

**meritum**

**INWESTYCJE  
BUDOWLANE**

redakcja naukowa

Alicja Plucińska-Filipowicz

Marek Wierzbowski, Tomasz Filipowicz

---

---

**2. WYDANIE**

---

**meritum**

**INWESTYCJE  
BUDOWLANE**

redakcja naukowa  
Alicja Plucińska-Filipowicz  
Marek Wierzbowski, Tomasz Filipowicz

---

---

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

**2. WYDANIE**

---

**Redakcja naukowa:**  
*sędzia NSA Alicja Plucińska-Filipowicz*  
*prof. dr hab. Marek Wierzbowski*  
*r.pr. dr Tomasz Filipowicz*

Wydawca:  
*Grzegorz Jarecki*

Redaktor prowadzący:  
*Beata Wawrzyńczak-Jędryka*

Opracowanie redakcyjne:  
*Beata Wawrzyńczak-Jędryka*

Projekt okładek serii:  
*Wojtek Kwiecień-Janikowski*

**Autorzy:**

*Ewa Boguta* – rozdział II.1;  
*sędzia NSA Arkadiusz Despot-Mładanowicz* – rozdział III;  
*r.pr. Joanna Filipowicz* – rozdziały: I.2; VI.3;  
*r.pr. dr Tomasz Filipowicz* – rozdziały: I.1; II.2, 5–6; VI.2, 3;  
*adw. Agnieszka Kobus* – rozdział I.3;  
*Artur Kosicki* – rozdział II.3;  
*Mariusz Nahajewski* – rozdział VI.1;  
*prof. dr hab. Bartłomiej Nowak* – rozdział VI.2;  
*sędzia NSA Alicja Plucińska-Filipowicz* – rozdziały: I; II.2, 4;  
*adw. dr Mariusz Rypina* – rozdział IV;  
*adw. Mateusz Stawiarz* – rozdział II.6;  
*Anna Żak* – rozdział V

© by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2021

ISBN 978-83-8223-878-5

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.  
Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 22 535 82 19  
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIS TREŚCI

Strona		Numer
9	Wprowadzenie	
11	Wykaz skrótów	
15	Wykaz aktów prawnych	
19	Rozdział I. Przygotowanie procesu inwestycyjnego (zagospodarowanie terenu, projektowanie architektoniczno-budowlane)	
21	1. Przygotowanie do procesu inwestycji budowlanych – zagadnienia ogólne .....	1
59	2. Projektowanie architektoniczno-budowlane (zagadnienia wprowadzające) .....	57
85	3. Badanie prawne ( <i>due diligence</i> ) przed nabyciem nieruchomości dla celów inwestycyjnych .....	89 <sup>1</sup>
115	Rozdział II. Przeprowadzenie procesu inwestycyjnego – rozstrzygnięcia i środki zaskarżenia	
117	1. Pozwolenie na budowę, zgłoszenia, wejście na teren sąsiada .....	90
158	2. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jako akt prawny wydawany dla potrzeb realizacji inwestycji budowlanych .....	131
176	3. Problematyka strony w procesie inwestycyjnym .....	150
186	4. Przekształcenia (zmiany) przedmiotowe i podmiotowe w procesie budowlanym .....	162
193	5. Przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego – zakończenie budowy .....	170 <sup>1</sup>
198	6. Zaświadczenie o samodzielności lokali .....	171
211	Rozdział III. Użytkowanie obiektu, czynności i rozstrzygnięcia w toku użytkowania	
212	1. Podmioty, na których spoczywają obowiązki utrzymania obiektu budowlanego .....	182

Strona		Numer
214	2. Obowiązki właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego .....	187
231	Rozdział IV. Praktyczne aspekty właściwości organów	
232	1. Podstawowe przepisy prawa określające kompetencje organów administracji publicznej .....	219
235	2. Organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego .....	224
248	3. Organy właściwe z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego .....	226
270	4. Organy właściwe z zakresu udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko .....	227
281	5. Organy właściwe z zakresu gospodarki nieruchomościami .....	228
299	Rozdział V. Problematyka ochrony dóbr kultury – rola i zadania konserwatora zabytków w procesie urbanistyczno-budowlanym	
301	1. Wyjaśnienie podstawowych pojęć z zakresu ochrony zabytków .....	232
305	2. Wnioski i opinie wojewódzkiego konserwatora zabytków do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy .....	245
307	3. Wpływ wojewódzkiego konserwatora zabytków na treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego .....	246
309	4. Rola wojewódzkiego konserwatora zabytków w procedurze przyjmowania „Uchwały reklamowej” .....	248
310	5. Uzgodnienie wojewódzkiego konserwatora zabytków projektu decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy .....	249
312	6. Opinie wojewódzkiego konserwatora zabytków do wniosku o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej .....	251
313	7. Pozwolenia wydawane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków .....	252
323	8. Usuwanie drzew i krzewów z terenów wpisanych do rejestru zabytków .....	265 <sup>1</sup>
338	9. Wzory wniosków .....	266
355	10. Prawne możliwości modyfikacji decyzji wydawanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami .....	271 <sup>6</sup>
367	11. Wzajemne relacje między ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami a Prawem budowlanym .....	272
370	12. Administracyjne kary pieniężne nakładane od 1 stycznia 2018 r. przez organy ochrony zabytków na podmioty odpowiedzialne za opiekę nad zabytkami .....	272 <sup>1</sup>
377	13. Praktyczne wskazówki postępowania na etapie postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę w przypadku istnienia ochrony wynikającej z rejestru zabytków i wpisu do Gminnej Ewidencji Zabytków .....	273
381	Rozdział VI. Przepisy szczególne	
382	1. Problematyka inwestycji drogowych .....	274

