

Inwestycje stoją, bo urzędy nie wydały na czas niezbędnych pozwoleń na budowę

Deweloperzy się skarżą, że niektóre starostwa wciąż nie rozpatrzyły wniosków złożonych jeszcze na początku roku. Przedsiębiorcy mogą w tej sytuacji ponaglić starostwo, a nawet **doprowadzić do nałożenia kary za niedotrzymywanie terminów**

Jakub Styczyński

jakub.styczynski@infor.pl
@JakubStyczynski

Zgłaszają się do nas czytelnicy i kancelarie prawne, wskazując, że niektóre starostwa bardzo długo nie rozpatrują ich wniosków o pozwolenie na budowę – nawet tych złożonych w grudniu 2019 r. bądź styczniu 2020 r. A przecież zgodnie z art. 35 ust. 6 prawa budowlanego urzędy mają na to maksymalnie 65 dni. Wielu przedsiębiorców narzeka też, że nie otrzymało decyzji o warunkach zabudowy. Z kolei na jej wydanie urzędy co do zasady mają miesiąc (ewentualnie dwa przy skomplikowanych sprawach – por. art. 35 kodeksu postępowania administracyjnego). Efekt? Wiele inwestycji przedsiębiorców jest sparalizowanych.

Problem jest

– Kilkunastu przedsiębiorców zgłaszało mi taki problem. Niektórzy składali wnioski o pozwolenie na budowę już na przełomie roku, aby mieć pewność uzyskania decyzji na wiosnę i dzięki temu terminowo zacząć budowę. Tymczasem urzędy nie dość, że spóźniły się z rozpatrzeniem ich wniosków jeszcze przed zamrożeniem terminów administracyjnych, to po ich odmrożeniu nadal działają opieszale – wskazuje radca prawny Natalia Owsianko-Piątek z Kancelarii Radcy Prawnego i Doradcy Podatkowego Justyna Kuś Dariusz Skłodowski Honestus sp. p. I dodaje, że najczę-

ściej urzędnicy tłumaczą się, że opóźnienia są spowodowane przez pandemię koronawirusa, a dokładniej trudności w organizacji pracy w starostwie związane z obostrzeniami sanitarnymi. – Nie podają jednak przy tym żadnej podstawy prawnej. Problem przekłada się na branżę budowlaną. Zlecenia są odwoływane bądź przekładane w czasie ze względu na brak pozwoleń – podkreśla mecenas Owsianko-Piątek.

Fakt, że podobny problem mają przedsiębiorcy w innych rejonach kraju, potwierdza również Polski Związek Firm Deweloperskich. – Niektóre starostwa nie radzą sobie z sytuacją – przyznaje Przemysław Dziąg, radca prawny związku. Jego zdaniem pandemia w przypadku pozwoleń na budowę nie może stanowić zasłony dla opieszłości urzędników. Jak wskazuje, rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii wskazuje, co prawda, w par. 15, że wykonywanie zadań przez urzędy administracji publicznej mogą podlegać ograniczeniu polegającym na wykonywaniu wyłącznie zadań niezbędnych do zapewnienia pomocy obywatelom. Ale dalej mówi wyraźnie, że tego przepisu nie stosuje się np. do wydawania decyzji o warunkach zabudowy czy rozpatrywania wniosków o pozwolenie na budowę. Urząd powinien więc tak organizować swoją pracę, zarówno kadrowo, jak i technicz-

nie, by, uwzględniając oczywiście okoliczności, wywiązywać się z realizacji zadań, szczególnie tych, na które wskazuje rozporządzenie.

Mecenas Dziąg przypomina, że już 19 września br. w życie weszła nowelizacja prawa budowlanego, w której pojawia się m.in. nowa forma projektu budowlanego. – A to oznacza, że problem nierozpatrywanych na czas wniosków może się pogłębić. Nawarstwiał się bowiem zaległy sprawy i te zupełnie nowe, oparte na nieznanym dotychczas przepisach i bez orzecznictwa sądów ich dotyczących. Ważne jest zatem, by jeszcze przed wejściem w życie noweli odpowiednio zorganizować pracę urzędów, szczególnie że cały czas mamy stan epidemii, a problemów na pewno nie będzie ubywać – dodaje Przemysław Dziąg.

Ponaglenie

Co zatem powinien zrobić przedsiębiorca, który w praktyce spotkał się z opóźnieniami ze strony starostwa?

