

ROBERT ANDRZEJCZUK

WYMOGI ADMINISTRACYJNE NA ETAPIE ROZPOCZĘCIA PRZEDSIĘWZIĘCIA BUDOWLANEGO

Wstępnym etapem procesu inwestycyjnego jest zlokalizowanie przyszłej inwestycji (planowanego przedsięwzięcia), a następnie uzyskanie pozwolenia na budowę lub rozbiórkę obiektu¹. Stąd istotne są ostateczne decyzje ustalające warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zezwalające na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego². W związku z tematem opracowania przybliżone zostaną jedynie te drugie. Projektowanie, budowę, utrzymanie i rozbiórkę obiektów budowlanych regulują przepisy ustawy z dnia 7 VII 1994 r. – Prawo budowlane³. W rozumieniu przepisów tej ustawy budową jest wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowa, rozbudowa, nadbudowa oraz przebudowa obiektu budowlanego⁴. Przez roboty budowlane ustawa rozumie budowę, a także prace polegające na montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego⁵. Obiektami budowlanymi są m.in. budynki oraz budowle, takie jak lotniska, drogi, linie kolejowe, mosty, wolno stojące maszty antenowe, oczyszczalnie ścieków, składowiska

Dr ROBERT ANDRZEJCZUK – adiunkt Katedry Stosunków Międzynarodowych KUL; adres do korespondencji: Katedra Stosunków Międzynarodowych KUL, Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin.

¹ Szerzej na temat samego pojęcia procesu inwestycyjno-budowlanego patrz: K. Małyśa, *Proces inwestycyjno-budowlany*, Zakamycze 2002, s. 25.

² Por. I. Skrzydło - Niżnik, P. Dobosz, *Prawne problemy procesu inwestycyjno-budowlanego i konserwatorskiego*, Zakamycze 2002, s. 16 n.

³ Dz.U. z dn. 22 VIII 1994, nr 89, poz. 414, tekst jednolity [Dz.U. z 2000 r., nr 106, poz. 1126] z późniejszymi zmianami.

⁴ Art. 3 pkt 6.

⁵ Art. 3 pkt 7.

odpadów, a także części budowlane urządzeń technicznych, takich jak kotły i piece przemysłowe oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia.

Celem publikacji jest przedstawienie katalogu decyzji potrzebnych do rozpoczęcia procesu budowlanego. Wyróżnione zostały tu następujące decyzje: związane z obowiązkiem posiadania pozwolenia na budowę, obowiązkiem dokonania zgłoszenia zamiaru rozpoczęcia budowy lub robót budowlanych, obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę lub roboty budowlane wymagające zgłoszenia, obowiązkiem uzyskania pozwolenia na rozbiórkę obiektów budowlanych objętych obowiązkiem zgłoszenia, wymaganymi uzgodnieniami innych organów przed uzyskaniem pozwolenia na budowę lub rozbiórkę, usuwaniem drzew i krzewów, wyłączeniem gruntów z produkcji rolnej lub leśnej, uzgodnieniem z dyrektorem parku narodowego pozwolenia na budowę na terenie tegoż parku, uzyskaniem pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzenia wodnego, wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę, projektem budowlanym, pozwoleniem na budowę, samowolą budowlaną, oddawaniem do użytku. Rozważania szczegółowe zostały poprzedzone przedstawieniem organów wydających decyzje.

Artykuł obejmuje rozważania według stanu prawa i literatury na dzień 1 II 2003 r.

I. Właściwość organów

1. Administracja architektoniczno-budowlana

Ustawa określiła w art. 80 ust. 1 Prawo budowlane, że zadania administracji architektoniczno-budowlanej wykonują⁶:

- a) starosta,
- b) wojewoda,
- c) Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Do zadań Administracji architektoniczno-budowlanej należy nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów Prawa budowlanego oraz wydawanie decyzji administracyjnych.

Zgodnie z art. 82 przedmiotowej ustawy organem pierwszej instancji jest w zasadzie starosta, a wojewoda organem wyższego stopnia nad starostą i organem pierwszej instancji w sprawach zastrzeżonych dla niego⁷.

⁶ Wyjątkiem są sprawy z dziedziny górnictwa, w której działają organy nadzoru górniczego.

⁷ Zgodnie z art. 82 ust. 3 wyjątkiem zastrzeżonym dla wojewody jako organu pierwszej instancji są sprawy obiektów i robót budowlanych: usytuowanych na terenie pasa technicznego, portów i przystani morskich, morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego, a także na innych terenach przeznaczonych do utrzymania ruchu i transportu morskiego; hydrotechnicznych piętrzących, upustowych, regulacyjnych, melioracji podstawowych oraz kanałów i innych

Starosta, stosownie do art. 82a, może powierzyć gminom, w drodze porozumienia, prowadzenie spraw z zakresu swojej właściwości jako organu administracji architektoniczno-budowlanej, w tym wydawanie w jego imieniu decyzji administracyjnych, z wyjątkiem spraw, w których inwestorem jest gmina, komunalna osoba prawna lub inna komunalna jednostka organizacyjna.

2. Organy nadzoru architektoniczno-budowlanego

Zadania nadzoru budowlanego stosownie do art. 80 ust. 2 wykonują⁸:

- a) powiatowy inspektor nadzoru budowlanego,
- b) wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego, jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego wchodzącego w skład zespolonej administracji wojewódzkiej,
- c) Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Do właściwości powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, jako organu pierwszej instancji, należą zadania i kompetencje określone w Prawie budowlanym a szczególnie:

- decyzja nakazująca rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części⁹;
- postanowienie o wstrzymaniu prowadzenia robót budowlanych¹⁰;
- decyzja nakazująca zaniechania dalszych robót bądź rozbiórki obiektu lub jego części, a także decyzja nakładająca obowiązek wykonania określonych czynności w celu doprowadzenia wykonywanych robót do stanu zgodnego z prawem i uzyskania pozwolenia na ich wznowienie oraz określająca termin wykonania tych czynności¹¹;
- nakazanie przeprowadzenia kontroli bądź ekspertyzy stanu technicznego¹²;

obiektów służących kształtowaniu zasobów wodnych i korzystaniu z nich, wraz z obiektami towarzyszącymi; dróg publicznych krajowych i wojewódzkich, wraz z obiektami i urządzeniami do utrzymywania tych dróg i transportu drogowego, a w odniesieniu do dróg ekspresowych i autostrad – wraz z obiektami i urządzeniami obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek; usytuowanych na obszarze kolejowym; lotnisk cywilnych wraz z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi; służących celom wojskowym i innym dotyczącym obronności, na terenach zamkniętych; służących celom bezpieczeństwa państwa, na terenach zamkniętych.