Strona	Numer
411 2. Problematyka inwestycji w odnawialne źródła energii – wybrane aspekty prawnoadministracyjne .....	316
425 3. Specyregulacje w zakresie inwestycyjnego procesu budowlanego .....	345
451 Aneks. Inwestycje budowlane – wybrane regulacje prawne	
693	Indeks rzeczowy

# WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH

<b>Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 z późn. zm.)</b>
Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. poz. 1609)
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1065 z późn. zm.)
Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 86, poz. 579)
Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 124 z późn. zm.)
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych oraz bocznic kolejowych z drogami i ich usytuowanie (Dz. U. poz. 1744 z późn. zm.)
Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych (Dz. U. Nr 74, poz. 836 z późn. zm.)
Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 1 czerwca 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać morskie budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 101, poz. 645)
Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 29 kwietnia 2019 r. w sprawie przygotowania zawodowego do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. poz. 831)
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1134)
Rozporządzenie Ministra infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 963)
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (Dz. U. Nr 120, poz. 1126)
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 23 lutego 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę oraz rejestrów zgłoszeń dotyczących budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b i 19a ustawy – Prawo budowlane (Dz. U. poz. 306)
Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 12 marca 1996 r. w sprawie dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia, wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi (M.P. Nr 19, poz. 231)
<b>Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 741 z późn. zm.)</b>
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587)

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233)
<b>Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 z późn. zm.)</b>
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie nadawania uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1925 z późn. zm.)
Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 25 kwietnia 2018 r. w sprawie stałego doskonalenia kwalifikacji zawodowych przez rzeczoznawców majątkowych (Dz. U. poz. 811)
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 10 lutego 2014 r. w sprawie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 981)
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2005 r. w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości (Dz. U. Nr 131, poz. 1092)
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie scalania i podziału nieruchomości (Dz. U. Nr 86, poz. 736)
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz. U. Nr 268, poz. 2663)
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 555)
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1490 z późn. zm.)
<b>Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1117)</b>
Obwieszczenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 20 sierpnia 2013 r. w sprawie wykazu dyplomów i innych dokumentów, wydawanych przez inne niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskie Unii Europejskiej, Konfederację Szwajcarską, państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, potwierdzających posiadanie kwalifikacji do wykonywania zawodu architekta oraz terminów, w których odbywało się kształcenie (M.P. poz. 757)
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej architektów oraz inżynierów budownictwa (Dz. U. Nr 220, poz. 2174)
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 października 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego w stosunku do członków samorządów zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. Nr 194, poz. 1635)
<b>Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 247 z późn. zm.)</b>
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839)
Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie sposobu i częstotliwości aktualizacji informacji o środowisku (Dz. U. Nr 227, poz. 1485)
Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku (Dz. U. Nr 215, poz. 1415)
Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 września 2010 r. w sprawie wzoru oraz zawartości i układu publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie (Dz. U. Nr 186, poz. 1249)
<b>Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 710)</b>
Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 21 maja 2018 r. w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać ochrona przechowywanego i przewożonego zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa (Dz. U. poz. 1134)



Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na listę skarbów dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 81)
Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie Listy Skarbów Dziedzictwa (Dz. U. poz. 928)
Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 10 maja 2004 r. w sprawie rzeczoznawców Ministra Kultury w zakresie opieki nad zabytkami (Dz. U. Nr 124, poz. 1302)
Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 9 kwietnia 2004 r. w sprawie organizacji wojewódzkich urzędów ochrony zabytków (Dz. U. Nr 75, poz. 706)
<b>Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1910 z późn. zm.)</b>
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 1994 r. w sprawie trybu egzekucji z lokali stanowiących odrębne nieruchomości (Dz. U. Nr 136, poz. 710)
<b>Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 611)</b>
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie określenia danych dotyczących czynszów najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego, położonych na obszarze gminy lub jego części (Dz. U. Nr 250, poz. 1873)
<b>Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2204)</b>
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2001 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów (Dz. U. Nr 102, poz. 1122 z późn. zm.)
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 lipca 1986 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych założonych przed dniem 1 stycznia 1947 r. oraz utraty mocy prawnej niektórych takich ksiąg (Dz. U. Nr 28, poz. 141)
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 września 2014 r. w sprawie określenia sądów rejonowych prowadzących księgi wieczyste oraz obszarów ich właściwości miejscowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 350 z późn. zm.)
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych (Dz. U. poz. 292 z późn. zm.)
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie teleinformatycznym (Dz. U. poz. 312 z późn. zm.)
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie prowadzenia zbioru dokumentów dla nieruchomości, które nie mają założonych ksiąg wieczystych albo których księgi wieczyste zaginęły lub uległy zniszczeniu, oraz postępowania w tych sprawach (Dz. U. poz. 1397)
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie określenia czynności, które przy prowadzeniu i przechowywaniu ksiąg wieczystych mogą spełniać samodzielnie pracownicy sądowi (Dz. U. poz. 1396)
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie wzoru zawiadomienia o zmianie właściciela nieruchomości, dla której założona jest księga wieczysta (Dz. U. poz. 1395)
<b>Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 2176)</b>
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej (Dz. U. poz. 361 z późn. zm.)
Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 23 sierpnia 2018 r. w sprawie zasobu informacyjnego przeznaczonego do udostępniania w centralnym repozytorium informacji publicznej (Dz. U. poz. 1790)
Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. Nr 10, poz. 68)
<b>Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm.)</b>

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 219 z późn. zm.)
Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1363 z późn. zm.)
Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 428 z późn. zm.)
Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1380)
Ustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślan y z Zatoką Gdańską (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1073 z późn. zm.)
Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. – o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 777 z późn. zm.)
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.)
Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1575 z późn. zm.)
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 735)
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.)
Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1231 z późn. zm.)
Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1913)
Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 716 z późn. zm.)
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.)

