

PROCES INWESTYCYJNO-BUDOWLANY W PRAKTYCE

**Rozwiązania
najważniejszych problemów**

Diana Trzcińska



Wolters Kluwer

PROCES INWESTYCYJNO-BUDOWLANY W PRAKTYCE

**Rozwiązania
najważniejszych problemów**

Diana Trzcińska



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2021

Stan prawny na 1 maja 2021 r.

Recenzent

Dr hab. Anna Haładyj, prof. KUL

Wydawca

Izabella Matecka

Redaktor prowadzący

Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne

Trzy kropki Joanna Maź

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8223-926-3

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluger.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Mojemu mężowi Marcinowi

SPIIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	13
Rozdział 1	
Prawne konsekwencje realizacji inwestycji na podstawie skutecznego zgłoszenia zamiaru budowy z pominięciem wymaganej prawem decyzji o warunkach zabudowy	17
Rozdział 2	
Skutki prawne braku zgodności inwestycji budowlanej z przepisami odrębnymi w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. na przykładzie realizacji zabudowy w pasie technicznym Morza Bałtyckiego i obszarze szczególnego zagrożenia powodzią	43
Rozdział 3	
Środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia potencjalnie znacząco oddziałującego na środowisko usytuowanego na siedliskowym obszarze Natura 2000 w kontekście zasady przezorności	65
Rozdział 4	
Optymalizacja powierzchni zabudowy na przykładzie inwestycji w zakresie budowy budynku mieszkalno-usługowego i problematyki urządzenia stanowisk postojowych	93

Rozdział 5

Pensjonat czy dom jednorodzinny – skutki prawne wadliwej kwalifikacji zamierzenia inwestycyjnego przez inwestora w świetle dopuszczalności i granic jej dokonania przez organ architektoniczno-budowlany	117
--	-----

Rozdział 6

Zakończenie procesu budowlanego i związane z tym obowiązki prawne inwestora w kontekście określenia adresata postanowienia o wymierzeniu kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego	137
---	-----

Bibliografia	161
---------------------------	-----

Wykaz orzecznictwa	167
---------------------------------	-----

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

dyrektywa siedliskowa	–	dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21.05.1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz. UE L 206, s. 7, ze zm.)
k.c.	–	ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
Konstytucja RP	–	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	–	ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
nowelizacja z 2020 r.	–	ustawa z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 471 ze zm.)
p.o.ś.	–	ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.)
pr. bud.	–	ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.)
pr. przed.	–	ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r. poz. 162)
pr. wod.	–	ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2021 r. poz. 624 ze zm.)
r.p.z.o.ś.	–	rozporządzenie Rady Ministrów z 10.09.2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. poz. 1839)
r.w.t.b.	–	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1065 ze zm.)

u.d.p.	– ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.)
u.o.m.	– ustawa z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2135 ze zm.)
u.o.p.	– ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2020 r. poz. 55 ze zm.)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.)
u.u.i.ś.	– ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2021 r. poz. 247 ze zm.)

Czasopisma i publikatory

Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz.Urz. Woj. Pom.	– Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego
KPPubl.	– Kwartalnik Prawa Publicznego
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
OwSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	– Państwo i Prawo
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Sam. Teryt.	– Samorząd Terytorialny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Dokumenty

uzasadnienie projektu nowelizacji z 2020 r.	– uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejm. nr 121
---	--

Inne

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OECD	– Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
RDOŚ	– regionalny dyrektor ochrony środowiska
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Proces inwestycyjny stanowi działalność, której uregulowanie prawne towarzyszy zarówno podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą (przedsiębiorcom), jak i takim, które takiej działalności nie prowadzą, lecz podejmują czynności inwestycyjne na własne potrzeby. Najczęściej realizacja inwestycji wiąże się z podejmowaniem aktywności budowlanej. Uregulowania prawne w tym zakresie tworzą bardzo bogatą sferę, której znajomość ma istotne znaczenie dla prawidłowego przebiegu tego procesu. Nie tylko chodzi o to, aby właściwie zdiagnozować mające zastosowanie dla danej inwestycji przepisy prawne, ale przede wszystkim, by uniknąć błędów związanych z wadliwą interpretacją tych przepisów. Wyznaczenie właściwej ścieżki przebiegu procesu inwestycyjno-budowlanego pozwoli bowiem uniknąć zwiększenia kosztów związanych z podejmowaniem nieprawidłowych w sensie prawnym decyzji inwestycyjnych.

