



Proces inwestycyjny zgodnie z polskim prawem budowlanym

Autor:

mec. Jarosław Grzywiński

Spis treści:

1.	Budowlany proces inwestycyjny	2
2.	Źródła prawa normującego przebieg budowlanego procesu inwestycyjnego	3
2.1	Prawo budowlane	3
2.2	Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	3
2.3	Prawo ochrony środowiska	4
2.4	Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami	4
2.5	Prawo zamówień publicznych	5
2.6	Ustawa o ochronie przyrody oraz Prawo wodne	5
2.7	Prawo geodezyjne i kartograficzne	5
2.8	Prawo energetyczne	5
2.9	Prawo geologiczne i górnictwo	5
3.	Uczestnicy budowlanego procesu inwestycyjnego	5
3.1	Inwestor	5
3.2	Inspektor nadzoru inwestorskiego	6
3.3	Projektant	6
3.4	Kierownik budowy lub kierownik robót	6
4.	Ustalenie stanu prawnego i przeznaczenia nieruchomości	6
5.	Określenie warunków zabudowy	7
5.1	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	7
5.2	Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu	9
5.3	Relacja prawna pomiędzy MPZP a decyzją o WZ	11
6.	Pozwolenie na budowę	12

7.	Realizacja budowy	18
7.1	Zawarcie umowy z wykonawcą robót budowlanych	19
7.2	Przekazanie terenu budowy wykonawcy	19
7.3	Zapewnienie objęcia kierownictwa robót przez osobę uprawnioną	19
7.4	Zapewnienie nadzoru inwestorskiego oraz ewentualnego nadzoru autorskiego nad projektem ...	20
7.5	Opracowanie planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia	20
7.6	Zawiadomienie o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych	20
7.7	Uzyskanie dziennika budowy	21
7.8	Dostawy energii, wody, ciepła lub gazu na potrzeby budowy	21
8.	Pozwolenie na użytkowanie	22
8.1	Kiedy jest konieczna decyzja o pozwoleniu na użytkowanie	22
8.2	Zawiadomienie powiatowego inspektora nadzoru budowlanego	
8.3	Zawiadomienie Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz Państwowej Straży Pożarnej	22
8.4	Wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie	22
8.5	Dalsze czynności po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie	23
9.	Konsekwencje naruszeń prawa w procesie budowlanym	23
9.1	Uchylenie pozwolenia na budowę	23
9.2	Samowola budowlana	24

1. Budowlany proces inwestycyjny

Realizację robót budowlanych poprzedza cały zespół czynności przygotowawczych, takich jak **określenie warunków zabudowy, opracowanie projektów** czy uzyskanie stosownych decyzji administracyjnych. **Całość działań zmierzających do realizacji inwestycji budowlanej, począwszy od ustalenia warunków zabudowy, a na oddaniu obiektu do użytkowania kończąc, określa się mianem budowlanego procesu inwestycyjnego.** Celem niniejszego memorandum jest **prześledzenie** przebiegu budowlanego procesu inwestycyjnego z perspektywy inwestora wraz z zasygnalizowaniem **potencjalnych zagrożeń dla realizacji inwestycji.** Niniejsze opracowanie dotyczy procesu budowlanego związanego z realizacją **obiektów komercyjnych, nie obejmuje zaś uproszczonych trybów postępowania stosowanych w przypadku obiektów niewielkich lub wznoszonych na własny użytek, takich jak domy jednorodzinne.**

Poszczególne czynności składające się na budowlany proces inwestycyjny, szerzej opisane w kolejnych punktach opracowania, można podzielić na następujące etapy:

1. Ustalenie dopuszczalnego przeznaczenia i stanu prawnego **nieruchomości, ewentualne pozyskanie nieruchomości** - w pierwszej kolejności inwestor weryfikuje **m.in. czy nieruchomość może być zabudowana zgodnie z zamierzeniem inwestycyjnym** oraz czy jej stan prawny nie budzi zastrzeżeń. Często już na tym etapie inwestor **rozpoczyna konsultacje z władzami samorządowymi.** W przypadku **pozytywnej oceny, inwestor nabywa nieruchomość, również** na tym etapie dokonuje się ewentualnego podziału lub scalenia nieruchomości.
2. **Określenie warunków** zabudowy i opracowaniu projektu budowlanego - w oparciu o miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku, na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. **W niektórych przypadkach, gdy brakuje**

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, inwestor wnioskuje o decyzję o warunkach zabudowy jeszcze przed nabyciem nieruchomości. Po określeniu warunków zabudowy na podstawie miejscowego planu zagospodarowania lub w drodze decyzji, można przystąpić do przygotowania projektu budowlanego.

3. Uzyskanie pozwolenia na budowę - jako decyzji otwierającej drogę do realizacji robót budowlanych. Inwestor załącza do wniosku projekt budowlany, a także m.in. wymagane decyzje świadczące o spełnieniu kryteriów ustawowych w zakresie m.in. ochrony środowiska, zabytków, gruntów rolnych.
4. Realizacja robót budowlanych - nawet gdy faktyczna realizacja robót zostaje zlecona wykonawcy, inwestor pozostaje obowiązany do wypełnienia obowiązków w zakresie m.in. protokolarnego przekazania terenu budowy, zapewnienia wyznaczenia kierownika robót czy inspektora nadzoru inwestorskiego, zgłoszenia rozpoczęcia robót czy uzyskania dziennika budowy.
5. Pozwolenie na użytkowanie - przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego jest dopuszczalne dopiero po uprawomocnieniu się (upłynięciu terminu odwołania) ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Uzyskanie pozytywnej decyzji wymaga także odbiorów ze strony Państwowej Straży Pożarnej i Państwowej Inspekcji Pracy. Przekazanie dokumentacji budowy docelowemu właścicielowi zwykle zamyka budowlany proces inwestycyjny.

2. Źródła prawa normującego przebieg budowlanego procesu inwestycyjnego

Podstawowymi aktami prawnymi normującymi kształt procesu inwestycyjnego w Polsce są ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane oraz ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Oprócz nich istnieją jednak inne regulacje, które nie opisują budowlanego procesu inwestycyjnego kompleksowo, lecz odnoszą się do jego niektórych etapów i wybranych czynności. Do takich regulacji należy w szczególności zaliczyć ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska, ustawę z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a także ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych, ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, a także ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze.

2.1 Prawo budowlane

Ustawa - Prawo budowlane wskazuje, kiedy inwestor obowiązany jest przed przystąpieniem do realizacji swojej inwestycji uzyskać pozwolenie na budowę, a więc decyzję administracyjną zezwalającą na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych. Ponadto ustawa wyznacza kryteria, których spełnienie jest niezbędne dla wydania przez organ stosownych decyzji administracyjnych niezbędnych dla przeprowadzenia inwestycji budowlanej (w tym też pozwolenia na budowę). Prawo budowlane normuje także przypadki, w których dla realizacji inwestycji nie jest wymagane uprzednie uzyskanie pozwolenia na budowę, a jedynie zgłoszenie organowi zamiaru prowadzenia określonych robót budowlanych. Ustawa - Prawo budowlane zawiera również unormowania dotyczące udzielenia przez organ administracji pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. W tym miejscu należy wspomnieć, iż w dniu 28 czerwca 2015 r. wchodzi w życie nowelizacja ustawy - Prawo budowlane. Nowelizacja ta będzie jednak wywierać wpływ przede wszystkim na inwestycje polegające na wznoszeniu obiektów na własny użytek, związane np. z budową domu jednorodzinnego.

2.2 Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest podstawowym aktem regulującym proces gospodarowania przestrzenią. Zakres jej unormowań obejmuje:

- (a) określenie zasad kształtowania polityki przestrzennej przez organy administracji oraz
- (b) określenie zakresu i sposobu postępowania w sprawach przeznaczania terenów na konkretne cele wraz z ustaleniem zasad ich zagospodarowania i zabudowy.

Podstawę powyższych działań stanowią ochrona i zabezpieczenie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Podstawowym narzędziem służącym realizacji tych celów jest - w myśl ustawy - możliwość uchwalenia przez radę gminy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla określonego obszaru terytorialnego, który to plan stanowi akt prawa miejscowego. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Podstawę uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi przyjęte przez gminę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Z punktu widzenia inwestora kluczowe jest więc brzmienie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które warunkuje możliwość przeprowadzenia przez niego zamierzonej inwestycji, a w przypadku braku miejscowego planu - treść wydanej na jego wniosek decyzji o warunkach zabudowy.

2.3 Prawo ochrony środowiska

Ochrona środowiska w aktach planistycznych znalazła odzwierciedlenie w ustawie z 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jednakże przepisy te mają dość ogólnikowy charakter. Szczegółowa regulacja w tym zakresie znajduje się w ustawie - Prawo ochrony środowiska. Według niej sporządzanie i aktualizacja koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategia rozwoju województw, plany zagospodarowania przestrzennego województw, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego muszą opierać się o zasadę zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska. Ustawa ta wprowadza ponadto m.in. obowiązek uwzględnienia przez inwestora ochrony środowiska na obszarze prowadzonych przez siebie prac. Co ważne, Prawo ochrony środowiska dopuszcza wykorzystywanie i przekształcanie elementów przyrodniczych wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne w związku z realizacją konkretnej inwestycji. Jeżeli ochrona elementów przyrodniczych nie jest możliwa, wedle Ustawy należy podejmować działania mające na celu naprawienie wyrządzonych szkód, w szczególności przez kompensację przyrodniczą. Ponadto Prawo ochrony środowiska stanowi, że nowo zbudowany lub przebudowany obiekt budowlany (oraz zespół takich obiektów lub instalacja) nie mogą być oddane do użytkowania, jeżeli nie spełniają wymagań ochrony środowiska wskazanych w ustawie.

2.4 Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

Na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami możliwe jest ustalenie ochrony wskazanych zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy. W myśl tej ustawy, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i planie miejscowym ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Nadto ustawa wprowadza obowiązek uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków projektów i zmian planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.