⁸ Wyjątkiem są tu sprawy w dziedzinie górnictwa, w przypadku którego działają organy nadzoru górniczego.

⁹ Art. 48.

¹⁰ Art. 50.

¹¹ Art. 51.

¹² Art. 62 ust. 3.

- żądanie od właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego udostępnienia dokumentów takich, jak np. protokołów z kontroli tegoż obiektu¹³;
- decyzja nakazująca usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, jak np. obiektu powodującego swym wyglądem oszpecenie otoczenia¹⁴;
- a także inne¹⁵.

Organem wyższego stopnia w stosunku do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego jest wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego. Ponadto wojewódzki inspektor jest organem pierwszej instancji w sprawach obiektów i robót budowlanych na terenie portów, przystani morskich, hydrotechnicznych piętrzących, dróg publicznych krajowych i wojewódzkich, lotnisk cywilnych oraz obiektów służących celom bezpieczeństwa i wojskowym, a także określonych w drodze rozporządzenia Rady Ministrów wydawanego na podstawie fakultatywnej delegacji.

Do zadań organów nadzoru budowlanego należą:

- kontrola przestrzegania i stosowania przepisów Prawa budowlanego,
- kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej,
- badanie przyczyn powstawania katastrof budowlanych,
- współdziałanie z organami kontroli państwowej.

3. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego

Jest on centralnym organem administracji rządowej w sprawach administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego¹⁶. Jest on organem właściwym w sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze postępowania administracyjnego, w zakresie wynikającym z przepisów Prawa budowlanego. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego pełni funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do wojewodów i wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego oraz sprawuje nadzór nad ich działalnością.

II. Decyzje administracyjne

1. Pozwolenie na budowę

Podstawową zasadą Prawa budowlanego, wyrażoną w art. 28, jest obowiązek posiadania pozwolenia na budowę i roboty budowlane. Oznacza to

¹³ Art. 65.

¹⁴ Art. 66.

¹⁵ Art. 67 ust. 1, art. 68, art. 69, art. 70 ust. 2, art. 74, art. 75 ust. 1 pkt 3 lit. a), art. 76, art. 78, art. 97 ust. 1.

¹⁶ Por. art. 88 ust. 1.

w praktyce, że roboty budowlane można rozpocząć tylko na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Od tej zasady ustawa przewiduje enumeratywnie wyliczone wyjątki¹⁷. Do takich budów, które nie wymagają pozwolenia na budowę należy np. wykonanie parterowych budynków gospodarczych o po wierzchni zabudowy do 35 m przy rozpiętości konstrukcji nie większej niż 4,80 m, płyt do składania obornika, jeżeli stanowią obiekty gospodarcze związane z produkcją rolną i uzupełniające zabudowę zagrodową w ramach istniejącej działki siedliskowej, ogrodzeń, obiektów małej architektury (niewielkie obiekty, takie jak posągi, wodotryski, piaskownice, kapliczki, krzyże przydrożne).

Także niektóre spośród robót budowlanych nie wymagają uzyskania pozwolenia na budowę¹⁸. Do robót takich należy np. wykonywanie remontu istniejących obiektów, z wyjątkiem obiektów zabytkowych, jeżeli nie obejmuje zmiany lub wymiany elementów konstrukcyjnych obiektu i instalacji gazowych albo zabezpieczenia przed wpływami działalności górniczej lub powodzi, a także nie wpływa na zmianę wyglądu otaczającej zabudowy na terenie miast, wykonanie i remont urządzeń melioracji szczegółowych poza obszarami ochrony przyrodniczej, instalowanie urządzeń na obiektach budowlanych, instalowanie krat w obiektach budowlanych.

Wskazane wyżej wyjątki dotyczą budowy lub wykonania robót budowlanych, charakteryzujących się niewielkimi rozmiarami przedsięwzięcia budowlanego, brakiem zagrożenia dla bezpieczeństwa powszechnego, środowiska lub interesu społecznego.

a) Obowiązek dokonania zgłoszenia zamiaru rozpoczęcia budowy lub robót budowlanych

Zwolnienie z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę nie oznacza równoczesnego zwolnienia z innych wymagań określonych w przepisach prawa. Wykonanie niektórych spośród budów lub robót budowlanych, zwolnionych z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, wymaga dokonania zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej zamiaru ich rozpoczęcia¹⁹, np. budowa ogrodzeń od strony dróg, ulic i placów oraz o wyso-

¹⁷ Art. 29 ust. 1.

¹⁸ Art. 29 ust. 2.

¹⁹ Art. 30 ust. 1.

kości powyżej 2,20 m, instalowanie urządzeń na obiektach budowlanych powyżej 3 m wysokości. W zgłoszeniu należy określić²⁰:

- rodzaj,
- zakres,
- sposób wykonywania robót oraz termin ich rozpoczęcia.

Do zgłoszenia należy dołączyć dowód stwierdzający prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, a zatem wykazać się tytułem prawnym do nieruchomości, na której będzie realizowana inwestycja oraz, w zależności od potrzeb, odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia wymagane odrębnymi przepisami.

W razie konieczności uzupełnienia zgłoszenia, właściwy organ może nałożyć na zgłaszającego, w drodze postanowienia, obowiązek uzupełnienia brakujących dokumentów, a w przypadku ich nieuzupełnienia – wnieść sprzeciw, w drodze decyzji. Wniesienie sprzeciwu uniemożliwia rozpoczęcie robót budowlanych.

Zgłoszenia należy dokonać przed zamierzonym terminem rozpoczęcia robót budowlanych, a do wykonania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia właściwy organ nie wnieśnie sprzeciwu.

b) Nałożenie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę lub roboty budowlane wymagające zgłoszenia

Właściwy organ może nałożyć, w drodze decyzji, obowiązek uzyskania pozwolenia na wykonanie każdego obiektu lub robót budowlanych, objętych obowiązkiem zgłoszenia, jeżeli ich realizacja może naruszać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia, pogorszenie stanu środowiska lub dóbr kultury. Przepisy ustawy nie precyzują terminu wydania takiej decyzji. Należy jednakże przypuszczać, że organ wyda ją w okresie przewidzianym do zgłoszenia sprzeciwu.

c) Wniosek o udzielenie pozwolenia na budowę

Do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć:

- projekt budowlany wraz z opiniami, uzgodnieniami i pozwoleniami, wymaganymi przepisami szczególnymi; wymagane uzgodnienia i pozwolenia z zakresu ochrony środowiska zostały omówione wcześniej,

²⁰ Por. art. 30 ust. La.