Adwokat Jacek Kosiński, partner zarządzający w kancelarii Jacek Kosiński Adwokaci i Radcowie Prawni, mówi, że wnioskodawca może w związku z przekroczeniem terminu złożyć ponaglenie do wojewody za pośrednictwem starosty. Zgodnie z art. 35 ust. 6 prawa budowlanego przekroczenie terminu 65 dni na rozpatrzenie wniosku o pozwolenie na budowę skutkuje nałożeniem przez organ wyższego stopnia kary w wysokości 500 zł na starostwo za każdy dzień

zwłoki. Wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa. – Trzeba być jednak świadomym, że na postanowienie wojewody przysługuje starostwu zażalenie. W praktyce urzędy robią wszystko, żeby w takich sytuacjach wykazać, że to jednak wnioskodawca zawinił, np. nie dostarczając pełnej dokumentacji. Będą tym samym udowadniać, że uchybienie terminowi nastąpiło z przyczyn od nich niezależ-

WAŻNE Przekroczenie terminu 65 dni na rozpatrzenie wniosku o pozwolenie na budowę skutkuje nałożeniem przez organ wyższego stopnia kary w wysokości 500 zł na starostwo za każdy dzień zwłoki.

nym – wskazuje mec. Kosiński. Starosta ma obowiązek przekazać wojewodzie ponaglenie wraz z niezbędnymi odpisami akt sprawy. Odpisy mogą zostać sporządzone w formie dokumentu elektronicznego. Dlatego wniesienie ponaglenia nie powinno dodatkowo opóźnić rozpatrzenia wniosku o pozwolenie na budowę.

Skarga na beczynność

Jeśli ponaglenie nie przynosi skutku, to przedsiębiorca może wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego na beczynność urzędu lub przewlekłe prowadzenie postępowania. – Wtedy trzeba jednak liczyć się z tym, że kompletne akta sprawy zostaną przekaza-

ne sądowi przez organ prowadzący postępowanie, co może wpłynąć na dalsze opóźnienie wydania pozwolenia. Jeśli jednak przedsiębiorca wie o tym, że starostwo w ogóle nie przystąpiło do rozpatrywania wniosku, mimo upływu terminu, może rozważyć skorzystanie z powyższych środków. Być może działania wojewody czy sądu administracyjnego skutecznie przyspieszą rozpatrzenie wniosku – mówi mec. Jacek Kosiński.

Odszkodowanie

W związku z brakiem możliwości rozpoczęcia budowy i niedotrzymaniem kontraktów przedsiębiorcy mogą odnieść straty. Czy wówczas mogą pomyśleć o roszczeniach odszkodowawczych od urzędu? Teoretycznie – tak, ale w praktyce eksperci ostrzegają, że takie postępowanie wymaga udowodnienia wysokości szkody. – Często wykazanie konkretnej straty lub utraconej korzyści w związku np. z kilkumiesięcznym opóźnieniem będzie trudne – ostrzega mec. Jacek Kosiński. ©

Podstawa prawna

- art. 35 ust. 6 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 118; ost.zm. Dz.U. z 2020 r. poz. 1086)
- art. 35 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 256; ost.zm. Dz.U. z 2020 r. poz. 695)
- par. 15 rozporządzenia Rady Ministrów z 19 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 1066)
- ustawa z 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 471; ost.zm. Dz.U. z 2020 r. poz. 782)

Gmina nie może bez uzasadnienia limitować godzin otwarcia placówek handlowych

Prowadzę sklep spożywczy. Znajduje się on na parterze budynku wielolokalowego. Dowiedziałem się, że burmistrz w takich budynkach wprowadził ograniczenia dotyczące godzin otwarcia placówek handlowych, zakładów gastronomicznych i usługowych. Uważam, że ustalenie różnych godzin w zależności od tego, gdzie sklep się znajduje, łamie zasadę wolności gospodarczej. Czy wóldar mógł różnicować czas otwarcia sklepów w zależności od lokalizacji placówki?

Leszek Jaworski

leszek.jaworski@infor.pl

Zacznijmy od wyjaśnienia, że ustalanie godzin otwarcia placówek handlowych, zakładów gastronomicznych i usługowych dla ludności nie należy do uprawnień organu wykonawczego (w tym przypadku burmistrza), lecz rady gminy. Prawo wydania takiego aktu przyznaje jej art. XII par. 1 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy (dalej: u.p.w.). Potwierdza to orzecznictwo, np. wyrok WSA w Krakowie z 29 sierpnia 2008 r. (sygn. akt III SA/Kr 434/06). I co więcej, rada nie może przekazać tej kompetencji innemu organowi, np. burmistrzowi (por. wyrok WSA we

Wrocławiu z 9 grudnia 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 461/08).