# Przygotowanie procesu inwestycyjnego (zagospodarowanie terenu, projektowanie architektoniczno- -budowlane)

*Tomasz Filipowicz, Alicja Plucińska-Filipowicz, Agnieszka Kobus*

## SPIS TREŚCI

<b>1. Przygotowanie do procesu inwestycji budowlanych – zagadnienia ogólne .....</b>	<b>1</b>	I. Korzystanie przez gminę z gruntów rolnych i leśnych za zgodą właściwego ministra .....	20
A. Decyzja środowiskowa i jej skuteczność .....	1	J. Uwzględnienie w planie miejscowym zabytków .....	22
B. Ogólne kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego w aspekcie inwestowania budowlanego .....	4	K. Uzasadnienie uchwały w sprawie planu miejscowego .....	23
C. Przekroczenie granic władztwa planistycznego .....	10	L. Decyzja o warunkach zabudowy jako dokument prawny stanowiący podstawę wystąpienia o pozwolenie na budowę .....	24
D. Określanie w planie miejscowym kwestii dotyczących dróg wewnętrznych .....	14	M. Ochrona osób trzecich na etapie ustalania warunków zabudowy .....	30
E. Ustalenie miejsc parkingowych dla zabudowy mieszkaniowej i mieszkalnictwa .....	15	N. Rola analizy urbanistyczno-architektonicznej w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy dla terenu nieobjętego planem miejscowym .....	31
F. Obowiązek określenia w planie miejscowym przebiegu i warunków położenia stref ochronnych wzdłuż napowietrznych linii elektroenergetycznych .....	16	O. Zasada dobrego sąsiedztwa (krąg stron) przy ustalaniu warunków zabudowy .....	34
G. Przepisy odrębne w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Lokalizacja zabudowy w otoczeniu cmentarza ....	17	P. Dostęp terenu objętego wnioskiem inwestora do drogi publicznej .....	35
H. Wiążący charakter studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy .....	19	Q. Zasada kontynuacji funkcji dla terenu nieobjętego planem miejscowym .....	36
		R. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji zrealizowanej .....	37
		S. Kwestie ogólne dotyczące ustalenia linii zabudowy .....	38
		T. Specustawy drogowa i mieszkaniowa .....	39

a. Specustawa drogowa .....	39	b. Zmiana przeznaczenia nieruchomości na cele nierolnicze i nieleśne w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu .....	89 <sup>10</sup>
b. Specustawa mieszkaniowa .....	46	c. Wyłączenie z produkcji rolniczej .....	89 <sup>11</sup>
<b>2. Projektowanie architektoniczno-budowlane (zagadnienia wprowadzające) .....</b>	<b>57</b>	D. Ograniczenia nabycia gruntów rolnych .....	89 <sup>12</sup>
A. Projektowanie jako samodzielna funkcja techniczna w budownictwie .....	57	E. Prawa pierwokupu nieruchomości ...	89 <sup>16</sup>
B. Projektant oraz projekt budowlany ....	59	a. Pierwokup nieruchomości rolnych .....	89 <sup>19</sup>
C. Projekt budowlany – aspekty prywatnoprawne .....	66	b. Pierwokup nieruchomości leśnych .....	89 <sup>22</sup>
D. Odpowiedzialność projektanta .....	82	c. Prawo pierwokupu nieruchomości położonych w specjalnej strefie ekonomicznej .....	89 <sup>23</sup>
<b>3. Badanie prawne (due diligence) przed nabyciem nieruchomości dla celów inwestycyjnych .....</b>	<b>89<sup>1</sup></b>	d. Prawo pierwokupu przysługujące gminie	89 <sup>24</sup>
A. Tytuł prawny do nieruchomości .....	89 <sup>2</sup>	e. Pierwokup gminy w związku z rewitalizacją .....	89 <sup>26</sup>
a. Księga wieczysta .....	89 <sup>2</sup>	f. Pierwokup nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi .....	89 <sup>29</sup>
B. Dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków .....	89 <sup>4</sup>	F. Grunty warszawskie prawo pierwokupu i roszczenia reprivatyzacyjne .....	89 <sup>30</sup>
a. Wypis z rejestru gruntów .....	89 <sup>5</sup>	a. Zwrot nieruchomości na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami	89 <sup>31</sup>
b. Rejestr budynków .....	89 <sup>6</sup>	b. Prawo pierwokupu .....	89 <sup>32</sup>
c. Wyrys z ewidencji gruntów .....	89 <sup>7</sup>	G. Kwestie związane z przeznaczeniem nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego lub studium .....	89 <sup>33</sup>
C. Ograniczenia w nabywaniu nieruchomości wynikające z ochrony gruntów rolnych .....	89 <sup>8</sup>	H. Decyzje administracyjne istniejące dla nieruchomości .....	89 <sup>34</sup>
a. Zmiana przeznaczenia nieruchomości na cele nierolnicze i nieleśne w planie zagospodarowania przestrzennego .....	89 <sup>9</sup>		

## 1. Przygotowanie do procesu inwestycji budowlanych – zagadnienia ogólne

### A. Decyzja środowiskowa i jej skuteczność

**Podstawa prawna:** ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 283 z późn. zm.), dalej: u.u.i.ś.o.

Przystępując do analizy zagadnienia, którego przedmiotem jest realizacja konkretnej inwestycji budowlanej, konieczne jest szczegółowe wyjaśnienie, czy dana inwestycja należy do tych, do których stosuje się przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 283 z późn. zm.); dalej: u.u.i.ś.o. Poważne znaczenie w kontekście rozpoczęcia procesu inwestycyjnego ma **decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji**. Brak rozważenia, czy inwestor zamierza realizować inwestycję, do której stosuje się przepisy powyższej ustawy jeszcze przed rozpoczęciem czynności przygotowawczych, spowoduje poważne negatywne skutki, a zwłaszcza będzie miało istotny wpływ na wydłużenie procesu inwestowania.

