



Prawne aspekty procesu inwestycyjnego

pod redakcją
Maksymiliana Cherki
Filipa Elżanowskiego
Krzysztofa Wąsowskiego



ABC

a Wolters Kluwer business

Redaktorzy

Maksymilian Cherka – doktor nauk prawnych, wspólnik kancelarii A. Horyńska & Wspólnicy, adiunkt w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji UW, wykładowca na Wydziale Administracji Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica w Płocku. Od 2004 r. współpracownik Krajowej Rady Notarialnej oraz doradca izb samorządu notarialnego. Członek Komisji Rewizyjnej Fundacji Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 2007–2009 członek Rady Służby Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów.

Filip M. Elżanowski – doktor nauk prawnych, wspólnik zarządzający w Kancelarii Prawnej A. Horyńska & Wspólnicy, adiunkt w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji UW oraz absolwent Centrum Prawa Amerykańskiego na Wydziale Prawa i Administracji UW, realizowanym wspólnie ze stanowym Uniwersytetem Floryda (USA). Pełnomocnik Zarządu Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. ds. zagranicznych stref ekonomicznych i energetyki. Główny ekspert portalu Centrum Informacji o Rynku Energii.

Krzysztof A. Wąsowski – doktor nauk prawnych, wspólnik kancelarii A. Horyńska & Wspólnicy, adiunkt w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji UW. Współprzewodniczący I Zespołu orzekającego Komisji Majątkowej. Były doradca Ministra Skarbu Państwa, w latach 2007–2009 członek Rady Służby Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów. Członek Polskiego Towarzystwa Legislacji, Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej oraz Polskiego Stowarzyszenia Ekonomicznej Analizy Prawa. Członek Założyciel Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji.

Prawne aspekty procesu inwestycyjnego

pod redakcją
Maksymiliana Cherki
Filipa Elżanowskiego
Krzysztofa Wąsowskiego



ABC

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2009

Stan prawny na 1 czerwca 2009 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Zbigniew Cieślak

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne

Dagmara Wachna

Skład i łamanie

Dorota Sieniarska

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2009

ISBN: 978-83-7601-472-2

Wydane przez:

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek

01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a

tel. (022) 535 82 00

31-156 Kraków, ul. Zacisze 7

tel. (012) 630 46 00

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW	9
WSTĘP	11
DZIAŁ I	
POZWOLENIA NA BUDOWĘ	13
Przesłanki dokonania zmiany pozwolenia na budowę w trybie art. 36a prawa budowlanego	15
Analiza zależności pomiędzy wyznaczonym inwestorowi terminem na uzyskanie wymaganych opinii, uzgodnień i pozwoleń a ustawowym terminem na wydanie decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę	21
Dopuszczalność rozpatrywania kwestii dostępu do drogi publicznej na poziomie postępowania o wydanie pozwolenia na budowę	24
Umowa cywilnoprawna jako tytuł do dysponowania nieruchomością na cele budowlane	30
Dopuszczalność wydania pozwolenia na budowę w dniu wznowienia postępowania w tym przedmiocie	33
DZIAŁ II	
ROZBIÓRKI	39
Rozbiórka w trybie art. 31 ust. 5 prawa budowlanego – aspekty proceduralne	41
Konsekwencje dokonania rozbiórki obiektu bez zachowania wymaganego prawem trybu	48
DZIAŁ III	
ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE	53
Wpływ wystąpienia o wydanie pozwolenia na przebudowę sieci infra- struktury technicznej na zakres uprawnień przysługujących inwestorowi na mocy decyzji o warunkach zabudowy	55
Zasady wykładni miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ...	62
Sposoby wpływania na kształt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	66

