

Prawne aspekty budowy domu do 70 m² bez pozwolenia

Katarzyna Kaim – studentka, Kolegium Nauk Społecznych, Instytut Nauk Prawnych, Uniwersytet Rzeszowski (Studenckie Koło Naukowe „Eco-Building” Wydział Budownictwa przy PCz), dr hab. inż. Robert Kruzel – opiekun naukowy, prof. PCz, Wydział Budownictwa, Politechnika Częstochowska

1. Wprowadzenie

Przeprowadzając analizę budowy domu do 70 m² bez pozwolenia, nie należy utożsamiać wskazanego problemu z bezpośrednią innowacją. Przytoczona kwestia pojawia się w Ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Art. 29 ust. 1 pkt 1a stanowi, że „Nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę budowa budynków mieszkalnych jednorodzinnych o powierzchni zabudowy do 70 m²” (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2351, z 2022 r. poz. 88). Ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadza zmiany umożliwiające ominięcie uchybień związanych z budową domu jednorodzinnego bez pozwolenia.

2. Podstawowe założenia i warunki budowy domu do 70 m² bez pozwolenia

Podstawowym założeniem programu Polskiego Ładu dotyczącego budowy domu do 70 m² jest zapewnienie sprawnej, w określonym stopniu uproszczonej procedury budowy. Wskazany cel, zgodnie z postanowieniami, jest realizowany poprzez eliminację niektórych elementów podstawowej procedury. Zatrudnienie kierownika budowy przy budowie domu o wskazanym metrażu bez pozwolenia przestaje być obligatoryjne. Prowadzenie dziennika budowy również nie pozostaje elementem koniecznym. Wskazane postanowienia wiążą się z oszczędnościami dla inwestora.

Do budowy domu bez pozwolenia konieczne jest jednak spełnienie określonych warunków. Sama budowa musi pozostawać w zgodzie z warunkami, które zostały określone dla danej działki. Działka mająca miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gwarantuje szybszą procedurę. W przypadku gdy działka nie spełnia powyższego warunku, należy wystąpić o decyzję o warunkach zabudowy. Decyzja o warunkach zabudowy musi zostać wydana w terminie 21 dni. Czas

ten został znacznie skrócony. Organ w przypadku przekroczenia wskazanego terminu może zostać ukarany karą grzywny. Organ administracji został pozbawiony możliwości wyrażenia sprzeciwu do zgłoszonej budowy. Po wprowadzeniu rozwiązania, które weszło w życie 3 stycznia 2022 r. inwestor zobowiązany jest do posiadania projektu architektoniczno-budowlanego. Kolejny warunek stanowi sporządzenie projektu zagospodarowania działki.

Konieczne jest, by budynek bez pozwolenia nie miał wpływu na budynki sąsiednie. Obowiązujące Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, ustala między innymi wspomniane minimalne odległości od działki sąsiedniej. Potwierdzenie spełnienia warunków ma miejsce poprzez złożenie oświadczenia projektanta.

Obligatoryjne jest złożenie przez inwestora do wydziału budownictwa we właściwym starostwie powiatowym trzech oświadczeń. W pierwszym z nich inwestor rezygnuje z kierownika budowy i zobowiązuje się do ponoszenia odpowiedzialności za ewentualne wady konstrukcyjne. Drugie oświadczenie potwierdza budowę domu jedynie dla zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych i składane jest pod rygorem odpowiedzialności karnej. Inwestor wówczas pozostaje pozbawiony możliwości sprzedania lub wynajmu budynku. Konieczne jest również złożenie oświadczenia, które ma na celu potwierdzenie, że dokumentacja dołączona do zgłoszenia jest kompletna. Po złożeniu odpowiednich oświadczeń inwestor jest zobligowany do zgłoszenia rozpoczęcia budowy na określonej działce, wskazując termin jej rozpoczęcia. Zgłoszenia należy dokonać we właściwym starostwie. W przypadku miast na prawach powiatu inwestor dokonuje zgłoszenia we właściwym urzędzie miejskim.

W inspektoracie nadzoru budowlanego inwestor zgłasza chęć uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Wskazane działanie umożliwia legalne korzystanie z budynku.

Organ nadzorczy na podjęcie działań ma 14 dni. Jeżeli sprawdzenie budynku nie nastąpi we wskazanym terminie, sprawę uznaje się za rozwiązana przez tak zwane milczenie organu. Wówczas organ wyraża swą wolę poprzez brak wniesienia sprzeciwu.

