

Błędy prawno-organizacyjne administracji publicznej w realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych

Szeroko rozumiane budownictwo ma istotny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy poszczególnych obszarów administracyjnych i całego kraju. Do uzyskania pozytywnych efektów nie wystarczą jednak dobre programy, plany inwestycyjne, stosowanie nowej generacji materiałów i wyrobów budowlanych, nowoczesne technologie czy dobrze przygotowane kadry techniczne, jeżeli realizacja przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych nie będzie terminowo koordynowana, zsynchronizowana, a nade wszystko jakościowo dobra, o odpowiedniej trwałości i niezawodności. Jeżeli nawet cel zostanie osiągnięty, ale koszty gospodarcze i społeczne będą większe, a wartość użytkowa obiektów budowlanych mniejsza, nie będzie to realizacja zgodna z zasadami racjonalnej gospodarki.

O wadliwej realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego decyduje wiele nieprawidłowości, w tym uproszczeń, popełnionych błędów w procesie projektowania i wykonywania obiektów budowlanych, a także nietrafnych i niekiedy świadomie podejmowanych decyzji. Skutki wadliwej realizacji wielu przedsięwzięć są powszechnie widoczne. Wady budowlane ujawniają się często dopiero po kilku latach eksploatacji, a niekiedy dotyczą także wyróżnionych w konkursach obiektów budowlanych. Pełne omówienie popełnianych błędów w całym złożonym procesie przygotowania i realizacji procesów inwestycyjno-budowlanych [2], jak również dokonanie oceny ich wpływu na efekt końcowy realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego jest niemożliwe w ramach jednej publikacji. Dlatego w artykule skoncentrowano uwagę przede wszystkim na błędach ujawnianych w postępowaniach administracyjnych.

Udział organów administracji publicznej w realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych

Udział organów administracji publicznej w realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych jest określony w ustawie Prawo budowlane [5]. Dotyczy to administracji samorządu terytorialnego, administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego.

Niżej przedstawiono zakres obowiązków i uprawnień wymienionych organów administracji publicznej [1] w zakresie dyscyplinującym przebieg procesu inwestycyjno-budowlanego, w przepisach prawnych, często nieprzeznaczanych przez uczestników procesu budowlanego, zazwyczaj kończących się sporami sądowymi, nie mówiąc o znacznych stratach gospodarczych czy społecznych.

• **Obowiązki i uprawnienia organów samorządu terytorialnego.** Do kompetencji organów samorządu terytorialnego należą sprawy ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym wydawanie decyzji:

- o lokalizacji inwestycji celu publicznego w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (w skrócie: wziłt).

Decyzję o wziłt wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych w usta-

wie [5] i przepisach szczegółowych. Odrębne przepisy dotyczą regulacji w odniesieniu do terenów zamkniętych, a w szczególnych przypadkach budowli lub ich części. W przypadku gdy inny wnioskodawca o wziłt uzyska pozwolenie na budowę lub wszedł w życie nowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, właściwy organ (wójt, burmistrz, prezydent miasta) stwierdza w drodze decyzji wygaśnięcie wydanych wcześniej decyzji o wziłt.

Usuwanie niezgodności decyzji o wziłt z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub z prawem, w przypadku ich stwierdzenia przez wojewodę, dokonuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

• **Obowiązki i uprawnienia organów administracji architektoniczno-budowlanej.** Do kompetencji organów administracji architektoniczno-budowlanej należą sprawy poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych, a w szczególności związane z wydawaniem pozwolenia na budowę lub przyjmowaniem zgłoszeń.

Organem administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji, z zastrzeżeniem dotyczącym niektórych obiektów i robót budowlanych, jest starosta.

Wojewoda jest organem administracji architektoniczno-budowlanej wyższego stopnia w stosunku do starosty oraz organem pierwszej instancji w przypadku obiektów i robót budowlanych, w odniesieniu do których starosta nie jest organem pierwszej instancji.

