

## Uwagi do artykułu pt. „Błędy prawno-organizacyjne administracji publicznej w realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych”

Przeczytałem zamieszczony w nr. 1/2018 „Inżynierii i Budownictwa” artykuł Profesora *Tadeusza Bilińskiego* dotyczący błędów prawno-organizacyjnych administracji publicznej w realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych. Zdaję sobie sprawę z tego, że urzędnicy wydający decyzje administracyjne związane z realizacją tych przedsięwzięć nie zawsze wykonują swoje obowiązki ustawowe, czasem nie sprawdzają tego, co zgodnie z ustawą powinni sprawdzić, czasem żądają rzeczy, których przepis nie wymaga.

Moim zdaniem autor artykułu formułuje w odniesieniu do urzędników niedopełnienie obowiązków, których prawo na nich nie nakłada. Niżej podaję uwagi do opublikowanego artykułu.

1. Na początku autor stwierdza, że udział organów w realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych jest określony w ustawie Prawo budowlane. Dalej pisze o decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Z tekstu można zrozumieć, że w przypadku uchwalenia planu miejscowego właściwy organ ma obowiązek stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Z artykułu 34, art. 65 ust. 1 p. 2 i ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika coś zupełnie innego. Organ stwierdza wygaśnięcie decyzji tylko w sytuacji sprzeczności ustaleń uchwalonego planu miejscowego z ustaleniami decyzji. Nie dotyczy to sytuacji, gdy została wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę.

2. Autor sugeruje, że w przypadku realizacji budowy niezgodnie z zatwierdzonym projektem inwestorowi może grozić postępowanie sądowe. Na pewno nie wynika to z ustawy Prawo budowlane. Oczywiście jest możliwe postępowanie przed sądem cywilnym, ale na pewno nie z inicjatywy organu nadzoru budowlanego. Jeżeli już, to z inicjatywy uczestników procesu budowlanego.

3. Autor sugeruje, że organy właściwe do wydania decyzji o warunkach zabudowy bezzasadnie odmawiają jej wydania. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje przypadki, w których decyzji wydać nie można.

Jeżeli taki przypadek nie zachodzi, a została wydana decyzja odmowna, wnioskodawca powinien odwołać się od decyzji.

4. Autor pisze, że organ administracji architektoniczno-budowlanej w przypadku rozpatrywania wniosku o pozwolenie na budowę jest zobowiązany do przeprowadzenia szczegółowej analizy urbanistycznej. Obowiązki organu w tym zakresie są określone w art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Nie ma tam mowy o analizie urbanistycznej. W tej części artykułu autor obszernie pisze o obowiązkach organów, które nie wynikają z ustawy, a także pisze o zaniechaniu organu dotyczącym nieustalenia spadkobierców stron. To ostatnie rzeczywiście obciąża organ. Organ musi ustalić strony postępowania, żeby ustrzec się przed konsekwencjami wznowienia postępowania na żądanie strony, która nie uczestniczyła w postępowaniu bez swojej winy. Na potwierdzenie tych twierdzeń cytuję wyrok Sądu Administracyjnego w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy.

5. Autor pisze, że decyzja o pozwoleniu na budowę może być wydana tylko przed rozpoczęciem robót budowlanych. Rzeczywiście taka zasada wynikała z ustawy Prawo budowlane. Od 1 stycznia 2017 r. obowiązuje artykuł 37a ustawy Prawo budowlane. Ustawodawca wprowadził wyjątek dotyczący tymczasowych, niezwiązanych trwale z gruntem obiektów budowlanych, zwolnionych od pozwolenia na budowę na podstawie art. 29 ust. 1 p. 12 ustawy.

6. Autor pisze o istotnych odstępniach stwierdzanych podczas kontroli obowiązkowej. Rzeczywiście tak było. Organ nadzoru budowlanego nakładał kary za istotne odstępniacze stwierdzone podczas kontroli obowiązkowej. Jest to dawno nieaktualne. Dziś ustawa przewiduje kary z tytułu nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli obowiązkowej. Nieprawidłowości te nie zawsze są istotnymi odstępniaciami w rozumieniu art. 36a ustawy.

*Andrzej Stasiorowski*

Uwagi naszego Czytelnika przekazaliśmy Autorowi artykułu. Otrzymałą odpowiedź publikujemy niżej.

## Odpowiedź Autora artykułu

Dziękuję za ustosunkowanie się do mojego artykułu pt. „Błędy prawno-organizacyjne administracji publicznej w realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego” i przedstawienie uwag krytycznych do jego merytorycznej treści.

