

Dobra Administracja

NOWELIZACJA



Jacek Kosiński
advokat, kancelaria Jacek Kosiński
Adwokaci i Radcowie Prawni

Konrad Dyda
prawnik w Jacek Kosiński
Adwokaci i Radcowie Prawni

Analiza wchodzącej w życie 19 września br. noweli Prawa budowlanego, pozwala na postawienie tezy, że jednym z głównych celów ustawodawcy było ustabilizowanie sytuacji prawnej inwestora i rozwiązanie tych wątpliwości interpretacyjnych, które najbardziej godziły w jego bezpieczeństwo prawne. W takim duchu należy odczytywać takie, formalne zmiany, jak: ujednolicenie katalogu prac przeprowadzanych na podstawie pozwolenia, zgłoszenia bądź bez dokonywania jakichkolwiek formalności, czy też ograniczenie w czasie możliwości stwierdzenia nieważności pozwolenia na użytkowanie do pięciu lat od jego wydania. Jednak to ostatnie rozwiązanie – wzorowane na analogicznym ograniczeniu w przypadku pozwolenia na budowę – godzi w tych inwestorów i właścicieli, którzy uzyskali decyzję zezwalającą na użytkowanie, która następnie została uchylona. Wówczas – nawet zupełnie bez swojej winy – będą musieli liczyć się z możliwością wielokrotnego ukarania za nielegalne użytkowanie budynku.

Bez zgłoszenia i pozwolenia

W pierwszej kolejności warto zauważyć, że ustawodawca zdecydował się w jednej jednostce redakcyjnej (art. 29) kompleksowo uregulować kwestie formalności, jakie należy spełnić przed przystąpieniem do prac. Zmiany te mają głównie charakter porządkujący, aczkolwiek można wskazać na kilka nowych rozwiązań. Ich wręcz sztandarowym przykładem jest kwestia paczkomatów i innych tego typu urządzeń, które – zwłaszcza w dobie intensywnego rozwoju e-commerce – zyskują coraz większe znaczenie. Ustawodawca zdecydował, że tego typu budowle będą mogły być realizowane bez dokonywania jakichkolwiek formalności – o ile nie będą wyższe, niż trzy metry. W grupie inwestycji zwolnionych z obowiązku uzyskiwania pozwolenia, czy dokonania zgłoszenia warto także wymienić zajazdy z dróg powiatowych i gminnych oraz za-

Prawo budowlane: ustawodawca porządkuje kwestie formalne

Organ najpierw pouczy inwestora, że użytkowanie obiektu jest niezgodne z prawem, zostawiając mu 60 dni na dopełnienie obowiązków. A dopiero po bezskutecznym upływie tego terminu nałoży – na inwestora bądź właściciela – karę.

toki parkingowe na tych drogach, czy przepusty o powierzchni przekroju do 0,85 m².

Przebudowa i remont na nowych zasadach

W ramach noweli, która wejdzie w życie 19 września br. ustawodawca doprecyzował także kwestie związane z formalnościami, jakich trzeba dopełnić w związku z prowadzeniem remontu bądź przebudowy już istniejącego budynku. Zgodnie z nowelą zgłoszenia będą wymagały m.in. prace polegające na: przebudowie przegród zewnętrznych oraz elementów konstrukcyjnych budynków mieszkalnych jednorodzinnych (o ile jednak nie będą one prowadzić do zwiększenia obszaru oddziaływania obiektu poza działkę, na której jest on usytuowany), polegające na dociepleniu budynków o wysokości od 12 do 25 m, czy niektórych instalacji OZE.

W kwestii remontu ustawodawca zdecydował, że na podstawie samego zgłoszenia będzie można przeprowadzić remont budowli, których realizacja wymaga uzyskania pozwolenia oraz – w zakresie przegród zewnętrznych albo elementów konstrukcyjnych – budynków. Natomiast bez dokonywania jakichkolwiek formalności będzie można prowadzić m.in. takie prace, jak docieplenie budynków o wysokości do 12m, czy utwardzanie powierzchni gruntu na działkach budowlanych.

Kup działkę i kontynuuj inwestycję

Nie mniej problemów w dotychczasowym stanie prawnym dotyczyło kwestii przenoszenia pozwolenia na budowę, czy dokonania zgłoszenia na nabywcę nieruchomości. Nie raz w obrocie zdarzały się sytuacje, w których inwestor nabył konkretną nieruchomość z myślą o kontynuowaniu na niej przedsięwzięcia, co do którego wszelkie konieczne formalności zostały już dopełnione. Niestety, w praktyce sprawa nie była prosta – otóż obowiązujące jeszcze przez kilkanaście dni przepisy przewi-

dują, że do przeniesienia na nabywcę dokumentów warunkujących legalność budowy potrzebna jest zgoda dotychczasowego inwestora. Ten zaś nie miał obowiązku jej wydawać, a niejednokrotnie w ogóle nie był zainteresowany udzielaniem takiej zgody.

