Procedury poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych

Zasadą jest, iż roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę[1)], z zastrzeżeniem art. 29–31 Prawa budowlanego, które to przepisy normują sytuacje, gdy pozwolenie na budowę nie jest wymagane, a inwestor winien zgłosić właściwemu organowi zamiar ich wykonania.

W sprawie, której przedmiotem jest udzielenie pozwolenia budowlanego, stronami są podmioty wymienione w art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, a więc inwestor[2)] oraz właściciele, użytkownicy wieczyści lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu, będącego przedmiotem postępowania. Tym samym tylko ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości, wynikające z konkretnego przepisu prawa, dają podstawę do uczestnictwa w charakterze strony w postępowaniu. Ważnym jest zatem, iż w sprawach o wydanie pozwolenia na budowę, jak i w trybach nadzwyczajnych dotyczących tych decyzji, krąg stron należy ustalać w oparciu o tę samą podstawę prawną, a więc – w oparciu o art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego. Przepis art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego stanowi lex specialis w stosunku do art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego, wprowadzając ograniczenia podmiotowe przez wskazanie podmiotów uprawnionych do bycia stroną postępowania i uzależniając dodatkowo ich status od tego czy ich nieruchomości znajdują się w obszarze oddziaływania obiektu, zdefiniowanym w art. 3 pkt 20 ww. ustawy budowlanej co oczywiście nie wyklucza zastosowania art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego[3)]. Dla określenia obszaru oddziaływania inwestycji i na tej podstawie ustalania przymiotu strony niezbędne jest również uwzględnienie nakazów i zakazów wynikających z przepisów odrębnych, indywidualnych cech samego obiektu budowlanego, jego przeznaczenia oraz sposobu zagospodarowania terenu i zakresu planowanych robót budowlanych.

Decyzja o pozwoleniu na budowę[4)] nie jest decyzją uznaniową, a tym samym organ nie może udzielić pozwolenia na budowę inwestorowi, który nie spełni wszystkich prawem przewidzianych wymagań i z kolei, nie może odmówić uwzględnienia wniosku o wydanie pozwolenia na budowę w sytuacji, gdy inwestor wszystkie wymagane przepisami przesłanki spełnia. W postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę organ administracji dokonuje kompleksowej oceny projektu budowlanego dając temu wyraz w decyzji

o pozwoleniu na budowę[5]. Natomiast warto w tym miejscu wspomnieć, iż w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę organ administracji zajmuje się badaniem zgodności z prawem tylko niektórych elementów projektu budowlanego zatwierdzonego decyzją o pozwoleniu na budowę. Pozwolenie na budowę badane jest wyłącznie pod kątem tego, czy nie jest ono dotknięte kwalifikowanymi wadami prawnymi wymienionymi w art. 156 § 1 pkt 1 do 7 Kodeksu postępowania administracyjnego. Ważnym jest również, iż wydanie pozwolenia na budowę nie jest uzależnione od uprzedniego podziału geodezyjnego działki gruntowej, na której ma być realizowana inwestycja. Nie wynika to z żadnego przepisu prawa. Nie ma też przeszkód, aby jeden obiekt budowlany był zlokalizowany w granicy np. dwóch działek gruntu (tzw. działek geodezyjnych), jeżeli tworzą one jedną nieruchomość gruntową, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Istotą bowiem sprawy o udzielenie pozwolenia na budowę jest wyrażenie przez powołany do tego organ administracji zgody na rozpoczęcie zamierzonych przez inwestora robót budowlanych. Decyzja o pozwoleniu na budowę ma charakter decyzji uprawniającej inwestora do rozpoczęcia robót. Może więc dotyczyć wyłącznie przyszłych zamierzeń inwestycyjnych. Zatem gdy inwestor rozpoczął roboty budowlane wydanie takiej decyzji wydaje się niemożliwe, bowiem nie można w tym przypadku wydać decyzji załatwiającej sprawę przez rozstrzygnięcie co do meritum.

