



Przepisy techniczno-budowlane stanowią normy prawa do obligatoryjnego stosowania. Dlatego też ich treść powinna być przejrzysta i przystępna w taki sposób, aby wykluczyć możliwość ich interpretowania. Przepisy te określają warunki techniczne i na podstawie delegacji zawartej w art. 7 ustawy Prawo budowlane są wydawane w drodze rozporządzeń. Najczęściej przepisy techniczno-budowlane mają charakter szczegółowy.

Kto jest tym właściwym organem administracji architektoniczno-budowlanej?

Organami administracji architektoniczno-budowlanej w świetle art. 80 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, są:

- starostowie (prezydenci miast na prawach powiatu - na podstawie art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym),
- wojewodowie
- Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego

Kompetencje organów wynikają z zapisów art. 82 przytaczanej ustawy. Rozważmy teraz jak się to przekłada na kompetencje odnośnie do dróg publicznych. Przypisane są one do kategorii drogi. A zatem organem pierwszej instancji:

- dla dróg krajowych i wojewódzkich właściwym organem jest wojewoda,
- dla dróg powiatowych i gminnych - starosta, prezydent miasta na prawach powiatu.

Podobny zapis jest też w ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, zwanej też specustawą. Art. 11a cytowanej

Odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych cz. II

Utworzono: środa, 01, grudzień 2010 08:44 Arkadiusz Woźniak

ustawy wprowadza podział ze względu na kategorię dróg publicznych. I tak - decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla:

- dróg krajowych i wojewódzkich wydaje wojewoda
- dróg powiatowych i gminnych - starosta.

Dlaczego przytaczam tę ustawę? Pojawiają się głosy, że skoro procedura odstępstwa wynika z delegacji zawartej w Prawie budowlanym, to inwestycja oparta o specustwę nie wymaga takiej procedury. Tę kwestię reguluje art. 11i specustawy, który deleguje wszystkie inne kwestie nieuregulowane w przytaczanej ustawie do uregulowań zawartych w ustawie Prawo budowlane.

Właściwości organów administracji architektoniczno-budowlanej częstokroć są mylone, na przykład z zadaniami zarządców dróg. Właściwości te jak przytaczałem wcześniej, wynikają z ustawy Prawo budowlane, natomiast zadania zarządcy drogi określone są w ustawie o drogach publicznych. Zarządca drogi w myśl art. 20 pkt. 8 ma prawo wydawać zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Jednakże nie jest to jednoznaczne z udzieleniem zgody na odstępowanie od przepisów techniczno-budowlanych. Ustawa o drogach publicznych nie należy do przepisów techniczno-budowlanych, o których mowa w art. 7 ustawy Prawo budowlane. Najczęstsze pomyłki pojawiają się w decyzjach prezydentów miast na prawach powiatów. Wynika to ze złożoności funkcji, jakie pełni ten organ, a w szczególności:

- prowadzenie postępowań wynikających z kompetencji organu administracji architektoniczno-budowlanej I instancji,
- realizacja zadań zarządcy dróg wszystkich kategorii z wyłączeniem dróg klasy A i S, przebiegających w granicach administracyjnych miasta.

Jakie są etapy postępowania w sprawie odstępstwa?

Analizując art. 9 ustawy Prawo budowlane możemy wyszczególnić cztery etapy postępowania w sprawie odstępstwa:

- 1) wniosek inwestora do właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej,
- 2) wniosek właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej do właściwego ministra,
- 3) stanowisko ministra w kwestii udzielenia upoważnienia na odstępowanie,
- 4) właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej w drodze postanowienia udziela bądź odmawia zgody na odstępowanie.

Jednakże należy zauważyć, że postępowanie w sprawie odstępstwa jest prowadzone tylko przez właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej. Wniosek kierowany przez przytaczany organ, do ministra właściwego, który ustanowił przepisy techniczno-budowlane, od których ma być udzielone odstępowanie, nie wszczyna dodatkowego postępowania, lecz jest wewnętrzną (administracyjną) czynnością - tzw. „postępowanie wpadkowe”, które kończy się upoważnieniem bądź odmową do udzielenia zgody na odstępowanie. Wobec takiego stanowiska, brak jest

Odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych cz. II

Utworzono: środa, 01, grudzień 2010 08:44 Arkadiusz Woźniak

podstaw prawnych do wnoszenia odwołania od upoważnienia bądź odmowy wydanej przez ministra. Dokument kończący to postępowanie pociąga za sobą brak możliwości wniesienia zażalenia. Taki sam pogląd podzielił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 11 czerwca 2008 r. sygn. akt II SA/Kr 402/07: „Ponieważ art. 9 ust. 2 Prawa budowlanego z 1994 r. nie przewiduje możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie w sprawie udzielenia bądź odmowy udzielenia zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych, postanowienie to nie podlega odrębnemu zaskarżeniu i może być zaskarżone tylko wraz z decyzją w sprawie pozwolenia na budowę”. Pogląd ten podzielił również Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25 lipca 2008 r. sygn. akt II OSK 905/07: „Postanowienie w przedmiocie wyrażenia zgody na odstępstwo od warunków techniczno-budowlanych, wydawane jest w toku postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę. Na postanowienie w sprawie wyrażenia zgody na odstępstwo nie przysługuje zażalenie. Decyzja o pozwoleniu na budowę kończy postępowanie, rozstrzygając jednocześnie o istocie sprawy, w tym także w kwestii odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych”. Z uzasadnienia cytowanego wyroku wynika, że procedura odstępstwa może być wszczęta dopiero na etapie pozwolenia na budowę (por. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrok z dnia 24 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 875/05). Ma to potwierdzenie w treści art. 9 ust. 3 ustawy Prawo budowlane: „wniosek do ministra (...) w sprawie upoważnienia do udzielenia zgody na odstępstwo właściwy organ składa przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę”.