- dowód stwierdzający prawo dysponowania nieruchomością na cele budowlane,
- decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o zagospodarowaniu przestrzennym.

W razie, gdy z przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym wynika obowiązek posiadania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, inwestor musi wykazać się posiadaniem takiej decyzji występując z wnioskiem o pozwolenie na budowę. Wniosek o pozwolenie na budowę może być złożony tylko w terminie ważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Ponadto inwestor musi wykazać prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Musi on zatem dołączyć do wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę dokument stwierdzający prawo własności, użytkowania wieczystego, zarządu lub inne.

Wzór wniosku o pozwolenie na budowę określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 VII 1998 r. w sprawie określenia wzorów wniosku o pozwolenie na budowę i decyzji zezwalającej na budowę²¹.

Do wniosku o pozwolenie na budowę obiektów budowlanych²², których wykonanie lub użytkowanie może stwarzać poważne zagrożenie dla użytkowników i środowiska, takich jak obiekty energetyki jądrowej, rafinerie, zakłady chemiczne, zapory wodne lub których projekty budowlane zawierają nowe, nie sprawdzone w krajowej praktyce rozwiązania techniczne, nie znajdujące podstaw w przepisach i polskich normach, należy dołączyć specjalistyczną opinię wydaną przez osobę fizyczną lub jednostkę organizacyjną wskazaną przez właściwego ministra²³.

Przepis art. 33 ust. 3 nie definiuje obiektów, dla których wymaga opinii, dokonując tylko przykładowego ich wyliczenia. Nie jest to zatem katalog zamknięty. Opinie takie będą mogły być wymagane także w innych przypadkach uznanych przez właściwy organ za niosące zagrożenie dla użytkowników lub środowiska. Przepis nie precyzuje też zakresu przedmiotowego opinii, który będzie musiał być każdorazowo ściśle określony przez właściwego ministra dokonującego wyboru eksperta. Wydaje się, że ministrem, który

²¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 VII 1998 r. w sprawie określenia wzorów wniosku o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę (Dz. U. Nr 98, poz. 625).

²² Zdefiniowanych w art. 3 cytowanej wyżej ustawy Prawo budowlane.

²³ Art. 33 ust. 3.

będzie wskazywał eksperta częstokroć będzie Minister Środowiska z uwagi na to, że opinia będzie wymagana w przypadkach inwestycji niosących zagrożenie dla ludzi i środowiska. Przepis nie precyzuje wymagań dotyczących kwalifikacji, jakie muszą posiadać osoby lub jednostki sporządzające opinie. Na koniec warto zauważyć, iż opinie będą stanowiły materiał dowodowy dla organu wydającego pozwolenie na budowę, jednak nie będą one miały charakteru wiążącego organ.

d) Projekt budowlany

Projekt budowlany może być sporządzany tylko przez osobę posiadającą kwalifikacje do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie mogą wykonywać tylko osoby posiadające odpowiednie wykształcenie techniczne i praktykę zawodową, dostosowane do rodzaju i stopnia złożoności działalności, stwierdzone decyzją przez wojewodę²⁴. Takiej osobie posiadającej uprawnienia budowlane w sferze projektowania inwestor może zlecić w drodze umowy cywilnoprawnej sporządzenie projektu budowlanego.

Projekt budowlany jest to najważniejszy dokument dołączany do wniosku o pozwolenie na budowę. Powinien on być dostosowany do rozmiarów i stopnia złożoności projektowanego przedsięwzięcia. Za dostosowanie projektu do specyfiki inwestycji odpowiada jego autor. Niezależnie od tego oceny dokonuje również właściwy organ przed wydaniem pozwolenia na budowę. Przepisy art. 34 przewidują, że projekt powinien spełniać wymagania określone w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeśli jej sporządzenia wymagają przepisy. Na tym etapie postępowania wymaga się nie tylko posiadania aktualnej decyzji o wzięciu, ale wymaga się zgodności rozwiązań przyjętych w projekcie budowlanym z ustaleniami tej decyzji. Projekt budowlany powinien zawierać:

- projekt zagospodarowania działki lub terenu, sporządzony na aktualnej mapie, obejmujący określenie granic działki lub terenu, usytuowanie, obrys i układy istniejących i projektowanych obiektów budowlanych, sieci uzbrojenia terenu, sposób odprowadzania lub oczyszczania ścieków, układ komunikacyjny i układ zieleni, ze wskazaniem charakterystycznych elementów, wymiarów, rzędnych i wzajemnych odległości obiektów, w nawiązaniu do istniejącej i projektowanej zabudowy terenów sąsiednich,

²⁴ Art. 12 ust. 2.

- projekt architektoniczno-budowlany, określający funkcję, formę i konstrukcję obiektu budowlanego, jego charakterystykę energetyczną i ekologiczną oraz proponowane niezbędne rozwiązania techniczne, a także materiałowe, również opis dostępności dla osób niepełnosprawnych,
- stosownie do potrzeb, oświadczenia właściwych jednostek organizacyjnych o zapewnieniu dostaw energii, wody, ciepła i gazu, odbioru ścieków oraz o warunkach przyłączenia obiektu do sieci wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłych, gazowych, elektroenergetycznych, telekomunikacyjnych oraz dróg lądowych,
- w zależności od potrzeb, wyniki badań geologiczno-inżynierskich oraz geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych; o istnieniu tej potrzeby przesądzi właściwy organ w konkretnym przypadku.

Szczegółowe wymagania, jakim powinien odpowiadać projekt architektoniczno-budowlany, zostały określone w zarządzeniu Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 XII 1994 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego²⁵.

Każdy projekt budowlany musi zawierać charakterystykę ekologiczną. Jej badanie umożliwia ocenę wpływu projektowanej inwestycji na zdrowie ludzi, na środowisko, a także na interesy osób trzecich pod względem:

- zapotrzebowania na wodę i odprowadzania ścieków,
- emisji zanieczyszczeń gazowych (w tym zapachów), pyłowych i płynnych, z podaniem ich rodzaju, ilości i zasięgu rozprzestrzeniania się,
- wytwarzania odpadów stałych, z podaniem ich rodzaju i ilości,
- emisji hałasu oraz wibracji, a także promieniowania, w szczególności jonizującego, zakłóceń elektromagnetycznych i innych, z podaniem odpowiednich parametrów tych czynników i zasięgu ich rozprzestrzeniania się,
- wpływu obiektu na istniejący drzewostan, powierzchnię ziemi, w tym glebę, wody powierzchniowe i podziemne.

