

KKLW



PRZEMYSŁAW WIERZBICKI

Partner, adwokat w KKLW Legal Kurzyński Wierzbicki.



ANNA DOMAGAŁA

Adwokat w KKLW Legal Kurzyński Wierzbicki.

PRZEBUDOWA BUDYNKU



Przebudowa to rodzaj robót budowlanych, który mimo zdefiniowania w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, w praktyce wielokrotnie nastęcza trudności przy kwalifikowaniu konkretnych robót do tej kategorii. Często pojawiają się problemy z odróżnieniem przebudowy obiektu budowlanego od jego rozbudowy, czy remontu.

Tymczasem prawidłowe zakwalifikowanie robót budowlanych jest kluczowe, aby określić czy wykonywanie planowanych robót wymaga uprzedniego uzyskania pozwolenia na budowę, czy może wystarczające jest ich zgłoszenie. Może okazać się również, że do wykonywania robót nie będzie konieczne ani wydanie pozwolenia na budowę, ani nawet zgłoszenie robót. Właściwa kwalifikacja robót pozwala zatem określić rodzaj formalności jakich należy dopełnić przed rozpoczęciem robót, a w konsekwencji w przyszłości uniknąć problemów związanych na przykład z realizacją robót bez wymaganego pozwolenia albo zgłoszenia.

Definicje ustawowe

Aby prawidłowo przypisać roboty budowlane do danej kategorii w pierwszej kolejności trzeba określić, czym są roboty budowlane. Roboty budowlane posiadają swoją definicję w art. 3 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (dalej: „P.b.”). Zgodnie z powołanym przepisem przez roboty budowlane należy rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego.

Przebudowa jest zatem jednym z rodzajów robót budowlanych. Jej definicję znajdziemy w art. 3 ust. 7a P.b. Zgodnie z tym przepisem przez przebudowę należy rozumieć wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego.

Jednocześnie warto w tym miejscu przytoczyć definicje ustawowe budowy i remontu. Budowa to zgodnie z art. 3 ust. 6 P.b. wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowa, rozbudowa, nadbudowa obiektu budowlanego. Natomiast przez remont zdefiniowany w art. 3 ust. 8 P.b. należy rozumieć wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym.

Jak widać, w P.b. przewidziano różne rodzaje robót budowlanych, a samo odwołanie się do definicji ustawowych niejednokrotnie nie rozwiąże problemu dużego inwestora, czy właściciela domu jednorodzinnego, który zastanawia się, czy przed rozpoczęciem określonych prac w budynku powinien starać się o uzyskanie pozwolenia na budowę, dokonać zgłoszenia, czy może przystąpić do prac bez decyzji albo zgłoszenia. Ustawodawca w katalogu wyjątków od uzyskania pozwolenia na budowę zawartym w art. 29 P.b. posługuje się nazwami poszczególnych robót budowlanych. Określenie czy w konkretnym przypadku można zaniechać wniosku o pozwolenie na budowę, wymaga więc ustalenia w pierwszej kolejności, z jakimi robotami budowlanymi mamy do czynienia.

Problem prawidłowej kwalifikacji robót potęguje dodatkowo fakt, iż nie wszystkie rodzaje robót mają swoją definicję w P.b. Mowa tutaj między innymi o rozbudowie, która bardzo często jest mylona ze stanowiącą temat artykułu przebudową. Tymczasem rozbudowa

co do zasady wymaga uprzedniego wydania pozwolenia na budowę, podczas gdy przebudowa w wielu przypadkach związana jest jedynie z obowiązkiem zgłoszenia (przykładowo wymieniona w art. 29 ust. 3 pkt 1 lit. a przebudowa przegród zewnętrznych oraz elementów konstrukcyjnych budynków mieszkalnych jednorodzinnych, o ile nie prowadzi ona do zwiększenia obszaru oddziaływania obiektu poza działkę, na której budynek jest usytuowany) albo w ogóle nie wymaga podejmowania przez inwestora żadnych czynności w ramach postępowania administracyjnego (na przykład wskazana w art. 29 ust. 4 pkt 1 lit. a przebudowa budynków, których budowa wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, oraz budynków mieszkalnych jednorodzinnych, z wyłączeniem przebudowy przegród zewnętrznych oraz elementów konstrukcyjnych).

Przydatna znajomość orzecznictwa

Gdzie zatem szukać odpowiedzi na pytania o rodzaj planowanych robót budowlanych? Z częściową pomocą przychodzi orzecznictwo sądów administracyjnych. Autorzy celowo używają w tym miejscu sformułowania o częściowej pomocy, ponieważ jak wynika ze stanowiska sądów administracyjnych „Przy kwalifikowaniu danych robót do kategorii montażu, rozbudowy, bądź przebudowy nie ma miejsca na automatyzm. W każdym przypadku właściwe zakwalifikowanie takich robót musi poprzedzać szczegółowa analiza technicznych założeń projektu przewidzianego do realizacji lub zrealizowanego.”¹ To zatem analiza technicznych rozwiązań projektu decyduje w konkretnym przypadku z jakimi robotami mamy do czynienia. Niemniej jednak, ustalenie rodzaju robót budowlanych jest częstym tematem rozstrzygnięć sądów administracyjnych, które wypracowały bogate orzecznictwo dotyczące rozumienia poszczególnych robót budowlanych. Okazuje się ono wyjątkowo przydatne w przypadku robót, które nie zostały zdefiniowane w P.b. jak wspomniana rozbudowa. Przyjrzyjmy się więc, co orzecznictwo sądów administracyjnych mówi o robotach stanowiących temat artykułu, czyli o przebudowie, a w szczególności o przebudowie budynku.

Przebudowa a rozbudowa

Przeglądając orzecznictwo dotyczące robót budowlanych dostrzeżemy, że przebudowa bardzo często jest porównywana z rozbudową. Przebudowę zwykle przedstawia się w opozycji do rozbudowy obiektu budowlanego. Zarówno przebudowa jak i rozbudowa polegają na wykonywaniu robót w istniejącym obiekcie budowlanym. Podstawowa różnica między przebudową a rozbudową

¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19.02.2021 r., sygn. II OSK 286/21, LEX nr 3126596.