3. Budynek mieszkalny całoroczny a budynek rekreacji indywidualnej

Jako jedno z rażących uchybień dotyczących prawnych aspektów budowy domu jednorodzinnego do 70 m² bez pozwolenia należy wskazać pozbawienie właściciela możliwości sprzedania, a także wynajęcia nieruchomości. Nie podlega ona również oddaniu w darowiżnie. Modyfikacje w prawie polskim po wprowadzeniu Polskiego Ładu zezwalają na budowę domu jednorodzinnego do 70 m² bez pozwolenia jedynie „w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych” (Dz.U. 2021, poz. 1986). Inwestor obligatoryjnie, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, składa oświadczenie potwierdzające budowę w wyżej wyartykułowanym celu. Zgodnie z art. 233 par. 1 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny „Kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8” (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2345, 2447). W przypadku niemożności poniesienia kosztów związanych z utrzymaniem nieruchomości inwestor może wyrazić chęć sprzedaży. Działanie to nie będzie możliwe, jeśli nieruchomość powstała na podstawie zwykłego zgłoszenia, bez pozwolenia na budowę. Budowa domu rekreacyjnego umożliwia sprzedaż takiej nieruchomości.

Należy jednak zaznaczyć, że podjęcie decyzji o budowie domu rekreacyjnego również niesie za sobą niekorzystne konsekwencje. Podatek odprowadzany od budynku rekreacyjnego jest znacząco wyższy. Rozwiązanie stanowi zmiana sposobu użytkowania nieruchomości. Wówczas dom rekreacyjny do 70 m² wybudowany bez pozwolenia zostaje przekształcony w dom jednorodzinny. Odtąd podlega on sprzedaży. Przechodząc do dalszej analizy, należy podkreślić, że by zostały spełnione wymagania domu jednorodzinnego, budynek musi mieć elewację. Takie wymagania nie odnoszą się do budowy domu rekreacyjnego, co umożliwia inwestorowi wybudowanie nieruchomości o większym metrażu. Budynek rekreacyjny musi natomiast mieć tak zwaną antresolę. Zgodnie z rozporządzeniem ministra infrastruktury antresola jest

„górną częścią kondygnacji lub pomieszczenia znajdującej się nad przedzielającym je stropem pośrednim o powierzchni mniejszej od powierzchni tej kondygnacji lub pomieszczenia, niezamkniętą przegrodami budowlanymi od strony wnętrza, z którego jest wydzielona” (t.j. Dz.U. 2002 nr 75, poz. 690). Antresola nie jest uznawana za kondygnację. Poddasze użytkowe uznawane za drugą kondygnację ma natomiast budynek jednorodzinny. Na podstawie postanowień ustawy wprowadzającej modyfikacje inwestor przyjmuje odpowiedzialność za kierowanie budową w przypadku nieustanowienia kierownika budowy również przy budowie budynku rekreacji indywidualnej bez pozwolenia (Dz.U. 2021 r., poz. 1986).

4. Analiza kosztowo-porównawcza budowy domu do 70 m²

W celu ustalenia opłacalności budowy domu do 70 m² bez pozwolenia biorąc pod uwagę kryterium finansowe, przeprowadzono analizę kosztowo-porównawczą. Koszt budowy domów jednorodzinnych do stanu surowego jest wyższy niż domów rekreacyjnych z uwagi na konieczność pokrycia kosztów elewacji i projektów przyłączy wodnych, kanalizacyjnych oraz prądowych. Analizując koszty działalności usługowej i koszty administracyjne, uwzględniono wydatki na:

- rządowy projekt architektoniczno-budowlany przy domu jednorodzinym bez pozwolenia oraz projekt architektoniczno-budowlany sporządzony przez architekta przy budowie domu jednorodzinnego z pozwoleniem;
- adaptację projektu zagospodarowania działki oraz adaptację projektu architektoniczno-budowlanego do działki;
- geodetę – mapka, usługa (w tym wytyczenie ławic oraz inwentaryzacja odbiorcza);
- pozwolenie na budowę, na które składa się opłata stała polegająca na zatwierdzeniu projektu architektoniczno-budowlanego oraz opłata zależna od metrażu – uwzględnione przy budynku z pozwoleniem;
- pracę kierownika przy budowie domu jednorodzinnego z pozwoleniem.

