

Dobra Administracja

ZMIANA PRAWA

Nowe zasady legalizacji samowoli budowlanych



Jacek Kosiński

adwokat, kancelaria Jacek Kosiński
Adwokaci i Radcowie Prawni

Konrad Dyda

prawnik w Jacek Kosiński Adwokaci
i Radcowie Prawni

Jednym z ważniejszych aspektów nowelizacji Prawa budowlanego, która wejdzie w życie 19 września br. jest próba usystematyzowania kwestii związanych z legalizacją samowoli budowlanych. Rzeczywiście nowela porządkuje wiele zagadnień – głównie o charakterze proceduralnym – zwłaszcza w przypadku inwestycji wzniesionych bez dokonania odpowiednich formalności wcześniej, niż przed 20 laty. Jednak sporo problemów nadal pozostało nierozwiązanych, a sama pozycja inwestorów, czy właścicieli chcących doprowadzić wykonane przez siebie prace do stanu zgodności z prawem będzie uzależniona przede wszystkim od dokładnego trybu postępowania. A dokładniej, od wyboru legalizacji bądź – w przypadku uchylenia pozwolenia na budowę – ponownej procedury zmierzającej do jego wydania. Jak się okazuje o powodzeniu całej sprawy może przesądzić właśnie wybór trybu postępowania.

Bez pozwolenia nie ma budowy

Ustawodawca w ramach omawianej noweli postanowił jasno wskazać, że

Nowelizacja prawa budowlanego porządkuje procedurę prowadzoną w przypadku nielegalnie wzniesionych obiektów, ale nie rozwiązuje głównych problemów inwestorów.

możliwe jest wydanie pozwolenia na budowę także po zakończeniu robót budowlanych. Z tego rozwiązania można skorzystać wówczas, gdy pozwolenie wygasło bądź zostało uchylone lub stwierdzono jego nieważność. Stąd też w myśl nowych przepisów, jeżeli pozwolenie na budowę utraci swoją ważność już po zakończeniu prac, pojawi się możliwość przeprowadzenia całego postępowania zmierzającego do jego wydania niejako na nowo.

Z praktycznego punktu widzenia w momencie, gdy skutecznie podważono prawomocną decyzję o pozwoleniu na budowę mamy do czynienia z sytuacją, w której wszystkie elementy procedury zostały dopełnione, a brakuje tylko jej najważniejszego elementu – a więc decyzji kończącej sprawę. Od 19 września br. w takiej sytuacji organ będzie zobowiązany na nowo rozpoznać złożony wniosek, wraz z załączoną do niego dokumentacją. Po przeprowadzeniu tych czynności organ będzie mógł wydać lub odmówić wydania pozwolenia na budowę. Jak dotąd orzecznictwo sądowe kwestionowało w takiej sytuacji możliwość wydania pozwolenia na budowę dla zakońzonej inwestycji.

Nieco inaczej sprawa przedstawia się w zakresie legalizacji samowoli budowlanych. Tutaj podstawą do rozpoczęcia postępowania jest doręczenie inwestorowi lub właścicielowi postanowienia o wstrzymaniu budowy. To zaś jest wydawane przez organ nadzoru budowlanego w przypadku wykonywania prac budowlanych bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę lub bez dokonania zgłoszenia, a także w sytuacji, gdy prace są realizowane pomimo wniesienia sprzeciwu do zgłoszenia. Co niezwykle istotne, rozwiązania te stosuje się także do już wybudowanych obiektów.

Tymczasem w orzecznictwie od dawna przyjmuje się, że z realizacją inwestycji bez wymaganego zezwolenia mamy do czynienia również wtedy, gdy została ona wykonana na podstawie prawomocnego pozwolenia, które następnie zostało uchylone (wyrok NSA z dnia 28 maja 2001 r., sygn. akt OSA 2/01; wyrok NSA z dnia 15 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 3301/17). A więc zrealizowana (czy też dopiero realizowana) na jego podstawie inwestycja nie może zostać uznana za zgodną z prawem. W tej perspektywie tym bardziej należy pochwalić wprowadzenie – na mocy przedmiotowej noweli – możliwości stwierdzenia nieważności pozwolenia do pięciu lat od dnia jego dostarczenia bądź ogłoszenia.

