

Katarzyna Biskup, Miłosz Chruściel

POZWOLENIE NA BUDOWĘ – WYBRANE ASPEKTY

Wprowadzenie

Kwestia uzyskania pozwolenia na budowę budzi, wśród osób posiadających prawo do dysponowania nieruchomością w celach budowlanych, liczne kontrowersje związane ze sformalizowaną procedurą oraz długością oczekiwania na wydanie decyzji administracyjnej

w przedmiotowym zakresie. W związku z tym po licznych dysputach na temat uproszczenia tego postępowania, przedstawiono projekt zmiany ustawy Prawo budowlane, przewidujący możliwość wybudowania nieruchomości jedynie poprzez zgłoszenie budowy wraz z dołączonym projektem budowlanym.

Punktem wyjścia dla rozważań na temat istoty pozwolenia na budowę należy uczynić akty prawne stanowiące podstawę procedur stosowanych przy wydawaniu decyzji administracyjnych w sprawie pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowlanego. Analiza obowiązujących przepisów prawnych oraz projektu zmiany przedmiotowej ustawy pozwoli odpowiedzieć na pytanie – czy zmiana procedury uzyskania pozwolenia na budowę jest korzystna i w jakim zakresie usprawni proces budowlano-inwestycyjny.

Prawo budowlane – podstawowy akt regulujący kwestię pozwolenia na budowę

Prawo budowlane jest jedną z dziedzin materialnego prawa administracyjnego¹, a jego podstaw należy upatrywać w najważniejszym źródle prawa obowiązującym

w Rzeczypospolitej Polskiej – Konstytucji². Powyższe ściśle wiąże się z przyznaniem jednostce praw i wolności, a tym samym z wywodzącą się z prawa budowlanego zasadą wolności zabudowy, którą ujmuje się jako publiczne prawo podmiotowe do dysponowania gruntem w przypadku wykazania własności nieruchomości. Założenie zagospodarowania gruntu pod zabudowę musi odpowiadać obowiązującym przepisom prawa w tym zakresie. Przekłada się to na ochronę prawną podmiotów związanych z po-

¹ Z. Bukowski, *Polskie administracyjne prawo materialne*, Toruń 2005, s. 278.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU z 2009 r. Nr 114, poz. 946 z późn. zm.).

prawnym przeprowadzeniem procesu budowlanego, co wynika z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ustawy zasadniczej³. Takie stanowisko podtrzymuje Naczelny Sąd Administracyjny⁴.

W nauce prawa pojęcie „prawo budowlane” rozumiane jest w dwojaki sposób: jako zespół norm prawnych, który reguluje budowlaną działalność inwestycyjną oraz jako zespół norm prawnych zawartych w ustawie z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁵.

Ustawa Prawo budowlane to obszerny akt prawny regulujący zagadnienia odnoszące się do przebiegu procesu budowlanego. W sposób kompleksowy uregulowano w nim zagadnienia dotyczące praw i obowiązków uczestników procesu budowlanego, kwestie użytkowania oraz utrzymania obiektów budowlanych. Ponadto określono zasady działania organów administracji publicznej w powyższych sprawach⁶. Nie istnieje natomiast skompilowany zbiór aktów prawnych związanych z przedmiotowym zagadnieniem. Jednakże warto zaznaczyć, że trwają prace Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego, powołanej rozporządzeniem Rady Ministrów z 10 lipca 2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacji Prawa Budowlanego⁷ w zakresie opracowania tzw. kodeksu budowlanego, który ma nosić nazwę Kodeks urbanistyczno-budowlany. Zakończenie prac powołanego zespołu specjalistów zaplanowano na początek listopada 2014 r. Wówczas do systemu aktów prawnych wprowadzone zostaną regulacje objęte projektowanym aktem, mające na celu usprawnienie procesu inwestycyjnego i uproszczenie procedur oraz ograniczenie rozstrzygnięć administracyjnych, jak również podniesienie poziomu poszanowania ładu przestrzennego i ustalenie generalnych zasad budowy obiektu budowlanego⁸. Pierwsze tezy przyjęte przez Komisję zostały zaopiniowane podczas konsultacji społecznych⁹.