Wśród przepisów prawnych regulujących działalność inwestycyjno-budowlaną wymienić należy akty normatywne zaliczane do różnych dziedzin prawa, zarówno cywilnego, jak i karnego, choć te pozostają poza ramami niniejszej publikacji. Przebieg procesu inwestycyjnego determinują przede wszystkim przepisy prawa publicznego, w tym zwłaszcza przepisy prawa administracyjnego, a w jego ramach – prawa budowlanego, planowania przestrzennego, ochrony środowiska, prawa wodnego, geologicznego i górniczego itd. Wynika to z faktu, że działalność inwestycyjno-budowlana podlega reglamentacji, co wiąże się po pierwsze, z ustanowieniem szeregu nakazów i zakazów porządkujących realizację tego procesu i determinujących uwzględnienie różnych wartości, takich jak np. bezpieczeństwo publiczne czy interes

właścicieli nieruchomości sąsiednich, a po drugie, także ze stworzeniem organów administracji, do zakresu działania których należy kontrola przestrzegania tych przepisów. Wśród aktów normatywnych regulujących proces inwestycyjny należy wymienić w szczególności: ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Prawo budowlane, ustawę o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, ustawę z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2020 r. poz. 1064 ze zm.), Prawo ochrony środowiska, ustawę o ochronie przyrody, Prawo wodne, ustawę z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1161 ze zm.), ustawę z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2020 r. poz. 282 ze zm.). Oprócz tego uwzględnić należy liczne akty wykonawcze, jak w szczególności rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie czy rozporządzenie Rady Ministrów z 10.09.2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Od strony podmiotowej natomiast, w procesie inwestycyjnym, oprócz inwestora, uczestniczy wiele podmiotów, które urzeczywistniają przebieg tego procesu i ponoszą odpowiedzialność za poszczególne jego etapy czy czynności. Do takich osób należy np. projektant czy kierownik budowy. Powyższe wskazuje, że proces inwestycyjno-budowlany z istoty swej jest skomplikowaną operacją twórczą związaną z wprowadzaniem zmian do przestrzeni, w wyniku której powstaje jakiś obiekt budowlany, przy czym prawidłowość tego procesu wymaga znajomości licznych przepisów prawa oraz prawidłowej ich interpretacji, wiedzy i umiejętności w zakresie odpowiednich branż budowlanych, zaangażowania kapitału, pracy ludzkiej oraz bardzo dobrej organizacji i planowania poszczególnych jego faz.

Niniejsza publikacja omawia niektóre problemy, które towarzyszą podmiotom realizującym proces inwestycyjny na wszystkich etapach związanych z jego realizacją, a więc zarówno na etapie jego planowania, jak i następnie wykonania i użytkowania przedmiotu inwestycji. Punkt wyjścia dla identyfikacji tych problemów stanowią zagadnienia

sporne, odzwierciedlone w orzecznictwie sądów administracyjnych, wydanym w ramach kontroli legalności decyzji organów właściwych w sprawach planowania, wykonania bądź użytkowania przedmiotu inwestycji, a będących następstwem rozpoznania wniosków inwestycyjnych, które z różnych przyczyn – natury formalnej bądź merytorycznej – nie uzyskały akceptacji organów administracji, tym samym uniemożliwiając realizację procesu inwestycyjnego. Przedmiotem analizy będą więc przede wszystkim orzeczenia sądów administracyjnych zapadłe na tle trudnych i spornych problemów zaistniałych w trakcie procesu inwestycyjno-budowlanego¹, w tym także takie, które były komentowane w prasie branżowej², odpowiadającej na problemy podmiotów zaangażowanych w proces inwestycyjny. Opracowanie w swoich założeniach opiera się na koncepcji zwięzłego przytoczenia okoliczności takich spornych stanów faktycznych, wynikających z konkretnych orzeczeń sądów administracyjnych, i sformułowania zagadnień problemowych w formie pytań. Chodzi przy tym o sytuacje, które z różnych przyczyn natury prawnej i interpretacyjnej wywołują wątpliwości w praktyce co do zakresu obowiązków inwestorów oraz towarzyszących im wymogów prawnych, identyfikowanych w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych przez właściwe organy. Okoliczności przywołane w tych częściach poszczególnych rozdziałów wraz z przytoczeniem związanych z nimi zagadnień spornych (w tzw. boxach) będą z kolei stanowić punkt wyjścia dla bardziej ogólnego przedstawienia towarzyszących im uregulowań prawnych, stanowiących ich tło, oraz propozycji ich interpretacji na gruncie powołanych okoliczności.