Projekt powinien wykazywać, że przyjęte w nim rozwiązania przestrzenne, funkcjonalne i techniczne ograniczają lub eliminują wpływ obiektu na środowisko przyrodnicze, zdrowie ludzi i inne obiekty budowlane. Ocena jest w swej istocie podobna do oceny oddziaływania na środowisko, z tym jednak, że jest sporządzana przez osoby uprawnione na podstawie Prawa budowlanego do projektowania w budownictwie, a nie przez biegłych z listy wojewody na podstawie przepisów ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

²⁵ Zarządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 XII 1994 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego („Monitor Polski” z 1995 r., nr 2, poz. 30).

Stosownie do art. 35 ust. 1, zanim właściwy organ wyda decyzję o pozwoleniu na budowę lub odrębną decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego, dokona on sprawdzenia zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego i wymaganiami ochrony środowiska, wymaganiami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu, przepisami, w tym techniczno-budowlanymi. Dokona on także ustalenia, czy projekt budowlany jest kompletny i czy posiada wymagane opinie, uzgodnienia i pozwolenia, a także, czy został sporządzony przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane. Dokonując sprawdzenia organ czuwa nad zgodnością projektu budowlanego z przepisami prawa, bez możliwości ingerencji w jego zawartość merytoryczną, za którą odpowiada autor projektu.

Projekt budowlany podlega zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na budowę, jednakże inwestor, spełniający warunki do uzyskania pozwolenia na budowę, może żądać wydania odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, poprzedzającej wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Decyzja jest ważna przez okres w niej oznaczony, jednak nie dłużej niż rok²⁶.

W przypadku, gdyby w prowadzonym postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę lub zatwierdzenie projektu budowlanego organ stwierdził nieprawidłowości, wówczas może nałożyć obowiązek ich usunięcia określając zarazem inwestorowi termin tego usunięcia²⁷. Jeśli termin upłynie, a inwestor uchybień nie usunie, organ wyda decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę. Jednocześnie jednak, w przypadku, gdy inwestor spełni wymagania stawiane mu przez przepisy Prawa budowlanego, właściwy organ nie może odmówić wydania pozytywnej decyzji o pozwoleniu na budowę²⁸. Zamieszczenie tego przepisu zapewnia ponadto inwestorowi, że nie będą na niego nakładane obowiązki nie wynikające z ustawy.

e) Decyzja o pozwoleniu na budowę

Treść decyzji o pozwoleniu na budowę została określona w przepisie art. 36 ust. 1. W decyzji tej właściwy organ określa, w zależności od potrzeby, tylko te warunki, do których zamieszczenia upoważniła go ustawa. Są to następujące warunki, odnoszące się głównie do bezpieczeństwa i nadzoru:

- zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych,

²⁶ Art. 34 ust. 4 i 5.

²⁷ Art. 35 ust. 3.

²⁸ Art. 35 ust. 4.

- użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych,
- rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nie przewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych,
- szczegółowe wymagania dotyczące nadzoru na budowie.

Ponadto w decyzji tej organ może nałożyć obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie, jeżeli jest to uzasadnione względami bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź ochrony środowiska. W przypadku zaś decyzji o pozwoleniu na budowę obiektu będącego zakładem pracy, nakłada zawsze obowiązek uzyskania pozwolenia na jego użytkowanie.

Istotne odstępstwo od treści decyzji o pozwoleniu na budowę nie jest możliwe bez zmiany tej decyzji. W razie, gdyby do takiego odstępstwa doszło, właściwy organ uchyla decyzję o pozwoleniu na budowę²⁹. Dalsze prowadzenie budowy w takich warunkach stanowi samowolę budowlaną.

Prawo budowlane przewiduje w art. 37, że decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 2 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub gdy budowa została przerwana na czas dłuższy niż 2 lata. Rozpoczęcie budowy, jej wznowienie (również w przypadku, gdy organ uchylił decyzję o pozwoleniu na budowę z powodu istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu) jest możliwe tylko po wydaniu nowej decyzji o pozwoleniu na budowę. Wygaśnięcie decyzji organ stwierdza decyzją na podstawie art. 162 1 pkt 1 kpa.

Prawo budowlane przewiduje możliwość przeniesienia uprawnień wynikających z pozwolenia na budowę na inny podmiot. Stanowi o tym przepis art. 40. Jest to wyjątek w stosunku do przepisów kpa, które nie dopuszczają możliwości przeniesienia uprawnień wynikających z decyzji administracyjnych na inny podmiot. Przeniesienie uprawnień, o których mówi art. 40, jest możliwe na wniosek strony, jeżeli nabywca uprawnień przejmie wszystkie warunki zawarte w decyzji pozwolenia na budowę, a ponadto wykaże się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. W takim przypadku organ jest zobowiązany do przeniesienia uprawnień wynikających z pozwolenia na budowę i nie może go odmówić.

Odbudowa, przebudowa, rozbudowa, modernizacja, remont lub rozbiórka obiektu budowlanego wpisanego do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania zezwolenia właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.

²⁹ Art. 36 a.

W stosunku do obiektów objętych ochroną konserwatorską na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rygory są nieco łagodniejsze. Pozwolenie na budowę może być wydane przez właściwy organ po wyrażeniu opinii przez wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Decyzję o pozwoleniu na budowę właściwy organ przesyła niezwłocznie organowi, który wydał decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu. Przepis ten jest zgodny z art. 49 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, wymagającym przesyłania do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta wszystkich decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, jeśli dotyczą one zagospodarowania terenu.

Właściwy organ prowadzi rejestr decyzji o pozwoleniu na budowę oraz przechowuje zatwierdzone projekty budowlane, a także inne dokumenty objęte pozwoleniem na budowę, co najmniej przez okres istnienia obiektu budowlanego.