Rozważmy sytuację, kiedy inwestor skład wniosek o pozwolenie na budowę, który jest niezgody z przepisami techniczno-budowlanymi. Czy powinno się odrzucić wniosek jako niewłaściwy? A może powinno się wezwać inwestora o złożenie wniosku o odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych? Art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego nakłada na organ właściwy do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, obowiązek dokładnego zbadania stanu faktycznego w terminie jak najkrótszym, w taki sposób, aby uwzględnił on interes indywidualny i społeczny. Ma on również obowiązek, zgodnie z art. 9 Kpa do rzetelnego poinformowania inwestora o okolicznościach sprawy mając na względzie jego dobro. Organ administracji z urzędu musi stać na straży praworządności i postępować tak, aby strona nie poniosła szkody z powodu niezajomości prawa. Taki pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 5 października 2006 r. sygn. akt II OSK 1194/05: „Zgodnie z treścią art. 9 ust. 3 Prawa budowlanego wniosek do ministra o wyrażenie zgody składa tylko organ architektoniczno-budowlany przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Nie jest on uzależniony od wniosku inwestorów o takie wystąpienie. Wystąpienie organu do ministra jest dowodem dbałości organów o interesy inwestorów, zmierzającym do pozytywnego załatwienia wniosku o pozwolenie na budowę planowanego obiektu”.

Kto udziela zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych?

Decyzję w drodze postanowienia na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych, udziela bądź odmawia właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej. Czy organ może podjąć decyzję w sprawie odstępstwa bez

Odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych cz. II

Utworzono: środa, 01, grudzień 2010 08:44 Arkadiusz Woźniak

upoważnienia ministra? Jak wynika z treści przepisu art. 9 ust. 2: „Właściwy organ, po uzyskaniu upoważnienia ministra, który ustanowił przepisy techniczno-budowlane, w drodze postanowienia, udziela bądź odmawia zgody na odstępstwo” - nie może pominąć, we wszczętym postępowaniu, etapu wnioskowania do ministra o upoważnienie do udzielenia zgody na odstępstwo. Organ musi złożyć przytaczany wniosek nawet wówczas, gdy po przeprowadzonej analizie stwierdzi brak podstaw do takiego wystąpienia. W tym miejscu zastanówmy się - czy organ administracji architektoniczno-budowlanej powinien oceniać, na podstawie złożonej przez inwestora dokumentacji (wraz z wnioskiem), czy sytuacja określona we wniosku inwestora stanowi szczególnie uzasadniony przypadek. Jak wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 24 kwietnia 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 707/08: „Organ (...) ma obowiązek ocenić cały materiał dowodowy (...)”. Wynika to również z przepisu art. 9 ust.3 pkt 2 – „szczegółowe uzasadnienie konieczności wprowadzenia odstępstwa”. Składany przez organ wniosek do ministra musi posiadać element szczegółowego uzasadnienia, w którym wyczerpująco określi motywacje przesłanek do udzielenia odstępstwa. A zatem organ administracji ma prawo żądać od inwestora dokładnego i wyczerpującego uzasadnienia. To na inwestorze ciąży udowodnienie, że w danej sytuacji chodzi o szczególnie uzasadniony przypadek. Samo więc złożenie lakonicznego i niczym nie umotywowanego wniosku, co do zasady, jest niewystarczające (por. wyrok z dnia 22 stycznia 2009 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie sygn. akt VI SA/Wa 2321/08).

Prawdą jest, że zgodnie z art. 9 ustawy Prawo budowlane, formalnie wniosek składa ministrowi organ właściwy do wydania pozwolenia na budowę, ale informacje w nim zawarte czerpie z materiałów nadesłanych przez inwestora. W praktyce zdarza się, że treść wniosku inwestora stanowi wkład do wniosku organu administracji do ministra.

Podsumowanie

Sytuacje nietypowe wymuszające na inwestorach projektowanie z naruszeniem przepisów techniczno-budowlanych zdarzały się i będą się zdarzać dalej. Nie sposób określić we wspomnianych przepisach wszystkich zdarzeń, na jakie się może napotkać projektant w trakcie projektowania. Przepisy techniczno-budowlane muszą być na tyle uniwersalne i czytelne, aby można było je stosować w każdych standartowych przypadkach. Nie uniknie się kolizji, ale poprzez zastosowanie rozwiązań zamiennych należy optymalizować niekorzystne skutki odstępstwa.

Arkadiusz Woźniak
Ministerstwo Infrastruktury
Departament Dróg i Autostrad

Literatura:

1. Prawo budowlane. Komentarz - Z. Niewiadomski, CH.Beck Warszawa 2007 f.
2. System Informacji Prawnej LEX

Odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych cz. II

Utworzono: środa, 01, grudzień 2010 08:44 Arkadiusz Woźniak

Materiał został przygotowany na LIII Techniczne Dni Drogowe – Ossa, 3-5 listopada 2010 r. oraz opublikowany w zeszycie Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Komunikacji RP – organizatora tego spotkania.