**WAŻNE!** Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia wywołuje **skutek w postaci uprawnienia dla inwestora o wystąpienie na jej podstawie z wnioskiem o pozwolenie na budowę przez okres 6 lat**. Nie jest to okres ważności tej decyzji, a wyłącznie czas trwania promesy uprawniającej do zgłoszenia wniosku o decyzję w sprawie pozwolenia na budowę lub dokonania zgłoszenia. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji złożona skutecznie przy wniosku o pozwolenie na budowę jest ważna przez cały okres prowadzenia postępowania o pozwolenie na budowę, a nawet podczas realizacji inwestycji. Podlega ona również w razie potrzeby badaniu po oddaniu inwestycji do użytkowania.

Pojawiają się poglądy, że decyzja środowiskowa podlega wygaszeniu decyzją administracyjną na podstawie art. 162 k.p.a. w chwili, gdy upłynął okres 6 lat od jej wydania, a inwestor nie wystąpił w tym czasie o pozwolenie na budowę. Należy jednak uznać, że poglądy te nie znajdują oparcia w normach prawnych, a nawet są z gruntu wadliwe. Można tak stwierdzić zwłaszcza w sytuacji, gdy mamy do czynienia z inwestycją przewidzianą do realizacji etapowej.

Przed rozpoczęciem inwestycji budowlanej znacznych rozmiarów, a w szczególności przewidzianej do realizacji w dłuższym okresie, konieczne jest, najlepiej już na początku pierwszej fazy przygotowawczej, dokonanie analizy i oceny, czy będzie ona miała charakter etapowej. Najbardziej właściwe z perspektywy inwestora jest zamieszczenie już we wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji (decyzji środowiskowej) jednocześnie wniosku o wydanie przez organ środowiskowy postanowienia stwierdzającego etapowość inwestycji w trybie art. 72 ust. 4 u.u.i.ś.o. stanowiącej podstawę orzeczenia decyzją środowiskową.

**WAŻNE!** Postanowienie to według treści ww. przepisu powoduje, że inwestor ma zagwarantowany nie 6-letni, lecz 10-letni okres uprawniający do skutecznego wystąpienia o pozwolenie na budowę. Nieuzyskanie powyższego postanowienia wraz z decyzją środowiskową nie pozbawia inwestora prawa do wystąpienia o takowe postanowienie, jednakże musi on zadbać, aby stosowny wniosek został złożony jeszcze przed upływem 6 lat przewidzianych dla skuteczności decyzji środowiskowej. Nie ma przy tym żadnej możliwości ubiegania się o przywrócenie uchybionego terminu, gdyż ma on charakter materialnoprawny, a nie procesowy.

Inwestor musi także pamiętać o tym, że zmiana warunków, które legły u podstaw faktycznych wydania decyzji środowiskowej w związku z ustaleniami realizacyjnymi, wymaga zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgodnie z zasadami określonymi w ustawie stanowiącej podstawę prawną wydania tej decyzji. Brak wystąpienia o zmianę decyzji środowiskowej w sytuacji, gdy jest to konieczne, w przypadku inwestycji realizowanej etapowo powoduje, że nie ma zastosowania przedłużony, bo 10-letni okres obowiązywania tej decyzji, lecz staje się ona bezskuteczna w zakresie wymogów dotyczących wniosku o pozwolenie na budowę, gdyż pozostaje w mocy podstawowy, 6-letni termin.

**WAŻNE!** Inwestor każdej inwestycji objętej decyzją środowiskową ma obowiązek na bieżąco analizować, czy pozostają aktualne warunki realizacyjne określone w tej decyzji. Zmiana warunków wymaga aktualizacji decyzji środowiskowej, co następuje w drodze wydania na wniosek inwestora decyzji zmieniającej. Niepozyskanie decyzji zmieniającej może doprowadzić do konieczności wystąpienia z nowym wnioskiem o decyzję środowiskową, co znacznie wydłuży proces inwestowania.

## B. Ogólne kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego w aspekcie inwestowania budowlanego

**Podstawa prawna:** art. 28 ust. 1, art. 35 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 741 z późn. zm.); art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.).

4

Dla inwestycji nieobjętych potrzebą uzyskania decyzji środowiskowej oraz tych, dla których decyzja środowiskowa została wydana, inwestor powinien dokonać oceny, czy dany teren przewidziany pod realizację inwestycji, którą zamierza realizować, jest objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przez radę gminy jako organ stanowiący samorządu gminnego, czy też brak jest planu miejscowego i nie ma obowiązku jego sporządzenia. W razie, gdy plan miejscowy dla danego terenu obowiązuje, inwestor powinien zainteresować się, czy stwarza on prawne podstawy do skutecznego ubiegania się o pozwolenie na budowę. Może np. zaistnieć taka sytuacja, że bez uprzedniej zmiany planu miejscowego, co wymaga przeprowadzenia przewidzianej ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym procedury, inwestor nie będzie mógł skutecznie ubiegać się o pozwolenie na budowę. W wypadku gdy toczy się postępowanie w sprawie ustalenia nowego planu miejscowego

lub też jego zmiany, wskazane jest, aby inwestor objął te kwestie swoim zainteresowaniem i w razie potrzeby skorzystał z przewidzianych wymienioną ustawą środków. Inwestor może też ubiegać się o ustalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jednakże brak jest prawnych podstaw do skutecznego kwestionowania braku uwzględnienia wniosku inwestora w tym zakresie.

**WAŻNE!** We wstępnej fazie inwestowania inwestor powinien wyjaśnić, czy dla terenu, w który zamierza zainwestować, istnieje obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i jakie są jego postanowienia mające istotny wpływ na realność realizacji inwestycji.

Analizie należy poddać także okoliczność, jaki jest stopień zgodności planu miejscowego ze studium planistycznym, a także czy nie zachodzi **konieczność doprowadzenia do zmiany planu miejscowego**, często po uprzedniej zmianie studium, w wyniku inicjatywy inwestora.