DZIAŁ IV

OCHRONA ZABYTEKÓW	69
Aksjologia polskich regulacji z zakresu ochrony zabytków.....	71
Pozycja prawna wojewódzkiego konserwatora zabytków w latach 1975–1983	80
Status prawny stołecznego konserwatora zabytków w okresie stanu wojennego	93
Wpływ postępowania w sprawie wpisu danego obiektu do rejestru zabytków na postępowanie w przedmiocie wydania pozwolenia na rozbiórkę tego obiektu	97
Prawne przesłanki wpisu do rejestru zabytków otoczenia zabytku	102
Warunki zgodności z prawem decyzji o wpisie do rejestru zabytków zabytku nieruchomego	113
Status zaleceń konserwatorskich wydanych dla obiektu nieobjętego żadną z prawnych form ochrony zabytków	119
Działalność muzeum prywatnego, nieposiadającego osobowości prawnej – wybrane aspekty administracyjnoprawne	124
Pojęcie zabytku nieruchomego w prawie polskim	130

DZIAŁ V

KWESTIE PROCEDURALNE	143
Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego w procesie inwestycyjnym	145
Status prawny zgody ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa przewidzianej w art. 5a ust. 1 ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa	165
Procedura dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony	179
Decyzja o umorzeniu postępowania odwoławczego jako decyzja kończąca postępowanie w sprawie	187
Artykuł 152 § 1 k.p.a. jako podstawa wstrzymania wykonalności decyzji administracyjnej	190
Zakres postępowania wyjaśniającego przy ponownym rozpatrywaniu sprawy przez organ pierwszej instancji	195
Wyłączenie piastuna funkcji ministra w postępowaniu w przedmiocie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy	199
Udział prokuratora w procesie inwestycyjnym	203

Sytuacja bez wyjścia? Możliwości rozwiązania problemów powstałych na tle obowiązywania niekonstytucyjnych przepisów (na przykładzie ustawy o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych)	207
Postępowanie w trybie art. 208 ustawy o gospodarce nieruchomościami	212
Roszczenie o zwrot nakładów jako źródło interesu prawnego w postępowaniu o ustanowienie użytkowania wieczystego w trybie dekretu warszawskiego	219
Zbycie środków trwałych przez przedsiębiorstwo państwowe w okresie stanu wojennego	229
Zakres praw autorskich autora projektu zamierzenia architektoniczno-urbanistycznego	233
BIBLIOGRAFIA	243

WYKAZ SKRÓTÓW

k.c.	– ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
k.k.	– ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
Konstytucja	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
k.p.c.	– ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
k.w.	– ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756 z późn. zm.)
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSA i WSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSA	– Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSN	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, seria A
PiP	– Państwo i Prawo
p.o.ś.	– ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.)
prawo budowlane	– ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.)
SN	– Sąd Najwyższy
u.g.n.	– ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.)
u.o.z.	– ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.)
u.p.a.	– ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 z późn. zm.)
u.p.z.p.	– ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.)
u.u.i.ś.	– ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.)
ustawa o muzeach	– ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. z 1997 r. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.)
u.w.h.o.	– ustawa z dnia 11 maja 2007 r. o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (Dz. U. Nr 127, poz. 880)
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