Opracowanie składa się z 6 rozdziałów poświęconych kwestii planowania procesu inwestycyjnego w kontekście uwarunkowań przestrzennych inwestycji oraz uwarunkowań środowiskowych, jej realizacji, a wreszcie – po zakończeniu inwestycji – problematyce przystąpienia do jej użyt-

¹ W niniejszej publikacji uwzględniono i przytoczono w szczególności orzecznictwo zapadłe na gruncie problematyki procesu inwestycyjno-budowlanego, ukształtowane w ramach spraw rozpatrywanych przez autorkę, będącą sędzią Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, a także uzasadnienia zapadłych w tych sprawach rozstrzygnięć.

² Por. „Rzeczpospolita”, dodatek nieruchomości.pl z 3.07.2020 r., A. Tarka, „Nabywca domu nie żąda kary”.

kowania. Analizie poddano prawne konsekwencje realizacji inwestycji na podstawie skutecznego zgłoszenia zamiaru budowy z pominięciem wymaganej prawem decyzji o warunkach zabudowy oraz problematykę zgodności inwestycji budowlanej z przepisami odrębnymi w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. Problematyka środowiskowa realizacji inwestycji omówiona została przez pryzmat uwarunkowań zgody na realizację inwestycji zlokalizowanej na siedliskowym obszarze Natura 2000 w kontekście zasady przezorności. W kolejnych rozdziałach przedstawiono problem optymalizacji powierzchni zabudowy na przykładzie inwestycji w zakresie budowy budynku mieszkalno-usługowego i problematyki urządzenia stanowisk postojowych, a także skutki prawne wadliwej kwalifikacji zamierzenia inwestycyjnego przez inwestora w świetle dopuszczalności i granic jej dokonania przez organ architektoniczno-budowlany. Ostatni rozdział poświęcono istotnej z punktu widzenia inwestora problematyce zakończenia procesu budowlanego i związanym z tym jego obowiązkom oraz sytuacji prawnej w postępowaniu dotyczącym wymierzenia kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego.

Publikacja, choć stanowi przede wszystkim opracowanie teoretycznoprawne, ma również walor praktyczny i jest skierowana do uczestników procesu budowlanego, zwłaszcza przedsiębiorców, ale także do prawników, których przedmiotem działalności jest proces inwestycyjny, tj. adwokatów, radców prawnych, sędziów i urzędników. Może być też przydatna studentom prawa i kierunków branżowych związanych z działalnością inwestycyjną.

Rozdział 1

PRAWNE KONSEKWENCJE REALIZACJI INWESTYCJI NA PODSTAWIE SKUTECZNEGO ZGŁOSZENIA ZAMIARU BUDOWY Z POMINIĘCIEM WYMAGANEJ PRAWEM DECYZJI O WARUNKACH ZABUDOWY

Inwestor, będący właścicielem nieruchomości o powierzchni 8,5 hektara, dokonał zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej robót budowlanych, polegających na budowie 20 budynków rekreacji indywidualnej, które zostało przyjęte bez sprzeciwu. Następnie inwestor zgłosił budowę kolejnych 10 budynków rekreacji indywidualnej – parterowych, i to zgłoszenie również zostało zaakceptowane przez właściwy organ architektoniczno-budowlany w sposób milczący. Inwestor następnie rozpoczął realizację inwestycji. Na skutek pisma sąsiada inwestora, burmistrz gminy z urzędu wszczął postępowanie w sprawie nakazania inwestorowi wstrzymania użytkowania terenu inwestycji lub przywrócenia poprzedniego sposobu zagospodarowania działki. W toku postępowania organ ustalił, że w odniesieniu do terenu inwestycji nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, inwestor nie legitymuje się decyzją o warunkach zabudowy, zaś nieruchomość inwestycyjna stanowi grunty rolne i leśne. Zdaniem burmistrza w takich okolicznościach wobec inwestora, który zrealizował inwestycję związaną ze zmianą sposobu zagospodarowania terenu bez wymaganej decyzji o warunkach zabudowy, uzasadnione jest zastosowanie art. 59 ust. 3 u.p.z.p., tj. nakazanie w decyzji właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości wstrzymania jej