2. Pozwolenie na rozbiórkę, zgłoszenie rozbiórki, nałożenie obowiązku uzyskania pozwolenia na rozbiórkę obiektów budowlanych objętych obowiązkiem zgłoszenia

Przepisy Prawa budowlanego nakładają obowiązek posiadania pozwolenia na rozbiórkę obiektu budowlanego. Na zasadzie wyjątku nie wymaga pozwolenia rozbiórka budynków i budowli, nie będących obiektami zabytkowymi, o wysokości poniżej 8 m, jeżeli ich odległość od granicy działki jest nie mniejsza niż połowa wysokości, a także obiektów i urządzeń budowlanych, na których budowę nie jest wymagane pozwolenie – jeżeli nie podlegają ochronie jako dobra kultury. Rozbiórka tych pierwszych wymaga jednak uprzedniego zgłoszenia właściwemu organowi, w którym należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót. I w tym przypadku zgłoszenia należy dokonać przed zamierzonym rozpoczęciem robót. Na wydanie sprzeciwu organ ma 30 dni, po ich upływie, w razie braku sprzeciwu organu, można rozpocząć roboty rozbiórkowe.

Właściwy organ może nałożyć obowiązek uzyskania pozwolenia na rozbiórkę obiektów zwolnionych z pozwolenia, jeżeli rozbiórka tych obiektów może wpłynąć na pogorszenie stosunków wodnych, warunków sanitarnych oraz stanu środowiska.

Przepis art. 31 ust. 5 ustawy dopuszcza, aby roboty zabezpieczające i rozbiórkowe rozpocząć przed uzyskaniem pozwolenia na rozbiórkę lub przed ich zgłoszeniem. Jest to możliwe w przypadku, gdy mają one na celu usunięcie bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia. Rozpoczęcie

takich robót nie zwalnia od obowiązku bezzwłocznego uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub zgłoszenia o zamierzonej rozbiórce obiektu budowlanego.

3. Wymagane uzgodnienia innych organów przed uzyskaniem pozwolenia na budowę lub rozbiórkę

Pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego może być wydane po uprzednim uzyskaniu przez inwestora wymaganych przepisami szczególnymi uzgodnień, pozwoleń lub opinii innych organów. Specyfika tego przepisu polega na tym, że obowiązek uzyskania uzgodnienia opinii lub innego stanowiska organu współdziałającego przy wydawaniu pozwolenia na budowę spoczywa na inwestorze, a nie na organie wydającym decyzję.

Uzgodnienie, wyrażenie zgody lub opinii, powinno nastąpić w terminie 14 dni od dnia przedstawienia przez inwestora proponowanych rozwiązań. Niezajęcie przez organ stanowiska w tym terminie uznaje się jako brak zastrzeżeń do przedstawionych rozwiązań.

Zasada ta nie ma zastosowania, gdy w wyniku uzgodnień ma być wydana decyzja, np. pozwolenie wodnoprawne. W takich przypadkach organ współdziałający w wydawaniu pozwolenia na budowę prowadzi postępowanie na podstawie przepisów kpa określających tryb wydawania decyzji administracyjnych.

4. Usuwanie drzew i krzewów

Władający nieruchomości obowiązany jest do utrzymywania we właściwym stanie drzew oraz krzewów rosnących na tej nieruchomości. Jest on również jedynym uprawnionym do złożenia wniosku o zezwolenie na wycięcie drzewa lub krzewu, dlatego też ważne jest określenie, jaki podmiot powinien być uznany za władającego. Z całą pewnością będzie to właściciel nieruchomości oraz podmiot władający nieruchomością na podstawie innego tytułu prawnego (np. na podstawie ograniczonego prawa rzeczowego, takiego jak użytkowanie wieczyste czy użytkowanie na podstawie stosunku zobowiązaniowego, takiego jak najem czy dzierżawa).

Pojęciem „władającego powierzchnią ziemi” (nie: „władającego nieruchomością”) posługuje się ustawa — Prawo ochrony środowiska, definiując go jako właściciela „lub inny podmiot ujawniony w ewidencji gruntów i budynków³⁰. Na gruncie p.o.ś. za władającego powierzchnią ziemi powinno się więc uważać każdy podmiot wpisany do ewidencji gruntów, choćby nie miał

³⁰ Art. 3 pkt 44.

do danej nieruchomości żadnego tytułu prawnego (aktu własności, umowy dzierżawy itp.)³¹. W literaturze pojawia się pogląd, że podobnie szeroko należy rozumieć „władającego nieruchomością” na gruncie ustawy o ochronie przyrody, tj. uznawać za niego każdego, kto faktycznie włada danym terenem³².

Jak wspomniano wyżej, zezwolenie na wycięcie drzewa lub krzewu wydawane jest na wniosek władającego nieruchomością, na której rośnie. Ma ono formę decyzji administracyjnej i wydawane jest przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, z wyjątkiem nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, w stosunku do których zezwolenia wydaje wojewódzki konserwator zabytków. W praktyce często pojawia się problem, w jaki sposób należy zgodzić z prawem przeprowadzić postępowanie w sprawie wycinki drzew w przypadku, gdy władającym nieruchomością jest sama gmina. W związku z tym, że uprawnionym do wydania zezwolenia jest wójt, powstaje tu sytuacja, jak gdyby gmina wydawała pozwolenie „sama sobie”. W takiej sytuacji można chyba przyjąć, że wójt z urzędu wszczyna postępowanie, w wyniku którego wydaje zezwolenie albo uznaje, że nie powinno ono być wydane³³.

Po rozpoznaniu wniosku władającego nieruchomością wójt (burmistrz, prezydent miasta) albo wojewódzki konserwator zabytków wydaje decyzję, w której może:

- udzielić zezwolenia bezwarunkowo;
- odmówić wydania zezwolenia;
- udzielić zezwolenia pod warunkiem przeniesienia drzew lub krzewów we wskazane przez siebie miejsce albo zastąpienia drzew lub krzewów przewidzianych do usunięcia innymi drzewami lub krzewami.

Zezwolenia nie wymaga usuwanie:

- drzew i krzewów owocowych, z wyłączeniem nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków (nie jest więc wymagane zezwolenie wójta, jeśli to on byłby właściwym organem, ale jest potrzebne zezwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków w przypadku, gdy nieruchomość jest wpisana do rejestru zabytków);

³¹ Zob. L i p i ń s k i [w:] *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrońska, Wrocław 2002, s. 396.

³² Zob. W. R a d e c k i [w:] *Suplement do: Prawo o ochronie przyrody*, red. J. Sommer, Wrocław 2002, s. 59.

³³ Tamże, s. 66.

– drzew i krzewów sadzonych na plantacjach (tu oczywiście nie zajdzie sytuacja, w której organem właściwym byłby konserwator zabytków, tak więc zezwolenie w żadnym wypadku nie będzie wymagane);

– drzew i krzewów, których wiek nie przekracza 5 lat (tu – inaczej niż w punkcie pierwszym – ustawodawca nie zamieścił zastrzeżenia z „wyłączeniem nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków”, a więc należy przyjąć, że zezwolenie nie jest wymagane w żadnym wypadku, również wtedy, gdy drzewa są usuwane z terenu nieruchomości zabytkowych).