Do właściwości starosty należą, w zakresie tematu rozważań, ujęte w ustawie Prawo budowlane [5]:

- udzielanie zgody, po uzyskaniu upoważnienia ministra, na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych (art. 9);
- przyjmowanie zgłoszeń zamierzenia inwestycyjnego, zwolnionego z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę (art. 30);
- wniesienie sprzeciwu na zgłoszenie budowy obiektu budowlanego lub wykonania robót budowlanych (art. 30);
- nałożenie, w drodze decyzji, obowiązku uzyskania pozwolenia na wykonanie określonego obiektu lub robót budowlanych (art. 30);
- wydanie pozwolenia na budowę lub rozbiórkę wraz z decyzją zatwierdzającą projekt budowlany (art. 32), względnie wydanie odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego (art. 34);
- nakładanie postanowieniem obowiązku usunięcia wskazanych nieprawidłowości w przedłożonym projekcie budowlanym (art. 35);
- przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę na rzecz innego podmiotu (art. 40);
- w przypadku obiektu objętego zgłoszeniem nałożenie obowiązku geodezyjnego wytyczenia w terenie obiektu, a po jego wybudowaniu – sporządzenie geodezyjnej inwentaryzacji obiektu objętego zgłoszeniem;
- orzekanie, w drodze decyzji, o niezbędności wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości (art. 47).

• **Obowiązki i uprawnienia organów nadzoru budowlanego.** Do kompetencji organów nadzoru budowlanego należy nadzór nad całym procesem budowlanym od chwili przyjęcia od inwestora informacji o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, przez okres budowy i użytkowania obiektu budowlanego, aż do jego ostatecznej rozbiórki. Obejmuje to kontrole organów, inspekcje budów i obiektów budowlanych, będących w użytkowaniu, wraz z prowadzeniem stosownego postępowania administracyjnego.

Do kompetencji organów nadzoru budowlanego należy ponadto wydawanie wszelkich nakazów i zakazów, w tym w szczególności: nakazu wstrzymania budowy, nakazu rozbiórki, żądanie przedłożenia odpowiednich opinii, ekspertyz dotyczących oceny stanu technicznego obiektu budowlanego, nakazu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w realizacji obiektu lub jego użytkowaniu czy przeprowadzenie postępowania w sprawie wypadku.

Organem pierwszej instancji jest powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, z wyłączeniem niektórych obiektów i robót budowlanych. Organem wyższego stopnia w stosunku do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego jest wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego.

Do właściwości wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako organu pierwszej instancji należą zadania i kompetencje odpowiednio w sprawach, do których wojewoda – jako organ administracji architektoniczno-budowlanej – jest pierwszą instancją.

Do właściwości powiatowego inspektora nadzoru budowlanego należą w szczególności zadania:

- przyjęcie informacji o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, na które jest wymagane pozwolenie na budowę (art. 41);

- wydanie nakazu rozbiórki obiektu budowlanego będącego w budowie lub wybudowanego bez pozwolenia na budowę (art. 48);

- prowadzenie postępowań legalizacyjnych samowoli budowlanych i wydanie postanowienia w sprawie wstrzymania robót budowlanych oraz nałożenie obowiązku przedłożenia wymaganych dokumentów w celu legalizacji (art. 48 ust. 2 i 3);

- w przypadku stwierdzenia naruszeń, nałożenie postanowieniem na inwestora obowiązku usunięcia nieprawidłowości (art. 49);

- wydanie decyzji zatwierdzającej projekt budowlany (obiektu będącego w budowie bez pozwolenia na budowę) i udzielenie pozwolenia na wznowienie robót budowlanych bądź tylko decyzji zatwierdzającej projekt budowlany, jeżeli budowa została zakończona (art. 49);

- wydanie w drodze decyzji nakazu rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części, będącego w budowie lub wybudowanego bez wymaganego zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu na jego wzniesienie (art. 49b);

- wstrzymanie robót budowlanych wykonywanych: bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi czy mienia bądź zagrożenie środowiska, na podstawie zgłoszenia z naruszeniem art. 30 ust. 1, w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę (art. 50);

- wydanie nakazu rozbiórki obiektu w przypadku wykonywania robót budowlanych, pomimo wstrzymania postanowieniem ich wykonania (art. 50a);

- wydanie decyzji nakazującej: zaniechanie robót albo wykonanie czynności w celu doprowadzenia wykonanych robót do zgodności z prawem, opracowanie projektu zamiennego (art. 51);