2.5 Prawo zamówień publicznych

Prawo zamówień publicznych wpływa na przebieg budowlanego procesu inwestycyjnego w zakresie, w jakim ustawa ta przewiduje zastosowanie wskazanych w niej procedur (w tym procedury przetargowej) związanych z gospodarowaniem środkami publicznymi w celu zrealizowania konkretnych inwestycji. W procesie inwestycyjno-budowlanym przepisy o zamówieniach publicznych mają zastosowanie przede wszystkim do inwestycji publicznych, w tym infrastruktury technicznej niezbędnej do realizacji lub prawidłowego funkcjonowania nowej zabudowy. System zamówień publicznych wedle swych założeń powinien zapewnić zarówno jawność, równy dostęp do zleceń i wybór najkorzystniejszej oferty, jak i sprawność przygotowania i realizacji inwestycji publicznych.

2.6 Ustawa o ochronie przyrody oraz Prawo wodne

Wśród ustaw mogących oddziaływać na przebieg budowlanego procesu inwestycyjnego należy wymienić ponadto ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody oraz ustawę z dnia 18 lipca 2001 r. prawo wodne. I tak przykładowo, na podstawie ustawy o ochronie przyrody, na obszarze chronionego krajobrazu (który obejmuje tereny chronione ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowe ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnioną funkcją korytarzy ekologicznych; obszar taki wyznaczany jest w drodze uchwały sejmiku województwa) może zostać wprowadzony zakaz prowadzenia prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, czy też zakaz lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 200 m od linii brzegów klifowych oraz w pasie technicznym brzegu morskiego. Są to niewątpliwie okoliczności mogące pokrzyżować plany inwestora polegające np. na budowie hotelu w miejscu atrakcyjnym turystycznie. Interpretacja ustawy o ochronie przyrody pod kątem procesu inwestycyjnego nakazuje ponadto zwracać uwagę na kwestie związane z obszarem Natura 2000. Zgodnie bowiem z postanowieniami ustawy, zabronione jest podejmowanie działań mogących osobno lub w połączeniu z innymi działaniami znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000.

2.7 Prawo geodezyjne i kartograficzne

Ustawa określa m.in. zasady wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych oraz reguluje postępowanie w sprawie rozgraniczenia nieruchomości. Ponadto akt ustanawia i reguluje prowadzenie ewidencji gruntów i terenu oraz ewidencji geodezyjnej sieci uzbrojenia terenu, mających szczególne znaczenie na etapach planowania inwestycji i projektowania.

2.8 Prawo energetyczne

Znaczenie dla budowlanego procesu inwestycyjnego mają także przepisy ustawy Prawo energetyczne, określające m.in. zasady zawierania umów o przyłączenie do sieci oraz wymogi stawiane instalacjom i sieciom ubiegającym się o przyłączenie.

2.9 Prawo geologiczne i górnicze

Przepisy Prawa geologicznego i górniczego dotyczą m.in. wykonywania prac geologicznych oraz przygotowywania dokumentacji geologiczno-inżynierskiej, niezbędnej dla budowy obiektów budowlanych w sytuacji gdy niewystarczająca jest dokumentacja geotechniczna, przygotowana jedynie na podstawie jedynie ekspertyzy geotechnicznej.

3. Uczestnicy budowlanego procesu inwestycyjnego

Prawo budowlane wskazuje następujących uczestników procesu budowlanego:

3.1 Inwestor

Inwestorem jest podmiot dysponujący nieruchomością na cele budowlane (właściciel lub w pewnych wypadkach np. dzierżawca - patrz punkt 4). Jedyne taki podmiot, po spełnieniu pozostałych warunków, może otrzymać pozwolenie na budowę. Spośród uczestników procesu inwestycyjnego, jedynie inwestor jest stroną w administracyjnym postępowaniu budowlanym. Inwestor może zlecić poprowadzenie procesu budowlanego innemu podmiotowi (np. spółce deweloperskiej), jako tzw. inwestorowi zastępczemu. Należy pamiętać, że ryzyko czynności inwestora zastępczego ponosi inwestor pierwotny. Jeżeli inwestor posiada odpowiednie uprawnienia, może jednocześnie realizować funkcje pozostałych uczestników procesu budowlanego.

3.2 Inspektor nadzoru inwestorskiego

Inspektor nadzoru inwestorskiego nadzoruje zgodność przebiegu robót budowlanych z pozwoleniem na budowę, projektem oraz prawem budowlanym. Co do zasady, to inwestor podejmuje decyzję o zaangażowaniu inspektora nadzoru na budowie, obowiązek ten może jednak być nałożony także w decyzji o pozwoleniu na budowę, szczególnie jeżeli inwestycja jest . Inspektor musi legitymować się odpowiednią wiedzą i przygotowaniem zawodowym (potwierdzonymi uprawnieniami zawodowymi).

3.3 Projektant

Projektantem jest osoba fizyczna (nie można wskazywać jako projektanta np. spółki utworzonej przez architektów) uprawniona do projektowania w danej specjalności. Ponieważ zwykle w procesie uczestniczy kilku projektantów o różnych specjalizacjach, dla koordynacji ich prac inwestor wyznacza głównego projektanta.

3.4 Kierownik budowy lub kierownik robót

Powołanie kierownika robót jest obowiązkowe w przypadku robót realizowanych na podstawie pozwolenia na budowę. Kierownik budowy, poza koordynacją robót, odpowiada za zapewnienie bezpieczeństwa prac, dokumentację budowy, przygotowanie odbiorów i informowanie pozostałych uczestników o przebiegu prac. Powołanie kierownika robót jest konieczne w przypadku wykonywania robót specjalistycznych, jeżeli wykraczają one poza uprawnienia kierownika budowy.

Kierownik budowy jest „przedstawicielem” wykonawcy robót na gruncie prawa budowlanego. Prawo budowlane nie reguluje wprost roli wykonawcy w procesie budowlanym. Stosunek łączący inwestora z wykonawcą został uregulowany w kodeksie cywilnym, w przepisach dotyczących umowy o roboty budowlane (patrz punkt 7.1).

4. Ustalenie stanu prawnego i przeznaczenia **nieruchomości**

Przed rozpoczęciem inwestycji, inwestor powinien w szczególności zweryfikować przeznaczenie nieruchomości oraz jej stan prawny.

4.1 Prawo do dysponowania nieruchomością ograniczają nie tylko przepisy techniczno-budowlane, ale także akty prawa lokalnego. Inwestor powinien zatem sprawdzić czy nieruchomość jest objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz zweryfikować czy planowana przez niego inwestycja jest zgodna z przeznaczeniem nieruchomości (rolnicze, przemysłowe lub budowlane).

- 4.2 Inwestor powinien również ustalić, szczególnie jeżeli dopiero planuje nabycie nieruchomości z przeznaczeniem po inwestycję, czy zbywca posiada do tytuł prawny do nieruchomości, czy prawo własności podlega ograniczeniom, czy innym podmiotom przysługują jakiegokolwiek roszczenia bądź uprawnienia (np. prawo pierwokupu, służebność, hipoteka) oraz czy w księdze wieczystej wpisano jakiegokolwiek wzmianki lub ostrzeżenia.
- 4.3 Inwestor powinien ustalić, czy będzie uprawniony do dysponowania wybraną nieruchomością na cele budowlane, tzn. czy na podstawie posiadanego (obecnie lub w terminie planowanej inwestycji) tytułu prawnego do nieruchomości będzie uprawniony do zabudowy terenu.

Mimo że z prawa do zabudowy najczęściej korzysta właściciel nieruchomości, możliwe jest także zrealizowanie inwestycji budowlanej również w oparciu o uprawnienie wynikające ze stosunku obligacyjnego (np. uprawnienie dzierżawcy do zabudowy dzierżawionego gruntu, jeżeli umowa dzierżawy to przewiduje, analogicznie podstawą dla realizacji inwestycji może być umowa najmu lub inna umowa uprawniająca do zabudowy gruntu, służebność lub użytkowanie).

- 4.4 Jeżeli stan prawny nieruchomości nie budzi zastrzeżeń, a przeznaczenie działki umożliwia realizację planowanej inwestycji, inwestor, po uzyskaniu tytułu do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (np. w drodze nabycia lub umowy dzierżawy) może rozpocząć proces budowlany.

5. Określenie warunków zabudowy

Każdy obiekt budowlany powinien być budowany w zgodności z warunkami zabudowy ustanowionymi dla terenu, na którym jest lokowany. Dlatego jeszcze przed przygotowaniem projektu budowlanego, należy określić warunki zabudowy dla terenu inwestycji. Przewiduje je miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej: „MPZP”). W przypadku, gdy nieruchomość nie jest objęta MPZP, inwestor powinien wystąpić o ustalenie warunków zabudowy w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

5.1 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

- 5.1.1 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym instrumentem prawnym kształtowania przestrzeni na poziomie gminnym. MPZP uchwała rada gminy na podstawie uchwalonego wcześniej przez siebie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej: „studium”).
- 5.1.2 Studium takie powinno uwzględniać w szczególności informacje wskazane w art. 10 u.p.z.p., a więc np. uwarunkowania wynikające z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, czy obszary rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Artykuł 10 przywołanej ustawy wskazuje na minimalny zbiór wymagań, jakie powinny zostać w studium uwzględnione przy założeniu, iż w konkretnym przypadku dane wymaganie w ogóle może zostać w studium ujęte. Innymi słowy, w konkretnym przypadku studium może zawierać ustalenia zarówno wymagane, jak i nieobjęte ustawowym zakresem aktu, a więc wykraczające poza zakres przewidziany w powyższym przepisie.
- 5.1.3 Dysponując uchwalonym studium, w celu ustalenia przeznaczenia terenów (w tym dla inwestycji celu publicznego) oraz określenia sposobów ich

zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia MPZP.

