisami prawa”.

Nakładanie tożsamych obowiązków dowodowych i dokumentacyjnych na rzemieślnika adaptującego lokal o powierzchni 50 metrów kwadratowych i na dewelopera wznoszącego wielkopowierzchniowy obiekt handlowy stoi w jawnej sprzeczności z ideą wspierania mikroprzedsiębiorczości.

Rzemieślnicy adaptujący istniejące już lokale na warsztaty, stolarnie czy piekarnie zderzają się z wymogami formalnymi analogicznymi do wznoszenia nowych, złożonych obiektów deweloperskich, co paraliżuje rozwój lokalnej przedsiębiorczości rodzinnej.

W opinii Związku Rzemiosła Polskiego w celu ograniczenia podejmowania arbitralnych decyzji urzędniczych paraliżujących inwestycje i generujących koszty projektów zamiennych, istnieje pilna potrzeba wydania wytycznych interpretacyjnych różnicujących wskazane procedury w zależności od faktycznego stopnia ingerencji adaptacji w konstrukcję budynku. Zasadnym podejściem interpretacyjnym powinno być uznawanie drobnych zmian instalacyjnych i technologicznych za nieistotne.

4. Pytanie w sprawie sposobu kwalifikacji urządzeń technicznych i kontenerów technologicznych jako budowli (art. 3 pkt 3 i 9 ustawy Prawo budowlane)

Jakimi wytycznymi powinny kierować się organy nadzoru przy kwalifikacji nowoczesnych instalacji przemysłowych, szaf sterowniczych oraz wolnostojących kontenerów technologicznych, aby uniknąć automatycznego i błędnego uznawania ich za budowle w rozumieniu Prawa budowlanego?

Uzasadnienie

Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 3 ustawy Prawo budowlane, pod pojęciem „budowli” należy rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury. Przepis ten zawiera jedynie przykładowe wyliczenie budowli (np. lotniska, drogi, mosty, wolnostojące instalacje przemysłowe). Z kolei art. 3 pkt 9 definiuje „urządzenia budowlane” jako urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Tymczasem w praktyce orzeczniczej powiatowych organów nadzoru budowlanego widoczna jest tendencja do kwalifikowania każdego wolnostojącego elementu infrastruktury technicznej w tym na przykład mobilnego kontenera technicznego, w którym umieszczono sprężarki czy rozdzielnice elektryczne, szaf sterowniczych posadowionych na bloczkach betonowych, jako budowli lub tymczasowego obiektu budowlanego (art. 3 pkt 5), co skutkuje to dwiema skrajnie negatywnymi konsekwencjami dla firm rzemieślniczych i produkcyjnych:

a/ zarzutem samowoli budowlanej, gdyż organy nadzoru budowlanego żądają pozwolenia na budowę lub zgłoszenia dla obiektów, które stanowią jedynie element linii technologicznej (urządzenie techniczne), a nie obiekt budowlany;

b/ konsekwencjami podatkowymi, gdyż zakwalifikowanie danego urządzenia jako budowli automatycznie włącza je do podstawy opodatkowania podatkiem od nieruchomości ze stawką 2% wartości budowli rocznie, zgodnie z ustawą o podatkach i opłatach lokalnych, co przy drogich maszynach przemysłowych drastycznie zagraża płynności finansowej zakładów rzemieślniczych.

Należy przy tym wskazać na istotne wyroki Trybunału Konstytucyjnego (w tym o sygnaturze akt P33/09 oraz SK48/15), w których jednoznacznie podkreślono, że:

a/ urządzenia techniczne jak na przykład kotły, piece, instalacje technologiczne, nie mogą być kwalifikowane jako budowle, jeżeli ich fundament lub obudowa stanowią jedynie część budowlaną urządzenia technicznego;

b/ kwalifikacja podatkowa i administracyjna musi opierać się na zasadzie określoności przepisów prawa i niedopuszczalne jest rozszerzające interpretowanie pojęcia „budowli” na niekorzyść podatnika / inwestora.

Wykładnia organów powinna jednoznacznie oddzielać infrastrukturę budowlaną (konstrukcje) od urządzeń czysto technologicznych, które bez względu na gabaryty zachowują charakter maszyn lub urządzeń technicznych i nie podlegają reżimowi Prawa budowlanego. Nieprecyzyjne interpretacje przepisów przez urzędy szczebla powiatowego naraża małe zakłady produkcyjne na zarzuty

samowoli budowlanej lub drastycznie wysokie, nieprzewidziane obciążenia finansowe z tytułu podatku od nieruchomości, bezpośrednio zagrażając płynności finansowej mikroprzedsiębiorstw.

W opinii Związku Rzemiosła Polskiego urządzenia stricte technologiczne powinny być z definicji wykluczone z kategorii urządzeń budowlanych.

Warszawa 30 lipca 2026 r.