

Tematyka artykułu była omawiana podczas III Ogólnopolskiej Konferencji Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego pt. *Problemy techniczno-prawne utrzymania obiektów budowlanych*.

dr inż. Jerzy Baryłka

Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części

Sposób użytkowania istniejącego obiektu budowlanego jest określony w decyzji o pozwoleniu na jego budowę. Zgodnie z art. 5 *ustawy – Prawo budowlane* [4] obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należyłym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, szczególnie w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1-7 *Prawa budowlanego*. Zmiana sposobu użytkowania istniejącego obiektu budowlanego lub jego części wymaga zachowania procedury postępowania, określonej w przepisach art. 71 wymienionej ustawy, a dokonanie takiej zmiany, bez zachowania tej procedury, jest zagrożone sankcją określoną w art. 71a [1]. W artykule omówiono zagadnienie zmiany sposobu użytkowania istniejącego obiektu budowlanego lub jego części – na podstawie analizy orzecznictwa sądów administracyjnych (NSA).

Pojęcie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części

Z art. 71 ust. 1 pkt 2 *ustawy – Prawo budowlane* wynika, że 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**.

Zgodnie z art. 71 ust. 2 **zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga zgłoszenia właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej**. W przytoczonym przepisie nie wymieniono enumeratywnie wszystkich przypadków, które ustawodawca traktuje jako zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego. Świadczy o tym użycie przez ustawodawcę określenia „w szczególności”. **Za zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części należy zatem także uznać** [18] przeznaczenie obiektu do innego rodzaju użytkowania oraz zintensyfikowanie dotychczasowego sposobu użytkowania obiektu, jeżeli spowoduje to skutki określone w art. 71 ust. 1 *ustawy – Prawo budowlane*. W każdym przypadku należy dokonać szczegółowej oceny, czy nowy sposób użytkowania obiektu budowlanego stanowi taką zmianę sposobu użytkowania, która wymaga zgłoszenia właściwemu organowi.

Zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego należy oceniać w porównaniu ze sposobem użytkowania określonym w decyzji o pozwoleniu na budowę, ewentualnie wskazanym w późniejszych decyzjach o pozwoleniu na zmianę użytkowania tego obiektu [12]. Należy przy tym mieć na uwadze, że nie każda zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części jest prawnie istotna, ale tylko taka, która wpływa na zmianę wymagań stawianych obiektowi, a co za tym idzie na dalszy sposób jego użytkowania [16, 22]. Do przykładów zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego można zaliczyć:

1) zwiększenie realizowanej działalności wytwórczej lub usługowej w obiekcie, które może spowodować niekorzystne dla otoczenia skutki, przede wszystkim w sferze warunków zdrowotnych, higieniczno-sanitarnych, a nawet kolidować z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

2) zmianę przeznaczenia budynku mieszkalnego na budynek magazynowy wywołującą zmianę obciążeń użytkowych stropów oraz warunków ochrony przeciwpożarowej;

3) wydzielenie przegrodami budowlanymi korytarzy w części wspólnej budynku wielorodzinnego, które zmieniają warunki ewakuacji mieszkańców;

4) podjęcie w budynku mieszkalnym działalności polegającej na prowadzeniu przedszkola [24];

5) urządzenie gabinetu lekarskiego w lokalu mieszkalnym w budynku wielorodzinnym [12].

Jednocześnie warto podać, że zgodnie z [23] zmiana przeznaczenia budynku tymczasowego na budynek stały nie stanowi zmiany sposobu jego użytkowania, o którym mowa w art. 71 *ustawy – Prawo budowlane*.

Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części może polegać na działaniu (działaniach), które:

1) nie wiąże się z wykonywaniem robót budowlanych [17] lub

2) wiąże się z wykonywaniem robót budowlanych, wymagających: uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę (w związku z koniecznością rozbudowy, nadbudowy, ewentualnie odbudowy istniejącego obiektu) lub uzyskania decyzji o pozwoleniu na prowadzenie robót budowlanych (polegających na przebudowie istniejącego obiektu oraz remoncie istniejącego obiektu zabytkowego); zgłoszenia zamiaru ich wykonania do właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej, a także takich, które nie wymagają uzyskania ani decyzji, ani dokonywania zgłoszenia.