- 5.1.4 W MPZP każdorazowo muszą znaleźć się elementy wymienione w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. Tytułem przykładu, obowiązkowo określa się m.in. zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, czy też sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów.
- 5.1.5 W zależności od potrzeb w MPZP określa się m.in. granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych, czy granice terenów pod budowę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych.
- 5.1.6 Uwagi do wyłożonego publicznie projektu MPZP może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu.
- 5.1.7 Istnieje oczywiście możliwość zmiany już uchwalonego MPZP lub studium. W sytuacji zmiany ustaleń MPZP (studium) lub jego uchylenia, gmina obowiązana jest zastosować ten sam tryb, który jest właściwy dla uchwalenia planu (studium), przy czym nie przewidziano żadnych wyjątków pozwalających na odstępianie od tej procedury. Warto wobec tego odnotować, że bez względu na rodzaj i zakres zmian, a więc nawet wówczas, gdy zmiana planu jest niewielka (np. polega na częściowej zmianie samego tekstu planu), gmina powinna przestrzegać ustalonego w u.p.z.p. trybu postępowania (tak np. NSA w wyroku OSK 455/10). Może to mieć istotne implikacje prawne w kontekście ewentualnego spowodowania nieważności MPZP (studium) w całości lub w części.
- 5.1.8 Jak zauważa się w literaturze (Joanna Dziejcz-Bukowska, *Komentarz do art.28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [w:] Buczyński K., Dziejcz-Bukowska J., Jaworski J., Sosnowski P.T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LexisNexis 2014), u.p.z.p. ustanawia dwie podstawowe przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały w sprawie MPZP oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy:
 - (a) po pierwsze, przesłankę materialnoprawną - dotyczącą uwzględnienia zasad sporządzenia MPZP (studium),
 - (b) po drugie, przesłankę formalnoprawną - dotyczącą zachowania procedury sporządzenia planu (studium) i właściwości organu.

Naruszenie zasad sporządzenia MPZP lub studium obwarowane jest sankcją nieważności, której zastosowanie nie jest uzależnione od stopnia naruszenia zasad. Uznaje się, że zasady sporządzania planu (studium) dotyczą merytorycznej problematyki związanej ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc: zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna oraz inne załączniki), zawartych w nich ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Wobec powyższego, każde naruszenie zasad sporządzania aktu planistycznego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Naruszenie natomiast trybu sporządzenia planu jest podstawą do zastosowania sankcji nieważności, tylko jeżeli doszło do istotnego naruszenia procedury. Z punktu widzenia inwestora kwestie te mogą mieć istotne znaczenie, ponieważ

gdyby obowiązujący MPZP lub studium były dla niego niekorzystne, zaistnienie którejs z wskazanych przesłanek może stanowić podstawę do ich podważenia.

- 5.1.9 W sytuacji, gdy dla danego obszaru jest już uchwalony MPZP, inwestor występuje do właściwego organu administracji o wydanie pozwolenia na budowę. Organ ten - dokonując m.in. weryfikacji zamierzeń inwestora z MPZP - wydaje decyzję administracyjną, w której zezwala albo odmawia zezwolenia na realizację określonych robót budowlanych.

5.2 Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

- 5.2.1 Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu (dalej: „WZ”) może zostać wydana tylko i wyłącznie dla obszaru nieobjętego MPZP. Decyzja o WZ wydawana jest bezterminowo i nie ma wskazanego okresu obowiązywania. W przypadku braku planu miejscowego, ustalenia w drodze decyzji o WZ wymaga zmiana zagospodarowania terenu, polegająca na:

- (a) budowie obiektu budowlanego,
- (b) wykonaniu innych niż budowa obiektu budowlanego robót budowlanych,
- (c) zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części.

- 5.2.2 Należy stwierdzić, że wydanie decyzji o WZ jest tak naprawdę konieczne dla każdej zmiany zagospodarowania terenu, również w przypadku zmiany zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę, chyba że jest to jednorazowa zmiana tymczasowa, trwająca do roku. Jednorazowość zmiany połączona z okresem jej istnienia oznacza, że po upływie maksymalnie rocznego okresu inwestor nie może - nawet po przywróceniu terenu do stanu poprzedniego sposobu zagospodarowania - ponownie dokonać identycznej zmiany zagospodarowania terenu na kolejny rok. Co istotne, możliwość tymczasowej jednorazowej zmiany (bez wymogu uzyskania decyzji o WZ) dotyczy wyłącznie zagospodarowania terenu i nie odnosi się do zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części.

- 5.2.3 Organem uprawnionym do wydania decyzji o WZ jest wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Wyjątek stanowią decyzje o warunkach zabudowy na terenach zamkniętych, do wydawania których uprawniony jest wojewoda. W sytuacji, gdy planowana inwestycja wykracza poza obszar jednej gminy, organem właściwym do wydania decyzji o warunkach zabudowy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), na którego obszarze właściwości znajduje się największa część terenu zamierzonej inwestycji. Właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta) obowiązany jest wydać decyzję o warunkach zabudowy dla inwestycji wykraczającej poza obszar jednej gminy w porozumieniu z pozostałymi wójtami, burmistrzami albo prezydentami miasta. Uprawniony organ wydaje decyzję o WZ po uzgodnieniu z relewantnymi dla danej inwestycji organami wymienionymi w art. 53 ust. 4 u.p.z.p. Przykładowo, wydanie decyzji w sprawie inwestycji lokalizowanych w miejscowościach uzdrowiskowych wymaga dokonania uzgodnień z ministrem właściwym do spraw zdrowia.

- 5.2.4 Nie w każdym jednak przypadku możliwe jest wydanie decyzji o WZ. Stosowna decyzja administracyjna może być bowiem zgodnie z art. 61 u.p.z.p. wydana jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:

- (a) co najmniej jedna działka sąsiednia dla działki inwestora, dostępna z tej samej drogi publicznej, musi być zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;
 - (b) teren musi mieć dostęp do drogi publicznej;
 - (c) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu musi być wystarczające dla zamierzenia budowlanego;
 - (d) teren nie może wymagać uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo musi być objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc;
 - (e) przepisy odrębne nie mogą stać na przeszkodzie wydaniu decyzji o WZ.
- 5.2.5 Kwestia wspomnianego w punkcie 3.4 (a) zabudowania sąsiedniej działki wobec wywoływanych kontrowersji była przedmiotem rozważań NSA (np. w wyroku II OSK 646/2007), który przedstawił stanowisko, iż jeśli działka nie ma wspólnej granicy z żadną działką zabudowaną, ale znajduje się w dość bliskiej (pod względem urbanistycznym) odległości od takiej zabudowy, wówczas nie ma przeciwwskazań do wydania decyzji o warunkach zabudowy.
- 5.2.6 Wnioskodawca w postępowaniu o wydanie decyzji o WZ nie musi legitymować się prawem do nieruchomości. Kwestia prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane podlega bowiem badaniu dopiero na etapie postępowania o wydanie pozwolenia na budowę. Jak zauważa A. Despot-Mładanowicz w *Komentarzu do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (red. A. Plucińska-Filipowicz), „decyzję o warunkach zabudowy w odniesieniu do tego samego terenu można wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy. W takiej sytuacji odpisy decyzji doręcza się do wiadomości pozostałym wnioskodawcom oraz właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości. W konsekwencji decyzje o warunkach zabudowy można wydać na rzecz nieograniczonej liczby wnioskodawców. Uzyskanie przez jednego z wnioskodawców takiej decyzji nie ogranicza możliwości wydawania kolejnych decyzji o warunkach zabudowy na rzecz innych wnioskodawców. Decyzje te mogą dotyczyć różnych rodzajów inwestycji, ale ich przymiotem może być również ten sam typ inwestycji”.
- 5.2.7 W związku z powyższym organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy, jest obowiązany do stwierdzenia jej wygaśnięcia, jeżeli inny z wnioskodawców uzyskał pozwolenie na budowę. Ponadto stwierdzenie wygaśnięcia decyzji jest konieczne, jeśli dla terenu mającego być przedmiotem inwestycji uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji (nie dotyczy to jednak przypadku, gdy uzyskano już pozwolenie na budowę).
- 5.2.8 Warto zaznaczyć, że decyzja o WZ może zostać przeniesiona na rzecz innego podmiotu, który przyjmie wszystkie warunki w niej zawarte. W konsekwencji podmiot taki uzyskuje prawo do wystąpienia o pozwolenie na budowę w oparciu o postanowienie przeniesionej na niego decyzji WZ.

5.2.9 Postępowanie w sprawie wydania decyzji o WZ jest postępowaniem administracyjnym i toczy się na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Oznacza to m.in., że strona postępowania może złożyć odwołanie od decyzji administracyjnej wydanej przez organ w pierwszej instancji, zaś decyzja organu drugiej instancji może zostać zaskarżona do sądu administracyjnego. Odwołanie wnosi się do organu odwoławczego za pośrednictwem organu, który wydał decyzję, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie.

5.3 Relacja prawna pomiędzy MPZP a decyzją o WZ

5.3.1 MPZP jest aktem prawa miejscowego obowiązującym na terenie, dla którego został uchwalony na mocy uchwały właściwej gminy. Na jego podstawie następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu.

5.3.2 W przeciwieństwie do MPZP, decyzja WZ nie jest aktem prawa miejscowego, lecz decyzją administracyjną każdorazowo wydawaną na wniosek inwestora przez organ gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) dla celów zmiany zagospodarowania terenu.

5.3.3 Uzyskanie decyzji o WZ - w przeciwieństwie do MPZP - wymaga od inwestora uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez organ, z którym to postępowaniem wiążą się obowiązki przedstawienia organowi stosownej dokumentacji. Przykładowo należy wskazać, że wśród dokumentów załączanych do wniosku o wydanie decyzji WZ powinno znaleźć się określenie planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia i gabarytów projektowanych obiektów budowlanych, przedstawione w formie graficznej i opisowej. Z natury rzecz postępowanie w sprawie wydania decyzji WZ jest więc dla inwestora bardziej kłopotliwe, aniżeli bazowanie w procesie inwestycyjnym na uchwalonym MPZP.