- w przypadku istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego wydanie decyzji w sprawie zatwierdzenia zamiennego projektu budowlanego oraz decyzji pozwolenia na wznowienie robót budowlanych (art. 51);

- wniesienie sprzeciwu do zawiadomienia o przystąpieniu do użytkowania obiektu budowlanego (art. 54);

- wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego (art. 55, 59);

- wydanie decyzji nakazującej usunięcie nieprawidłowości w przypadku stwierdzenia, że obiekt znajduje się w niewłaściwym stanie technicznym lub jest użytkowany niewłaściwie bądź powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia (art. 66);

- odbiór prac naprawczych obiektu, zapobiegających zagrożeniom życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska, a w szczególności katastrofie budowlanej (art. 70);

- przyjęcie informacji o katastrofie budowlanej (art. 75), powołanie komisji w celu ustalenia przyczyn i okoliczności katastrofy oraz zakresu czynności niezbędnych do likwidacji zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia (art. 76);

- wydanie – na podstawie ustaleń i zaleceń ekspertyzy – decyzji określającej zakres i termin wykonania niezbędnych robót zabezpieczających (art. 78).

Należy nadmienić, że organy nadzoru budowlanego i organy administracji architektoniczno-budowlanej współdziałają ściśle ze sobą przez bezzwłoczne wzajemne przysyłanie kopii decyzji i postanowień wynikających z przepisów prawa budowlanego.

Skutki nieprzestrzegania prawa przez organy administracji publicznej¹⁾

Realizacja przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych na ogół odbiega, często nawet znacznie, od wstępnie przewidywanej koncepcji i to już w fazie ich programowania, planowania, następnie projektowania, a w końcu w procesie realizacji poszczególnych zadań budowlanych, jak i całego przedsięwzięcia [2]. Zależy to od wielu czynników organizacyjnych, ekonomicznych, technicznych, a niekiedy społecznych i politycznych. I tak m.in. zależy od umiejętności i kompetencji kadr technicznych i pomocniczych, dysponowania w czasie inwestycyjnymi środkami finansowymi, organizacji i zarządzania całym procesem inwestycyjno-budowlanym, przyjętej technologii wykonania obiektów budowlanych, a także niekiedy zdarzeń losowych.

Zaprogramowane, zaplanowane i zaprojektowane przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane może znacznie odbiegać od wstępnie przewidywanego, a jego realizacja – od zatwierdzonego projektu budowlanego. W konsekwencji realizacja przedsięwzięcia jest droga, wykonana nieterminowo, ponadto jeżeli jest istotnie niezgodna z zatwierdzonym projektem budowlanym – co wykaże postępowanie odpowiedniego organu nadzoru budowlanego – inwestorowi grozi postępowanie administracyjne, a nawet sądowe z różnymi konsekwencjami, na ogół negatywnie wpływającymi na koszty i terminowość realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego. Ta problematyka została podjęta w artykule.

Błędy popełniają także często organy administracji publicznej, do których kompetencji należą sprawy związane z warunkami zabudowy, wydaniem pozwoleń na budowę, budową, oddaniem do użytku obiektu budowlanego, a także postępowania w sprawach utrzymania obiektów budowlanych w należytym stanie technicznym. Od organów samorządu gminnego, administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego wymaga się praworządności, podejmowania wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego określenia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy, uwzględniając interes społeczny i słuszny interes obywateli.

¹⁾ W opracowaniu tego zagadnienia wykorzystano niektóre informacje (przykłady) zawarte w pracy dyplomowej „Współdziałanie i koordynacja uczestników procesu inwestycyjnego w świetle Prawa budowlanego i praktyki budowlanej”, autorstwa Karoliny Kondratowicz, prowadzonej pod kierownictwem autora artykułu.

W przypadku organu samorządu gminnego, do którego kompetencji należą sprawy związane z wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania (pkt 2), inwestor najczęściej spotyka się z odmową wydania warunków zabudowy. Najprościej jest wydać decyzję odmowną zamiast szczegółowo dokonać analizy co do terenu pod projektowaną inwestycję budowlaną oraz uzgodnić projekt decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania działki na podstawie przepisów szczególnych, z których wynika obowiązek uzgodnień z właściwymi organami administracji publicznej, przykładowo: wojewódzkim konserwatorem zabytków, zarządcą drogi publicznej itd. (II SA/Lu 357/13 – wyrok WSA w Lublinie)²⁾.