Usuwanie drzew i krzewów starszych niż 5 lat wymaga zezwolenia niezależnie od tego, kto ma zamiar je usunąć. Za usuwanie drzew i krzewów po uzyskaniu zezwolenia przewidziane są opłaty, natomiast za usuwanie bez wymaganego zezwolenia, jak również za zniszczenie terenów zieleni, drzew i krzewów należy uiszczyć karę pieniężną.

W tym miejscu można jedynie zwrócić uwagę na fakt, że wymienione w art. 47g ustawy o ochronie przyrody zwolnienia od opłat za usuwanie drzew i krzewów nie oznaczają zwolnienia od uzyskania zezwolenia. Organ wydający zezwolenie powinien w takim wypadku zapisać w swojej decyzji, że podmiot, który ją uzyskał, jest zwolniony z uiszczenia opłaty oraz wskazać podstawę zwolnienia.

Przepisów dotyczących usuwania drzew i krzewów, pobierania opłat i wymierzania kar nie stosuje się do:

– drzew i krzewów w lasach i na gruntach leśnych (definicja lasu i gruntu leśnego znajduje się w ustawie z dnia 28 IX 1991 r. o lasach);

– drzew i krzewów poddanych pod ochronę na podstawie art. 13 ustawy o ochronie przyrody (tj. objętych jedną z wymienionych w tym artykule form ochrony);

– drzew i krzewów usuwanych na podstawie decyzji właściwego organu z obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz z wałów przeciwpowodziowych i terenów w odległości co najmniej 3 m od stopy wału.

Właściwy organ wymieniony wyżej w pkt 3 to – zgodnie z ustawą z 2001 r. Prawo wodne – dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej³⁴ albo starosta³⁵. Wydanie decyzji przez któryś z tych organów oznacza, że nie jest już wymagane zezwolenie wójta.

³⁴ Art. 83 ust. 2 pkt 3 prawa wodnego.

³⁵ Art. 83 ust. 2 pkt 4 prawa wodnego.

Opłata za usuwanie drzew lub krzewów z terenów „powodziowych” nie jest natomiast pobierana niezależnie od tego czy o ich usunięciu zdecydował dyrektor RZGW lub starosta, czy też wójt na ogólnych zasadach³⁶.

5. Wyłączenie gruntów z produkcji rolnej lub leśnej

W przypadku, gdy nieruchomości, na której ma być zlokalizowana inwestycja, stanowi grunt rolny lub leśny, konieczne jest uzyskanie decyzji o wyłączeniu jej z produkcji rolnej lub leśnej, stosownie do przepisu art. II ustawy z dnia 3 II 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Decyzję o wyłączeniu gruntów wydają, w zależności od charakteru gruntów:

- starosta, wykonując zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej – dla gruntów rolnych,
- dyrektor parku narodowego, wykonując zadania wojewody z zakresu ochrony przyrody na terenie parku – dla gruntów położonych w parku narodowym,
- dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych – dla gruntów leśnych.

W przypadku inwestowania na gruntach oznaczonych w ewidencji gruntów jako nieużytki nie ma potrzeby uzyskiwania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów.

Przeznaczenie gruntów rolnych lub leśnych, innych niż wymienione wyżej, na cele nierolnicze i nieleśne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego może nastąpić po uzyskaniu zgody właściwego organu, tj. w przypadku:

- gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III o zwartym obszarze ponad 0,5 ha – ministra właściwego do spraw rolnictwa.
- gruntów leśnych Skarbu Państwa – ministra właściwego do spraw środowiska.
- gruntów rolnych stanowiących użytki rolne IV klasy o obszarze przekraczającym 1 ha, klas V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego oraz torfowisk i oczek wodnych, jeżeli mają być przeznaczone na cele budowy zbiorników wodnych, eksploatacji złóż kopalin lub linii kolejowych oraz pozostałych gruntów leśnych – wojewody.

Należy dodać, że do wniosku dotyczącego gruntów leśnych, stanowiących własność Skarbu Państwa, będących w zarządzie Lasów Państwowych niezbędna jest opinia dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych,

³⁶ Art. 47g ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie przyrody.

a w odniesieniu do wszystkich gruntów położonych na terenach parków narodowych (rolnych i leśnych bez względu na formę własności) opinia dyrektora parku narodowego.

Wniosek o wyłączenie z produkcji gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego oraz torfowisk i oczek wodnych, jeżeli mają być przeznaczone na cele budowy zbiorników wodnych, eksploatacji złóż kopalin, budowy dróg publicznych lub linii kolejowych wymaga dodatkowej dokumentacji³⁷, a mianowicie:

- uzasadnienia potrzeby zmiany przeznaczenia,
- wykazu powierzchni z uwzględnieniem klas bonitacyjnych gruntów rolnych i typów siedliskowych gruntów leśnych,
- ekonomicznego uzasadnienia projektowanego przeznaczenia (suma należności i opłat rocznych za grunty projektowane do przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne oraz przewidywany rozmiar strat dla rolnictwa lub leśnictwa w wyniku ujemnego oddziaływania inwestycji – czyli ocenę oddziaływania na środowisko; w uzasadnionych przypadkach organ wyrażający zgodę może odstąpić od tego wymogu),
- mapy gminy lub miasta.

Jeżeli wniosek dotyczy gruntów na cele inwestycji górniczych o obszarze większym niż 10 ha, powinien zawierać rozwiązania wariantowe (można od tego odstąpić w uzasadnionych przypadkach na mocy decyzji organu wyrażającego zgodę).

Powyższe dotyczy fazy związanej z koniecznością umieszczenia zapisów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Po uchwaleniu planu zagospodarowania przestrzennego (należy zaznaczyć, że w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który jest warunkiem niezbędnym do wydania decyzji o wyłączeniu gruntu z produkcji rolnej lub leśnej, należy sporządzić plan tylko dla obszaru nas interesującego), na podstawie ustaleń tam zawartych można ubiegać się o wydanie decyzji o wyłączeniu gruntu z produkcji rolnej lub leśnej. W decyzji określa się obowiązki związane z wyłączeniem.

Decyzję wydaje się po uzyskaniu zgody na wyłączenie gruntu z produkcji rolnej lub leśnej, a przed uzyskaniem pozwolenia na budowę.