Według [9] w koszt zmiany sposobu użytkowania wliczono wydatki takie, jak: elewacja, projekty przyłączy wodnych, kanalizacyjnych i prądowych, koszt odbioru przez strażaka i kierownika budowy oraz koszty przebudowy antresoli na użytkową drugą kondygnację. Podatek roczny został wyodrębniony na podstawie obowiązującej Ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, która szczegółowo określa

Tabela 1. Analiza kosztowo-porównawcza budowy domu do 70 m² (badania własne)

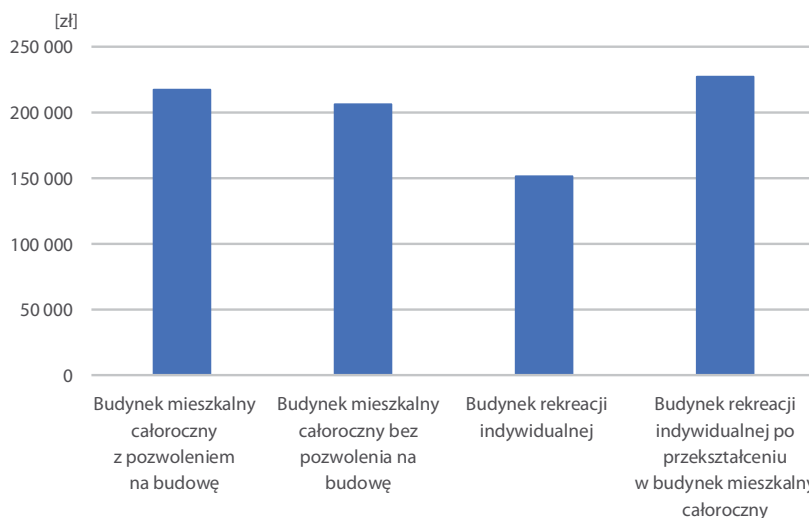
Lp.		Budynek mieszkalny całoroczny z pozwoleniem na budowę	Budynek mieszkalny całoroczny bez pozwolenia na budowę	Budynek rekreacji indywidualnej	Budynek rekreacji indywidualnej po przekształceniu w budynek mieszkalny całoroczny
		zł	zł	zł	zł
Koszt budowy do stanu surowego		200 000	200 000	150 000	150 000
Koszty działalności usługowej i koszty administracyjne	Koszt projektu architektoniczno-budowlanego	8000	1	0	0
	Koszt adaptacji projektu do działki	2000	2000	0	0
	Koszt usługi geodezyjnej	4000	4000	0	0
	Koszt zezwolenia na budowę	117	0	0	0
	Koszt usługi kierownika budowy	3000	0	0	0
Koszt zmiany sposobu użytkowania	Koszt odbioru budynku	0	0	0	3000
	Koszt projektów przyłączy	0	0	0	4 000
	Koszt elewacji	0	0	0	20 000
	Koszt przebudowy antresoli	0	0	0	50 000
Podatek roczny		max. 0,89x70 = 62,3	max. 0,89x70 = 62,3	max. 8,68x70 = 607,6	max. 0,89x70 = 62,3
Ubezpieczenie roczne		129	129	766	129
Razem		217 308,3	206 192,3	151 373,6	227 191,3

górne granice stawek podatkowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1170, z 2021 r. poz. 401, 1558, 2192, 2290). Ceny rocznych ubezpieczeń od wyartykułowanych budynków zostały ustalone po konsultacji z agentem ubezpieczeniowym.

Analizując powyższe badania związane z realnymi kosztami budowy do 70 m², według obecnie obowiązujących przepisów można zauważyć, że dla budynków mieszkalnych koszt budowy do stanu surowego jest o około 33% wyższy od kosztów budowy budynku rekreacji indywidualnej, którego powierzchnia jest identyczna, równa 70 m². Porównując natomiast koszty budowy domu mieszkalnego do 70 m² bez pozwolenia oraz z pozwoleniem na budowę można zauważyć, że koszty te są znacznie różne. Według przepisów, które weszły w życie z początkiem 2022 roku, koszty budowy domu bez

pozwolenia są o około 5,5% niższe od budowy domu z pozwoleniem. Podwyższone koszty wynikają wyłącznie z różnicy w kosztach administracyjnych oraz dodatkowych kosztach działalności usługowej niezwiązanej bezpośrednio z samą budową [10, 11].