5.3.4 Mogłoby natomiast wydawać się, że pozycja prawna dwóch inwestorów - z których jeden chciałby zrealizować inwestycję na obszarze objętym MPZP, a drugi na obszarze bez uchwalonego MPZP, na podstawie decyzji o WZ - jest równa. Co do zasady rzeczywiście tak jest, ponieważ zarówno MPZP, jak i decyzja o WZ stanowią instrumenty planowania przestrzennego, przy czym MPZP określa porządek planistyczny na terenie całej gminy, a decyzja WZ służy ustaleniu, czy w konkretnym przypadku dane zamierzenie inwestycyjne nie naruszy ładu przestrzennego. Krótko mówiąc - jeśli planowana inwestycja jest zgodna z lokalnym porządkiem planistycznym - to dla inwestora z prawnego punktu widzenia nie ma znaczenia, czy dla danego terytorium uchwalono MPZP, czy też będzie on musiał uczestniczyć w postępowaniu o wydanie WZ, ponieważ w obu przypadkach będzie on liczyć na uzyskanie pozwolenia na budowę.

5.3.5 Zasada ta jednak, w związku z panującym trendem w orzecznictwie sądów administracyjnych, zdaje się doznawać wyjątków w odniesieniu do inwestycji polegających na budowie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (czyli takich obiektów handlowych, których powierzchnia przekracza 2000 m²). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 18 lutego 2014 r. (II SA/OI 1131/13) wprost stwierdził, że tylko jeżeli powierzchnia sprzedaży w planowanej inwestycji nie przekracza 2000 m², to organ wykonawczy gminy może ustalić względem wnioskowanego zamierzenia warunki zabudowy w

drodze decyzji administracyjnej. O tym, że wybudowanie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego możliwe jest tylko i wyłącznie w oparciu o sporządzony MPZP orzekł również Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 1 marca 2013 r. (II OSK 2071/11) stwierdził, iż „słuszne jest stwierdzenie, że przepis art. 10 ust. 2 pkt 8 w zw. z ust. 3 u.p.z.p. stanowi źródło obowiązku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych”. Ponadto, jeśli gmina w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie wyznaczyła terenów pod budowę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, to realizacja takiej inwestycji nie jest możliwa ani na podstawie MPZP, ani WZ (wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 15 stycznia 2015 r., II SA/Go 791/14).

- 5.3.6 Gdyby jednak zdarzyło się tak, że organ mimo wszystko z jakichś względów wyda na rzecz inwestora decyzję o WZ zezwalającą na lokalizację wielkopowierzchniowego obiektu handlowego, to nie oznacza to jeszcze, że inwestycję taką będzie można zrealizować. Możliwość taka wynika bowiem dopiero z uzyskanego pozwolenia na budowę. Jak zaś podnosi się w literaturze (Anna Ostrowska, *Komentarz do art. 35 ustawy - Prawo budowlane* [w:] Gliniecki A. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz.*), „związanie organu właściwego w sprawie pozwolenia na budowę ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie oznacza, że organ ten nie ma obowiązku reagować na stwierdzone przez siebie nieprawidłowości tej decyzji. Wprawdzie nie może jej samodzielnie wyeliminować z obrotu prawnego, ale powinien zawiesić postępowanie na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 kpa w celu umożliwienia organowi właściwemu oceny w postępowaniu nadzorczym zgodności z prawem decyzji o ustalaniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu”. W praktyce oznacza to, że organ właściwy w sprawach decyzji o pozwoleniu na budowę w razie stwierdzenia niezgodności z prawem decyzji o WZ (polegającej np. na zezwoleniu na lokalizację wielkopowierzchniowych obiektów handlowych na podstawie decyzji o WZ) powinien odmówić wydania decyzji zezwalającej na rozpoczęcie budowy.

6. Pozwolenie na budowę

- 6.1 Decyzja o pozwoleniu na budowę (rozbiórkę) obiektu budowlanego jest przykładem decyzji administracyjnej o charakterze związanym, tj. decyzji, której przesłanki wydania są ściśle określone przepisami prawa, co wyłącza działanie przez organ w warunkach luzu decyzyjnego na etapie rozstrzygania. W razie spełnienia wymagań określonych w ustawie, właściwy organ nie może więc odmówić inwestorowi wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.
- 6.2 Decyzję o pozwoleniu na budowę wydaje - co do zasady - starosta właściwy dla miejsca położenia inwestycji, będący organem administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji. W miastach na prawach powiatu organem właściwym w sprawach pozwolenia na budowę jest prezydent miasta, który pełni też funkcję starosty. W sprawach pozwolenia na budowę w stosunku do obiektów i robót budowlanych wymienionych w art. 82 ust. 3 Prawa budowlanego oraz w sprawach wymienionych w wydanym na podstawie upoważnienia zawartego w ust. 4 tego artykułu rozporządzeniu Rady Ministrów, organem pierwszej instancji jest wojewoda. Organem wyższego stopnia w stosunku do starosty (prezydenta miasta na prawach powiatu) jest wojewoda, natomiast w stosunku do wojewody jako organu pierwszej instancji - Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Wojewoda jako organ pierwszej instancji jest właściwy w sprawach pozwolenia na budowę m.in. lotnisk cywilnych wraz z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi, metra wraz ze związanymi z nimi urządzeniami budowlanymi, dróg gminnych lub powiatowych, jeżeli konieczność ich budowy lub przebudowy wynika z budowy lub przebudowy drogi krajowej lub wojewódzkiej, sieci przesyłowych, w rozumieniu art. 3 pkt 11a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne.

- 6.3 Stroną postępowania w sprawie uzyskania pozwolenia na budowę jest inwestor będący osobą fizyczną, osobą prawną lub jednostką organizacyjną niemającą osobowości prawnej, która, posiadając prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, organizuje proces budowlany i ponosi jego ekonomiczny ciężar. Co do zasady, to inwestor składa wniosek o pozwolenie na budowę i jest adresatem decyzji w sprawie pozwolenia na budowę.
- 6.4 Z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę może także wystąpić podmiot legitymujący się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, który we wniosku wskaże inny podmiot - inwestora, na rzecz którego ma zostać wydana decyzja o pozwoleniu na budowę. Podmiot trzeci, będący zarazem adresatem decyzji administracyjnej, pełniłby wówczas rolę tzw. inwestora zastępczego (Piątek W., *Komentarz do art.3 ustawy - Prawo budowlane* [w:] Gliniecki A. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz.*, LexisNexis 2014).
- 6.5 W kręgu stron przedmiotowego postępowania o pozwolenie na budowę znajdują się również właściciele, użytkownicy wieczysti i zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu budowlanego. Jeśli organ administracji architektoniczno-budowlanej (czyli starosta albo wojewoda) w toku postępowania stwierdzi, że nieruchomości wskazanych wyżej podmiotów znajdują się w obszarze oddziaływania planowanej inwestycji, wówczas powinien przyznać im status strony w postępowaniu i przesłać wydaną przez siebie decyzję w przedmiocie pozwolenia na budowę. Umożliwia to złożenie takim podmiotom złożenie odwołania od tej decyzji w terminie 14 dni od jej doręczenia.

Utrwalonym w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego jest pogląd, że za interesem prawnym strony przemawiają przepisy z zakresu ochrony środowiska, w tym chroniące przed uciążliwością wywołaną hałasem.

Ewentualne zacienienie działki nie może uzasadniać kwestionowania decyzji o pozwoleniu na budowę. Prawo budowlane nie przewiduje bowiem ograniczeń z tytułu zacienienia działek, normując jedynie kwestie zacienienia pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi oraz ich oświetlenia i nasłonecznienia (wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 14 maja 2014 r., II SA/Go 212/14).

- 6.6 Wniosek o wydanie pozwolenia na budowę składa się w wydziale architektury i budownictwa organu administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji (a więc najczęściej w starostwie powiatowym) na gotowym formularzu. Do wniosku trzeba dołączyć:
 - (a) cztery egzemplarze projektu budowlanego,
 - (b) decyzję o warunkach zabudowy (jeśli była wymagana),
 - (c) oświadczenie inwestora o posiadaniu tytułu prawnego do działki składane pod rygorem odpowiedzialności karnej,
 - (d) zaświadczenia o przynależności projektantów do regionalnych izb branżowych,

- (e) opinie, uzgodnienia, pozwolenia wymagane szczególnymi przepisami prawa, zależnie od rodzaju, specyfiki czy miejsca zamierzenia budowlanego, np. dotyczącymi budowy na terenie objętym ochroną przyrody lub ochroną konserwatora zabytków, budowy na obszarach ujętych w gminnej ewidencji zabytków, a także wymogami sanepidu lub przepisami przeciwpożarowymi.
- 6.7 Zgodnie z art. 34 ust. 3 Prawa budowlanego, każdy projekt budowlany obiektu, który wymaga uzyskania pozwolenia na budowę, powinien składać się z trzech części:
- (a) projektu zagospodarowania działki lub terenu,
 - (b) projektu architektoniczno-budowlanego,
 - (c) informacji o obszarze oddziaływania obiektu.

Ponadto w niektórych przypadkach, stosownie do potrzeb, projekt budowlany powinien zawierać:

- (a) w przypadku drogi krajowej lub wojewódzkiej oświadczenie właściwego zarządcy drogi o możliwości połączenia działki z drogą, zgodnie z przepisami o drogach publicznych,
 - (b) wyniki badań geologiczno - inżynierskich oraz geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych.
- 6.7.1 Ocena istnienia takich potrzeb należy do projektanta, a także organu administracji architektoniczno-budowlanej, który w sytuacji braku któregokolwiek z tych elementów wzywa inwestora do jego uzupełnienia w określonym terminie na podstawie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego pod rygorem odmowy zatwierdzenia projektu budowlanego i odmowy udzielenia pozwolenia na budowę.
- 6.7.2 Dokumentacja geologiczno-inżynierska powinna być załączona do projektu budowlanego zwłaszcza w przypadku wysokiego stopnia skomplikowania konstrukcji projektowanego obiektu przy jednoczesnym braku dostatecznych danych na temat struktury gruntu i stosunków wodnych na gruncie.