Jeżeli chodzi o różnicowanie godzin otwarcia sklepów w zależności od ich lokalizacji, jest to dopuszczalne, o ile ma uzasadnienie. Na ten temat wypowiedział się NSA w wyroku z 4 kwietnia 2008 r. (sygn. akt II GSK 477/07). W orzeczeniu tym podkreślił, że art. XII par. 1 u.p.w. nie określa, jakimi zasadami ma kierować się gmina przy ustalaniu godzin otwierania i zamykania placówek handlowych czy usługowych. Wskazał, że prawo to niewątpliwie zawiera w sobie pewien element przymusu i różnicowania, lecz jest wyrazem przyznania gminom określonej sfery samodzielności, która nie jest jednak zu-

pełnie dowolna. Mianowicie zdaniem NSA rada gminy musi uwzględnić różnorakie (często sprzeczne) interesy i potrzeby różnych osób związanych z tymi placówkami, w tym: zatrudnionych w nich pracowników, przedsiębiorców je prowadzących, konsumentów i klientów, a także osób, dla których usytuowanie i działalność owych lokali może powodować uciążliwość i niedogodności. NSA podkreślił jednak, że w ramach art. XII par. 1 u.p.w. różnicowanie godzin otwarcia jest dopuszczalne.

Z kolei WSA w Rzeszowie w wyroku z 16 czerwca 2020 r. (sygn. akt II SA/Rz 1256/19) wyjaśnił, że przepisy wyznaczające dni oraz godziny otwarcia oraz zamknięcia zakładów i placówek ograniczają prowadzenie działalności gospodarczej, stąd należy je rozpatrywać jako potencjalnie sprzeczne z zasadą wolności gospodarczej zakotwiczoną w art. 20 i art. 22 Konstytucji RP. Wejście w życie tego typu ogra-

niczeń oznacza bowiem dla przedsiębiorcy przymus takiej organizacji działań i takiego wyznaczania dni oraz godzin otwarcia i zamknięcia prowadzonych punktów, które będą mieścić się w granicach czasowych uchwały. Skutki naruszenia tych norm mają postać sankcji karnej, o czym przesądza art. XII par. 2 u.p.w. Jednocześnie rzeszowski WSA podał, że wobec niezamieszczenia w ustawie kryteriów dopuszczalności wprowadzenia przepisów regulujących dni i godziny otwierania i zamykania placówek handlu detalicznego oraz zakładów gastronomicznych lub usługowych dla ludności, na organach gminy spoczywa szczególny obowiązek uzasadnienia wprowadzanych w ten sposób ograniczeń – poprzez odwołanie się do potrzeby ochrony istotnych dla wspólnoty lokalnej wartości identyfikowanych przez pojęcie interesu publicznego. Z treści art. 22 Konstytucji RP wynika bowiem wyraźnie, że wolność gospodarcza nie może

być postrzegana jako zasada niepodlegająca ograniczeniom. Takie ograniczenia mogą być ustanawiane w drodze ustawy, co stało się na mocy art. XII par. 1 u.p.w. Chodzi tu o przekonujące wyjaśnienie przyczyn – mających w kontekście art. 22 ustawy zasadniczej usprawiedliwiać wprowadzane ograniczenia – które mają argumentować za odstąpieniem (w określonych proporcjach) od konstytucyjnej i ustawowej zasady wolności gospodarczej.

Wniosek z orzecznictwa jest zatem taki, że gmina mogła wprowadzić różnicowanie godzin otwarcia placówek, jeżeli to zrobiła rada gminy i przekonująco uzasadniała w projekcie uchwały. Jeżeli tego nie zrobiła, czytelnik może zaskarżyć uchwałę do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego. ©

Podstawa prawna

- art. XII ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające kodeks pracy (Dz.U. z 1974 r. nr 24, poz. 142; ost.zm. Dz.U. z 1990 r. nr 34, poz. 198)

PRENUMERATA:

Cena prenumeraty DZIENNIKA GAZETA PRAWNA: Wersja Standard – miesięczna (lipiec 2020 r.): 159,85 zł; lipiec – grudzień 2020 r.: 903,50 zł; Wersja Premium – miesięczna (lipiec 2020 r.): 181,70 zł; lipiec – grudzień 2020 r.: 1027,00 zł; wszystkie ceny brutto (zawierają 8% VAT). Więcej informacji na stronie www.gazetaprawna.pl/prenumerata