5

Duża część kraju nie jest objęta planami miejscowymi i nie ma obowiązku wprowadzenia takiego planu. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje możliwość realizacji inwestycji budowlanych na takich terenach, jednakże pod warunkiem uzyskania przez inwestora uprzednio **decyzji o warunkach zabudowy stanowiącej promesę uprawniającą do wystąpienia z wnioskiem o pozwolenie na budowę**. Inwestor może ubiegać się o ustalenie nowego planu miejscowego lub też o jego zmianę, jednakże ustawa nie przewiduje możliwości skutecznego kwestionowania odmowy organu gminy w tym zakresie. Kwestionowanie w drodze postępowania sądownoadministracyjnego przewiduje się w zakresie istotnego naruszenia zasad sporządzania planu i trybu jego sporządzania.

Możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego przewiduje art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Istnieje obszerne orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące kwestii zaskarżania uchwały rady gminy do sądu administracyjnego.

**Plan miejscowy** określa przeznaczenie terenów na przyszłość, a stan faktyczny zagospodarowania w dacie ustalenia planu miejscowego, podobnie jak uwarunkowania formalne gruntów, mogą, ale nie muszą wpływać na rozwiązania planistyczne. Plan miejscowy określa przeznaczenie gruntu na przyszłość, wyznacza kierunki jego zagospodarowania w przyszłości. Przepisy planu miejscowego, co do zasady, nie nakazują ich aktywnego wdrażania właścicielom gruntów objętych planem. Nadto tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Dopiero uruchomienie procesu inwestycyjnego aktualizuje potrzebę dostosowania się inwestora do uwarunkowań miejscowych (przewidzianych w planie).

6

Brak jest normy prawnej wymagającej, aby postanowieniami planu miejscowego objęte były z zasady całe działki, zaś objęcie planem jedynie fragmentów działek jest logiczną konsekwencją uchwalenia planu miejscowego dla specyficznego obiektu, jakim przykładowo jest linia energetyczna.

Procedura uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie spełnia przesłanek do klasyfikacji do postępowania administracyjnego. Przedmiotem tej procedury nie jest rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej. Kończy się ona podjęciem przez organ gminy (radę gminy) aktu prawa miejsco-

wego w formie uchwały, która wchodzi w system norm prawa powszechnie obowiązującego. Naruszenie procedury planistycznej w zakresie wymaganej strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, niezaopiniowanie projektu planu miejscowego przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzenia planu, przez co wypełnia przesłankę nieważności, o której stanowi art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2017 r., II OSK 2304/15, LEX nr 3242078). Zauważyć natomiast należy, że kompetencje do uzgadniania decyzji o warunkach zabudowy dla nieruchomości znajdującej się w granicach parku krajobrazowego przyznano regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska, a nie dyrektorowi parku krajobrazowego. Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 2017 r., II OSK 2286/15, LEX nr 2330612.

- 7 W odniesieniu do zgodności z planem miejscowym danego obiektu budowlanego wymagane jest wskazanie nie tyle kategorii obiektu budowlanego, ile jego funkcji (np. usługowej), która może przybrać różne formy, w tym opiekę nad ludźmi starszymi. Kategoryzacja nie ma zatem przesądzającego znaczenia, bo najistotniejsze jest to, jaką decyzję podejmie organ.

**PRZYKŁAD:** Świadczenie usług polegających na zapewnieniu miejsca zamieszkania nie przesądza o tym, że mamy do czynienia z budynkiem mieszkalnym. Co innego oznacza **klasyfikacja budynku jako budynek mieszkalny**, a co innego **określenie jego funkcji jako budynek usługowy**, zapewniający swoim usługobiorcom – pensjonariuszom możliwość zamieszkiwania w nim wraz ze świadczeniem usług medycznych. Choć taki budynek w znaczeniu faktycznym służy do zamieszkiwania w nim przez większą liczbę ludzi, to już w znaczeniu prawnym nie stanowi budynku mieszkalnego. Innym przykładem mogą być tzw. domy studenckie (akademiki).

- 8 Określenie minimalnego okresu wyłożenia projektu planu miejscowego ma na celu **umożliwienie zapoznania się z tym projektem społeczeństwa**, aby umożliwić składanie ewentualnych uwag do projektu. Wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu jest formą udziału społeczeństwa w zarządzaniu w demokratycznym państwie, zaś dalsza dyskusja stanowi realizację uprawnień przysługującego społeczności lokalnej oraz innym jednostkom zainteresowanym zamierzeniami planistycznymi na obszarze danej gminy, gwarantującego im wypowiedzenie się w kwestii projektowanych ustaleń planu, które to ustalenia w wyniku uchwalenia planu miejscowego stają się **prawem powszechnie obowiązującym oddziałującym na sferę praw właścicielskich tych podmiotów**. Wyłożenie projektu planu miejscowego na okres krótszy niż wskazany w ustawie ma charakter istotnego naruszenia trybu postępowania planistycznego w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Uchwała podjęta z tego rodzaju naruszeniem trybu sporządzania aktu planistycznego jest **uchwałą podjętą przedwcześnie** (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 maja 2017 r., IV SA/Po 30/17, LEX nr 2305322).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 maja 2017 r., II OSK 2112/15, LEX nr 2339693, wyraził pogląd, że nie jest zasadne stanowisko, iż w razie braku określenia przez lokalnego prowadzącą w miejscowym planie konkretnego, tymczasowego zagospodarowania terenu, możliwe jest uwzględnienie dotychczasowego sposobu wykorzystania terenu do czasu jego zagospodarowania zgodnego z planem w oparciu o art. 35 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Taka wykładnia przepisów planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego prowadziłaby do sytuacji, w której mimo wejścia w życie planu miejscowego nadal dopuszczalne byłoby realizowanie nowych przedsięwzięć z powołaniem się na dotychczasowy sposób wykorzystania terenu.