Według NSA, nie ma potrzeby sporządzenia takiej ekspertyzy na działce gruntu, gdy działki sąsiednie są zabudowane obiektami podobnymi do tego, który ma powstać (wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2013 r., II OSK 1740/2011).

- 6.8 Organ ma określony ustawą termin 65 dni na wydanie decyzji w sprawie pozwolenia na budowę. Do terminu tego nie wlicza się jednak terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu.
- 6.9 Organ administracji architektoniczno-budowlanej bada złożony wniosek pod kątem kompletności, zgodności projektu budowlanego z MPZP albo decyzją o WZ, zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami (w tym przepisami techniczno-budowlanymi) oraz wykonania projektu przez uprawnioną osobę. W razie stwierdzenia uchybień, organ wyznacza termin do ich usunięcia. Jeśli wniosek nie jest obciążony nieprawidłowościami lub zostaną one usunięte - organ musi wydać inwestorowi pozwolenie na budowę.
- 6.10 Gdyby stwierdzone przez organ uchybienia nie zostały usunięte w wyznaczonym terminie, organ wyda decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia

- pozwolenia na budowę. Przysługuje od niej odwołanie do organu wyższego rzędu w ciągu 14 dni od doręczenia takiej decyzji.
- 6.11 Warto odnotować, że decyzja o pozwoleniu na budowę nie jest bezterminowa i wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub jeśli budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata.
- 6.12 Niekiedy zdarza się, że już po wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę inwestorowi zmienia się koncepcja planowanego przedsięwzięcia. Istotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę jest dopuszczalne, ale dopiero po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę. Zmiana pozwolenia na budowę wymaga wszczęcia nowego postępowania administracyjnego. Postępowanie takie jest ograniczone merytorycznie tylko do zakresu dokonywanej zmiany projektu budowlanego i decyzji o pozwoleniu na budowę.
- 6.13 Istotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego ma miejsce w przypadku, gdy zmiana ta ma taki charakter, że wymaga uzyskania opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów, wymaganych przepisami szczególnymi lub zmiana ta dotyczy:
- (a) zakresu objętego projektem zagospodarowania działki lub terenu,
 - (b) charakterystycznych parametrów obiektu budowlanego kubatury, powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji,
 - (c) zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne,
 - (d) zmiany zamierzonego sposobu użytkowania obiektu lub jego części,
 - (e) ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Jednakże - jak wynika z aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych - o tym, czy dane odstępstwo ma charakter istotny, winien decydować całokształt okoliczności konkretnego przypadku (wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 grudnia 2013 r., II SA/Kr 1112/13).

- 6.14 Co ważne, istnieje możliwość przeniesienia na inny podmiot ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę (oraz decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych), co wprost wynika z art. 40 Prawa budowlanego. Decyzja taka może zostać przeniesiona w każdym momencie i na każdym etapie robót budowlanych. Można zatem przenieść taką decyzję zarówno wtedy, gdy budowa budynku w ogóle nie została jeszcze rozpoczęta jak również taką, która dotyczy budynku już zakończonego, ale nieoddanego jeszcze do użytkowania. Oddanie inwestycji budowlanej do użytkowania powoduje bowiem, że pozwolenie budowlane zostaje skonsumowane, zatem wydawanie w takiej sytuacji decyzji przenoszącej byłoby bezcelowe.
- 6.15 Przenieść można również decyzję o pozwoleniu na budowę części zamierzenia inwestycyjnego, zwłaszcza jeśli objęta wnioskiem o przeniesienie inwestycja stanowi taki obiekt budowlany, który może samodzielnie funkcjonować zgodnie z jego przeznaczeniem, pomimo jego wyodrębnienia z całości zamierzenia inwestycyjnego.
- 6.16 Wymogi dla wydania decyzji administracyjnej o przeniesieniu pozwolenia na budowę na rzecz innego podmiotu są następujące:

- (a) istnieje zgoda inwestora, na rzecz którego wydano pozwolenie na budowę,
- (b) nowy inwestor przyjmuje wszystkie warunki zawarte w decyzji o pozwoleniu na budowę,
- (c) nowy inwestor dysponuje prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Niedopuszczalne jest wydanie decyzji o przeniesieniu pozwolenia na budowę pod warunkiem, że nabywca uzyska tytuł prawny do nieruchomości w określonym terminie.

6.17 Wniosek o przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę składa poprzedni inwestor lub nowy inwestor. W przypadku gdy wnioskodawcą jest poprzedni inwestor, jego wniosek stanowi już sam w sobie zgodę na przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę. W przypadku gdy z wnioskiem będzie występował podmiot zamierzający kontynuować roboty budowlane, będzie musiał on dołączyć zgodę inwestora na takie przeniesienie. Organem właściwym do przeniesienia decyzji o pozwoleniu na budowę jest zawsze organ pierwszej instancji właściwy do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

W przypadku sprzedaży nieruchomości, co do której zbywca posiada pozwolenie na budowę lub pozwolenie na wznowienie robót budowlanych, oświadczenie o zgodzie na przeniesienie najkorzystniej jest zawrzeć w akcie notarialnym. W takim przypadku zbywca lub nabywca składają wniosek do właściwego organu o przeniesienie pozwolenia na budowę, załączając akt notarialny, i wówczas wydaje on decyzję przenoszącą na nabywcę. To samo dotyczy zresztą przeniesienia pozwolenia na wznowienie robót budowlanych.

Artykuł 40 Prawa budowlanego nie ma zastosowania w przypadku łączenia się spółek prawa handlowego. Nie wyłącza zatem zastosowania art. 494 § 1 i 2 ksh., zgodnie z którym spółka przejmująca albo spółka nowo zawiązana wstępuje z dniem połączenia we wszystkie prawa i obowiązki spółki przejmowanej albo spółek łączących się przez zawiązanie nowej spółki. Na spółkę przejmującą albo spółkę nowo zawiązaną przechodzą z dniem połączenia w szczególności zezwolenia, koncesje oraz ulgi, które zostały przyznane spółce przejmowanej albo którejkolwiek ze spółek łączących się przez zawiązanie nowej spółki, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji lub ulgi stanowi inaczej. Do kategorii wyżej wskazanych aktów administracyjnych należy zaliczyć pozwolenie na budowę oraz pozwolenie na wznowienie robót budowlanych.

W przypadku podziału spółek, w myśl art. 531 ksh., na spółkę przejmującą lub spółkę nowo zawiązaną powstałą w związku z podziałem przechodzą z dniem podziału bądź z dniem wydzielienia w szczególności zezwolenia, koncesje oraz ulgi, pozostające w związku z przydzielonymi jej w planie podziału składnikami majątku spółki dzielonej, a które zostały przyznane spółce dzielonej, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji lub ulgi stanowi inaczej (Ostrowska A., Komentarz do art.34 ustawy - Prawo budowlane [w:] Gliniecki A. (red.), Prawo budowlane. Komentarz., LexisNexis 2014)

6.18 Nie jest to wiedzą powszechną, ale niezbędne dla realizacji inwestycji może okazać się zezwolenie na wycinkę drzew lub krzewów z terenu nieruchomości, które to zezwolenie nie jest jednocześnie konieczne dla uzyskania pozwolenia na budowę. Zezwolenie takie wydaje - co do zasady - wójt, burmistrz albo prezydent miasta na wniosek posiadacza nieruchomości, za zgodą właściciela tej nieruchomości (zgoda

właściciela nieruchomości nie jest potrzebna w przypadku użytkowania wieczystego). Zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków wydaje wojewódzki konserwator zabytków. Wydanie zezwolenia uzależnione jest od wniesienia przez wnioskodawcę stosownej opłaty, zależnej od obwodu pnia oraz rodzaju i gatunku drzewa. Stawki opłat wynikają z ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody oraz rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew. Przykładowo można wskazać, że zgodnie z ustawą stawka opłaty za wycięcie drzewa za jeden centymetr obwodu pnia mierzonego na wysokości 130 cm dla drzewa o obwodzie 101-200 cm nie może wynosić więcej niż 1.000 zł. Wniosek o wydanie takiego zezwolenia można złożyć zarówno przed, jak i po uzyskaniu pozwolenia na budowę (wyrok NSA z dnia 25 marca 2011 r., II OSK 549/10).

W orzecznictwie podkreśla się, że zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów ma charakter uznaniowy (tak w wyroku NSA w Warszawie z dnia 04 kwietnia 2013, sygn. II OSK 2337/11), co oznacza, że inwestor może nie uzyskać zgody na usunięcie części lub nawet wszystkich drzew wskazanych w swoim wniosku. Wiąże się to z koniecznością wyważenia przez organ orzekający interesu publicznego oraz słusznego interesu strony. W praktyce zdarza się, że organ administracji publicznej nie wydaje zgody na usunięcie pewnych drzew, których posadowienie nie koliduje z planowaną na nieruchomości inwestycją, a które inwestor chciałby usunąć ze względów praktycznych czy estetycznych. Może się także zdarzyć, że drzew lub krzewów rosnących na nieruchomości w ocenie organu orzekającego w ogóle nie można usunąć, nawet jeśli kolidują z planowaną przez inwestora inwestycją. Jak wskazuje wyrok WSA w Warszawie z 13 czerwca 2012 r., sygn. IV SA/Wa 175/12, zezwolenie na wycięcie drzew nastąpić może jedynie w sytuacji, gdy przyczyna zawarta we wniosku o wydanie takiego zezwolenia zostanie przez organ uznana za ważną, uzasadniającą rezygnację z przewidzianej ustawie o ochronie przyrody ochrony drzew.