Innym przykładem jest odmowa wydania decyzji o warunkach zabudowy w przypadku inwestycji, dotyczącej budowy dwóch budynków mieszkalnych, ze względu na wskaźnik zabudowy wynoszący 70% zamiast wymaganego 16,8% zabudowy działki. Natomiast na tym terenie obejmującym działki sąsiednie wcześniej zostały wydane decyzje o warunkach zabudowy z zabudową przekraczającą zabudowę działki w 16,8%. Dokonanie przez organ I instancji tak radykalnej i w żaden sposób niewyjaśnionej w uzasadnieniu swojej decyzji zmiany stanowiska co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy różnych warunków zabudowy dotyczących tego samego terenu, w aspekcie dopuszczalnego maksymalnego wskaźnika powierzchni zabudowy, pozostaje w jawnej sprzeczności z proklamowaną w art. 8 KPA zasadą ogólną, w myśl której organy administracji publicznej są zobowiązane prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej (IV SA/Po 187/15 – wyrok WSA w Poznaniu)²⁾.

Organ administracji architektoniczno-budowlanej, w przypadku rozpatrywania wniosku o pozwolenie na budowę, jest zobowiązany do przeprowadzenia szczegółowej analizy urbanistycznej. Nie wystarczy zatem pobieżna analiza usytuowania obiektu budowlanego czy urządzeń budowlanych na działce budowlanej w świetle wydanych przez organ samorządu terytorialnego warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Nieodzowne jest szersze i wnikliwsze spojrzenie na większy obszar zabudowy, obszar oddziaływania projektowanego obiektu czy na oddziaływanie obiektów zlokalizowanych (wybudowanych lub będących w budowie) w bezpośrednim otoczeniu projektowanego obiektu budowlanego. Jest konieczna analiza funkcji istniejącej zabudowy, a nawet analiza aktualnego przeznaczenia istniejących obiektów budowlanych. Niekiedy także podjęcie decyzji wymaga sprawdzenia, czy użytkowanie istniejących obiektów budowlanych jest zgodne z odpowiednimi decyzjami o pozwoleniu na ich budowę bądź zgłoszeniem złożonym przez inwestora. Należy także sprawdzić, czy nie nastąpiła zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź czy nie toczy się proces aktualizacji, co jest szczególnie istotne, gdy przewiduje się na tym terenie realizację celów publicznych. Niekiedy nawet przyczyną daleko idących konsekwencji może być nieustalenie spadkobierców czy ich pełnomocników.

Przykładem takim jest sentencja wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16.04.2014 r.³⁾. Sprawa dotyczyła wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania działki do rozbudowy istniejącego budynku mieszkalnego o ganek z zadaszonym pod kątem 20° tarasem. Do Kolegium Odwoławczego wpłynęło odwołanie właściciela sąsiedniej nieruchomości. Strona skarżąca zarzuciła organom szereg nieprawidłowości, m.in. nieustalenie spadkobierców i ich pełnomocników przez organ, a także błędne określenie wskaźnika powierzchni zabudowy. Przedłożone w toku postępowania administracyjnego fotografie potwierdziły, że nieruchomość jest zabudowana

w większym stopniu niż okazują to wnioskujący. Niestety, organy zarówno I, jak i II instancji nie podjęły w toku postępowania administracyjnego w ramach swoich kompetencji niezbędnych czynności, nie przeprowadziły wizji lokalnej, nie sprawdziły rzeczywistego stanu zagospodarowania działki budowlanej, nie uwzględniły więc w swoich decyzjach istnienia dwóch garaży, co zostało udokumentowane zarówno na fotografiach złożonych przez stronę skarżącą, jak również mapach geodezyjnych. Stanowiło to zasadniczą podstawę do wystąpienia o kasację wyroku do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wady analizy urbanistycznej zostały usunięte dopiero po kasacji NSA. Warto w tym miejscu przytoczyć wypowiedź NSA ujętą w uzasadnieniu orzeczenia w tej sprawie: *Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych*. W przedstawionej sprawie żaden organ nie przekroczył swych uprawnień kompetencyjnych, ale nierzetelna analiza urbanistyczna doprowadziła do znacznego opóźnienia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego. A przecież to organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę jest zobowiązany nie tylko do sprawdzenia projektu budowlanego w zakresie swoich uprawnień, ale również do rzetelności w toku postępowania administracyjnego, w tym do szczegółowej analizy urbanistycznej.