Pomiędzy Prawem budowlanym a innymi aktami prawnymi stanowiącymi w omawianym zakresie, istnieje ścisły związek. Korelacja dotyczy głównie:

- ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁰;
- ustawy z 3 października 2008 r. – o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko¹¹;

³ R. Lewicka, *Wolność budowlana i jej ograniczenia*, [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, Warszawa 2014, s. 547.

⁴ Por. postanowienie NSA z 22 listopada 2005 r., II OZ 1026/05, LexPolonica nr 409847.

⁵ H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane*, Warszawa 2012, s. 37.

⁶ R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2005, s.17.

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 lipca 2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacji Prawa Budowlanego (DzU z 2012 r., poz. 392).

⁸ *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, Warszawa 2014, s. 549.

⁹ Więcej www.mir.gov.pl/budownictwo/komisja_kodyfikacyjna_prawa_budowlanego/strony/start.aspx [dostęp 1.07.2014].

¹⁰ Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (DzU z 2013 r., poz. 21, 139, 165, 888).

¹¹ Ustawa z 3 października 2008 r. – o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (DzU z 2013 r., poz. 21, 165).

- rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. – w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹²;
- rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 31 sierpnia 1998 r. – w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dla lotnisk cywilnych¹³;
- rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 25 czerwca 2003 r. – w sprawie warunków, jakie powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska¹⁴.

Przy uwzględnieniu przepisów prawnych wynikających z powyższych aktów, ustawa Prawo budowlane reguluje przebieg procesu budowlanego, dlatego też w rozdziale I określono zakres przedmiotowy oraz podmiotowy ustawy. Ponadto uwypuklono zasady ogólne, rozwinięte w aktach wykonawczych¹⁵. Analizując art. 1 ustawy, dostrzec należy, że dotyczy ona obiektów budowlanych, których definicję zawiera art. 3: „budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, budowla stanowiąca całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami oraz obiekt małej architektury”. Z powyższego nie wynika bezpośrednio, do jakich obiektów mają wyłączone zastosowanie przepisy zawarte w rzeczonym akcie prawnym¹⁶. Ustawodawca określił również zasady funkcjonowania

oraz procedury, jakimi mają kierować się organy administracji publicznej w przedmiocie związanym z procedurą inwestycyjno-budowlaną, tj. organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego. Artykuł 3 definiuje podstawowe pojęcia używane w ustawie, m. in.: „budynek”, „budowli” i wielu innych¹⁷.

Uregulowania znajdujące wyraz w prawie budowlanym odnoszą się do różnorodnych aspektów omawianego procesu. Znaleźć można w nich m.in.: określenie uczestników postępowania, wskazanie na właściwe organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, wyliczenie konsekwencji samowoli budowlanej, wyznaczników zakresu budowy i oddania do użytku oraz utrzymania obiektów budowlanych, oraz przepisy reglamentacji procesu budowlanego, określające wymóg uzyskania pozwolenia na budowę przepisów.

Decyzja o pozwoleniu na budowę

W dotychczas obowiązującym stanie prawnym jedną z podstawowych zasad, na których oparte jest prawo budowlane, jest zasada wskazująca, że roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę

¹² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. – w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (DzU z 2002 r. Nr 75, poz. 690).

¹³ Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 31 sierpnia 1998 r. – w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dla lotnisk cywilnych (DzU z 2008 r. Nr 178, poz. 1098).

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 25 czerwca 2003 r. – w sprawie warunków, jakie powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska (DzU z 2006 r. Nr 134, poz. 946).

¹⁵ R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo...*, s.17.

¹⁶ B. Bodziony, P. Gniadzik, *Prawo budowlane z komentarzem*, Warszawa – Jaktorów 2003, s. 14.

¹⁷ H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo...*, s. 38.