Decyzja o udzieleniu pozwolenia na budowę winna być poprzedzona – w tych sytuacjach, w których obowiązek taki przewidują przepisy o zagospodarowaniu przestrzennymi – uzyskaniem przez inwestora decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu[6]. Wymóg ten nie jest tylko wymogiem o charakterze formalnym. Wprawdzie dołączenie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu warunkuje proceduralną prawidłowość wniosku o pozwolenie na budowę, jednak uprzednie wydanie rzeczonej decyzji jest materialne – prawną przesłanką ubiegania się przez inwestora o pozwolenie na budowę. Postępowanie o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest samodzielne i odrębne od postępowania o wydanie decyzji udzielającej pozwolenia na budowę. W tym miejscu należy wskazać, na odmienność postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy i postępowania w sprawie pozwolenia na budowę oraz potrzeby rozdzielenia jurysdykcji organów administracji publicznej. Realizacja inwestycji przebiega w dwóch następujących po sobie etapach, w dwóch różnych postępowaniach toczących się przed różnymi organami. Ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu jest etapem początkowym na drodze realizacji inwestycji. Decyzja o warunkach

zabudowy nie jest aktem upoważniającym do podjęcia i realizacji inwestycji. Inwestor musi, przed rozpoczęciem budowy, uzyskać zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa budowlanego pozwolenie na budowę[7)].

Na koniec wypada również dodać za Wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 17 października 2017 r. sygn. akt. II SA/Rz 695/17, iż obecnie inwestor ma prawo rozpocząć roboty budowlane na podstawie nieostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Dlatego też nie można już mówić o naruszeniu w takiej sytuacji art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego, który wprost uprawnia do rozpoczęcia tych robót. Natomiast rozpoczynając roboty budowlane na podstawie nieostatecznego pozwolenia na budowę, wydaje się, że inwestor naraża się na ryzyko, iż decyzja ta może zostać wyeliminowana z obrotu prawnego. Nie można jednak tego rodzaju naruszenia prawa traktować jak rozpoczęcia budowy bez pozwolenia w ogóle (tzn. samowolę budowlaną). Inna jest bowiem sytuacja inwestora, który buduje lub wybudował obiekt budowlany, nieposiadając wymaganego pozwolenia na budowę, a inna inwestora, który rozpoczął budowę na podstawie nieostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, która została następnie usunięta z obrotu prawnego. Nieostateczna decyzja o udzieleniu pozwolenia na budowę może być wykonywana dobrowolnie przez stronę lub strony postępowania z tym zastrzeżeniem, że wniesienie odwołania zawiesza prawo tych stron do legalnego wykonywania powyższej decyzji (prowadzenia robót budowlanych). Od momentu powzięcia przez strony informacji o wniesieniu odwołania (najpóźniej z chwilą zawiadomienia przez organ o wniesieniu odwołania, zgodnie z art. 131 Kodeksu postępowania administracyjnego) tracą one prawo do legalnego kontynuowania rozpoczętych już robót budowlanych.

dr nauk prawnych Mariusz Filipek
radca prawny z Kancelarii Prawnej Filipek & Kamiński sp.k.
Zdjęcia: fotolia.com

[1)] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 listopada 2017 r. II OSK 2835/16, cyt. „Podstawowa zasada prawa budowlanego, mówiąca o tym kiedy wymagane jest pozwolenie na budowę

wynika z art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego. Przypadki, kiedy nie jest wymagane pozwolenie na budowę wymienione w art. 29 Prawa budowlanego są wyjątkami od reguły, nie można więc ich interpretować w drodze wykładni rozszerzającej".

[2)] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 listopada 2017 r. II OSK 2870/16, cyt. „Choć samo pojęcie inwestora nie zostało wprost zdefiniowane w Prawie budowlanym to nie powinno nasuwać większych wątpliwości – literalnie, a także wg słownika języka polskiego to osoba fizyczna lub prawna dokonująca inwestycji (czyli nakładów gospodarczych, których celem jest stworzenie nowych lub powiększenie istniejących obiektów majątku trwałego). Obowiązki inwestora zostały określone w przepisach Prawa budowlanego w art. 18 ust. 1. Inwestorem jest zawsze podmiot, który złożył wniosek o wydanie pozwolenia na budowę, a który następnie będzie adresatem wydanej w tym przedmiocie decyzji. Jest też on niewątpliwie uczestnikiem procesu budowlanego (art. 17 pkt 1 Prawo budowlane)".