Porównując fakt, że prawo dopuszcza przekształcenie domu rekreacyjnego w budynek mieszkalny, wyliczono, że koszty te są bardzo wysokie, to znaczy o około 50% wyższe od budowy domu rekreacyjnego i nawet

**Rys. 1.** Analiza kosztowo-porównawcza budowy domu do 70 m² (badania własne)

o 4,5% wyższe od budowy domu jednorodzinnego z zezwoleniem oraz o około 10% wyższe od budowy domu według nowelizacji Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2351, z 2022 r. poz. 88) – bez zezwolenia.

Analizując same koszty budowy domu jednorodzinnego do 70 m² do stanu surowego, można stwierdzić, że budowa domu całorocznego bez zezwolenia pochłonie najniższe koszty budowy i koszty administracyjne.

5. Podsumowanie

Podstawową zaletę budowy domu do 70 m² na zgłoszenie stanowi skrócony czas realizacji. Czas ten został wyraźnie sformułowany, a jego nieprzezwyciężenie przez organ administracji wiąże się z odpowiedzialnością karną. Uproszczona procedura umożliwi rezygnację z zatrudnienia kierownika budowy. Pozostawienie wskazanego aspektu jako czynnika fakultatywnego wiąże się z oszczędnościami w znikomym stopniu. Złożenie oświadczenia o braku kierownika budowy jest jednak równoznaczne z podjęciem ryzyka, bowiem inwestor składając je, zobowiązuje się do poniesienia odpowiedzialności za kierowanie budową. Zgodnie z powyższym w przypadku zaistnienia nieprawidłowości oraz błędów popełnionych na placu budowy odpowiedzialność ponosi inwestor. Należy zaznaczyć, że jeżeli inwestor podejmie decyzję o budowie domu jednorodzinnego do 70 m² bez pozwolenia, zostanie on pozbawiony możliwości sprzedaży budynku. Brak sprzyjających warunków do realizacji przedsięwzięcia takiego jak sprzedaż czy wynajem wynika z oświadczenia inwestora, do złożenia którego jest zobowiązany. Działanie wbrew wyartykułowanemu oświadczeniu podlega odpowiedzialności karnej. Wskazane uchybienie można jednak pominąć, decydując się na budowę domu rekreacyjnego, a następnie przekształcając go w jednorodzinną. Po przeprowadzeniu analizy kosztowo-

-porównawczej w punkcie 4 jako najbardziej opłacalną pod względem finansowym dla inwestora wyrażającego chęć posiadania budynku o zastosowaniu całorocznym należy wskazać budowę budynku mieszkalnego całorocznego bez pozwolenia. Koszty związane z budową budynku całorocznego mieszkalnego z pozwoleniem są jednak nieznacznie większe. Wówczas inwestor zyskuje możliwość sprzedaży bądź wynajmu, co stanowi niezwykle istotny aspekt.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, z 2022 r. poz. 88)
- [2] Ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1986)
- [3] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2345, 2447)
- [4] Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1170, z 2021 r. poz. 401, 1558, 2192, 2290)
- [5] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 741, 784, 922, 1873, 1986)
- [6] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. 2002 r., nr 75, poz. 690)
- [7] Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki (Dz.U. 2021 r., poz. 1686)
- [8] Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę oraz rejestru zgłoszeń dotyczących budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1–3 ustawy – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r., poz. 1263)
- [9] Ramczyk M., Economic conditions in the low-energy building industry in Poland, Construction of Optimized Energy Potential (CoOEP), tom 9, 1/2020, str. 111–118, DOI: 10.17512/bozpe.2020.1.14
- [10] Osnovina L., Maltsevich I., Assessment of innovative solutions and risks of development in the construction industry, Construction of Optimized Energy Potential (CoOEP), tom 10, 2/2021, DOI: 10.17512/bozpe.2021.2.01
- [11] Maltsevich I., Technological structures in construction during the implementation of the National Strategy for Sustainable Development – 2035, Construction of Optimized Energy Potential (CoOEP), tom 10, 2/2021, DOI: 10.17512/bozpe.2021.2.08
- [12] <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/ulawienia-w-budowiedomow-do-70-m2>
- [13] <https://rynekpierwotny.pl/wiadomosci-mieszkaniowe/dom-bez- pozwolenia-70m2/12019>

Serdecznie zapraszamy do prenumeraty
„Przeglądu Budowlanego” na 2022r.

- Prenumerata – 259,20 zł¹⁻²
- Ulgowa – 181,44 zł
- Elektroniczna – 125,40 zł

Ceny zawierają 8% VAT