W nowym brzmieniu przepisów ustawodawca, co prawda utrzymał obowiązek uzyskania wspomnianej zgody inwestora na przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę, jednak ustanowił jednocześnie ważny wyjątek. Nie będzie ona wymagana wówczas, gdy nowy inwestor nabył własność nieruchomości, w stosunku do której wydano pozwolenie na budowę. Analogiczne rozwiązanie będzie obowiązywać w przypadku przejścia uprawnień wynikających z użytkowania wieczystego. Co istotne – w przypadku złożenia prawidłowego wniosku o przeniesienie pozwolenia, organ będzie zobowiązany go dokonać.

Wielokrotna kara za nielegalne użytkowanie

Dążenie ustawodawcy do stabilizacji sytuacji prawnej inwestora przejawia się także w zmianie zasad dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. W myśl nowych przepisów – analogicznie, jak w przypadku stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę – nie będzie ono możliwe po upływie pięciu lat od dnia, w którym decyzja o pozwoleniu na użytkowanie stała się ostateczna. Jednocześnie inwestor, który przystąpił do użytkowania bez załatwienia odpowiednich formalności, będzie musiał liczyć się z dużo bardziej dotkliwymi, niż obecnie sankcjami.

Dotąd karę za nielegalne użytkowanie można było nałożyć jednorazowo. Wraz z wejściem w życie noweli sytuacja radykalnie się zmieni. Zgodnie z nowymi przepisami organ najpierw będzie pouczał inwestora, że użytkowanie obiektu bez dokonania właściwych formalności jest niezgodne z prawem, zostawiając mu 60 dni na dopełnienie obowiązków „legalizacyjnych”. Po bezskutecznym upływie tego okresu na inwesto-

ra bądź właściciela zostanie nałożona kara. Jeżeli po upływie 30 dni nie dojdzie do „legalizacji”, organ będzie mógł nałożyć taką karę po raz kolejny – i tak właściwie aż do skutku, przy czym każda następna kara będzie mogła zostać nałożona najwcześniej po upływie miesiąca od wydania poprzedniego postanowienia.

Nie ma wątpliwości, że tego rodzaju rozwiązanie służy zmobilizowaniu inwestora/właściciela do użytkowania budynku w sposób zgodny z prawem. Niestety, ustawodawca nie odpowiedział na pytanie, jak należy postąpić w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Z punktu widzenia właściciela lub inwestora taka sytuacja jest równoznaczna z nielegalnym użytkowaniem obiektu. To zaś oznacza, że organ ma obowiązek wdrożyć postępowanie, o którym mowa powyżej – warto pamiętać, że jego uprawnieniem staje się dopiero ponowne nałożenie kary za nielegalne użytkowanie. Cała wcześniejsza procedura ma charakter obligatoryjny.

W takich więc przypadkach jedynym rozwiązaniem będzie jak najszybsze doprowadzenie faktu użytkowania obiektu do stanu zgodnego z prawem. To jednak może napotkać na szereg problemów, związanych chociażby z tempem pracy urzędów. Jeżeli procedura ta przeciągnie się ponad 60 dni, właściciel bądź inwestor powinni spodziewać się nałożenia kary – nawet wówczas, gdy upadek decyzji o pozwoleniu na użytkowanie nastąpił zupełnie bez ich winy.

W cyklu omawiającym zmiany w prawie budowlanym, które wejdą w życie 19 września br. opublikowaliśmy do tej pory: „Zmiany w prawie budowlanym korzystne dla inwestorów” – 28 lipca br.; „Pięć lat na stwierdzenie nieważności pozwolenia na budowę” – 4 sierpnia br.; „Nowe zasady legalizacji samowoli budowlanych” – 11 sierpnia; „Odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych” – 18 sierpnia.

**podstawa
prawna:** Ustawa z 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw
[DzU z 2020 r., poz. 471]

AKTUALNOŚCI

Fundusz Dróg Samorządowych
Czy ze środków Rządowego Funduszu Inwestycji można finansować wkład własny do inwestycji realizowanych z Funduszu Dróg Samorządowych? Z takim zapytaniem do Ministerstwa Rozwoju zwrócił się Związek Gmin Wiejskich RP. Ministerstwo odpowiedziało, że wsparcie może być przeznaczone również na wkład własny do inwestycji finansowanych z udziałem innych środków publicznych w zakresie, w jakim zakładano finansowanie tego wkładu z dochodów jednostek. Ale środki te muszą być przeznaczone na wydatki majątkowe i nie mogą być przeznaczone na refundację poniesionych wydatków. Pełna odpowiedź: www.gov.pl/web/rozwoj/rzadowy-fundusz-inwestycji-lokalnych-pytania-i-odpowiedzi

Ochrona danych osobowych
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych prawidłowo nałożył karę (40 tys. zł) na burmistrza Aleksandra Kujawskiego. Jednym z powodów było to, że burmistrz nie zawarł umowy powierzenia przetwarzania danych osobowych z podmiotami, którym przekazywał dane. Więcej uodo.gov.pl

FINANSE W SAMORZĄDZIE

Procedury przy zaciąganiu przez wójta zobowiązań wykraczających poza rok budżetowy

Uchwała przyjęta bez uprzednich zmian w wieloletniej prognozie finansowej będzie obciążona wadą prawną.