Często znaczna różnica czasu między datą wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu a terminem rozpoczęcia i zakończenia budowy, etapowa realizacja całego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, istotne i mniej istotne odstępstwa od planowanego sytuowania obiektów budowlanych i urządzeń budowlanych, niezgodne z podziałem geodezyjnym wytyczenie działek, budowanie obiektów budowlanych częściowo na działkach sąsiednich czy wreszcie realizowane samowole budowlane – stanowią przyczyny trudności w monitorowaniu rzeczywistego stanu zabudowy działek budowlanych lub terenu. Nie zwalnia to jednak organu wydającego decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z odpowiedzialności za rażące błędy w wydawanych decyzjach.

Organ administracji architektoniczno-budowlanej jest uprawniony do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę tylko przed rozpoczęciem robót budowlanych (art. 32 [5]), a także do wydania decyzji o zmianie decyzji o pozwoleniu na budowę na wniosek inwestora w przypadku planowanego, istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego (art. 36a [5]).

Wiele błędów w ocenie istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego wskazuje na brak nie tylko wiedzy technicznej urzędników administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, ale też wnikliwego zbadania sprawy.

Istotne odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego, a także odstępstwa należące do nieistotnych ustawodawca szczegółowo zawarł w art. 36a ustawy Prawo budowlane.

Inwestor może, w trakcie budowy, wystąpić o zmianę decyzji o pozwoleniu na budowę w zakresie projektu budowlanego w przypadku, gdy odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego będzie istotne. Takie prawo ma również inwestor, który nie posiada decyzji o pozwoleniu na budowę, a realizuje budowę na podstawie zgłoszenia z wymaganym projektem budowlanym. Dotyczy to budynków mieszkalnych jednorodzinnych, stacji transformatorowych o powierzchni zabudowy do 35 m² i sieci elektroenergetycznych, sanitarnych, ciepłych, telekomunikacyjnych.

Należy nadmienić, że zmiana projektu nie powinna obejmować całkowicie nowego obiektu i obiektu o innych parametrach charakterystycznych, funkcji obiektu budowlanego bądź odstępstw od warunków zabudowy i zagospodarowania tere-

²⁾ Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

³⁾ Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych – II SA/Go 175/14 – wyrok WSA w Gorzowie Wlkp.

nu, a projekt zamienny musi nawiązywać w swej treści do decyzji, której przedmiot rozstrzygnięcia zmienia.

Do projektanta należy ocena, czy odstępstwo jest istotne, czy też nie. Jednak decydującym podmiotem będzie właściwy organ administracji publicznej.

Najczęściej spotykane nieprawidłowości w postępowaniach o zmianie projektu w trakcie budowy dotyczą kwalifikacji odstępstw i ustalenia, czy odstępstwo należy uznać za istotne, czy nieistotne. Jest to bardzo ważne, gdyż nieistotne odstępstwa nie wymagają zatwierdzenia projektu zamiennego i nie obciążają inwestora karami.

Przykładem nieprawidłowego zakwalifikowania odstępstwa jest okoliczność odstąpienia od zatwierdzonego projektu architektoniczno-budowlanego w zakresie zmiany technologii ogrzewania. Inwestor zrezygnował z kuchenek gazowych na rzecz elektrycznych, jak też nie wykonał przyłącza gazowego, a podłączenie do instalacji centralnego ogrzewania z zastosowaniem ogrzewania podłogowego i instalacji ciepłej wody. Odstępstwo to ujawniono w postępowaniu o pozwolenie na użytkowanie. Organ nadzoru budowlanego I i II instancji zakwalifikował to odstępstwo jako istotne. Sąd pierwszej instancji również uznał te zmiany za istotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu architektoniczno-budowlanego. Jednakże w ocenie NSA stanowiska tego, niezależnie od lakoniczności uzasadnienia w tym zakresie, nie można uznać za prawidłowe. Przede wszystkim NSA zaznaczył, że instalacja centralnego ogrzewania stanowi zasadniczy element wyposażenia budowlano-instalacyjnego w świetle art. 3 ustawy Prawo budowlane [5]. Odnosząc to z kolei do treści przepisu art. 36a ust. 5 [5], w ocenie NSA również brakuje podstaw do przyjęcia, że ta zmiana stanowi istotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę, skoro norma ta nie odnosiła się w chwili wydawania zaskarżonych decyzji do niezbędnych elementów wyposażenia budowlano-instalacyjnego zapewniającego użytkowanie obiektu zgodnie z przeznaczeniem (II OSK 324/07 – Wyrok NSA)²⁾.