(poza tymi z zakresu robót, które wymagają jedynie zgłoszenia lub nie wymagają żadnej regulacji). Na zasadzie tej opiera się cała konstrukcja regulacji prawnej procesu budowlanego¹⁸. W rozumieniu art. 29 ust. 3 ustawy Prawo budowlane, w przypadku przedsięwzięć mogących znacznie oddziaływać na środowisko wymagane jest uzyskanie pozwolenia na budowę. Zgodnie z art. 3 ust. 12 omawianej ustawy¹⁹ przez pozwolenie na budowę rozumie się jednostronną decyzję administracyjną, zezwalającą na rozpoczęcie i prowadzenie budowy bądź wykonywanie robót budowlanych odmiennych aniżeli budowa obiektu budowlanego. Kwalifikacja pozwolenia na budowę jako decyzji administracyjnej wiąże się z jej charakterem prawnym, tj. z cechami jakie ma zezwolenie oraz z czynnościami, które wykonywać musi organ administracji architektoniczno-budowlanej (art. 3 ust. 12 ustawy Prawo budowlane). W związku z powyższym jest to rozstrzygnięcie władcze organu administracji publicznej w zakresie uprawnień oraz obowiązków skonkretyzowanego podmiotu w konkretnej sprawie administracyjnej, w tym przypadku odnoszącej się do prawa zabudowy. Omawiany akt administracyjny należy postrzegać również w aspekcie postępowania administracyjnego, jako procesowe rozstrzygnięcie sprawy co do istoty²⁰. W zakresie przepisów prawa administracyjnego stroną postępowania administracyjnego jest ten, czyjego interesu prawnego ono dotyczy (art. 28. k.p.a.). Artykuł 28 ust. 2 prawa budowlanego wskazuje, iż stronami w postępowaniu o uzyskanie pozwolenia na budowę są inwestor oraz właściciel, użytkownicy wieczystości bądź zarządcy nieruchomości znajdujący się w obszarze oddziaływania obiektu.

Ten sam artykuł wskazuje również, że na roboty budowlane w rozumieniu art. 3 ust. 7 ustawy Prawo budowlane potrzebne jest pozwolenie na budowę. Akt ten stanowi podstawową formę administracyjnoprawnej reglamentacji poprzedzającej przystąpienie do realizacji robót budowlanych. Bez jego uzyskania rozpoczęcie robót budowlanych jest zakazane (art. 28 ust. 1). Warunkiem uzyskania pozwolenia na budowę jest zgodność zamierzenia budowlanego z wymogami ustawy Prawo budowlane. Stanowi ono instrument kontrolny o charakterze prewencyjnym, gdyż weryfikacja legalności zamierzenia budowlanego następuje przed rozpoczęciem robót budowlanych. Wydając zatem pozwolenie na budowę, organ rozstrzyga o możliwości podjęcia robót budowlanych i o legalności inwestycji. W jednym akcie następują dwa rozstrzygnięcia, przy czym pierwsze z nich ma charakter konstytutywny, drugi zaś deklaratoryjny.

Przedstawiony podział ma istotne znaczenie dla ochrony interesów uczestników procesu budowlanego, w szczególności dla inwestora. O ile pozwolenie na rozpoczęcie robót budowlanych staje się bezprzedmiotowe w momencie ich zakończenia, o tyle potwierdzenie legalności zamierzenia budowlanego obowiązuje dla ochrony inwestycji²¹.

¹⁸ B. Bodziony, R. Dziwiński, P. Gniadzik, *Prawo budowlane, cz. 1, Komentarz do ustawy*, Warszawa 1995, s. 64.

¹⁹ Ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (DzU z 2013 r., poz. 984 z późn. zm.).

²⁰ A. Ostrowska, *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2012, s. 28.

²¹ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 280-282.

Pozwolenie na budowę jest decyzją administracyjną, czyli aktem załatwiającym sprawę administracyjną. Artykuł 35 ust. 4 omawianej ustawy wskazuje, iż w przypadku spełnienia wymagań określonych w ustawie właściwy organ nie może odmówić wydania pozwolenia na budowę.

Działania jurysdykcyjne organu administracji publicznej zmierzające do wydania decyzji charakteryzują się czterema podstawowymi cechami, które należy odnieść do tego samego aktu: są jednostronne, zewnętrzne, konkretne oraz indywidualne. Zatem decyzja taka wyznacza wiążące konsekwencje normy prawa materialnego dla danego stanu faktycznego.