- 6.18.1 Planując inwestycję, warto zwrócić uwagę na to, czy drzewa lub krzewy znajdujące się na nieruchomości nie zostały przeznaczone do zachowania na podstawie postanowień MPZP. Należy ponadto sprawdzić, czy któreś z drzew rosnących na nieruchomości nie zostało uznane za pomnik przyrody. Zezwolenie na usunięcie takiego drzewa na terenie zabudowanym najpewniej nie zostanie wydane. Na terenach niezabudowanych, jeżeli nie stanowi to zagrożenia dla ludzi i mienia, drzewa stanowiące pomniki przyrody podlegają ochronie aż do ich samoistnego, całkowitego rozpadu.
- 6.18.2 Ponadto inwestor, w miarę możliwości, przed zakupem nieruchomości powinien zlecić sporządzenie inwentaryzacji zieleni posadowionej na nieruchomości pod kątem zidentyfikowania gatunków i rodzajów, dokładnej liczby drzew lub krzewów, obwodów pni drzew na wysokości 130 cm oraz powierzchni porośniętej krzewami. Pozwoli to na obliczenie przybliżonej wysokości opłaty za usunięcie drzew, której wysokość może zaważyć na rentowności całego projektu inwestycyjnego.
- 6.18.3 W obowiązującym na dzień dzisiejszy stanie prawnym za usunięcie drzewa lub krzewu bez zezwolenia lub zanim zezwolenie stanie się ostateczne, ustala się administracyjną karę pieniężną w wysokości trzykrotnej opłaty za usunięcie danego drzewa lub krzewu. Jednakże w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r. (sygn. SK 6/12), przepisy ustawy statuujące administracyjną karę pieniężną za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu,

zostały uznane za niezgodne z Konstytucją i tracą moc z dniem 15 stycznia 2016 r.

6.19 Dodatkowo w związku z procesem uzyskiwania pozwolenia na budowę wyłania się kolejne istotne z punktu widzenia inwestora zagadnienie dotyczące praw autorskich do projektu budowlanego sporządzanego przez architektów, stanowiącego niezbędny załącznik do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę.

6.19.1 W ramach przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych mogą powstać utwory w rozumieniu ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Mogą to być dzieła architektoniczne, takie jak architektoniczny projekt koncepcyjny, projekt architektoniczno-budowlany czy architektoniczny projekt wykonawczy. Ochroną na gruncie prawa autorskiego mogą się również cieszyć dzieła, które nie są dziełami architektonicznymi w ścisłym tego pojęcia znaczeniu. Warto więc wskazać na tzw. projekty branżowe, które mają na celu uzupełnienie projektu architektonicznego pod względem technicznym. Są to przykładowo projekty instalacji sanitarnych, elektrycznych lub telekomunikacyjnych. Architekt powinien albo udzielić inwestorowi zezwolenia na korzystanie z projektu (w drodze licencji), albo przenieść na inwestora autorskie prawa majątkowe do projektu (w drodze cesji). Z punktu widzenia inwestora najlepszym rozwiązaniem jest dokonanie cesji, które może zapobiec ewentualnym przyszłym konfliktom z architektem i daje inwestorowi więcej możliwości pod względem prawnym. Jednakże nawet gdy inwestor skutecznie nabył całość autorskich praw majątkowych, a twórca zrzekł się wykonywania swych praw osobistych, to i tak inwestor nie może dokonać zmian w projekcie, jeżeli nie uzyskał od architekta zezwolenia na wykonywanie tzw. praw zależnych. Utwór zależny to, mówiąc najprościej, opracowanie utworu pierwotnego. Gdy inwestor chce po jakimś czasie przebudować lub rozbudować obiekt budowlany, dokonuje wtedy opracowania utworu pierwotnego.

6.19.2 Jako że projekt przebudowy lub rozbudowy obiektu budowlanego - przygotowany przez inny podmiot niż pierwotny architekt - będzie uznany za opracowanie oryginalnego projektu, inwestor powinien zadbać o wprowadzenie do umowy z architektem postanowień dotyczących praw zależnych lub uzyskać na późniejszym etapie zgodę architekta na wykonywanie takich praw, przy czym potrzebne będzie zezwolenie architekta na rozpowszechnianie i korzystanie z opracowania oryginalnego projektu, a nie na samo jego stworzenie.

Jeśli projekt budowlany sporządzony został przez architektów tworzących spółkę architektoniczną, wskazane jest, aby inwestor podpisując ze spółką umowę o przeniesienie praw autorskich lub praw zależnych uzyskał taką pod umową podpisy wszystkich architektów-autorów projektu z tej spółki, a nie jedynie wspólników upoważnionych do reprezentowania spółki.

7. Realizacja budowy

Do etapu robót budowlanych można przystąpić jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, poza wyjątkami wskazanymi w ustawie, w zakresie zgłoszenia budowy lub zwolnienia z obowiązku zawiadomienia czy uzyskania zgody organu. Ostateczność decyzji oznacza, iż jest to decyzja od której nie służy już odwołanie (najczęściej w związku z upływem terminu na wniesienie odwołania). Decyzja staje się ostateczna po upływie 14 dni od doręczenia stornom postępowania. Poniżej przedstawiono obowiązki administracyjno-prawne jakie nakłada na inwestora Prawo budowlane na etapie realizacji robót budowlanych.

7.1 Zawarcie umowy z wykonawcą robót budowlanych

- 7.1.1 Relacje pomiędzy inwestorem a wykonawcą robót regulują treści umowy oraz przepisy prawa cywilnego. Do umowy o wykonawstwo robót (także generalne wykonawstwo), zwykle stosuje się przepisy dotyczące umowy o roboty budowlane. Do umowy o podwykonawstwo, zwykle stosuje się przepisy dotyczące umowy o dzieło.

Zgodnie z orzecznictwem, kryterium rozróżnienia pomiędzy umową o dzieło a umową o roboty budowlane jest ocena realizowanego zamierzenia stosownie do wymogów prawa budowlanego. Przedmiotem umowy o roboty budowlane jest przedsięwzięcie o większych rozmiarach, zindywidualizowanych właściwościach, zarówno fizycznych jak i użytkowych, z reguły powiązane z wymogiem projektowania i zinstytucjonalizowanym nadzorem. Od umowy o dzieło łatwiej (niż w przypadku umowy o roboty budowlane) odstąpić wykonawcy w przypadku braku współdziałania ze strony inwestora, krótszy jest też przewidziany dla niej termin przedawnienia roszczeń.

- 7.1.2 Kodeks cywilny wskazuje, że rolą wykonawcy umowy o roboty budowlane jest oddanie przewidzianego w umowie obiektu, zaś inwestora, dokonanie koniecznych w tym celu czynności przygotowawczych (np. przekazanie terenu budowy i dostarczenie projektu, odebranie obiektu) oraz zapłata wynagrodzenia. W umowie o roboty budowlane strony określają m.in., które z robót wykonawca będzie realizował osobiście, a które za pomocą podwykonawców, przy czym do zawarcia umów z podwykonawcą niezbędna jest zgoda inwestora. Warto podkreślić, że inwestor ponosi solidarną odpowiedzialność wraz z generalnym wykonawcą za zapłatę wynagrodzenia podwykonawcy.
- 7.1.3 W Polsce dopuszcza się zawieranie umów o prace projektowe i roboty budowlane opartych na międzynarodowych wzorach kontraktowych FIDIC (tzw. czerwona i żółta książka).

7.2 Przekazanie terenu budowy wykonawcy

Umowa o roboty budowlane, z mocy prawa, zobowiązuje inwestora do m.in. przekazania terenu budowy wykonawcy. Jako osobą zobowiązaną do przejęcia budowy z ramienia wykonawcy jest kierownik budowy. Istotnym skutkiem przekazania terenu budowy jest przejście na wykonawcę odpowiedzialności za szkody powstałe na tym terenie. Prawo budowlane wskazuje, że przejęcie budowy powinno odbyć się w formie protokołu zdawczo-odbiorczego, określającego także zakres i stan przekazanego terenu.

7.3 Zapewnienie objęcia kierownictwa robót przez osobę uprawnioną

- 7.3.1 Inwestor jest obowiązany powierzyć kierownictwo robót osobie uprawnionej do kierowania robotami budowlanymi. Nie jest to obowiązkowe w przypadku prac, które nie są realizowane w drodze decyzji o pozwoleniu, także decyzja o pozwoleniu na budowę może zwolnić z tego obowiązku. Do kompetencji kierownika należy m.in.: prowadzenie dziennika budowy (rozbiórki) oraz pozostałej dokumentacji, umieszczenie tablicy informacyjnej, koordynowanie realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem pracy i ochroną zdrowia (patrz punkt 8.4), zabezpieczenia terenu robót przed wstępem osób trzecich, zgłoszenie

inwestorowi do odbioru robót zanikających bądź ulegających zakryciu, przygotowanie dokumentacji powykonawczej.