Innym przykładem jest sytuacja, gdy inwestor wystąpił o zmianę decyzji w zakresie zagospodarowania działki polegającej na rezygnacji ze zbiornika na ścieki, a w zamian wykonaniu przydomowej oczyszczalni ścieków. Inwestor spełnił wymagania w zakresie wniosku. Właściciel działki sąsiedniej złożył sprzeciw na lokalizację oczyszczalni. Zarówno organy I i II instancji odmówiły zatwierdzenia projektu zamiennego i zmiany pozwolenia na budowę. Inwestor złożył skargę do WSA. WSA stwierdził, że w przypadku wystąpienia o zmianę pozwolenia na budowę przez inwestora, legitymującego się decyzją ostateczną w tym przedmiocie, zdaniem Sądu, obowiązkiem organu jest ocena, jaki charakter ma wnioskowana zmiana – czy charakter nieistotnego odstąpienia w rozumieniu powołanego przepisu art. 36a ust. 1 Prawa budowlanego bądź odstępstwa istotnego, czy też wniosek podlega załatwieniu w innym trybie. Jedynie bowiem ubieganie się przez inwestora o wydanie decyzji pozwalającej na dokonanie istotnego odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego obowiązuje organ do rozpoznania wniosku w trybie przewidzianym do uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę. Sąd wskazał, że o ile pozwolenie na budowę dotyczyło domu jednorodzinnego wraz z konieczną infrastrukturą, w tym w zakresie sposobu odprowadzania ścieków (zbiornik bezodpływowy), to zmiana wnioskowana przez inwestora dotyczy jedynie zamiany urządzenia służącego odprowadzeniu ścieków (zbiornik bezodpływowy) na inny jego rodzaj (przydomowa oczyszczalnia ścieków). Zatem zgodnie z przepisem art. 29 ust. 1 pkt 3 [5] budowa indywidualnych przydomowych oczyszczalni ścieków o wydajności do 7,50 m³ na dobę nie wymaga pozwolenia na budowę, lecz zgłoszenia (art. 30 ust. 1 pkt 1 [5]). Tym samym organ administracji architektoniczno-budowlanej nie jest związany wnioskiem strony o dokonanie zmiany ostatecznej decyzji

o pozwoleniu na budowę i zatwierdzeniu projektu budowlanego, gdy wnioskowana zmiana nie wymaga dochowania trybu z art. 36a [5], a wystarczający pozostaje tryb zgłoszenia. Inną nieprawidłowością, jakie zdarzają się organom administracji architektoniczno-budowlanej jest m.in. wydanie decyzji zatwierdzającej projekt zamienny, gdy budowa obiektu budowlanego została zakończona.

Przykładów błędów popełnianych przez organy administracji wskutek niewłaściwej kwalifikacji odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego można by wskazać wiele. Organ administracji architektoniczno-budowlanej zamiast wnikliwie ocenić odstępstwa, pomimo wystąpienia inwestora o zatwierdzenie projektu zamiennego, i odstępstwo uznać za nieistotne, powinny zakończyć postępowanie administracyjne jako bezprzedmiotowe.