Ponadto z art. 35 ust. 1 bezpośrednio wynika, iż przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, właściwy organ zobowiązany jest sprawdzić:

„1) zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, a także z wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 (decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, ust. 1 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko);

2) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi;

3) kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, o której mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1b podstawowe obowiązki projektanta, zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7 samodzielna funkcja techniczna - pojęcie oraz dokumentów, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 6 pozwolenie na budowę;

4) wykonanie – w przypadku obowiązku sprawdzenia projektu, o którym mowa w art. 20 ust. 2 podstawowe obowiązki projektanta, także sprawdzenie projektu – przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane i legitymującą się aktualnym na dzień opracowania projektu lub jego sprawdzenia zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7”.

Rzeczony przepis określa również konsekwencję zastosowania niniejszych uregulowań, i tak: w razie stwierdzenia naruszeń, w zakresie określonym w ust. 1, właściwy organ nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia, a po jego bezskutecznym upływie wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę. Natomiast w przypadku spełnienia wymagań określonych w art. 35 ust. 1 oraz w art. 32 ust. 4, właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Właściwy organ wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę, jeżeli na terenie, którego dotyczy projekt zagospodarowania działki lub terenu, znajduje się obiekt budowlany, w stosunku do którego orzeczono nakaz rozbioru.

W przypadku gdy właściwy organ nie wyda decyzji w sprawie pozwolenia na budowę w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji, organ wyższego stopnia wymierza temu organowi, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa. Przepisu ust. 6 nie stosuje się do pozwolenia na budowę wydawanego dla przedsięwzięcia podlegającego ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000.

Przepisy art. 35 określają zarówno obowiązki organu wydającego rozstrzygnięcie, jak i inwestora wnioskującego o jego wydanie. Z jego brzmienia wynika, iż podstawowym obowiązkiem organu jest sprawdzenie, czy zostały spełnione przesłanki formalne, o których mowa w ust. 1 pkt. 1-4. W razie braku tej czynności należy przyjąć, iż decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa, a w konsekwencji, zgodnie z art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a., okoliczność taka pociąga za sobą jej nieważność. Obowiązkiem inwestora jest natomiast wszystkie wymienione przesłanki formalne spełnić.

Wyjątek przedmiotowy od reguły uzyskania pozwolenia na budowę stanowią zgodnie z art. 29, m. in.:

- obiekty gospodarcze związane z produkcją rolną i uzupełniające zabudowę zagrodową w ramach istniejącej działki siedliskowej: parterowe budynki gospodarcze o powierzchni zabudowy do 35 m², przy rozpiętości konstrukcji nie większej niż 4,80 m; płyty do składowania obornika; szczelne zbiorniki na gnojówkę lub gnojowicę o pojemności do 25 m³; naziemne silosy na materiały sypkie o pojemności do 30 m³ i wysokości nie większej niż 4,50 m; suszarnie kontenerowe o powierzchni zabudowy do 21 m²;
- wolno stojące parterowe budynki gospodarcze, wiaty i altany oraz przydomowe oranżerie (ogrody zimowe) o powierzchni zabudowy do 25 m², przy czym łączna liczba tych obiektów na działce nie może przekraczać dwóch na każde 500 m² powierzchni działki;
- indywidualne przydomowe oczyszczalnie ścieków o wydajności do 7,50 m³ na dobę;
- altany i obiekty gospodarcze na działkach w rodzinnych ogrodach działkowych o powierzchni zabudowy do 25 m² w miastach i do 35 m² poza granicami miast oraz wysokości do 5 m przy dachach stromych i do 4 m przy dachach płaskich;
- wiaty przystankowych i peronowych;
- budynki gospodarcze o powierzchni zabudowy do 20 m², służące jako zaplecze do bieżącego utrzymania linii kolejowych, położone na terenach stanowiących własność Skarbu Państwa i będących we władaniu zarządu kolei;
- wolno stojące kabiny telefoniczne, szafy i słupki telekomunikacyjne;
- parkometry z własnym zasilaniem;
- boiska szkolne oraz boiska, korty tenisowe, bieżnie służące do rekreacji;
- miejsca postojowe dla samochodów osobowych do 10 stanowisk łącznie;
- zatoki parkingowe na drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych;
- tymczasowe obiekty budowlane, niepołączone trwale z gruntem i przewidziane do rozbioru lub przeniesienia w inne miejsce w terminie określonym w zgłoszeniu, o którym mowa w art. 30 ust. 1, ale nie później niż przed upływem 120 dni od dnia rozpoczęcia budowy określonego w zgłoszeniu.