Zgodnie z art. 5 ustawy organem właściwym w sprawach ochrony gruntów rolnych jest starosta, a gruntów leśnych – dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, z wyjątkiem obszarów parków narodowych, gdzie orga-

³⁷ Art. 10.

nem właściwym jest dyrektor parku narodowego. Oznacza to także organ właściwy do wydawania decyzji. W odniesieniu do gruntów rolnych i leśnych znajdujących się w granicach parków narodowych decyzja jest wydawana przez dyrektora parku narodowego³⁸. W decyzji określa się opłaty za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej lub leśnej.

Po uzyskaniu zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji powstaje obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych, a w przypadku, gdy przedmiotem wyłączenia są grunty leśne, należy zapłacić także jednorazowe odszkodowanie w razie dokonania przedwczesnego wyrębu drzewostanu. Obowiązek dokonania opłat powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji.

Jeżeli właściciel w okresie 2 lat zrezygnuje w całości lub części z uzyskanego prawa do wyłączenia gruntów z produkcji rolnej lub leśnej, otrzymuje zwrot należności, proporcjonalnie do powierzchni gruntów wyłączonych z produkcji (zwrot uiszczonej należności następuje w terminie do trzech miesięcy od dnia złożenia rezygnacji).

W przypadku zbycia gruntów, co do których wydane zostały decyzje o wyłączeniu z produkcji, natomiast nie uiszczono opłat – obowiązek opłaty jednorazowej oraz rocznych cięży na nabywcy; sprzedający powinien uprzedzić kupującego o tym obowiązku.

6. Uzgodnienie z dyrektorem parku narodowego pozwolenia na budowę na terenie parku narodowego

Przepisy ustawy z dnia 16 X 1991 r. o ochronie przyrody zabraniają wszelkich działań polegających na budowie lub rozbudowie obiektów i urządzeń w parku narodowym i rezerwacie przyrody, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku lub rezerwatu oraz związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego lub leśnego³⁹.

Wydanie pozwolenia na budowę wymienionych inwestycji, które miałyby być zlokalizowane w granicach parku narodowego, wymaga uzgodnienia z dyrektorem parku (art. 36 ust. 2), wykonującym na jego terenie zadania i kompetencje wojewody z zakresu ochrony przyrody.

Warto też zwrócić uwagę, iż w innych formach ochrony przyrody, w aktach o ich utworzeniu mogą być zawarte ograniczenia dotyczące możliwości lokalizacji na takich obszarach inwestycji. W takich przypadkach należałoby

³⁸ Art. 11 ust. 2.

³⁹ Art. 36 ust. 1.

uzgodnić warunki pozwolenia na budowę z wojewodą, stosownie do wymagań art. 37 ust. 2. Przepis ten przewiduje, iż wydanie przewidzianych odrębnymi przepisami pozwoleń na działalność, której skutki dotyczą ograniczeń lub zakazów wprowadzonych w odniesieniu do przedmiotów i obszarów objętych ochroną, wymaga uzgodnienia z wojewodą.

7. Uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzenia wodnego

Stosownie do przepisu art. 122, ust. 1 ustawy z dnia 18 VII 2001 r. Prawo wodne, lokalizacja oraz warunki realizacji inwestycji obejmującej urządzenia wodne, których wykonanie wymaga pozwolenia wodnoprawnego, wymagają uzgodnienia z organem wydającym to pozwolenie. Uzgodnienie lokalizacji i warunków realizacji inwestycji przed uzyskaniem pozwolenia wodnoprawnego pozwala uchronić inwestora przed utratą czasu i wydatkami na sporządzenie operatu wodnoprawnego (dokumentacji niezbędnej do uzyskania pozwolenia wodnoprawnego). Wstępne przedstawienie koncepcji inwestycji przez inwestora organowi właściwemu do wydawania pozwolenia wodnoprawnego pozwoli na ustalenie – przed uzyskaniem pozwolenia na budowę i pozwolenia wodnoprawnego – czy organ ten akceptuje warunki realizacji inwestycji obejmującej swym zakresem urządzenia wodne.

Przed uzyskaniem pozwolenia na budowę konieczne jest uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzeń wodnych⁴⁰.

Od obowiązku uzyskania odrębnego pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzeń do szczególnego korzystania z wód wolne są tylko te podmioty, które uzyskały pozwolenie wodnoprawne na szczególne korzystanie z wód, np. na pobór wód powierzchniowych lub podziemnych, na odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi. Pozwolenie takie, stosownie do art. 122 ust. 3 Prawa wodnego, jest równoznaczne z pozwoleniem na wykonanie służących do tego urządzeń.

8. Samowola budowlana

Podejmowanie czynności polegających na wykonywaniu robót budowlanych lub prowadzeniu budowy bez spełnienia przedstawionych wcześniej wymagań stanowi samowolę budowlaną. Prawo budowlane wyposażyło organy nadzoru budowlanego w instrumenty prawne umożliwiające zapobieganie tej samowoli i likwidowanie jej skutków. Zasadniczym przepisem regulującym tę problematykę jest art. 48, który przewiduje, że właściwy organ nakazuje

⁴⁰ Art. 122-141 Prawa wodnego.

– w drodze decyzji – rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę, albo zgłoszenia, bądź też pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ. Tak powstałe lub powstające obiekty podlegają obligatoryjnie rozbiórce na koszt inwestora, właściciela lub zarządcy obiektu. Decyzje podejmowane w związku z przytoczonym artykułem mają charakter związany, co oznacza, że jeśli stwierdzono samowolę budowlaną, to organ jest nie tylko uprawniony, lecz także zobowiązany do wydania nakazu rozbiórki⁴¹.

Jednocześnie art. 49 stanowi wyjątek od konieczności orzeczenia przez organ rozbiórki. Mianowicie nie można nakazać rozbiórki, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia zakończenia budowy obiektu budowlanego lub jego części, a jego istnienie nie narusza przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca nie określa, co należy rozumieć pod pojęciem dnia zakończenia budowy. Powoduje to konieczność udowodnienia przez inwestora stanu faktycznego. Na właścicielu spoczywa wówczas obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. Do wniosku o to pozwolenie⁴² musi on dołączyć inwentaryzację powykonawczą i ekspertyzę techniczną, potwierdzającą przydatność obiektu do użytkowania oraz oświadczenie o braku sprzeciwu na użytkowanie obiektu budowlanego lub inne stanowisko m.in. takich organów, jak Inspekcja Ochrony Środowiska i Inspekcja Sanitarna. Jeżeli właściciel obiektu budowlanego nie uzyska pozwolenia na użytkowanie, wydaje się nakaz rozbiórki.