MARCIN NAGÓREK

■ **Na najbliższą sesję rady gminy przygotowano projekt uchwały w sprawie wyrażenia zgody przez radę gminy na zaciągnięcie przez wójta zobowiązania wykraczającego poza 2020 rok. Chodzi o inwestycje wodociągowe, a jako źródło pokrycia zobowiązania wskazano środki: z Unii Europejskiej w 2021 r. i własne. Inwestycja przekracza rok budżetowy, czy w tej sytuacji wystarczy podjęcie uchwały? Czy też trzeba następczo dokonać zmian w wieloletniej prognozie finansowej? Czy regionalna izba obrachunkowa może podważyć taką uchwałę?**

Skoro w pytaniu mowa jest o aspektach finansowych budżetu jednostki samorządu terytorialnego, to na uwagę zasługuje art. 58 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego treści wynika zaś, że:

■ uchwały i zarządzenia organów gminy dotyczące zobowiązań finansowych wskazują źródła, z których zobowiązania te zostaną pokryte.

■ takie uchwały zapadają bezwzględnie większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady.

W orzecznictwie nadzorczym regionalnych izb obrachunkowych akcentuje się, że akty prawne wymienione w art. 58 ustawy o samorządzie gminnym (u.s.g.), muszą wskazywać źródła dochodów, z których zobowiązania te zostaną pokryte. Z kolei, podjęcie takiej uchwały bez wskazania owych źródeł, stanowi istotne naruszenie ww. regulacji.

Z kontekstu podanego stanu faktycznego wynika, że uchwała dotycząca zobowiązań finansowych wskazuje źródło pokrycia zobowiązania tj. środki UE i środki własne. Zatem, co prawda, wspomniana uchwała spełnia wymóg z art. 58 u.s.g., to jednak z perspektywy funkcjonowania tzw. wieloletniej prognozy finansowej przyjęcie takiej uchwały bez uprzednich zmian w tej prognozie, oznacza, że jest ona obciążona wadą prawną. Należy zwrócić uwagę na treść art. 226 ust. 1 pkt 2 i ust. 2a ustawy o finansach publicznych. Z pierwszej regulacji wynika, że wieloletnia prognoza finan-

sowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Nadto, do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się objaśnienia przyjętych wartości. W objaśnieniach mogą być zawarte także informacje uszczegóławiające dane.

Zbliżony stan faktyczny był przedmiotem analizy prawnej w uchwale Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie z 10 sierpnia 2020 r. (Nr XIX/1710/2020); źródło: rzeszo.rio.gov.pl. Wskazano tam m.in., że brak wprowadzenia zmian w wieloletniej prognozie finansowej w odniesieniu do ujęcia w 2021 r. dochodów ze środków Unii Europejskiej (przeznaczonych na inwestycję gminną), skutkuje tym, że podane w uchwale w sprawie zaciągnięcia zobowiązania (czyli w uchwale z art. 58 ustawy o samorządzie gminnym) źródło pokrycia zobowiązania – nie jest realne. Jak podkreślono, brak przymiotu realności, wynika z tego, że owo źródło nie zostało uprzednio odzwierciedlone w

wieloletniej prognozie finansowej gminy. Finalnie stwierdzono: Wskazanie w uchwale w sprawie zaciągnięcia zobowiązań finansowych wykraczających poza rok budżetowy 2020, źródła dochodu nieprzewidzianego w wieloletniej prognozie finansowej, stanowi istotne naruszenie art. 58 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w zakresie niespełnienia wymogu wskazania prawidłowego źródła pokrycia zobowiązania. Powyższe skutkowało stwierdzeniem nieważności uchwały podjętej w trybie art. 58 ustawy o samorządzie gminnym.

WNIOSEK:

Przed podjęciem uchwały w sprawie zaciągnięcia zobowiązania w trybie art. 58 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy powinna wprowadzić stosowne zmiany w wieloletniej prognozie finansowej tj. wprowadzić tam dochody tytułem środków UE w odpowiednich kolumnach.

Autor jest radcą prawnym

**podstawa
prawna:** Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym
[tekst] jedn. DzU z 2020 r. poz. 713]