- gospodarze obiekty budowlane o powierzchni zabudowy do 35 m², przy rozpiętości konstrukcji nie większej niż 4,80 m, przeznaczone wyłącznie na cele gospodarki leśnej i położonych na gruntach leśnych Skarbu Państwa;
- obiekty budowlane piętrzące wodę i upustowe o wysokości piętrzenia poniżej 1 m poza rzekami żeglownymi oraz poza obszarem parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych oraz ich otulin;
- przydomowe baseny i oczka wodne o powierzchni do 30 m²².

W przypadku wątpliwości co do zakwalifikowania obiektu do kategorii zwolnionych z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, należy pamiętać, że regułą jest wymóg jego uzyskania wynikający z art. 28 omawianej ustawy, toteż dyspozycje zawarte w art. 29 należy traktować jako przepis szczególny²³.

Z kolei w art. 30 Prawa budowlanego znaleźć można przedmiotowy zakres tzw. zgłoszenia budowy lub robót budowlanych. Instytucja zgłoszenia budowy stanowi słabszą formę kontroli prewencyjnej niż omawiane wcześniej pozwolenie. Zgłoszenia właściwemu organowi wymaga (z zastrzeżeniem art. 29 ust. 3):

- budowa, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1-3, 5-19 i 20a-21;
- budowa, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 20 (z zastrzeżeniem art. 29a);
- wykonywanie robót budowlanych, o których mowa w art. 29 ust. 2 pkt 1, 4-6 oraz 9-13;
- budowa ogrodzeń od strony dróg, ulic, placów, torów kolejowych i innych miejsc publicznych oraz ogrodzeń o wysokości powyżej 2,20 m i wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu: krat na budynkach mieszkalnych wielorodzinnych, użyteczności publicznej i zamieszkania zbiorowego oraz obiektach wpisanych do rejestru zabytków, urządzeń o wysokości powyżej 3 m na obiektach budowlanych, budowa obiektów małej architektury w miejscach publicznych.

Ponadto w zgłoszeniu należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia. Do zgłoszenia należy dołączyć m. in. dowód dysponowania nieruchomością, odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami. W razie konieczności uzupełnienia zgłoszenia, właściwy organ może w drodze postanowienia nałożyć na zgłaszającego obowiązek uzupełnienia, w określonym terminie, brakujących dokumentów, a w przypadku ich nieuzupełnienia – wnosi sprzeciw, w drodze decyzji. Zgłoszenia należy dokonać przed rozpoczęciem zamierzonych robót, a do ich realizacji można przystąpić dopiero po upływie 30 dni od doręczenia zgłoszenia właściwemu organowi, chyba że ten w drodze decyzji wniesie sprzeciw.

Pozwolenie na budowę a zgłoszenie

Właściciele nieruchomości, potencjalni inwestorzy oraz organy administracji często poddają w wątpliwość konieczność współistnienia instytucji pozwolenia na bu-

²² Szerzej art. 29 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (DzU z 1994 r. Nr 89, poz. 414).

²³ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 286.

dowę i zgłoszenia budowlanego. Trwająca wciąż dyskusja dotyka rozmaitych sfer życia. Pod uwagę bierze się np.: ograniczający skutek pozwolenia na budowę ingerujący w konstytucyjną podstawę możliwości swobodnego realizowania prawa własności, długotrwałość i przewlekłość procesu wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, w konsekwencji prowadząc do opóźniania terminowości planowanych inwestycji, a co za tym idzie oddziaływania na czynniki czysto ekonomiczne w przełożeniu jednostkowym oraz społeczno-gospodarczym.