**WAŻNE!** Dotychczasowe korzystanie z gruntu na cele budowlane po wprowadzeniu w życie planu miejscowego wymaga wyraźnego postanowienia planu miejscowego w tym zakresie.

Uzyskanie przez gminę wymaganej w procedurze planistycznej opinii już po podjęciu uchwały w sprawie studium planistycznego lub po podjęciu uchwały w sprawie planu miejscowego może mieć znaczenie przy ocenie przez sąd administracyjny, czy naruszenie procedury planistycznej było istotne.

## Wzór wniosku o wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

9

Józefów, 20 października 2018 r.

Wnioskodawca:  
Romuald Gieroń  
ul. Konstytucyjna 44  
01-210 Józefów  
(tel.: .....)  
e-mail: .....

Wójt Gminy Józefów  
Dział Zagospodarowania Przestrzennego

### WNIOSEK o wydanie wypisu i wyrysu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Na podstawie art. 30 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.) wnoszę o wydanie wypisu i wyrysu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek o numerach ewidencyjnych:

- 1) 63/1,
- 2) 65/1,
- 3) 67/3

położonych w miejscowości Józefów przy ulicy Trybunalskiej 13.

*Romuald Gieroń*

Załączniki:

- 1) 2 egzemplarze kopii mapy ewidencyjnej w skali 1:2000,
- 2) opłata skarbowa.

**Orzecnictwo:**

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 20 września 2017 r., II SA/Gd 416/17, LEX nr 2364317 („1. Skarga uregulowana w art. 101 ust. 1 u.s.g. jest przysługującym podmiotom prawnym środkiem ochrony realnego, własnego interesu prawnego i realnych, własnych uprawnień przed rzeczywistym nielegalnym wkroczeniem w te interesy. W przepisie art. 101 ust. 1 u.s.g. legitymacja skargowa została oparta na naruszeniu indywidualnego interesu prawnego lub uprawnienia, co oznacza, że legitymacja do wniesienia takiej skargi do sądu administracyjnego przysługuje nie temu kto ma w tym interes prawny, ale temu czyj interes prawny został naruszony zaskarżonym rozstrzygnięciem. Naruszenie interesu prawnego podmiotu składającego taką skargę musi mieć przy tym charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny. Uchwała, czy też konkretne jej postanowienia, muszą więc naruszać rzeczywiście istniejący w dacie podejmowania uchwały interes prawny skarżącego.  
2. Zarówno istotne naruszenie «zasad sporządzania», jak i «trybu sporządzania» miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozwala na stwierdzenie nieważności takiej uchwały w całości lub części. Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego, zawartych w nim ustaleń a także standardów dokumentacji planistycznej.”);
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 sierpnia 2017 r., IV SA/Po 316/17, OwSS 2017, nr 4, s. 50–56 (Sąd wprawdzie rozpoznawał skargę na studium, jednakże, w ocenie autora, ma on zastosowanie także w razie skargi na plan miejscowy.);
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 25 lipca 2017 r., II SA/Łd 1008/16, LEX nr 2346628 („W przypadku gdy danego przeznaczenia terenu nie przewiduje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, zmiana przeznaczenia terenu w planie miejscowym (uchwalonym w zgodności z zapisami studium), może być dokonana przez gminę wyłącznie po uprzedniej zmianie studium, z zachowaniem trybu, w jakim studium jest uchwalane.”);
- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2017 r., II OSK 1964/16, LEX nr 2320906 („1. Plan miejscowy określa przeznaczenie terenów na przyszłość, a zastany stan zagospodarowania, względnie uwarunkowania formalne gruntów, mogą, ale nie muszą wpływać na rozwiązania planistyczne.  
2. Plan miejscowy określa przeznaczenie gruntu na przyszłość, wyznacza kierunki jego zagospodarowania. Przepisy planu zasadniczo nie nakazują ich aktywnego wdrażania właścicielom. Co więcej «tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania». Natomiast dopiero uruchomienie procesu inwestycyjnego aktualizuje potrzebę dostosowania inwestora do uwarunkowań miejscowych.”);
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 maja 2017 r., IV SA/Po 667/16, <http://www.orzeczenia-nsa.pl>.

**Literatura:** *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski i in., wyd. 3, Warszawa 2018.

## 5. Przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego – zakończenie budowy

Osobny rozdział 5b „Zakończenie budowy” został wprowadzony nowelą Prawa budowlanego z dnia 13 lutego 2020 r. Wydzielenie miało na celu, zgodnie z uzasadnieniem zmiany, uporządkowanie przepisów dotyczących zakończenia budowy oraz ułatwienie odbiorcom przepisów odnalezienia w ustawie odpowiedniej regulacji.

170<sup>1</sup>

Co do zasady, stosownie do art. 5 ust. 2 pr.bud. obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należytym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w ust. 1 pkt 1–7.

Przepisy art. 54 oraz 55 rozdziału 5b określają sposoby zakończenia procesu inwestycyjnego. W art. 54 prawodawca odnosi się w istocie zarówno do budowy obiektu budowlanego, który wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę, albo zgłoszenia budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 i 2 pr.bud., jak również robót budowlanych wymagających analogicznych zgód.

Do użytkowania obiektu budowlanego, na budowę którego wymagana jest decyzja o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenie budowy, można przystąpić, z zastrzeżeniem art. 55 i 57, **po zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji.**

Organ nadzoru budowlanego może z urzędu przed upływem ww. terminu wydać zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu. Wydanie zaświadczenia wyłącza możliwość wniesienia sprzeciwu oraz uprawnia inwestora do rozpoczęcia użytkowania obiektu.

Uzyskanie pozwolenia na użytkowanie jest wymagane w trzech kategoriach sytuacji. Pierwsza dotyczy obiektów budowlanych, na których jest wymagane pozwolenie na budowę i które są zaliczone do wymienionych w art. 55 ust. 1 kategorii.