Zamiarem moim było napisanie jednej publikacji na temat „Błędy prawno-organizacyjne administracji publicznej i uczestników procesu budowlanego w realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego”, co mogłoby stanowić podstawę do kompleksowego spojrzenia na nieprawidłowości w realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych. To opracowanie na wniosek redakcji zostało podzielone na dwie niezależne publikacje.

Przedstawienie najpierw błędów administracji publicznej wynikało z przypisania jej szczególnego znaczenia w kształto-

waniu kultury prawnej w procesie realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, roli wzoru dla wszystkich uczestników procesu budowlanego w przestrzeganiu prawa. Druga publikacja ukazała się w lutym 2018 r. Zatem od początku miałem na uwadze wszystkich uczestników procesu inwestycyjno-budowlanego.

Zasadniczą inspiracją do napisania artykułu były długoletnie studia nad realizacją przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, ale przede wszystkim zapoznanie się z licznymi orzeczeniami sądowymi wydanymi w ostatnich 10–15 latach przez sądy powszechne I i II instancji, a także Naczelny Sąd Administracyjny. Niemal wszystkie przykłady krytycznego spojrzenia na rolę administracji publicznej znajdują potwierdzenie w przywołanych orzeczeniach. Na ogół dysponowałem kilkoma orze-

czesiami sądowymi w podobnych sprawach. Przytaczałem jednak tylko jedno – najaktualniejsze albo merytorycznie najbardziej przystające do podniesionej uwagi krytycznej.

Ogólnie wyrażam pogląd, że zasady postępowania administracji publicznej przedstawione w pierwszych artykułach kodeksu postępowania administracyjnego pełnią rolę szczególną (nadrzędną), muszą (powinny być) stosowane i nie mogą być pomijane przy ustaleniu stanu faktycznego lub rozstrzygnięcia sporów. Z art. 7 Kpa wynika, że organ administracji nie może ograniczyć się do oczekiwania na przedstawienie przez stronę dowodów potwierdzających jej żądanie, ale że powinien aktywnie dążyć do wyjaśnienia sprawy – zasada obiektywnej prawdy (zob. np. tezę pierwszą wyroku NSA z 17 maja 1994 r., SA/Lu 1921/93, LEX nr 26517; tezę drugą wyroku NSA z 4 czerwca 1998 r., I SA/Kr 1052/97, LEX nr 33618; wyrok NSA z 25 czerwca 1999 r., I SA 1551/98, LEX nr 48556).

Nie zwalnia to jednak strony od pełnego i wyczerpującego wyjaśnienia przedłożonego materiału dowodowego (wyrok NSA z 4 grudnia 1996 r., SA/Łd 2620/95, LEX nr 27407).

Ponadto uważam za bardzo istotną zasadę nieodzowności współdziałania organów administracji publicznej (art. 7b). W procesie postępowania w każdej sprawie, jeżeli jest to oczywiście uzasadnione, organy te ściśle współdziałają ze sobą w celu sprawnego postępowania administracyjnego w określonej sprawie (np. wzajemne przekazywanie sobie podejmowanych decyzji).

Odnosząc się do poszczególnych uwag, prezentuję następujące stanowisko.

Ad. 1. Kompetencje i zadania administracji samorządu terytorialnego nie są określone w ustawie Prawo budowlane; są podane tylko zasady działania organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego. Jednakże biorąc pod uwagę, że administracja samorządu terytorialnego, administracja architektoniczno-budowlana i organy nadzoru budowlanego są ściśle związane z procesem inwestycyjno-budowlanym, udział administracji samorządowej przez nieuwagę ujęty został w zdaniu mówiącym o ich działaniach na podstawie ustawy Prawo budowlane. Pozostała uwaga czytelnika, jak sam wskazuje domniemana, nie ma odniesienia w treści mojej publikacji.

Ad. 2. Autor uwag podnosi brak przepisu w ustawie Prawo budowlane o zagrożeniu postępowaniem sądowym wobec inwestora w przypadku realizacji budowy niezgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym. Pisząc, że inwestorowi grozi postępowanie administracyjne, a nawet sądowe z różnymi konsekwencjami w przypadku wykazania w postępowaniu odpowiedzialności organu nadzoru budowlanego, miałem na myśli postępowania przed sądami administracyjnymi w przypadku kontroli decyzji administracyjnej, a nawet przed sądami powszechnymi – przykładowo w przypadku nieprzyjęcia przez inwestora obowiązku zapłacenia grzywny w wyniku stwierdzenia przez organ wykroczenia na podstawie art. 93 p. 6 ustawy Prawo budowlane.