Odważnym i z punktu widzenia realizowanych inwestycji słusznym wydaje się być pogląd wygłoszony przez Z. Niewiadomskiego, że zmiany legislacyjne po 1994 r. w zakresie prawa budowlanego podejmowane są bez szerszej refleksji teoretycznej i w rezultacie efekty są odwrotne do zamierzonych²⁴. Uzasadnieniem tego stanowiska jest wciąż obecny dualizm obu procedur, często regulujący zakres przedmiotowo zbliżonych robót budowlanych.

Od 1994 roku podjęto wiele prób zmiany tego stanu rzeczy. Do jednej z ostatnich należy zgłoszona nowelizacja ustawy z dnia 23 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw. Aktualizacja miała skutkować zniesieniem obowiązku konieczności uzyskania pozwolenia na budowę. Miało to prowadzić do uproszczenia i ujednolicenia procedur w tym zakresie. Trybunał Konstytucyjny, po zbadaniu propozycji noweli (wyrok z 20 kwietnia 2011 r. sygn. akt Kp. 7/09) stwierdził, iż przepisy nowelizacji w tym zakresie są niezgodne z Konstytucją RP, ponadto uznał, że są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą, dlatego też nowelizacja w całości została uchylona.²⁵

We wcześniejszych orzeczeniach Trybunału wskazywano również na zarzuty, traktujące o tym, że instytucja zgłoszenia, która miała zastąpić konieczność uzyskania pozwolenia na budowę, ze względu na jej prawny charakter, zdecydowanie obniża poziom ochrony osób trzecich w zakresie prawa do informacji oraz zachowania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ponadto uznano, że zakres oceny zgłoszenia jest zbyt wąski, a przesłanki zgłoszenia sprzeciwu niewystarczające. Trybunał uznał również, że zgłoszenie w kształcie określonym w noweli nie jest wnioskiem o wszczęcie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego oraz, że milcząca zgoda organu nie poddaje się skutecznej kontroli sądu administracyjnego z uwagi na całokształt przepisów procedury sądownoadministracyjnej w połączeniu z przepisami prawa budowlanego, a zatem interesy właściciela sąsiedniej nieruchomości nie mogą znaleźć w tym zakresie ochrony²⁶. Takie stanowisko polskiego normodawcy wielu nie nastroiło optymizmem. Jednak, jak wskazano we wcześniejszej części artykułu, spór nad istotą pozwolenia na budowę trwa.

Postulatami zgłaszanymi w 2009 roku, jak i obecnie są przede wszystkim:

– zniesienie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę i zgłoszenia budowy oraz zastąpienia ich uproszczoną procedurą wpisu do rejestru robót budowlanych;

²⁴ *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, wyd. 2, Warszawa 2007, s. 7.

²⁵ www.trybunal.gov.pl/rozprawy/wyroki/art/4749-prawo-budowlane-zniesienie-obowiazku-uzyskania- pozwolenia-na-budowe/ [dostęp 1.07.2014].

²⁶ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 286.

- zniesienie instytucji zatwierdzenia projektu w drodze decyzji administracyjnej;
- zniesienie konieczności uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie²⁷.

Podsumowanie

Pozwolenie budowlane wraz ze zgłoszeniem budowlanym stanowi problem wszystkich uczestników procesu inwestycyjnego od momentu wejścia w życie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Niewątpliwie regulacje w niej zawarte pozostawiają wiele do życzenia w zakresie spójności, przejrzystości i racjonalności rozwiązań zaproponowanych przez ustawodawcę. Powyższe warunkuje konieczność zmian i nowelizacji niezbędnych dla rozwoju wszelkich form budownictwa. Stopień zaspokojenia potrzeb tej branży zdecydowanie zależy od jasności przepisów, potencjału ekonomicznego oraz ścisłej współpracy inwestorów z organami administracji. Nie jest to jednak możliwe w momencie, gdy już na samym początku powstaje spór o słuszność rozstrzygnięcia organu w przedmiocie pozwolenia na budowę.