WSTĘP

Oddawana do Państwa rąk książka stanowi próbę ukazania możliwych rozwiązań problemów często pojawiających się w praktyce procesu inwestycyjnego, którego obsługą prawną od wielu lat zajmujemy się na płaszczyźnie zawodowej. Nasze doświadczenia w tej materii wskazują, że ze stosowaniem regulacji z zakresu prawa budowlanego, planowania i zagospodarowania przestrzennego, ochrony zabytków, a nawet tzw. ogólnej procedury administracyjnej wiąże się wiele wątpliwości i trudności interpretacyjnych, które bądź nie doczekały się jeszcze swej analizy w literaturze, bądź są powodem wyraźnej rozbieżności poglądów na gruncie orzecznictwa i doktryny. Tymczasem od zajęcia określonego stanowiska w przedmiocie wspomnianych wątpliwości zależy niejednokrotnie powodzenie, a mówiąc bardziej dosadnie: być albo nie być, często szeroko zakrojonych projektów inwestycyjnych. Dlatego, mając na uwadze nie tylko nasze doświadczenie zawodowe, ale i posiadane przez nas zaplecze uniwersyteckie, zdecydowaliśmy się na uczynienie części tych problemów przedmiotem niniejszego opracowania. Konstrukcja poszczególnych rozdziałów książki stanowi przy tym swego rodzaju kompromis pomiędzy klasyczną formą *case study* a wywodem teoretycznym, charakteryzującym dysertację akademicką (zgodnie ze schematem: problem – teza – argumentacja), co ma w zamierzeniu, przy zachowaniu standardów publikacji *sensu stricto* naukowej, ułatwić korzystanie z niej także w toku bieżących działań związanych z realizacją konkretnych zamierzeń inwestycyjnych. Oczywiście żadnej z zawartych w tej książce koncepcji czy propozycji wykładni nie można traktować jako jedynej i mającej charakter bezwzględnie wiążący. Mamy jednak nadzieję, że stanie się ona zarzewiem owocnej dyskusji, a także, choćby w niewielkim zakresie, pomoże w uporaniu się z trudnościami, z jakimi nieuchronnie wiąże się w Polsce (zarówno dla samych inwestorów, jak i rozstrzygających o ich prawach organów administracji publicznej) pokonywanie kolejnych etapów procesu inwestycyjnego.

Opracowanie powstało przy udziale zarówno kolegów i koleżanek z Wydziałów Prawa: Uniwersytetu Gdańskiego, Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego oraz Uniwersytetu Warszawskiego, jak i naszych współpracowników z kancelarii prawnej „A. Horyńska & Wspólnicy Kancelaria Prawna Sp. K.”. Wszystkim autorom chcielibyśmy w tym miejscu złożyć serdeczne podziękowania.

Maksymilian Cherka, Filip M. Elżanowski, Krzysztof A. Wąsowski

———— DZIAŁ I ————

POZWOLENIA NA BUDOWĘ

Maksymilian Cherka
Małgorzata Cur
Anna Kucińska

PRZESŁANKI DOKONANIA ZMIANY POZWOLENIA NA BUDOWĘ W TRYBIE ART. 36a PRAWA BUDOWLANEGO

Przepis art. 36a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.) jest trybem szczególnym, którego zastosowanie prowadzi do zmiany ostatecznej decyzji administracyjnej, jaką jest pozwolenie na budowę. Przestanką prawnej dopuszczalności wydania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę jest zakwalifikowanie planowanych przez inwestora odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego jako istotnych.

Charakter zmian naniesionych przez inwestora na zatwierdzony projekt budowlany winien być oceniany nie tylko z punktu widzenia materialnoprawnej płaszczyzny interpretacji art. 36a prawa budowlanego, lecz także z punktu widzenia płaszczyzny aksjologicznej, zwłaszcza w kontekście realizacji zasady uwzględniania słusznego interesu obywateli. Istota inwestycji o charakterze mającym znaczenie dla danej społeczności, tj. o charakterze usługowym, handlowym, użytkowym itp., przemawia zatem w sposób jednoznaczny za stosowaniem przez organy administracji publicznej procedury wydawania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę w trybie art. 36a prawa budowlanego.

W polskim systemie prawnym przewidzianych zostało kilka możliwości zmiany ostatecznych decyzji administracyjnych. Na pierwszy plan wysuwa się regulacja ogólna zawarta w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.). Możliwość dokonania zmiany decyzji ostatecznej,

na mocy której strona nabyła określone prawo, przewidziana została przez ustawodawcę w art. 155 k.p.a. Przesłankami, które muszą zostać spełnione, aby organ administracji zadecydował o zmianie poprzedniego rozstrzygnięcia są: istnienie decyzji ostatecznej, za której zmianą przemawia słuszny interes strony lub interes społeczny, zgoda strony oraz brak przeciwwskazań w ustawowych przepisach szczególnych. W doktrynie jasno wskazuje się, iż art. 36a prawa budowlanego winien być traktowany właśnie jako przepis szczególny, derogujący zastosowanie art. 155 k.p.a., w przypadku gdy zmienianą decyzją jest pozwolenie na budowę. Stanowi on zatem samodzielną podstawę do orzekania przez organ administracji w tym przedmiocie¹.