Druga kategoria sytuacji odnosi się do zakończenia procedury legalizacyjnej lub naprawczej. Zgodnie bowiem z art. 49 ust. 5 i art. 51 ust. 4 pr.bud. w decyzjach wydawanych w tych trybach należy nałożyć obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Trzeci rodzaj sytuacji dotyczy zamiaru przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego przed wykonaniem robót budowlanych w całości – przed zakończeniem budowy. Wymóg ten odnosi się zarówno do obiektów budowlanych wymagających zgłoszenia, jak i tych wymagających pozwolenia na użytkowanie.

Inwestor, w stosunku do którego nałożono obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, jest obowiązany zawiadomić, zgodnie z właściwością wynikającą z przepisów szczególnych, organy:

- 1) Państwowej Inspekcji Sanitarnej,
- 2) Państwowej Straży Pożarnej

– o zakończeniu budowy obiektu budowlanego i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania. Organy zajmują stanowisko w sprawie zgodności wykonania obiektu budowlanego z pro-

jektom budowlanym. Niezajęcie stanowiska przez organy wymienione w ust. 1, w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, traktuje się jak niezgłoszenie sprzeciwu lub uwag.

Artykuł 57 pr.bud. zawiera szczegółowe regulacje dotyczące załączników, jakie inwestor zobligowany jest złożyć wraz z wnioskiem o wydanie pozwolenia na użytkowanie lub zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego. Wniosek o udzielenie pozwolenia na użytkowanie stanowi wezwanie organu nadzoru budowlanego do przeprowadzenia obowiązkowej kontroli, o której mowa w art. 59a.

Inwestor jest obowiązany uzupełnić dokumenty wniosku lub zawiadomienia, jeżeli w wyniku ich sprawdzenia okaże się, że są one niekompletne lub posiadają braki lub nieścisłości. Uzupełnienie dokumentów następuje na wezwanie organu w trybie art. 50 k.p.a. Wzywając inwestora postanowieniem do uzupełnienia dokumentacji, organ powinien wyznaczyć mu termin jej uzupełnienia. Termin ten musi być realny w tym sensie, że inwestor będzie w stanie dokonać w nim tych czynności. Nieuzupełnienie dokumentów przez inwestora, pomimo wezwania organu, nie jest nieusunięciem braków formalnych w rozumieniu art. 64 § 2 k.p.a. Nieuzupełnienie dokumentów skutkuje odpowiednio: wydaniem decyzji o odmowie udzielenia pozwolenia na użytkowanie lub decyzji o sprzeciwie wobec zawiadomienia o zakończeniu budowy. Podstawą do wydania decyzji o odmowie zezwolenia na użytkowanie obiektu jest art. 59 ust. 5 pr.bud. Po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli z art. 59a pr.bud. wydawana jest decyzja o pozwoleniu na użytkowanie.

Organ nadzoru budowlanego może w pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego określić warunki użytkowania tego obiektu albo uzależnić jego użytkowanie od wykonania, w oznaczonym terminie, określonych robót budowlanych. Jeżeli organ nadzoru budowlanego stwierdzi, że obiekt budowlany spełnia warunki określone w ust. 1, mimo niewykonania części robót wykończeniowych lub innych robót budowlanych związanych z obiektem, w wydanym pozwoleniu na użytkowanie może określić termin wykonania tych robót. Inwestor jest obowiązany zawiadomić organ nadzoru budowlanego o zakończeniu robót budowlanych prowadzonych, po przystąpieniu do użytkowania obiektu budowlanego, na podstawie pozwolenia na użytkowanie.

Stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor, a w przypadku inwestycji KZN – inwestor i Prezes Krajowego Zasobu Nieruchomości.

## A. Obowiązkowa kontrola

**170<sup>2</sup>** Organ nadzoru budowlanego przeprowadza, na wezwanie inwestora, **obowiązkową kontrolę budowy** w zakresie jej zgodności z ustaleniami i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę oraz z projektem budowlanym. Kontrola taka obejmuje sprawdzenie:

- 1) zgodności obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu;
- 2) zgodności obiektu budowlanego z projektem architektoniczno-budowlanym i technicznym, w zakresie:
  - a) charakterystycznych parametrów technicznych w zakresie powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji,
  - b) wykonania widocznych elementów nośnych układu konstrukcyjnego obiektu budowlanego,
  - c) geometrii dachu (kąta nachylenia, wysokość kalenicy i układ połączeń dachowych),

- d) wykonania urządzeń budowlanych,
  - e) wykonania instalacji zapewniających użytkowanie obiektu budowlanego zgodnie z przeznaczeniem,
  - f) zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., w tym osoby starsze – w stosunku do obiektu użyteczności publicznej i budynku mieszkalnego wielorodzinnego;
- 2a) spełnienia warunków wskazanych w art. 55 ust. 1b pr.bud., jeżeli przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego ma nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych;
- 3) wyrobów budowlanych szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego;
- 4) w przypadku nałożenia w pozwoleniu na budowę obowiązku rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania lub tymczasowych obiektów budowlanych – wykonania tego obowiązku, jeżeli upłynął termin rozbiórki określony w pozwoleniu;
- 5) uporządkowania terenu budowy.

Inwestor jest zobligowany do uczestniczenia w prowadzonej przez organ kontroli.