Chaos prawny

Jednak nawet tego rodzaju ograniczenie nie zmienia faktu, że nieważność pozwolenia na budowę oznacza konieczność doprowadzenia prac – w taki bądź innych sposób – do stanu ich zgodności z prawem. Tym samym powstaje szereg szczegółowych problemów, np. na jakiej podstawie oceniać zgodność z prawem inwestycji – biorąc pod uwagę stan prawny obowiązujący w dniu wydania pierwotnej decyzji, czy też właściwy na moment legalizacji?

Niestety, przyjmując zupełnie różne tryby uzyskania pozwolenia na budowę po jego uchyleniu, ustawodawca zdecydowanie zróżnicował w istocie bardzo podobną sytuację inwestorów. Otóż w sytuacji, w której doszło do wzruszenia (stwierdzenia nieważności) prawomocnego pozwolenia na budowę teoretycznie możliwe jest dwójakiego rodzaju postępowanie:

albo rozpatrzenie na nowo złożonego wcześniej wniosku o pozwolenie, albo przeprowadzenie legalizacji, której warunkiem jest wydanie przez organ postanowienia o wstrzymaniu budowy, a nie swobodna decyzja strony. Tymczasem odpowiedź na wskazane powyżej pytanie jest różna w zależności od przyjętego trybu.

Organ ponownie rozpatrując złożony wniosek bierze pod uwagę stan prawny właściwy na dzień powtórnego wydania decyzji – ten zaś może być zupełnie różny, zarówno pod względem przepisów techniczno-budowlanych, jak i uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego. Z tego względu inwestor, którego prawomocne pozwolenie wyeliminowano – a to jest możliwe nawet zupełnie bez jego winy – może zostać pozbawiony szans na jego ponowne otrzymanie. W tym kontekście może okazać się korzystniejsze zalegalizowanie budowy.

Stare przepisy, ale nowy plan

W myśl nowych przepisów bez względu na to, czy dana inwestycja powinna być realizowana na podstawie pozwolenia, czy zgłoszenia, podstawą dokonania legalizacji będzie spełnienie warunków analogicznych, jak w normalnym trybie załatwiania formalności budowlanych. Jednak kluczowy wydaje się wymóg przedstawienia przez ubiegającego się o legalizację zaświadczenia wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w którym ten stwierdzi, że budowa jest zgodna z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego lub decyzją o warunkach zabudowy. Tym samym ustawodawca właściwie nie pozostawił

pola do interpretacji: chodzi tu o zasady planowania przestrzennego obowiązujące w momencie legalizacji.

Inaczej zaś wygląda kwestia oceny inwestycji pod kątem przepisów techniczno-budowlanych. W sytuacji, gdy prace zostały już wykonane, organ weźmie pod uwagę te ujednolicenia, które obowiązywały w momencie zakończenia prac. Co prawda ustawodawca nie sprecyzował co dokładnie ma na myśli przez „zakończenie prac”, a w końcu przy ocenie stanu prawnego należałoby ten moment zidentyfikować właściwie co do dnia. Jednak i tak jest to rozwiązanie korzystniejsze, niż orzekanie na podstawie przepisów techniczno-budowlanych obowiązujących w dacie wydawania decyzji legalizacyjnej. Nie zmienia to faktu, że w praktyce – nawet przy założeniu prawidłowego sporządzenia dokumentacji projektowej – legalizacja może rozbić się o zmiany w planie zagospodarowania. W takich okolicznościach o powodzeniu legalizacji zdecyduje właściwie wójt.