Zdarza się jednak, że organy nadzoru budowlanego, prowadząc postępowania naprawcze w wyniku odstępstw od projektu budowlanego i warunków pozwolenia na budowę, rozważają zalegalizowanie ich, pomimo niezgodności z warunkami techniczno-budowlanymi, aby nie obciążać inwestora obowiązkiem przedstawiania ekspertyz, opinii czy dodatkowych uzgodnień. Takie postępowanie jest sprzeczne z obowiązującymi normami wynikającymi z ustawy Prawo budowlane [5], odstępstwa bowiem od przepisów techniczno-budowlanych są dopuszczalne po uzyskaniu zgody właściwego ministra, a zgoda taka jest wydawana przed uzyskaniem pozwolenia na budowę. Jak wcześniej wspomniano, wiele z popełnianych na budowach błędów jest ujawnianych w toku postępowania administracyjnego bądź kontroli przeprowadzanych przez te organy.

Odmiernym przykładem może być niestaranne rozpatrzenie informacji inwestora o terminie rozpoczęcia budowy, do której jest wymagane załączenie oświadczenia osób pełniących funkcje techniczne kierownika budowy lub robót budowlanych. Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 23.04.2015 r., sygn. II SA/Go 147/15⁴⁾ odnosi się do sprzeciwu w sprawie zawiadomienia o zakończeniu budowy. W tym przypadku PINB zwrócił się do inwestorów o przedłożenie uzupełnienia wniosku o m.in. oświadczenia kierowników robót sanitarnych i elektrycznych, wraz z kserokopiami uprawnień budowlanych i zaświadczeniami o przynależności do izby samorządu zawodowego. Inwestorzy oświadczyli jednak, że zgłaszając rozpoczęcie robót budowlanych złożyli również oświadczenie kierownika budowy, które nie zostało zakwestionowane przez organ nadzoru budowlanego, co w ocenie inwestorów zwalnia ich od spełnienia tego obowiązku. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego zgłosił więc sprzeciw wobec zakończenia budowy, wskazując przy tym: *iz w myśl art. 42 ust. 1 uPb. inwestor jest zobowiązany zapewnić: objęcie kierownictwa budowy (rozbiórki) lub określonych robót budowlanych oraz nadzór nad robotami przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności, tymczasem w żaden sposób nie wynika, aby kierownik ten miał uprawnienia do kierowania robotami w branży sanitarnej czy elektrycznej, mimo to na kolejnych stronach dziennika budowy zawarł on informację o wykonywaniu robót z obu branż przez wyspecjalizowane firmy, nie podając przy tym kierownika robót danej branży. W związku z tym organ nadzoru stwierdził niedopełnienie obowiązków przez kierownika budowy, a to może wiązać się według [5] z weryfikacją czynności formalnych związanych z prowadzeniem dziennika budowy na danym obiekcie. Na pierwszej stronie brak wpisów kierowników robót, jako wykonawcy robót wpisane zostały wyspecjalizowane firmy, jednakże osoby, którym inwestor powierzył określone wyżej funkcje zgodnie z art. 42 ust. 2 uPb nie potwierdziły w dzienniku budowy swoim podpisem przyjęcia powierzonych im funkcji.*

⁴⁾ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D2E3BC7B89>.

Zgodnie z założeniem Sądu Administracyjnego *samo powierzenie robót wyspecjalizowanym podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą nie jest tożsame z powierzeniem obowiązków kierownika robót*. Według PINB również osoba przedkładająca protokół kominiarski przekroczyła znacznie swoje uprawnienia. Tymczasem inwestorzy, stwierdzając naruszenie art. 9 KPA przez organ I instancji skierowali, za jego pośrednictwem, sprzeciw do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, który podtrzymał sprzeciw wobec przyjęcia zawiadomienia o zakończeniu budowy. Tego stanowiska nie podzielił jednak Wojewódzki Sąd Administracyjny, zarzucając organom odwoławczym (WINB) „mało wnikliwie” przeanalizowanie sprawy.