W innych przypadkach samowoli budowlanej nie stosuje się tak drastycznych sankcji, jak w przypadku art. 48. Organ nadzoru budowlanego wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych wykonywanych:

- bez wymaganego pozwolenia albo zgłoszenia,
- w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska,
- w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu bądź w przepisach.

W postanowieniu o wstrzymaniu robót budowlanych organ nadzoru budowlanego podaje przyczynę wstrzymania robót i ustala wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń. Prawo budowlane przewiduje specjalną procedurę mającą na celu wymuszenie na inwestorze zgodnego z prawem postępowania.

⁴¹ Wyrok NSA z dn 18 I 1999, IV SA 69/97, LEX nr 46680.

⁴² Art. 58.

9. Oddawanie do użytkowania

Do użytkowania może być oddany obiekt budowlany po zawiadomieniu właściwego organu i w razie niewniesienia przez ten organ sprzeciwu w terminie 14 dni, w drodze decyzji⁴³. Niektóre obiekty budowlane będą jednak wymagały uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Będzie to miało miejsce w przypadkach, gdy właściwy organ:

- nałożył taki obowiązek w wydanym pozwoleniu na budowę,
- stwierdził, że zgłoszony przez inwestora obiekt budowlany został wykonany z naruszeniem warunków, określonych w pozwoleniu na budowę,
- wydał decyzję nakazującą dokonanie określonych czynności, zmian lub przeróbek.

Uzyskanie pozwolenia na użytkowanie jest wymagane także w przypadku samowoli budowlanej, gdy nakazu rozbiórki nie można wydać z powodu upłynięcia 5 lat od dnia zakończenia budowy albo przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego ma nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych.

Przepis art. 56 wymaga, aby inwestor, w stosunku do którego nałożono obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, zawiadomił, zgodnie z właściwością wynikającą z przepisów szczególnych, organy Inspekcji Ochrony Środowiska o zakończeniu budowy obiektu budowlanego i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania. Niezajęcie stanowiska przez organy w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia traktuje się, jak niezgłoszenie sprzeciwu lub uwag.

Przepis ten współgra z art. 20 ustawy z dnia 20 VII 1991 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska⁴⁴. Zgodnie z nim oddawanie do użytku obiektów mogących pogorszyć stan środowiska wymaga zawiadomienia wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o terminie ich oddania do eksploatacji. W razie wzięcia udziału w oddawaniu inwestycji do eksploatacji wojewódzki inspektor ochrony środowiska wyda decyzję o wstrzymaniu oddania do eksploatacji obiektu, jeśli obiekt nie spełnia wymagań ochrony środowiska. Ponowne oddanie obiektu do eksploatacji może nastąpić tylko za zgodą wojewódzkiego inspektora i po stwierdzeniu, że przyczyny wstrzymania oddania do eksploatacji zostały usunięte.

⁴³ Art. 54.

⁴⁴ Ustawa z dnia 20 VII 1991 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony środowiska (Dz. U. nr 77, poz. 335; z 1996 r. nr 106, poz. 496; z 1997 r. nr 121, poz. 770, nr 133, poz. 885 i nr 141, poz. 943; z 1998 r. nr 106, poz. 668).

Warto przy tym zwrócić uwagę, iż do użytku mogą być oddane obiekty, w których nie wszystkie prace zostały zakończone. Nie może to jednak dotyczyć instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska⁴⁵.

Decyzja o pozwoleniu na użytkowanie jest wydawana po protokolarnym stwierdzeniu na miejscu budowy zgodności wykonania obiektu z warunkami zabudowy i zagospodarowania terenu i z pozwoleniem na budowę, a także po uporządkowaniu miejsca budowy⁴⁶. Stosowny organ ma natomiast obowiązek odmówić pozwolenia na użytkowanie w przypadku niezgodnego z tymi decyzjami wykonania obiektu budowlanego.

Odrębnego pozwolenia na eksploatację wymagają urządzenia wodne służące do ujmowania wody i zabezpieczenia jej przed zanieczyszczeniem, jeżeli ich wykonanie wymagało pozwolenia wodnoprawnego⁴⁷. Pozwolenie to będzie wydawał organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzenia.

3. WNIOSKI

Rozpoczęcie przez inwestora procesu budowlanego wymaga uzyskania licznych decyzji zarówno organów administracji publicznej, jak i innych wymaganych przepisami szczególnymi, a przybierających formę np. zezwoleń, pozwoleń, uzgodnień. Samo przedsięwzięcie budowlane najczęściej rozpoczyna się od uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. Jednak w ściśle określonej sytuacji będzie ona poprzedzona decyzją będącą nierozłączną częścią projektu, mianowicie o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu.

Jednak dla treści wymienionych decyzji kluczowe staje się sformułowanie zawarte w art. 11 Prawa ochrony środowiska, zgodnie z którym, podczas procesu inwestycyjnego decyzja wydana z naruszeniem przepisów ochrony środowiska jest nieważna. Stąd niebagatelne są dodatkowe uzgodnienia nałożone przez prawodawcę. Należy pamiętać, że obowiązek uzyskania opinii lub innego stanowiska organu współdziałającego przy wydawaniu pozwolenia na budowę spoczywa na inwestorze, a nie na organie wydającym decyzję.

Ostatnia uwaga, jaka się tu nasuwa, związana jest z zakończeniem procesu inwestycyjno-budowlanego, co przejawia się w postaci decyzji o pozwoleniu

⁴⁵ Art. 59 ust. 4.

⁴⁶ Art. 59 ust. 1.

⁴⁷ Por. art. 20 ust. 2 Prawa wodnego.

na użytkowanie. W tym wypadku należy pamiętać, iż decyzja taka nie może być pozytywna, jeśli w oddawanym obiekcie nie wszystkie prace związane z instalacjami i urządzeniami służącymi ochronie środowiska zostały zakończone.

ADMINISTRATIVE REQUIREMENTS AT THE STAGE
OF BEGINNING A BUILDING ENTERPRISE

S u m m a r y

The paper lists a catalogue of decisions necessary to start a building procedure together with the subjects that are competent to issue them.

Translated by Jan Kłos

Słowa kluczowe: prawo gospodarcze, prawo administracyjne, prawo budowlane, prawo ochrony środowiska.

Key words: economic law, administrative law, building law, law of the protection of the environment.