Zwolennicy nowelizacji kodyfikacji prawa w rzeczonym zakresie uważają, że potrzebne są zmiany zmierzające w kierunku większego zaufania względem inwestorów, a tym samym ułatwienia i ujednoczenia całej procedury związanej z budownictwem. Natomiast entuzjaści wciąż obowiązujących rozwiązań proceduralnych wskazują na ich zasadność, tym samym odnosząc się sceptycznie do podnoszonych postulatów z uwagi na możliwy brak państwowej kontroli w zakresie tzw. samowoli budowlanej, co często może skutkować m. in. naruszeniami w sferze ochrony praw i interesów pozostałych obywateli, np. właścicieli sąsiednich nieruchomości bądź ochrony środowiska.

Za pewnik należy jednak przyjąć, że problem leży pośrodku, gdyż rozbudowany formalnie proces uzyskania pozwolenia na budowę często powoduje opóźnienia w procesie inwestycyjnym, a co za tym idzie, często prowadzi do strat ekonomicznych zarówno po stronie państwa, jak i obywatela.

Miejmy nadzieję, że dzięki planowanym zmianom, jakie mają nastąpić w związku z pracami Komisji Kodyfikacji Prawa Budowlanego, istnieje duże prawdopodobieństwo skrócenia okresu oczekiwania na wydanie decyzji bądź całkowite zniesienie obowiązku występowania z formalnym wnioskiem o pozwolenia na budowę i zastąpienie go zgłoszeniem budowy wraz z załączonym projektem budowlanym.

Streszczenie

Ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane stanowi podstawę prawną urzeczywistnienia zamierzenia budowlanego. W celu rozpoczęcia realizacji inwestycji na danym gruncie, w myśl wskazanej noweli, niezbędne jest uzyskanie pozwolenia na budowę.

Niniejszy artykuł traktuje o istocie pozwolenia na budowę, wskazując na jego kluczową funkcję w procesie budowlanym. Ponadto poddaje pod rozwagę zasadność istnienia tej instytucji, która spotyka się z nieustanną krytyką środowisk związanych z wykonawstwem budowlanym. Podno-

²⁷ W. Sz wajdler, *Zniesienie instytucji pozwolenia na budowę a prawo zabudowy nieruchomości gruntowych*, Toruń 2009, s. 16.

szonymi postulatami w przedmiotowym aspekcie są, m. in.: zniesienie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę i zgłoszenia budowy oraz zastąpienie ich uproszczoną procedurą wpisu do rejestru robót budowlanych, zniesienie instytucji zatwierdzenia projektu w drodze decyzji administracyjnej oraz zniesienie konieczności uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie.

Omawiany problem stanowi jeden z aspektów prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego, powołanej rozporządzeniem Rady Ministrów z 10 lipca 2012 r. celem opracowania tzw. kodeksu budowlanego, który ma nosić nazwę – Kodeks urbanistyczno- budowlany. Zakończenie prac zaplanowano na koniec listopada 2014 r., wówczas do systemu aktów prawnych wprowadzone mają zostać regulacje, których celem będzie usprawnienie procesu inwestycyjnego.

Słowa kluczowe: pozwolenie budowlane, zgłoszenie budowlane, nieruchomość, proces inwestycyjny, prawo budowlane

Construction Permit - Selected Issues

Summary

The Act of 7 July 1994 on the Construction Law provides the legal basis for the realization of construction intents. According to this Act, in order to start the investment on the given premises it is necessary to obtain a building permit. This article deals with the nature of the building permit, pointing at its key role in the construction process. In addition, it discusses the justifiability of this requirement, since it is constantly receiving the ceaseless criticism on the part of the circles related to construction executives. The amendment proposals in this respect include: 1) elimination of the requirement to obtain the building permit and to notify the construction, which should be replaced by the simplified procedure consisting in an entry in the register of the construction works; 2) abolition of the institution of the approval of the project by means of the administrative decision; 3) abolition of the obligation of obtaining the permission for the usufruct. The discussed matters have become the center of the interest of the Commission for the Codification of Construction Law (*Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego*), which was created by virtue of the Regulation of the Council of Ministers of 10 July 2012 with a view to draw up the so-called building code, named: the Code of Urban Construction. The completion of work of the Commission is scheduled for the end of the November 2014; by this time the system of regulations created to streamline the investment process should have been finished.

Key words: building permit, building application, property, investment process, building law