Ponadto charakter prawny art. 36a prawa budowlanego należy ocenić w świetle art. 163 k.p.a. Przepis ten przewiduje, iż organ administracji publicznej może uchylić lub zmienić decyzję, na mocy której strona nabyła prawo, także w innych przypadkach oraz na zasadach innych niż określone w rozdziale XIII kodeksu postępowania administracyjnego, o ile jest to przewidziane w przepisach szczególnych. Z całą pewnością wspomniany artykuł prawa budowlanego uznać należy za taki właśnie przepis. Pogląd ten potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 grudnia 1998 r. (IV SA 485/98, ONSA 2000, nr 1, poz. 18).

Artykuł 163 k.p.a. i wszelkie tryby wzruszania decyzji zawarte w przepisach szczególnych, do których przepis ten odsyła, muszą być rozpatrywane w odniesieniu do art. 155 k.p.a., według klasycznego stosunku *lex specialis* do *lex generalis*. Przepis art. 36a prawa budowlanego powinien być z tego względu uznany za przepis, który uchyla, po ziszczeniu się zawartych w ust. 1 tego artykułu przesłanek, zastosowanie art. 155 k.p.a. w myśl reguły derogacyjnej *lex specialis derogat legi generali*².

Decyzja w przedmiocie zmiany pozwolenia na budowę powinna zostać wydana w trybie wskazanym w art. 36a prawa budowlanego. Pogląd taki potwierdza najnowsze orzecznictwo, uznał tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 15 grudnia 2006 r. (VII SA/Wa 158/05, LEX nr 194999), stwierdzając, iż „przepis art. 36a ust. 1 Prawa budowlanego, który stanowi samodzielną podstawę do zmiany decyzji o pozwoleniu na budowę, jest przepisem szczególnym”.

¹ Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 440.

² W. Chróścielewski, A. Korzeniowska, *Glosa do wyroku NSA z dnia 31 lipca 2002 r., II SA/Gd 441/00*, OSA 2004, z. 2.

W związku z powyższym należy dokonać analizy przesłanek zastosowania trybu zmiany decyzji z art. 36a prawa budowlanego. Zgodnie z przywołanym przepisem istotne odstępienie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę. Tylko odstępstwa zakwalifikowane jako nieistotne nie wymagają uzyskania przez inwestora takiej decyzji. Podstawowym instrumentem, który ma na celu umożliwienie dokonania kwalifikacji odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę jako istotnych bądź nieistotnych, jest przykładowe ich wyliczenie zawarte w ust. 5 przywołanego artykułu. Z punktu widzenia techniki legislacyjnej katalog ten został ujęty od strony negatywnej, gdyż zawiera wyszczególnienie odstępstw, które nie mogą zostać uznane za odstępienia o charakterze nieistotnym. W konsekwencji uznania podziału odstępstw na istotne i nieistotne za dychotomiczny oraz zastosowania wykładni *a contrario* katalog ten wyznacza zakres istotnych odstępstw od projektu budowlanego.

Jak wynika z powyższego wywodu, odstępstwa zakwalifikowane jako istotne i skutkujące obowiązkiem uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę dotyczą:

- 1) zakresu objętego projektem zagospodarowania działki lub terenu, czyli przede wszystkim zmiany usytuowania obiektu na działce;
- 2) charakterystycznych parametrów obiektu budowlanego: kubatury, powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji, a więc gabarytów obiektu budowlanego;
- 3) zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne – dotyczy wyłącznie obiektów, w stosunku do których takie wymagania zostały sformułowane;
- 4) zmiany zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części;
- 5) ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – ustalenia te mogą zawierać pewne szczegółowe wymagania lub parametry, nieujęte w wyżej wymienionych punktach (np. określenie minimalnej powierzchni biologicznie czynnej);
- 6) zakresu objętego opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami, wymaganymi przez przepisy szczególne.