- 7.3.2 Jeżeli istotna część robót ma specjalistyczny charakter, inwestor może zostać obowiązany w decyzji o pozwoleniu na budowę także do wyznaczenia dodatkowego kierownika robót w danej specjalności techniczno-budowlanej, gdy niezbędne jest specjalne przygotowanie techniczno - zawodowe w tym zakresie.
 - 7.3.3 Kierownik budowy powinien być ujawniony w dzienniku budowy oraz potwierdzić podpisem w dzienniku budowy przyjęcie funkcji. Inwestor bezzwłocznie zawiadamia powiatowego inspektora nadzoru o zmianie kierownika.
 - 7.3.4 *Zgodnie z orzecznictwem, za kierownika budowy może być uznana wyłącznie osoba, której zakres praw i obowiązków na budowie odpowiada zakresowi przewidzianemu dla kierownika budowy w Prawie budowlanym.*
- 7.4 Zapewnienie nadzoru inwestorskiego oraz ewentualnego nadzoru autorskiego nad projektem
- 7.4.1 Inwestor może sam nadzorować proces budowlany lub ustanowić nadzór osoby o odpowiednich kompetencjach. W przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem komplikacji projektu, inwestor może być także obowiązany do ustanowienia nadzoru inwestorskiego w decyzji o pozwoleniu na budowę. Inspektor nadzoru inwestorskiego reprezentuje inwestora na budowie, nadzoruje zgodność jej realizacji z projektem i pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej, może wydawać polecenia kierownikowi robót i żądać dokonania poprawek. Nie jest dopuszczalne łączenie funkcji kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego.
 - 7.4.2 Inwestor może także obowiązać projektanta (autora projektu budowlanego) do sprawowania nadzoru autorskiego w zakresie zgodności realizacji robót z koncepcją projektu.
 - 7.4.3 *Mimo, że autor jest obowiązany do sprawowania nadzoru autorskiego na żądanie inwestora, to zaleca się uregulowanie tej kwestii, szczególnie w kontekście wynagrodzenia, już na etapie umowy o prace projektowe. Kwestia, czy nadzór autorski można powierzyć osobie innej niż autor projektu, pozostaje sporna.*

7.5 *Opracowanie planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia*

Sporządzenie planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia jest konieczne w przypadku, gdy planuje się prowadzenie robót dłużej niż 30 dni przy zaangażowaniu powyżej 20 pracowników albo dla zakresu robót przekraczającego 500 osobodni. Obowiązany do zapewnienia sporządzenia planu jest kierownik budowy. Plan określa między innymi: rodzaje i skale zagrożeń, zasady postępowania w przypadku zagrożeń oraz instruowania pracowników, rozmieszczenie urządzeń przeciwpożarowych, sprzętu ratunkowego, układów komunikacyjnych, itp. Plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia powinien być sporządzony przed rozpoczęciem budowy.

7.6 Zawiadomienie o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych

- 7.6.1 Ustawa przewiduje obowiązek zawiadomienia przez inwestora o planowanym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, na które jest wymagane pozwolenie na

budowę. Moment rozpoczęcia budowy (termin, który należy wskazać w zgłoszeniu) ustawa precyzuje jako dzień podjęcia tzw. prac przygotowawczych: wytyczenia geodezyjnego obiektu w terenie, niwelacji terenu, zagospodarowania terenu budowy czy wykonania przyłączy mediów na potrzeby budowy. Rozpoczęcie którejkolwiek z powyższych prac uznaje się za początek prac budowlanych, z którym związany jest obowiązek uprzedniego zgłoszenia. Termin rozpoczęcia prac nie może być wcześniejszy niż termin, w którym decyzja o pozwoleniu na budowę staje się ostateczna.

7.6.2 Zgłoszenie jest dokonywane poprzez pisemne zawiadomienie o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, z co najmniej siedmiodniowym wyprzedzeniem, właściwego organu, tj. właściwego miejscowo powiatowego lub wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego oraz - jeżeli zażądał tego inwestor lub obowiązek taki nakłada decyzja o pozwoleniu na budowę (np. ze względu na wysoki stopień skomplikowania konstrukcji) projektanta nadzorującego autorsko projekt. Ustawa wskazuje że do zgłoszenia należy dołączyć:

- (a) zaświadczenie o wpisie na listę członków samorządu zawodowego (a więc posiadaniu uprawnień) kierownika budowy, oraz (jeżeli ustanowiono) inspektora nadzoru inwestorskiego;
- (b) oświadczenia ww. osób o przyjęciu wskazanych funkcji;
- (c) oświadczenie kierownika budowy o opracowaniu planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (jeżeli był wymagany - patrz punkt 7.4);
- (d) informacje zawierającą dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia, jeżeli przewiduje się prowadzenie robót dłużej niż 30 dni przy zaangażowaniu powyżej 20 pracowników albo dla zakresu robót przekraczającego 500 osobodni.

Niedopełnienie obowiązku zawiadomienia w ogóle lub w terminie przewidzianym zagrożone jest sankcją karną, ale nie wywołuje bezpośrednio skutków prawnych w sferze oceny legalności rozpoczętej budowy.

7.7 Uzyskanie dziennika budowy

Wraz z momentem rozpoczęcia prac inwestor występuje do organu wydającego pozwolenie na budowę o wydanie dziennika budowy. Dziennik wydaje się w terminie 3 dni od dnia, w którym decyzja o pozwoleniu na budowę stała się ostateczna. Dziennik budowy prowadzi kierownik.

Zgodnie z orzecznictwem, dziennikowi budowy jako elementowi dokumentacji budowy można przypisać status dokumentu urzędowego, z którym należy łączyć domniemanie prawdziwości jego treści.

7.8 Dostawy energii, wody, ciepła lub gazu na potrzeby budowy

Inwestor musi liczyć się także z przepisem, który zezwala na dostawę energii wody, ciepła lub gazu dopiero po okazaniu pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowy. Dostarczanie mediów z naruszeniem przepisów jest karane grzywną.

8. Pozwolenie na użytkowanie

Przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego, o ile nie zwalnia z tego ustawa, należy uzyskać decyzję o pozwoleniu na użytkowanie.

8.1 Decyzja o pozwoleniu na użytkowanie jest konieczna, jeżeli:

- (a) na wzniesienie obiektu było wymagane uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę i jest on zaliczany do kategorii V, IX-XVIII, XX, XXII, XXIV, XXVII-XXX, załącznika do ustawy Prawo budowlane. (np. budynki mieszkalne wielorodzinne, budynki handlu i usług, budynki przemysłowe, stacje paliw, obiekty mostowe), lub;
- (b) jeżeli powiatowy inspektor nadzoru budowlanego nałożył taki obowiązek, lub;
- (c) przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego ma nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych.

8.2 W przypadku pozostałych obiektów, na wybudowanie których jest wymagane pozwolenie albo zgłoszenie budowy, można przystąpić do użytkowania po zawiadomieniu o zakończeniu budowy powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, jeżeli ten w terminie 14 dni (21 dni - do 28 czerwca 2015r.) od dnia doręczenia zawiadomienia nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji administracyjnej (tzw. milcząca zgoda).

8.3 Zawiadomienie Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz Państwowej Straży Pożarnej

Inwestor, który musi uzyskać pozwolenie na użytkowanie obiektu, jest obowiązany zawiadomić także organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz Państwowej Straży Pożarnej. Niezajęcie stanowiska przez te organy w ciągu 14 dni traktuje się jako milczącą zgodę.

Powyższe organy nie wydają postanowienia czy decyzji, ewentualne uwagi wskazują jedynie w piśmie skierowanym do inwestora, które to dopiero podlega ocenie powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w postępowaniu o wydanie pozwolenia na użytkowanie.

8.4 Wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie

8.4.1 Decyzja o pozwoleniu na użytkowanie na wniosek inwestora wydaje powiatowy inspektor nadzoru budowlanego. Do wniosku należy załączyć:

- (a) oryginał dziennika budowy;
- (b) oświadczenie kierownika budowy: o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę oraz przepisami, o doprowadzeniu do należytego stanu i porządku terenu budowy, o właściwym zagospodarowaniu terenów przyległych, braku sprzeciwów Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz Państwowej Straży Pożarnej;
- (c) protokoły badań i sprawdzeń;
- (d) inwentaryzację geodezyjną powykonawczą;
- (e) potwierdzenie odbioru wykonanych przyłączy.

- 8.4.2 Przed wydaniem decyzji, organ przeprowadza kontrolę zgodności wykonania z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę (m. in. zgodność z projektem zagospodarowania terenu, zgodność z charakterystycznymi parametrami projektu, geometrii dachu, instalacji, szczególnie istotnych wyrobów budowlanych). Organ przeprowadza kontrolę w ciągu 21 dni od doręczenia wniosku inwestora.
- 8.4.3 Właściwy organ może w pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego określić warunki użytkowania tego obiektu albo uzależnić jego użytkowanie od wykonania, w oznaczonym terminie, określonych robót budowlanych.
- 8.4.4 Użytkowanie można rozpocząć dopiero, gdy decyzja stanie się ostateczną, tzn. gdy nie służy już od niej odwołanie (najczęściej w związku z upływem terminu na wniesienie odwołania). Decyzja staje się ostateczna po upływie 14 dni od doręczenia stornom postępowania.

Jako że jedyną stroną postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest inwestor (art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego.), oczekiwanie aż decyzja o pozwoleniu na użytkowanie stanie się prawomocne wydaje się być bezzasadnym. Mimo iż niektóre organy nadzoru nie sankcjonują rozpoczęcia użytkowania obiektu przed uprawomocnieniem się decyzji, to w wielu pozostałych należy liczyć się z możliwością nałożenia kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego.

- 8.4.5 Organ nadzoru odmawia udzielenia pozwolenia na budowę, jeżeli podczas kontroli stwierdzi niedotrzymanie warunków określonych w pozwoleniu na budowę. W takiej sytuacji organ nakłada na inwestora obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, uwzględniającego zmiany w stosunku do projektu złożonego wraz z pozwoleniem na budowę. Organ może nałożyć także obowiązek przeprowadzenia odpowiednich robót w celu doprowadzenia obiektu do stanu zgodnego z warunkami decyzji pozwolenia na budowę. Możliwa jest także odmowa udzielenia pozwolenia na budowę wynikająca z niekompletności dokumentów złożonych przez inwestora wraz z wnioskiem o pozwolenie na użytkowanie, jeżeli braków tych nie uzupełniono we wskazanym terminie.

8.5 Dalsze czynności po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie

Inwestor, oddając do użytkowania obiekt budowlany, przekazuje właścicielowi lub zarządcy obiektu dokumentację budowy i dokumentację powykonawczą. Przekazaniu podlegają również inne dokumenty i decyzje dotyczące obiektu, a także, w razie potrzeby, instrukcje obsługi i eksploatacji: obiektu, instalacji i urządzeń związanych z tym obiektem. Dokumenty te powinny być przechowywane przez okres istnienia obiektu budowlanego.