Należy podkreślić, że:

- w obiekcie realizowanym na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę zmiany w trakcie jego budo-

wy nie mogą następować na podstawie art. 71 *ustawy – Prawo budowlane*, gdyż ten przepis ma zastosowanie wyłącznie do obiektów, których budowa została już prawnie (a nie tylko faktycznie) zakończona [18];

- nie można mówić o zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego w rozumieniu art. 71 wymienionej ustawy, jeżeli ta zmiana powstała w wyniku samowolnego wykonania wielu obiektów budowlanych oraz robót budowlanych wymagających pozwolenia na budowę lub zgłoszenia. W takim przypadku zmiana sposobu użytkowania jest skutkiem, a nie przyczyną, którą są poszczególne, jednostkowe samowole budowlane [19];

- legalizacja zmiany sposobu użytkowania budynku wzniesionego w warunkach samowoli budowlanej jest niedopuszczalna [20].

Problem zapisu w ewidencjach budynków oraz działalności gospodarczej

W praktyce spotykamy się z przypadkami zróżnicowanych zapisów określających podstawową funkcję użytkową budynków, w prowadzonych ewidencjach:

- budynków, o których mowa w § 65 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa [7];

- działalności gospodarczej, o której mowa w art. 2 ustawy [5] w stosunku do faktycznego sposobu użytkowania tych obiektów budowlanych, wynikającego z przepisów *ustawy – Prawo budowlane*.

Zgodnie z orzeczeniami sądów administracyjnych należy przyjąć, że w odniesieniu do:

- ewidencji budynków – bez wydania decyzji o zmianie sposobu użytkowania budynku przez organ administracji budowlanej, organ ewidencji nie może dokonać zmiany w zapisie ewidencji co do funkcji tego budynku [8];

- ewidencji działalności gospodarczej – decyzja o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej nie stanowi podstawy do zmiany sposobu użytkowania obiektu, którego adres wpisano w decyzji o wpisie, jako miejsce wykonywania działalności gospodarczej. Organ administracji państwowej wydający decyzję o wpisie nie może legalizować sposobu użytkowania obiektów wskazywanych jako miejsce wykonywania zgłoszonej działalności gospodarczej [13, 15].

Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego i wykorzystania go do innych celów, niż podano w decyzji o pozwoleniu na budowę, wywołująca skutki określone w art. 71 ust. 5 *ustawy – Prawo budowlane*, wymaga uzyskania stosownego pozwolenia właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej. Pozwolenie takie może być wydane wówczas, gdy zostały spełnione warunki określone w art. 32 i 35 wymienionej ustawy, w tym m.in. dotyczące zgodności proponowanej zmiany z planem miejscowym zagospodarowania przestrzennego [14].

Wymagania prawne dotyczące zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części

Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga zgłoszenia właściwemu organowi (art. 71 ust. 2 *ustawy – Prawo budowlane*). W zgłoszeniu należy określić dotychczasowy i zamierzony sposób użytkowania oraz dołączyć:

- 1) opis i rysunek określający usytuowanie obiektu budowlanego w stosunku do granic nieruchomości i innych obiektów budowlanych istniejących lub budowanych na tej i sąsiednich nieruchomościach, z oznaczeniem części obiektu budowlanego, w której zamierza się dokonać zmiany sposobu użytkowania;

- 2) zwięzły opis techniczny, określający rodzaj i charakterystykę obiektu budowlanego oraz jego konstrukcję, wraz z danymi techniczno-użytkowymi, w tym wielkościami i rozkładem obciążeń, a w razie potrzeby, również danymi technologicznymi;

- 3) oświadczenie (złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej) o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane;

- 4) zaświadczenie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo ostateczną decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

- 5) ekspertyzę techniczną, wykonaną przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności;

- 6) w zależności od potrzeb – pozwolenia, uzgodnienia lub opinie wymagane odrębnymi przepisami.

Należy podkreślić, że:

- warunków zabudowy nie ustala się w przypadku robót budowlanych, niepowodujących zmiany sposobu zagospodarowania, lecz powodujących zmianę sposobu użytkowania obiektu [16];

- w razie konieczności uzupełnienia zgłoszenia właściwy organ nakłada na zgłaszającego, w drodze postanowienia, obowiązek uzupełnienia, w określonym terminie, brakujących dokumentów, a w przypadku ich nieuzupełnienia wnosi sprzeciw w drodze decyzji.