Pojęcie istotnych odstępień stanowi więc typowy przykład pojęcia niedookreślonego, pozostawiającego organom administracji publicznej szeroki zakres luzu decyzyjnego³. Istotą konstrukcji pojęć niedookreślonych jest wpisana w nie swoboda oceny stanu faktycznego dokonywanej z punktu widzenia określonej wartości lub prawnie chronionego dobra⁴. Po dokonaniu subsumcji organ administracji powinien wybrać rozwiązanie optymalne z punktu widzenia *ratio legis* danego przepisu prawa⁵. Tym samym ustawodawca przenosi na organ administracji publicznej swoiste upoważnienie do realizacji określonego celu, poprzez skonkretyzowanie sytuacji prawnej danego podmiotu. Oznacza to w konsekwencji, że decyzja organu o zmianie pozwolenia na budowę należy do kategorii aktów administracyjnych wydawanych na podstawie opisanej instytucji luzu decyzyjnego. Zgodnie z poglądem wyrażonym w głosie do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 lipca 2002 r. (II SA/Gd 441/00, ONSA 2003, nr 4, poz. 134; OSA 2004, z. 2, poz. 14) „organ administracji architektoniczno-budowlanej jest uprawniony do samodzielnej oceny przesłanek zastosowania przepisu art. 36a prawa budowlanego, a w szczególności do oceny, czy doszło do istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę – bez zmiany pozwolenia na budowę”⁶.

Zrealizowanie przez organ administracji kompetencji przysługujących mu w ramach instytucji luzu decyzyjnego odbywa się na aksjologicznym poziomie interpretacji normy prawnej. Kluczową kwestią dla dokonania kwalifikacji danego odstępstwa od projektu budowlanego jako istotnego jest więc tutaj właściwe odczytanie *ratio legis* przepisu art. 36a prawa budowlanego. Przepis ten niewątpliwie ma na celu udrożnienie procesu inwestycyjnego poprzez ułatwienie inwestorowi dokonania zmian w projekcie budowlanym, który został już zatwierdzony. Tryb opisany w cytowanym przepisie ma na celu umożliwienie legalizacji zmian dokonanych w projekcie bez konieczności ponownego wszczynania procedury wydawania pozwolenia na budowę. Tak więc nadrzędnym dobrem, jakie ma

³ K. Małyś, *Nowe regulacje procesu inwestycyjno-budowlanego*, Kraków 2004, s. 130.

⁴ Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 76.

⁵ J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 364.

⁶ W. Chróścielewski, A. Korzeniowska, *Głosa do wyroku...*

realizować art. 36a prawa budowlanego, jest szybkość przeprowadzenia inwestycji budowlanej oraz uwzględnienie zamierzeń inwestora, które ze względu na skomplikowany charakter procesu inwestycyjnego charakteryzuje duża zmienność.

Wskazany sposób stosowania trybu wydawania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę koresponduje przy tym z naczelną zasadą uwzględniania słusznego interesu obywateli wyrażoną w art. 7 k.p.a. Zgodnie z postanowieniami wskazanego przepisu organ administracji publicznej prowadzący postępowanie powinien podejmować wszelkie kroki niezbędne do „załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”. Stosowanie zasady uwzględniania słusznego interesu obywateli odnosi się do prawa procesowego, ale zgodnie z poglądami wyrażanymi w literaturze i orzecznictwie wynikają z niej również zasady wykładni prawa materialnego. Opisany powyżej sposób interpretacji przepisów prawa potwierdza również orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 11 czerwca 1981 r. (SA 820/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 57) stwierdził, iż „w świetle powyższej zasady można zatem uznać, że obrona interesu indywidualnego i jej zakres sięgają do granic kolizji z interesem społecznym”.

