

Komentarz prawny

Odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 194 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2351, dalej „p.b.”) obiekty budowlane należy w szczególności projektować i budować w sposób określony w przepisach techniczno-budowlanych. Do przepisów tych zalicza się wydawane przez właściwych ministrów rozporządzenia określające warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie oraz warunki techniczne użytkowania obiektów budowlanych. Z punktu widzenia praktyki najbardziej doniosłe znaczenie ma rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1065 z późn. zm.), które w szczególowy sposób określa wymagania techniczne dla budynków.

Co do zasady zatem projektanci projektujący obiekty budowlane powinni przewidzieć takie rozwiązania projektowe, które będą odpowiadać wymaganiom określonym w przepisach techniczno-budowlanych zarówno tych dotyczących wznoszenia tych obiektów, jak i ich użytkowania. Niejednokrotnie zdarza się jednak, że zastosowanie wymagań wynikających z przepisów jest niemożliwe. Prawo budowlane wprowadza w takich sytuacjach możliwość wprowadzenia odstępstw od przepisów techniczno-budowlanych.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 p.b. odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych możliwe jest wyłącznie w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem nieostrym powoduje, że każdorazowo ocena, czy mamy do czynienia z przypadkiem szczególnie uzasadnionym należy do organu

administracji architektoniczno-budowlanej, który po dokonaniu analizy okoliczności sprawy podejmuje decyzję, czy występuje w niej tak wyjątkowy element, że można ją uznać za szczególnie uzasadniony przypadek. Przyjmuje się, że organ powinien dokonać analizy stanu faktycznego biorąc pod uwagę charakter przepisu, od którego ma być udzielone odstępstwo. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że jednym z podstawowych kryteriów, które powinien wziąć pod uwagę organ jest ukształtowanie nieruchomości, na której ma być zrealizowany obiekt oraz stan zagospodarowania nieruchomości sąsiednich. Za sytuacje szczególnie uzasadnione uznaje się takie, w których zastosowanie się do przepisów techniczno-budowlanych nie jest możliwe ze względu na różnego rodzaju okoliczności, a w szczególności jeżeli inwestor, który może wylegitymować się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane nie może zrealizować swojego prawa do zabudowy nieruchomości z uwagi na obowiązujące przepisy techniczno-budowlane. Nie jest przy tym możliwe udzielenie zgody na odstępstwo jeżeli zagospodarowanie nieruchomości uniemożliwiają wyłączenie przepisy planu miejscowego albo inne przepisy niż normy techniczno-budowlane.

Artykuł 9 p. b. wprowadza też katalog okoliczności, w których udzielenie zgody na odstępstwo nie jest dopuszczalne. Mianowicie, odstępstwo – po spełnieniu określonych warunków zamiennych – nie może powodować zagrożenia dla życia ludzi lub bezpieczeństwa mienia. Nie może też powodować pogorszenia warunków zdrowotno-sanitarnych i użytkownych oraz stanu środowiska. W przypadku obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego nie może powodować ograniczenia dostępności dla potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Nie jest również dopuszczalne udzielanie zgód na odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych w postępowaniach legalizacyjnych prowadzonych na podstawie przepisów prawa budowlanego.

Postępowanie w sprawie udzielenia zgody na odstępstwo wszczynają wnioski inwestora składany w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę lub pozwolenia zamiennego. Przyjmuje się, że możliwe jest wystąpienie o udzielenie zgody na odstępstwo również na etapie wydania decyzji o warunkach zabudowy, a więc przed wszczęciem postępowania o wydanie pozwolenia na budowę. Jeżeli projekt architektoniczno-budowlany nie odpowiada przepisom techniczno-budowlanym, a inwestor nie złoży wniosku o udzielenie zgody na odstępstwo wówczas organ administracji architektoniczno-budowlanej powinien powiadomić go o konieczności złożenia takiego wniosku pod rygorem odmowy wydania pozwolenia na budowę lub pozwolenia zamiennego. Organ administracji architektoniczno-budowlanej nie jest bowiem uprawniony do wszczynania z urzędu procedury, o której mowa w art. 9 p.b.

Po otrzymaniu wniosku inwestora organ administracji architektoniczno-budowlanej kieruje do ministra, który ustanowił przepisy techniczno-budowlane, od których ma zostać wyrażona zgoda na odstępstwo, własny wniosek o udzielenie organowi prowadzącemu postępowanie upoważnienia w sprawie udzielenia inwestorowi zgody na odstępstwo. Inwestor nie jest natomiast uprawniony do kierowania własnego wniosku bezpośrednio do ministra.

Wniosek organu do ministra powinien zawierać: (i) charakterystykę obiektu oraz, w miarę potrzeby, projekt zagospodarowania działki lub terenu, a jeżeli odstępstwo mogłoby mieć wpływ na środowisko lub nieruchomości sąsiednie - również projekty zagospodarowania tych nieruchomości, z uwzględnieniem istniejącej i projektowanej zabudowy, (ii) opinię organu wnioskującego wraz ze szczegółowym uzasadnieniem o konieczności wprowadzenia odstępstwa, (iii) propozycje rozwiązań zamiennych, (iv) w przypadku obiektów budowlanych wpisanych do rejestru zabytków lub do gminnej ewidencji zabytków oraz innych obiektów budowlanych usytuowanych na obszarach objętych ochroną konserwatorską - pozytywną opinię wojewódzkiego konserwatora zabytków w zakresie wnioskowanego odstępstwa, (v) w przypadku odstępstwa od przepisów dotyczących bezpieczeństwa pożarowego: ekspertyzę rzeczoznawcy

do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych oraz postanowienie wyrażające zgodę na zastosowanie rozwiązań zamiennych w stosunku do wymagań ochrony przeciwpożarowej, a ponadto (vi) w przypadku odstępstw dotyczących wymagań higienicznych i zdrowotnych - pozytywną opinię w zakresie proponowanych rozwiązań państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego.

Po otrzymaniu wniosku organu minister zajmuje stanowisko w sprawie udzielenia upoważnienia. Odmowa udzielenia upoważnienia powoduje, że organ administracji architektoniczno-budowlanej nie może udzielić zgody na odstępstwo. Uzyskanie upoważnienia natomiast nie przesądza jeszcze o udzieleniu takiej zgody. Rozstrzygnięcia w tym przedmiocie dokonuje bowiem samodzielnie organ administracji architektoniczno-budowlanej uprawniony do wydania pozwolenia na budowę. Zapada ono w formie postanowienia, na które inwestorowi nie przysługuje odrębne zażalenie. Kontroli instancyjnej dokonuje się wraz z decyzją główną, a więc z decyzją wydaną w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę albo pozwolenia zamiennego.

Postanowienie w przedmiocie udzielenia zgody na odstępstwo stanowi podstawę do wydania pozwolenia na budowę przewidującego rozwiązania odbiegające od przepisów techniczno-budowlanych w zakresie wskazanym w takiej zgodzie.

Tomasz Milewski, Radca prawny
Kancelaria Adwokatów i Radców Prawnych
Miller, Canfield, W. Babicki, A. Chełchowski i Wspólnicy Sp.k.