9. **Konsekwencje naruszeń prawa w procesie budowlanym**

9.1 Uchylenie pozwolenia na budowę

- 9.1.1 Uchylenie pozwolenia na budowę może nastąpić w wyniku istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego bez zgody organu.
- 9.1.2 Decyzja udzielająca pozwolenia na budowę, jak każda inna decyzja administracyjna, może także zostać uchylona w trybie nadzwyczajnych środków zaskarżenia (środków przysługujących od ostatecznych decyzji), tj. w trybie stwierdzenia nieważności (art. 156 i nast. kpa) lub wznowienia postępowania

(art. 145 i nast. kpa). Podstawy wzruszenia decyzji o pozwoleniu na budowę mogą stanowić przykładowo bezprawne pominięcie podmiotu, któremu przysługuje przymiot strony w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę, czy też rażące naruszenie prawa, np. poprzez wydanie pozwolenia na budowę w sprzeczności z postanowieniami MPZP lub decyzji o WZ.

- 9.1.3 W razie uchylecia bądź stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, rozpoczęcie albo wznowienie budowy może nastąpić po wydaniu nowej decyzji o pozwoleniu na budowę. W przypadku istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego wznowienie budowy może nastąpić po wydaniu decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych.
- 9.1.4 Z punktu widzenia inwestora istotna może być kwestia uchylecia pozwolenia na budowę już zrealizowanej inwestycji. Mimo faktu, iż uchYLECIE pozwolenia na budowę nie powoduje automatycznie niemożności użytkowania obiektu, zaistniała sytuacja nie jest zgodna z Prawem budowlanym. Utrata pozwolenia na budowę powinna skutkować wszczęciem odpowiedniej procedury przez organy nadzoru budowlanego mającej na celu „legalizację” obiektu. Celem takiego postępowania jest skontrolowanie poprawności wykonanych przez inwestora robót budowlanych i ewentualne doprowadzenie ich do stanu zgodnego z prawem.

Zgodnie z dominującym w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądem w „postępowaniu naprawczym” chodzi o doprowadzenie obiektu budowlanego, czy wykonanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem budowlanym, w tym w szczególności z warunkami technicznymi. Na etapie wydawania decyzji przewidzianej w art. 51 ust. 1 Prawa budowlanego organ nadzoru musi więc ocenić, czy już wykonane roboty budowlane są zgodne z wymaganiami prawa budowlanego. Ocena taka obejmuje nie tylko zgodność wykonanych robót pod względem ich stanu technicznego, ale też zgodność z wymaganiami prawa budowlanego, w tym ocenę, czy wykonane roboty nie naruszają chronionych praw osób trzecich.

9.2 Samowola budowlana

- 9.2.1 W polskim prawie nie występuje definicja legalna pojęcia „samowoli budowlanej”. Należy jednak przyjąć, iż samowolą budowlaną jest:
- (i) budowa obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego pozwolenia na budowę,
 - (ii) budowa obiektu budowlanego lub jego części bez zgłoszenia bądź pomimo wniesienia przez organ sprzeciwu,
 - (iii) wykonywanie robót budowlanych:
 - (a) bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia,
 - (b) w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska,
 - (c) na podstawie zgłoszenia z naruszeniem przepisów Prawa budowlanego dotyczących zgłoszenia,
 - (d) w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę bądź w przepisach,
 - (iv) przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego pozwolenia na użytkowanie, zawiadomienia o zakończeniu budowy bądź pomimo wniesienia sprzeciwu,

- (v) budowa obiektu budowlanego z nieprawidłowościami w zakresie ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę.
- 9.2.2 Naruszenie przepisów Prawa budowlanego może mieć zróżnicowane konsekwencje, od konieczności zapłaty kary pieniężnej aż po nakaz rozbiórki obiektu powstałego nielegalnie. Właściwy organ powinien jednak zawsze pamiętać, iż stosowane przez niego środki, zwłaszcza o charakterze dotkliwym dla inwestora, powinny być proporcjonalne i adekwatne do stopnia naruszenia, a ich podjęcie może nastąpić jedynie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne do usunięcia lub zapobieżenia naruszeniu prawa (M. Cherka, W. Grecki, *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym.*, LEX 2013).
- 9.2.3 Właściwy organ obowiązany jest najpierw do zbadania, czy możliwe jest w przypadku danej samowoli o charakterze kwalifikowanym (czyli samowoli takiego rodzaju, że możliwe jest wydanie decyzji o rozbiórce obiektu) osiągnięcie stanu zgodności z prawem - jeżeli odpowiedź na to pytanie jest pozytywna, to wtedy wszczęte zostanie postępowanie legalizacyjne. Skutkiem tego nakaz rozbiórki staje się wyjątkiem, gdyż może on być wydany dopiero po jednoznacznym ustaleniu braku możliwości legalizacji.

Mechanizmy legalizacyjne różnią się w zależności od zaistniałego typu samowoli budowlanej. Podstawowym podziałem procedury legalizacyjnej jest podział na procedurę legalizacji inwestycji wymagającej pozwolenia na budowę oraz wymagającej zgłoszenia, aczkolwiek istnieją bardziej szczegółowe uregulowania tej kwestii w odniesieniu do konkretnych typów samowoli.

- 9.2.4 Legalizacja samowoli budowlanej nie jest jednak obowiązkiem inwestora, a jedynie jego uprawnieniem. Jeżeli nie stosuje się on do ustawowo określonych wymagań umożliwiających tę legalizację, oznacza to, że nie chce skorzystać z przysługującego mu prawa, co z kolei będzie uzasadniało nakazanie rozbiórki obiektu.
- 9.2.5 Kształt procedury legalizacyjnej - jak powyżej wspomniano - uzależniony jest od typu samowoli budowlanej. Należy jednak przykładowo wskazać, że procedura legalizacyjna może polegać na zobowiązaniu przez organ do przedstawienia stosownych dokumentów, takich jak np. zaświadczenie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego MPZP albo decyzji o WZ, oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, projektu budowlanego, pozwoleń wymaganych przepisami szczególnymi. Organ w ramach procedury legalizacyjnej wymierzy także opłatę legalizacyjną, której wysokość zależy od typu samowoli. W przypadku budowy bez pozwolenia na budowę lub - w odniesieniu do niektórych obiektów - zgłoszenia budowy, opłata legalizacyjna wyliczana jest według wzoru:

$50 \times \text{stawka opłaty (s)} \times \text{współczynnik kategorii obiektu (k)} \times \text{współczynnik wielkości obiektu budowlanego (w)} = \text{wysokość opłaty legalizacyjnej}$

Stawka opłaty wynosi 500 zł. Kategorie obiektów i współczynnik wielkości obiektu budowlanego określa zaś załącznik do ustawy - Prawo budowlane.

Przykładowo więc samowola budowlana w postaci wybudowania bez pozwolenia na budowę małego hotelu o kubaturze do 2.500 m³ będzie się wiązać z powstaniem opłaty legalizacyjnej w wysokości 375.000,00 zł. Gdyby hotel miał kubaturę przekraczającą 10.000 m³, wówczas opłata ta wyniosłaby 937.500,00 zł.

- 9.2.6 Samowola budowlana, w myśl art. 90 Prawa budowlanego, stanowi przestępstwo zagrożone karą grzywny, karą ograniczenia wolności albo

pozbawienia wolności do lat 2. Ukaraniu za występki podlegał będzie więc ten, kto wykonywał roboty budowlane polegające na:

- (a) budowie lub wybudowaniu obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego pozwolenia budowlanego,
- (b) budowie lub wybudowaniu obiektu budowlanego lub jego części bez zgłoszenia bądź pomimo sprzeciwu właściwego organu,
- (c) wykonywaniu robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego bez pozwolenia, zgłoszenia lub mimo sprzeciwu właściwego organu,
- (d) wykonywaniu robót budowlanych w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź też zagrożenie środowiska.

Dla zaistnienia omawianego przestępstwa nie jest konieczne wystąpienie jakiegokolwiek szkody lub nawet zagrożenia taką szkodą, gdyż ma ono charakter formalny. Podmiotem przestępstwa z art. 90 Prawa budowlanego może być nie tylko inwestor, ale również inspektor nadzoru inwestorskiego, kierownik budowy, kierownik robót oraz projektant. Ich odpowiedzialność będzie zróżnicowana w zależności od oceny konkretnego przypadku, przy czym możliwe jest wystąpienie odmiennych form współdziałania (jak sprawstwo czy pomocnictwo). Należy przy tym zaznaczyć, że organy ścigania oraz sądy karne samodzielnie oceniają, czy w konkretnym przypadku doszło do samowoli budowlanej (M. Cherka, W. Grecki, *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym.*, LEX 2013).

Zgodnie z powszechnie przyjętym poglądem, art. 90 Prawa budowlanego obejmuje kryminalizacją samowolę budowlaną zarówno poprzedzającą decyzje organów nadzoru budowlanego, jak i dalszą, wskutek wykonywania robót budowlanych.

- 9.2.7 Warto podkreślić, że legalizacja samowoli budowlanej wcale nie znosi odpowiedzialności karnej za przestępstwo określone w art. 90 Prawa budowlanego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 2013 r., IV KK 390/12). W związku z tym trzeba wskazać, że samowola budowlana może mieć dla inwestora daleko bardziej dotkliwe konsekwencje, aniżeli jedynie ubytek finansowy. Prawomocny wyrok stwierdzający popełnienie przestępstwa znajduje bowiem odzwierciedlenie w Krajowym Rejestrze Karnym, co może przesądzić chociażby o niemożliwości zajmowania stanowisk wymagających niekaralności, czy stanowić przesłankę powodującą odmowę udzielenia koncesji na prowadzenie określonej działalności gospodarczej. Należy przy tym odnotować, iż zgodnie z kodeksem karnym w razie skazania na karę grzywny, zatarcie skazania następuje z upływem roku od wykonania kary.