Kolejną przesłanką, którą musi spełniać nowy projekt budowlany, aby mógł zostać objęty decyzją o zmianie pozwolenia na budowę, jest wymóg przedstawienia go na etapie planowania dokonania odstępstw od projektu zatwierdzonego. W świetle linii orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego „decyzja o zmianie pozwolenia na budowę, wydana na podstawie art. 36a ust. 1, może dotyczyć wyłącznie zamierzonych, a nie dokonanych przez inwestora istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków tego pozwolenia” (wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2006 r., II OSK 44/06, niepubl.).

Jednym z głównych czynników decydujących o kwalifikacji prawnej odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego jest również charakter danej inwestycji⁷. O zakwalifikowaniu przedstawionych przez inwestora zmian jako istotnych decyduje więc również specyfika planowanej przez niego inwestycji. Przesłanka ta pozostaje w ścisłej korelacji z instytucją luzu decyzyjnego, z którego korzysta organ administracji publicznej przy wydawaniu decyzji w trybie art. 36a prawa budowlanego

⁷ Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, s. 436.

oraz z *ratio legis* wskazanego przepisu. Charakter naniesionych przez inwestora zmian winien być zatem oceniany nie tylko z punktu widzenia materialnoprawnej płaszczyzny interpretacji art. 36a prawa budowlanego, lecz także płaszczyzny aksjologicznej, zwłaszcza w kontekście realizacji zasady uwzględniania słusznego interesu obywateli. Istota inwestycji o charakterze mającym znaczenie dla danej społeczności, tj. o charakterze usługowym, handlowym, użytkowym itp., przemawia zatem w sposób jednoznaczny za stosowaniem przez organy administracji publicznej procedury wydawania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę w trybie art. 36a prawa budowlanego.

Patrycja Antoniak

ANALIZA ZALEŻNOŚCI POMIĘDZY WYZNACZONYM INWESTOROWI TERMINEM NA UZYSKANIE WYMAGANYCH OPINIÍ, UZGODNIEŃ I POZWOLEŃ A USTAWOWYM TERMINEM NA WYDANIE DECYZJI W PRZEDMIOTIE POZWOLENIA NA BUDOWĘ

Zgodnie z art. 35 ust. 6 prawa budowlanego właściwy organ administracji publicznej obowiązany jest wydać decyzję w przedmiocie pozwolenia na budowę w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji. W praktyce często zdarza się, że inwestor zobowiązany jest do uzupełnienia wspomnianego wniosku. Termin, w którym dopełni tego obowiązku, zależy przy tym zazwyczaj od szybkości działania organów wydających stosowne uzgodnienia, pozwolenia i opinie. W takiej sytuacji konieczne staje się rozstrzygnięcie kwestii, czy jeżeli organ właściwy do wydania decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę przedłuży inwestorowi termin na uzupełnienie wniosku, to nie narazi się tym samym na odpowiedzialność z tytułu zwłoki w wydaniu tej decyzji.

W sytuacji, w której istnieje obawa, że inwestor bez własnej winy nie będzie w stanie zadośćuczynić terminowi na uzupełnienie wniosku o pozwolenie na budowę, właściwy organ administracji może przedłużyć mu termin na dokonanie tej czynności.

Powyżej wspomniano już, że zgodnie z art. 35 ust. 6 prawa budowlanego właściwy organ administracji publicznej obowiązany jest wydać decyzję w przedmiocie pozwolenia na budowę w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji. Do terminu tego nie wlicza się jednak terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu (por. art. 35 ust. 8

prawa budowlanego). Z brzmienia przywołanego powyżej przepisu wynika zatem w sposób jednoznaczny, że do ustawowego terminu na wydanie decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę nie wlicza się w szczególności wyznaczonego inwestorowi w trybie art. 35 ust. 3 w zw. z art. 35 ust. 1 pkt 3 prawa budowlanego terminu na uzyskanie wymaganych opinii, uzgodnień i pozwoleń. Stanowisko to znajduje swe potwierdzenie na gruncie orzecznictwa¹.