Ad. 3. Odnosząc się do uwagi w p. 3 dotyczącej decyzji odmownych w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy wydawanych przez administrację samorządową, moim zdaniem organy mają możliwość zawieszenia postępowania na okres do 9 miesięcy i podjęcia później tego postępowania (art. 62 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Oczywiście jest, że aby wydać decyzję o warunkach zabudowy, muszą być spełnione warunki określone w art. 61 wyżej cytowanej ustawy. Niespełnienie tych warunków skutkuje odmową wydania warunków zabudowy. Jednak najczęściej organy administracji samorządowej od razu sięgają do rozstrzygnięć odmownych.

Ad. 4. Uwaga dotycząca braku podstawy prawnej zobowiązującej organy administracji architektoniczno-budowlanej (dalej: aab) do przeprowadzenia „analizy urbanistycznej” zagospodarowania działki, być może jest częściowo trafna. Nie powinienem stosować pojęcia „analiza urbanistyczna”. W tym przypadku należało napisać, że organy administracji architektoniczno-budowlanej mają obowiązek wnikliwie ocenić zgodność zagospodarowania działki z warunkami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo z decyzją o warunkach zabudowy, na podstawie przepisów, w tym techniczno-budowlanych. Jeżeli mówimy o przepisach techniczno-budowlanych, to mamy na uwadze w szczególności warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane. W przypadku budynków warunki techniczne określają w szczególności ich usytuowanie. Oprócz warunków technicznych organy aab powinny uwzględnić także inne przepisy, w zależności od rodzaju i funkcji obiektu budowlanego, związane z ochroną środowiska, przyrody, ochroną zabytków, ochroną pożarową, sanitarną itd. Wtedy zostaną też zagwarantowane zasady zabezpieczenia interesów osób trzecich. Organ administracji aab nie są związane wyłącznie art. 35 ustawy Prawo budowlane. Powinny również wziąć pod uwagę przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z których wynika, że w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności. Z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 Kpa).

Jednocześnie zaznaczam, że został zacytowany wyrok WSA w Gorzowie Wlkp., albowiem Sąd oprócz zasadniczej sprawy dotyczącej decyzji o warunkach zabudowy zajął stanowiska wobec innych nieprawidłowości popełnionych przez organ aab.

Ad. 5. Odnosząc się do uwagi, w której wskazano, że nie jest prawdą, że decyzja o pozwoleniu na budowę może być wydana przed rozpoczęciem robót budowlanych, pragnę wyjaśnić, że miałem na uwadze przede wszystkim budowę obiektów budowlanych, które nie są zwolnione z obowiązku uzyskania takiej decyzji. W dalszym ciągu też, w treści art. 32 ust. 4a ustawy Prawo budowlane znajduje się zapis, że: „nie wydaje się pozwolenia na budowę w przypadku rozpoczęcia robót budowlanych z naruszeniem przepisu art. 28 ust. 1”.

Wskazany przez Czytelnika przepis art. 37a obowiązujący od 1 stycznia 2017 r. jest wyjątkiem od zasady wyłącznie w odniesieniu do obiektów tymczasowych, realizowanych na zgłoszenie, z możliwością ich istnienia w okresie 180 dni. W wyniku wymienionej nowelizacji ustawy Prawo budowlane została wprowadzona prawna możliwość dalszego użytkowania obiektu tymczasowego zrealizowanego na zgłoszenie, wskutek uzyskania pozwolenia na budowę (art. 37a). W przypadku złożenia wniosku przed upływem 180 dni, ustawodawca zezwolił na powstrzymanie się od rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce tymczasowego obiektu budowlanego, a uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę w przypadku obiektu postawionego jako tymczasowy pozwoli na dalsze, legalne użytkowanie tego obiektu. Jednocześnie też w art. 37a określono, że znaczenie ma data rozpoczęcia budowy określona w zgłoszeniu, co uniemożliwia inwestorowi nadużywanie tego uprawnienia.

Ad. 6. Co do uwagi podanej w p. 6 nadmieniam, że w treści artykułu nie ma zawartej informacji dotyczącej kar za istotne odstępstwa. Dlatego nie odnoszę się do tej uwagi.

*Prof. dr hab. inż. Tadeusz Biliński*