[3)] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 28 września 2017 r. II SA/Po 666/17, cyt. „W przypadku podmiotu, który twierdzi, że posiada status strony postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, badać należy nie tyle jego „interes prawny" (jest to pojęcie, które odnosi się do art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego), ale to, czy jego nieruchomość (względnie nieruchomość zarządzana przez niego) znajduje się w takiej relacji w stosunku do projektowanej zabudowy, że doznaje ze względu na tą drugą ograniczeń z zagospodarowania".

[4)] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 15 stycznia 2015 r. II SA/Sz 572/14, cyt. „Zgodnie z definicją legalną, zawartą w art. 3 pkt 12 Prawa budowlanego, przez pozwolenie na budowę rozumieć należy, decyzję administracyjną zezwalającą na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego. Stosownie natomiast do art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego, roboty budowlane co do zasady można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. W konsekwencji więc oczywistym winno być, że pozwolenie na budowę może być udzielone jedynie przed rozpoczęciem, a nie po zakończeniu robót budowlanych".

[5)] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 24 października 2017 r. II SA/Łd 419/17, cyt. „Interes prawny podmiotu w postępowaniu o zatwierdzenie projektu budowalnego i udzielenie pozwolenia na budowę wiązać należy z konkretnymi przepisami prawa materialnego i związanymi z nimi ograniczeniami w zagospodarowaniu nieruchomości sąsiedniej".

[6)] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 sierpnia 2007 r. II OSK 1108/06, cyt. „Decyzja o pozwoleniu na budowę jest w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 8 Kodeksu postępowania administracyjnego decyzją wydaną w oparciu o inną decyzję, którą w rozumieniu tego przepisu jest decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Obie te decyzje można by określić jako decyzje o charakterze przedmiotowym, ale nie oznacza to, że nie ważne kto był wnioskodawcą o wydanie tych decyzji i do kogo zostały zaadresowane. Poza tym, tak rozumianemu przedmiotowemu charakterowi decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przeczy brzmienie art. 47 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Nie mówiąc już o tym, że takie rozumienie przepisów art. 32 ust. 4 pkt 1 i art. 33 ust. 2 pkt 3 Prawa budowlanego prowadziłoby do tego, że w postępowaniu administracyjnym każdy może się posługiwać dowolną decyzją, która została wydana na wniosek i skierowana do innego podmiotu".

[7)] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 1 kwietnia 1999 r. IV SA 536/97, cyt. „Uzyskanie pozwolenia na budowę przez jeden z podmiotów, na których rzecz wydano decyzje o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu powoduje, iż organ gminy ma obowiązek stwierdzenia w drodze decyzji wygaśnięcia pozostałych decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (czyli promes, które nie zostały wykorzystane) – art. 48 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Prawidłowemu stosowaniu tego przepisu służy obowiązek przesyłania decyzji o pozwoleniu na budowę niezwłocznie organowi, który wydał decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, określony w art. 38 ust. 1 Prawa budowlanego. Oczywiście dotyczy to tylko tych decyzji, które nie utraciły jeszcze ważności. Przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nie przewidują możliwości przeniesienia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydanej na

rzecz określonego podmiotu na inny podmiot. W przepisach dotyczących procesu inwestycyjnego przewiduje się jedynie przeniesienie na inny podmiot decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 40 Prawa budowlanego). Nie może w związku z powyższym budzić wątpliwości, że niedopuszczalne jest wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę na wniosek podmiotu, który nie dołączył do wniosku o pozwolenie na budowę decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydanej na rzecz wnioskodawcy. Pozwolenie na budowę wydane podmiotowi, który posłużył się decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, której adresatem jest inny podmiot powinno być traktowane jako wydane na rzecz podmiotu nieposiadającego w ogóle decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, co stanowi przesłankę stwierdzenia nieważności decyzji określoną w art. 156 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego wobec rażącego naruszenia art. 32 ust. 4 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane”.