W każdym razie jasne jest, że uporządkowanie formalności związanych z doprowadzaniem inwestycji do stanu zgodnego z prawem nie pociągnęło za sobą rozwiązania trudności materialnoprawnych – te wręcz są większe, niż poprzednio. /@

W cyklu omawiającym zmiany w prawie budowlanym, które wejdą w życie 19 września br. opublikowaliśmy artykuły: „Zmiany w prawie budowlanym korzystne dla inwestorów” – 28 lipca br.; „Pięć lat na stwierdzenie nieważności pozwolenia na budowę” – 4 sierpnia br.

podstawa
prawna:

Ustawa z 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw

[DzU z 2020 r., poz. 471]

AKTUALNOŚCI

Pomoc antykrzysowa

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców otrzymał wydane przez Minister Rozwoju objaśnienia prawne dot. form pomocy udzielanej przez samorządy na podstawie przepisów tzw. tarczy antykrzysowej. Chodzi o zastosowanie art. 15zzze–15zzzg ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19 [...]. Rzecznik pytał m.in. czy ulgi w spłacie należności wskazane w art. 15zzzg ust. 1 ustawy o Covid-19 powinny być udzielane na podstawie przepisów prawa cywilnego. A jeśli tak, to czy przyznanie ulgi następuje w formie jednostronnego oświadczenia woli osoby piastującej funkcję organu, czy w innej formie? W odpowiedzi stwierdzono, że należności te mieszczą się w kategorii świadczeń o charakterze cywilnoprawnym, do których – w zakresie formy przyznawania ulgi – zasadne jest odpowiednie stosowanie przepisów art. 58 ustawy o finansach publicznych. Stosownie do art. 58 ust. 2 tej ustawy, co do zasady, umorzenie, odroczenie terminu płatności oraz rozłożenie należności na raty następuje w formie pisemnej, na podstawie przepisów prawa cywilnego. Przyznanie ulgi następuje więc poprzez złożenie stosownego oświadczenia woli przez piastuna organu wykonawczego lub odpowiednio umocowanej do jego reprezentacji osoby. Więcej: rzczykmsp.gov.pl

WARUNKI ZABUDOWY

Dostęp do drogi publicznej przez wydzierżawioną działkę

W toku postępowania o ustalenie warunków zabudowy organy nie muszą badać praw inwestora do drogi wewnętrznej łączącej teren inwestycji z drogą publiczną. Weryfikacji podlega tylko, czy droga wewnętrzna jest w stanie zapewnić obsługę komunikacyjną działek na których zlokalizowano zamierzenie inwestycyjne.

JAKUB DOROSZ-KRUCZYŃSKI

Inwestor wystąpił o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie muru oporowego z bali Larsena i płyt żelbetonowych. We wniosku o wydanie decyzji wskazał, że planowana inwestycja ma charakter obiektu liniowego w rozumieniu przepisów prawa budowlanego. Takiego stanowiska nie podzielił prezydent miasta rozpatrując sprawę. Jego zdaniem zamierzenie inwestycyjne powinno zostać zakwalifikowane jako budowa w rozumieniu przepisów prawa budowlanego. Stąd na etapie ustalania warunków zabudowy dla takiego zamierzenia konieczne jest spełnienie wymogu dostępu do drogi publicznej.

Organ administracji publicznej zwrócił uwagę, że działka inwestycyjna nie przylega bezpośrednio do żadnej drogi pu-

blicznej. W jej okolicy znajduje się natomiast droga powiatowa, oddzielona od działki inwestycyjnej innymi działkami. Nie zostały one zakwalifikowane ani jako droga publiczna, ani jako droga wewnętrzna. Prezydent miasta zaznaczył, że umowa dzierżawy, zgodnie z którą inwestor jest wydzierżawiającym takich działek, nie daje podstawy do uznania jej za drogę wewnętrzną. Zdaniem organu tylko stosunek prawny w postaci odpowiedzialnej służebności umożliwiłby uznanie przesłanki dostępu do drogi publicznej za spełnioną. Dlatego prezydent wydał decyzję, w której odmówił ustalenia warunków zabudowy.