Regulacja zawarta w art. 35 ust. 8 prawa budowlanego ma charakter *lex specialis*. Oznacza to, że wyłącza ona w unormowanym przez siebie zakresie stosowanie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, przewidując szczególny sposób obliczania ustawowego terminu na wydanie decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę. Do terminu tego nie wlicza się m.in. opóźnień wynikłych z przyczyn niezależnych od właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej. Za tego rodzaju opóźnienie należy w szczególności uznać opóźnienie spowodowane przedłużającym się oczekiwaniem inwestora na wydanie przez inne organy wymaganych przepisami prawa opinii, uzgodnień i pozwoleń. Opóźnienia te mogą przy tym uniemożliwić wywiązanie się przez tego inwestora z obowiązku nałożonego w trybie art. 35 ust. 3 w zw. z art. 35 ust. 1 pkt 3 prawa budowlanego.

W tym miejscu należy zauważyć, że określenie terminu na dopełnienie wspomnianego obowiązku ma na celu wyłącznie zdyscyplinowanie inwestora, a nie nałożenie na niego odpowiedzialności za przewlekłe działanie organów administracji, do których zwraca się o wydanie opinii lub pozwoleń czy dokonanie uzgodnień². Dlatego też w wypadku gdy z uwagi na wskazaną przewlekłość istnieje obawa, że inwestor bez własnej winy nie będzie w stanie zadośćuczynić terminowi na uzupełnienie wniosku w przedmiocie pozwolenia na budowę (np. skutek opóźnień wynikających z działań organów opiniujących lub uzgadniających), organ administracji architektoniczno-budowlanej może w trybie art. 35 ust. 3 prawa budowlanego przedłużyć wyznaczony termin na dokonanie wspomnianych czynności. Warto bowiem zauważyć, iż w judykaturze prezentowany jest pogląd o dopuszczalności odstąpienia przez organ administracji architektoniczno-budowlanej od egzekwowania obowiązków nałożonych na

¹ Por. wyrok WSA z dnia 25 kwietnia 2006 r., VII SA/Wa 232/06, LEX nr 204972.

² Por. wyrok WSA z dnia 28 kwietnia 2005 r., VII SA/Wa 1363/04, niepubl.

inwestora w trybie art. 35 ust. 3 prawa budowlanego w sytuacji wykazania przez stronę wadliwości zajętego wcześniej przez ten organ w stosownym postanowieniu stanowiska³. Opierając się zatem na regule interpretacyjnej *a maiori ad minus*, nie powinna ulegać jakiegokolwiek wątpliwości dopuszczalność przedłużenia wyznaczonego terminu (skoro dopuszczalne jest całkowite od niego odstąpienie).

Należy przy tym wyraźnie zaznaczyć, że takie postępowanie organu (a więc przedłużenie terminu w trybie art. 35 ust. 3 prawa budowlanego) nie naraża go przy tym, jako powodowane przyczynami niezależnymi od niego, ale leżącymi po stronie inwestora lub innych organów, np. opiniujących – art. 35 ust. 8 *in fine* prawa budowlanego, na odpowiedzialność z tytułu nieterminowego wydania decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę. Co więcej, stanowi ono realizację fundamentalnych zasad procedury administracyjnej zawartych w art. 7 i 8 k.p.a., których naruszenie stanowi dopiero postępowanie przeciwne, bezzasadnie zmuszające inwestora do złożenia nowego wniosku o pozwolenie na budowę⁴.

Reasumując, należy zatem stwierdzić, że w sytuacji, w której istnieje obawa, iż inwestor bez własnej winy nie będzie w stanie zadośćuczynić terminowi na uzupełnienie wniosku o pozwolenie na budowę, właściwy organ administracji może, a nawet powinien, przedłużyć mu, wydając stosowne postanowienie w trybie art. 35 ust. 3 prawa budowlanego, termin na dokonanie wspomnianej czynności. Terminu tego nie wlicza się bowiem do ustawowego terminu na wydanie decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę.