W uzasadnieniu rzeczowego wyroku WSA stwierdza, że: *wprowadzając instytucję zgłoszenia budowy, a także instytucję zawiadomienia o zakończeniu budowy, ustawodawca kierował się potrzebą uproszczenia instytucji prawnych charakterystycznych dla procesu inwestycji budowlanych, jak i z tym związanym; wiązało się to z wolą ustawodawcy ułatwienia możliwości budowy na etapie przystąpienia do realizacji zamierzenia budowlanego, jak też oddania już zrealizowanego zamierzenia budowlanego do użytku. Nie sposób przyjąć, że racjonalny ustawodawca celowo tak sformułował przepis art. 54 uPb, aby na etapie końcowym realizacji inwestycji dać organowi nadzoru budowlanego prawo do tego, aby w istocie w sposób dowolny, blokował możliwość przystąpienia do użytkowania. Zastosowana w sprawie wykładnia art. 54 uPb prowadząca do stwierdzenia, iż przepis ten daje pełną swobodę organowi nadzoru budowlanego w kwestii przyczyn wniesienia sprzeciwu, jest nie tylko niezgodna z istotą uregulowań uPb – rozumianych jako system norm określających proces inwestycji budowlanych – a zwłaszcza z art. 4 statuującym zasadę wolności budowlanej, ale przede wszystkim z Konstytucją RP oraz zasadą działania organów zgodnie z prawem i zasadą ochrony własności [5]. W niniejszej sprawie podstawową kwestią sporną było, czy organ I instancji uprawniony był do wzywania inwestorów do przedłożenia oświadczeń kierownika robót sanitarnych oraz kierownika robót elektrycznych, pod nadzorem których zostały wykonane roboty budowlane z kopią uprawnień budowlanych i zaświadczeń o przynależności do właściwej izby samorządu terytorialnego o objęciu przez nich stanowiska kierownika wymienionych powyżej robót [...] słusznie bowiem skonstatawał, iż wspomniany powyżej kierownik budowy ma jedynie uprawnienia do kierowania robotami budowlanymi w zakresie specjalności konstrukcyjno-budowlanej – jako projektant w tej specjalności.*

Wyrokiem WSA zaskarżona decyzja WINB podtrzymująca w mocy decyzję PINB została uchylona i nie podlega wykonaniu, a organ II instancji zobowiązano do ponownego rozpatrzenia sprawy. Inwestorzy mają rację, że złożyli wszelkie wymagane od nich zaświadczenia, wymienione jako niezbędne do zgłoszenia zakończenia robót budowlanych. Z sentencji wyroku wynika, że **Zasada państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) wyklucza możliwość obciążenia inwestora skutkami błędu spowodowanego przez pracownika administracji architektoniczno-budowlanej.**

Podsumowanie

Nieznajomość prawa, ignorancja procedur administracyjnych, a niekiedy świadome nieprzestrzeganie przepisów normatywnych to zasadnicze przyczyny spornych kwestii w procesie realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych.

Niespójność prawa, jego niejednoznaczność, niepełna wykładnia przepisów prawa, a z drugiej strony niestaranność prawnej analizy sytuacji to najczęstsze przyczyny braku płynności procedur administracyjnych i ciągnących się procesów sądowych.

Podstawą poprawnego prowadzenia procesu inwestycyjno-budowlanego jest dobra znajomość Kodeksu postępowania administracyjnego, pełne rozumienie procesu inwestycyjno-budowlanego i jego otoczenia prawno-instytucjonalnego, a także roli jego uczestników.

Dobrze, bezbłędnie opracowana dokumentacja projektowo-kosztorysowa, przemyślana realizacja przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, a z drugiej strony kompetentne i zyczliwe organy administracji publicznej, współdziałające instytucje – stwarzają warunki płynnej, racjonalnej realizacji całego procesu inwestycyjno-budowlanego. W takim przypadku drobne uchybienia w postępowaniu uczestników procesu inwestycyjno-budowlanego nie prowadzą do negatywnych skutków prawno-administracyjnych.

PIŚMIENICTWO I WYKORZYSTANE MATERIAŁY

- [1] Biliński T., Kucharczyk E.: Prawo budowlane z omówieniem i komentarzem. Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, 2016.
- [2] Biliński T.: Struktura i uwarunkowania współczesnego procesu inwestycyjno-budowlanego. „Przegląd Budowlany”, nr 11/2010.
- [3] Sas-Micuń A.: Czy jest problem z obowiązkiem stosowania Polskich Norm. Przepisy techniczno-budowlane a wiedza techniczna. „Inżynier Budownictwa”, nr 13/2017.
- [4] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU z 2015 r., poz. 99).
- [5] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (DzU z 2016 r., poz. 290 z późniejszymi zmianami).