Inwestor odwołał się od niej, zarzucając, że prezydent błędnie inwestycyjne jako budowlane, a nie obiekt liniowy. To jego zdaniem spowodowało kolejne uchybienie w postaci stwierdzenia, że zamierzenie inwestycyjne polegające na budowie obiektu liniowego powinno mieć dostęp do drogi publicznej. Samorządowe kolegium odwoławcze utrzymało w mocy decyzję wydaną w I instancji. Ostateczna decyzja administracyjna została zaskarżona do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Zarzuty skargi były zasadniczo powtórzeniem tych sformu-

wanych w odwołaniu. Rozpoznając sprawę **WSA w Krakowie w wyroku z 16 października 2019 r., II SA/Kr 623/19**, uwzględnił skargę, chociaż zwrócił uwagę, że nie wszystkie jej zarzuty okazały się uzasadnione. Za bezasadny sąd uznał zarzut nieprawidłowej kwalifikacji prawnej przypisanej murowi oporowemu. Definicja „budowli” zawarta w przepisach prawa budowlanego zawiera w sobie także „obiekty liniowe”. Stąd organy administracji publicznej prawidłowo ustaliły, że w przedmiotowej sprawie inwestor, który chciał uzyskać decyzję o warunkach zabudowy powinien był spełnić wymóg dostępu do drogi publicznej.

Za zasadny natomiast sąd uznał zarzut dotyczący nieprawidłowych ustaleń organów w zakresie braku dostępu zamierzenia inwestycyjnego do drogi publicznej. Działka na której zlokalizowany jest mur oporowy jest oddzielona od drogi publicznej działkami wydzierżawionymi inwestorowi. Zdaniem sądu, wyjaśnienia wymaga kwestia czy droga utworzona przez takie działki jest wystarczająca do uznania, że został zapewniony dostęp do drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.). W ocenie WSA bezterminowa umowa

dzierżawy działek, które mają stanowić drogę wewnętrzną zapewnia „realny” dostęp do drogi publicznej. Sąd przypomniał, że na etapie wydawania decyzji o warunkach zabudowy nie jest konieczne, by inwestor dysponował tytułem prawnym do nieruchomości na której umiejscowione jest zamierzenie inwestycyjne.

Orzeczenie to zakwestionował za pomocą skargi kasacyjnej prezydent miasta. Jego zdaniem WSA dokonał błędnej wykładni pojęcia „dostępu do drogi publicznej” poprzez niepowiązanie tej nazwy z definicją drogi wewnętrznej zawartej w ustawie o drogach publicznych.

Rozpoznając sprawę **Naczelny Sąd Administracyjny (wyrok z 17 lipca 2020 r.)** zwrócił uwagę, że przepisy u.p.z.p. nie zawierają szczegółowych przepisów dotyczących dostępu terenu inwestycji do drogi publicznej przez drogę wewnętrzną. Brak jest określenia parametrów technicznych jakie powinna spełniać ta droga. Ponadto przepisy prawa nie wymagają by inwestor dysponował jakimkolwiek tytułem prawnym do drogi wewnętrznej. Z kolei odnosząc się do warunków jakie powinien spełniać „dostęp do drogi publicznej” w rozumieniu tej ustawy NSA wypowiedział się następująco: Dostęp do

drogi publicznej, zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., rozumieć należy jako zapewniający faktyczną możliwość przejścia i przejazdu z terenu inwestycji do drogi publicznej. Nie może być on dostępowym wyłącznie hipotetycznym, lecz musi być realny, tj. pozwalający uznać, że działka, przez którą planowane jest skomunikowanie terenu inwestycji z drogą publiczną, może być wykorzystywana w takim właśnie celu. Pojęcie „dostępu do drogi publicznej” należy rozumieć w znaczeniu funkcjonalnym, co oznacza, że działka, na której zaplanowano realizację inwestycji, powinna mieć zapewnioną możliwość obsługi komunikacyjnej celem zapewnienia dojazdu. Dostęp pośredni, który występuje w niniejszej sprawie, polega na wykorzystaniu komunikacyjnym innej działki lub działek, które oddzielają działkę inwestycyjną od drogi publicznej. Dostępność komunikacyjna działki (terenu) jest pojęciem z pogranicza prawa administracyjnego i prawa cywilnego i obejmuje ono dostępowe bezpośredni bądź pośredni. W związku z powyższym NSA nie znalazł podstaw dla zarzutów skargi kasacyjnej i ją oddalił. /@

Sygnatura akt: II OSK 478/20