³ Por. wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2005 r., OSK 1250/04, niepubl.

⁴ Por. wyrok WSA z dnia 6 marca 2006 r., VII SA/Wa 414/05, LEX nr 223345; wyrok WSA z dnia 23 lutego 2006 r., VII SA/Wa 1412/05, LEX nr 203677.

Maksymilian Cherka

DOPUSZCZALNOŚĆ ROZPATRYWANIA KWESTII DOSTĘPU DO DROGI PUBLICZNEJ NA POZIOMIE POSTĘPOWANIA O WYDANIE POZWOLENIA NA BUDOWĘ

Poniższa analiza ma na celu rozstrzygnięcie kwestii, czy w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę właściwy organ administracji może żądać od inwestora (strony postępowania) wykazania tytułu prawnego do korzystania z istniejącej drogi dojazdowej łączącej nieruchomość z drogą publiczną. Innymi słowy, rozważymy, jakie znaczenie ma kwestia dostępu nieruchomości objętej wnioskiem o to pozwolenie do drogi publicznej, tj. w jakim zakresie kwestia ta może być przedmiotem ustaleń faktycznych i prawnych organu prowadzącego postępowanie i jak ustalenia te wpłynąć mogą na treść rozstrzygnięcia sprawy.

Organ prowadzący postępowanie w przedmiocie pozwolenia na budowę nie posiada kompetencji w przedmiocie badania dostępu nieruchomości objętej wnioskiem do drogi publicznej.

Zgodnie z art. 35 w zw. z art. 32 ust. 4 prawa budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej odmawia udzielenia pozwolenia na budowę tylko w przypadku wystąpienia jednej z następujących przesłanek:

- 1) niezgodności projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu;
- 2) niezgodności projektu budowlanego z wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale

społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.);

- 3) niezgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi;
- 4) niekompletności projektu budowlanego, w tym braku wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia lub ważnego zaświadczenia o przynależności projektanta do właściwej izby samorządu zawodowego;
- 5) niezłożenia przez inwestora oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane;
- 6) wykonania projektu przez osobę nieposiadającą wymaganych uprawnień budowlanych lub nielegitymującą się aktualnym zaświadczeniem o przynależności do właściwej izby samorządu zawodowego, a w przypadku projektów budowlanych objętych obowiązkiem sprawdzenia – braku sprawdzenia projektu przez osobę posiadającą stosowne uprawnienia.

W przypadku zaistnienia jednej z wymienionych powyżej przesłanek organ administracji architektoniczno-budowlanej zobowiązany jest wezwać inwestora do usunięcia wskazanych nieprawidłowości w określonym terminie, a po bezskutecznym upływie tego terminu wydać decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę (art. 35 ust. 3 prawa budowlanego). Natomiast w przypadku stwierdzenia, że wskazane wyżej okoliczności nie zachodzą, organ nie może odmówić udzielenia pozwolenia na budowę (art. 35 ust. 4 prawa budowlanego).

Oznacza to, że w świetle obowiązujących przepisów decyzja o wydaniu pozwolenia na budowę ma charakter związany, a nie uznaniowy. Jeśli zatem wniosek o to pozwolenie dotyczy inwestycji, która czyni zadość wskazanym wyżej warunkom formalnym, to organ właściwy w sprawie winien wydać decyzję pozytywną. Organ ten nie może więc wprowadzać do omawianej decyzji, a tym samym do postępowania wyjaśniającego poprzedzającego jej wydanie, ustaleń niemających oparcia w wyraźnie wskazanej normie prawnej. Stanowisko to znajduje przy tym swe pełne oparcie w orzecznictwie¹.

¹ Por. wyrok NSA z dnia 2 września 1998 r., IV SA 2311/96, LEX nr 43803.