Zgodnie z art. 71 *ustawy – Prawo budowlane*:

- ust. 4: **zgłoszenia**, o którym mowa w ust. 2, **należy dokonać przed zmianą sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części** [21];

- ust. 7: dokonanie zgłoszenia po zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części nie wywołuje skutków prawnych. W takim przypadku, zgodnie z [11], jeżeli sposób użytkowania obiektu został zmieniony przed upływem terminu do zgłoszenia sprzeciwu, to dalsze prowadzenie postępowania administracyjnego jest bezprzedmiotowe.

Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części może nastąpić, jeżeli w terminie 30 dni, od dnia doręczenia zgłoszenia, właściwy organ nie wnieśli sprzeciwu w drodze decyzji i nie później niż po upływie 2 lat od doręczenia zgłoszenia. Zgodnie z art. 71 ust. 6 *ustawy – Prawo budowlane*, jeżeli zamierzona zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga wykonania robót budowlanych:

- 1) objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę – rozstrzygnięcie w sprawie zmiany sposobu użytkowania następuje w decyzji o pozwoleniu na budowę;

- 2) objętych obowiązkiem zgłoszenia – do zgłoszenia, o którym mowa w ust. 2, stosuje się odpowiednio przepisy art. 30 ust. 2-4 ustawy.

Samowolna zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części objęta jest sankcją karną (art. 93 pkt 9b *ustawy – Prawo budowlane*).

Właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej wnosi sprzeciw dotyczący zamierzonej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, jeżeli zamierzona zmiana:

1) wymaga wykonania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę;

2) narusza ustalenia obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach budowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

3) może spowodować niedopuszczalne zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia, pogorszenie stanu środowiska, stanu zachowania zabytków lub warunków zdrowotno-sanitarnych, wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich.

Postępowanie organu nadzoru budowlanego w przypadku zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego zgłoszenia

Zagadnienie sprawdzania zmiany zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części w trakcie obowiązkowej kontroli budowy zawarto w stanowisku Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego [2], zgodnie z którym art. 59a ust. 2 *ustawy – Prawo budowlane* nie przewiduje sprawdzenia w trakcie obowiązkowej kontroli zmiany zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części.

Zgodnie z art. 71a ust. 1 *ustawy – Prawo budowlane w razie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego zgłoszenia właściwy organ nadzoru budowlanego*, w drodze postanowienia, wstrzymuje użytkowanie obiektu budowlanego lub jego części oraz nakłada obowiązek przedstawienia w wyznaczonym terminie dokumentów, o których mowa w art. 71 ust. 2 *ustawy*. Po upływie terminu lub na wniosek zobowiązanego, właściwy organ nadzoru budowlanego sprawdza wykonanie nałożonego obowiązku i – w przypadku stwierdzenia jego wykonania – w drodze postanowienia ustala wysokość opłaty legalizacyjnej. Na to postanowienie przysługuje zażalenie. Do opłaty legalizacyjnej stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące kar, o których mowa w art. 59f ust. 1 *ustawy – Prawo budowlane*, z tym że stawka opłaty podlega dziesięciokrotnemu podwyższeniu. Zgodnie z [3] procedura związana z nałożeniem opłaty legalizacyjnej, jak wynika z art. 71 a ust. 2 *ustawy – Prawo budowlane*, stanowi konsekwencję wyrażenia milczącej zgody organu nadzoru budowlanego na legalizację zmiany sposobu użytkowania obiektu. Oznacza to, że wydanie przez właściwy organ postanowienia w przedmiocie ustalenia wysokości opłaty legalizacyjnej nie wpływa na legalizację zmiany sposobu użytkowania obiektu. Postępowanie to różni się zasadniczo od postępowania w sprawie ustalenia opłaty legalizacyjnej w przypadku samowoli budowlanej (zob. art. 49 *ustawy – Prawo budowlane*). W sytuacji nieuiszczenia w terminie opłaty legalizacyjnej właściwy organ, na podstawie

art. 49 ust. 3 *ustawy – Prawo budowlane*, wydaje decyzję o rozbiórce obiektu budowlanego lub jego części. Natomiast zgodnie z art. 71a ust. 3 *ustawy* skutkiem niedokonania opłaty legalizacyjnej nie będzie wydanie aktu prawnego, lecz na podstawie przepisu art. 59g ust. 3 *ustawy – Prawo budowlane* podjęcie przez właściwy organ czynności mających na celu jej ściągnięcie w trybie przepisów *ustawy* o postępowaniu egzekucyjnym w administracji [6]. Natomiast, zgodnie z art. 71a ust. 4 *ustawy – Prawo budowlane*, w przypadku:

■ niewykonania w terminie nałożonego obowiązku, o którym mowa w ust. 1 ww. przepisu albo

■ dalszego użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, pomimo jego wstrzymania, albo

■ zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, pomimo wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 71 ust. 3-5 *ustawy*,

właściwy organ nadzoru budowlanego, w drodze decyzji, nakazuje przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części.

Zgodnie z [9, 10] **adresatem decyzji wydanej na podstawie art. 71a ust. 4 *ustawy – Prawo budowlane*, nakazującej przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania, może być wyłącznie podmiot wskazany w art. 61 *ustawy*, czyli właściciel lub zarządca budynku**. Zgodnie z [10] w razie wynajęcia obiektu budowlanego właściciel ma możliwość i obowiązek określenia takich warunków umowy najmu, które uniemożliwią najemcy samowolną zmianę sposobu użytkowania takiego obiektu.

Literatura

- [1] Dziwiński R., Ziemiński P., Komentarz do art. 71a *ustawy – Prawo budowlane*, LEX, Stan prawny: 01.01.2006 r.
- [2] Stanowisko Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w sprawie sprawdzania zmiany zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części w trakcie obowiązkowej kontroli budowy (zamieszczone na stronie internetowej GUNB 27.02.2012 r.).
- [3] Stanowisko Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w sprawie procedury związanej z nielegalną zmianą sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części (zamieszczone na stronie internetowej GUNB 4.08.2008 r.).
- [4] Ustawa z 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane* (Dz.U. z 2010 r. nr 243, poz. 1623 z późn. zm.).
- [5] Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2013 r. poz. 672 z późn. zm.).
- [6] Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2012 r. poz. 1015 z późn. zm.).
- [7] Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2001 r. nr 38, poz. 454).
- [8] Wyrok WSA w Białymstoku, II SA/Bk 52/12 z 28.03.2012 r., LEX nr 1145735.
- [9] Wyrok WSA w Gliwicach, II SA/Gl 864/12 z 09.01.2013 r., LEX nr 1296139.
- [10] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim sygn. akt: II SA/Go 491/10 z 15.09.2010 r., LEX nr 753039.
- [11] Wyrok WSA w Lublinie, II SA/Lu 775/07 z 18.12.2007 r., LEX nr 510905.
- [12] Wyrok NSA w Warszawie, IV SA 2036/00 z 05.07.2002 r., LEX nr 54892.
- [13] Wyrok NSA Warszawa, II OSK 1802/08 z 19.11.2009 r., LEX nr 589044.
- [14] Wyrok NSA w Warszawie, II OSK 327/10 z 10.02.2011 r., LEX nr 1071265.
- [15] Wyrok NSA Warszawa, I OSK 188/09 z 27.01.2010 r., LEX nr 597419.
- [16] Wyrok WSA w Warszawie, Nr VII SA/Wa 258/12 z 04.10.2012 r., LEX nr 1250096.
- [17] Wyrok WSA w Warszawie sygn. akt: IV SA 1233/03 z 15.10.2004 r., LEX nr 164452.
- [18] Wyrok WSA w Warszawie, VII SA/Wa 783/11 z 01.07.2011 r., LEX nr 1088821.
- [19] Wyrok WSA w Warszawie, VII SA/Wa 398/10 z 20.08.2010 r., LEX nr 737947.
- [20] Wyrok WSA w Warszawie, VII SA/Wa 2422/05 z 16.01.2006 r., LEX nr 204996.
- [21] Wyrok WSA we Wrocławiu, II SA/Wr 56/09 z 29.05.2009 r., LEX nr 569125.
- [22] Wyrok WSA w Warszawie, VII SA/Wa 398/10 z 20.08.2010 r., LEX nr 737947.
- [23] Wyrok WSA w Warszawie, VII SA/Wa 2422/05 z 16.01.2006 r., LEX nr 204996.
- [24] Wyrok WSA we Wrocławiu, II SA/Wr 56/09 z 29.05.2009 r., LEX nr 569125.