Organ nadzoru budowlanego, po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli, sporządza protokół w trzech egzemplarzach. Jeden egzemplarz protokołu doręcza się inwestorowi niezwłocznie po przeprowadzeniu kontroli, drugi egzemplarz przekazuje się organowi wyższego stopnia, a trzeci pozostaje w organie nadzoru budowlanego. W przypadku stwierdzenia w trakcie obowiązkowej kontroli nieprawidłowości w zakresie, o którym mowa w art. 59a ust. 2 pr.bud., m.in. niezgodności obiektu budowlanego z projektem architektoniczno-budowlanym i technicznym, w zakresie np. charakterystycznych parametrów technicznych, tj. powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji, organ wymierza **karę stanowiącą iloczyn:**

$$s \times k \times w$$

- stawki opłaty ( $s$ ),
- współczynnika kategorii obiektu budowlanego ( $k$ ) i
- współczynnika wielkości obiektu budowlanego ( $w$ ).

**Stawka opłaty ( $s$ ) wynosi 500 zł.** Kategorie obiektów, współczynnik kategorii obiektu oraz współczynnik wielkości obiektu określa załącznik do ustawy.

W przypadku wymierzenia kary organ nadzoru budowlanego, w drodze decyzji, odmawia wydania pozwolenia na użytkowanie i przeprowadza, w odpowiednim zakresie, postępowanie naprawcze, stosownie do art. 51 pr.bud.

Nie stwierdza się nieważności decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia, w którym decyzja o pozwoleniu na użytkowanie stała się ostateczna.

## B. Wymierzenie kary z tytułu samowoli użytkowej

**170<sup>3</sup>** Przepis art. 59 i został dodany nowelą z dnia 13 lutego 2020 r. Dotychczas kara z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego była uregulowana w uchylonym art. 57 ust. 7 pr.bud., zgodnie z którym w przypadku stwierdzenia przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego lub jej części z naruszeniem przepisów art. 54 i 55 pr.bud. organ nadzoru budowlanego wymierza karę z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego. Do kary tej stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące kar, o których mowa w art. 59f ust. 1 pr.bud., z tym że **stawka opłaty podlega dziesięciokrotnemu podwyższeniu**. Obecnie obowiązujący przepis stanowi, że w przypadku stwierdzenia przez organ nadzoru budowlanego użytkowania obiektu budowlanego lub jego części z naruszeniem przepisów art. 54 i 55 pr.bud., organ nadzoru budowlanego poucza inwestora lub właściciela, że obiekt nie może być użytkowany bez pozwolenia na użytkowanie lub dokonania skutecznego zawiadomienia o zakończeniu budowy, co potwierdza w protokole z przeprowadzonej kontroli. W przypadku nieobecności inwestora lub właściciela podczas kontroli pouczenie doręcza się na piśmie.

Prawodawca w sposób nieprawidłowy skonstruował reguły odpowiedzialności z powodu nielegalnego użytkowania, w konstrukcji przepisu posłużył się bowiem spójnikiem „i” (art. 54 i 55 pr.bud.), co jest błędem, gdyż nie można w jednym stanie faktycznym naruszyć art. 54 i 55 pr.bud., ponieważ art. 54 pr.bud. odnosi się do zgłoszenia użytkowania obiektu budowlanego, a art. 55 pr.bud. do uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. Niezgodne z prawem przystąpienie do użytkowania obiektu lub jego części powoduje naruszenie albo art. 54, albo art. 55 pr. bud. Wobec oczywistości błędu prawodawcy – gdyż uznanie, że naruszenie przepisów art. 54 i 55 pr.bud. musi zachodzić łącznie, czyniłoby hipotezę normy prawnej niewykonalną – próby wykładni, których celem byłoby poszukiwanie sensu tej koniunkcji, wydają się bezcelowe (por. podobnie NSA w wyroku z dnia 21 października 2010 r., II OSK 1673/09, CBOSA).

**WAŻNE!** Kara przewidziana w art. 59i pr.bud. **nie ma zastosowania do sytuacji użytkowania obiektu budowlanego lub jego części zbudowanego bez pozwolenia na budowę**. Kara ta może dotyczyć tylko obiektów budowanych legalnie.

**170<sup>4</sup>** Artykuł 59i pr.bud. reguluje kwestię użytkowania obiektu bez uzyskania odpowiedniej zgody, nie ograniczając działań organu nadzoru budowlanego wyłącznie do wymierzenia kary z tytułu przystąpienia do nielegalnego użytkowania, jak to miało miejsce w uchylonym trybie wymierzania kary z art. 57 pr.bud., który to pozwalał na jednorazowe jej nałożenie wyłącznie za przystąpienie do użytkowania i nie miał na celu wymuszenia pożądanego zachowania inwestora, jak np. wykonania obowiązku zawiadomienia o zakończeniu budowy lub złożenia wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie [por. Z. Kostka (w:) A. Despot-Mładanowicz i in., *Prawo budowlane...*, red. A. Gliniecki, s. 529–530]. Nakładanie kary w świetle komentowanego przepisu ma prowadzić do użytkowania obiektu budowlanego zgodnie z prawem. Ustawodawca w uzasadnieniu do projektu noweli nazwał tryb **mechanizmem tzw. żółtej kartki**. W przypadku stwierdzenia przez organ nadzoru budowlanego użytkowania obiektu budowlanego lub jego części z naruszeniem przepisów art. 54 i 55 pr.bud. organ nadzoru budowlanego w protokole z przeprowadzonej kontroli poucza inwestora lub właściciela, że obiekt budowlany nie może być użytkowany bez uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowa-

nie lub dokonania skutecznego zawiadomienia o zakończeniu robót budowlanych. W przypadku nieobecności podczas kontroli inwestora lub właściciela organ doręcza pouczenie na piśmie. Organ nadzoru budowlanego po upływie 60 dni od dnia doręczenia pouczenia sprawdza, czy obiekt budowlany lub jego część jest nadal użytkowany z naruszeniem art. 54 i 55 pr.bud. W przypadku niezaprzestania nielegalnego użytkowania zostaje wydane postanowienie wymierzające karę. Nie wcześniej niż po upływie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia, organ nadzoru budowlanego sprawdza po raz kolejny, czy obiekt budowlany lub jego część jest nadal użytkowany z naruszeniem przepisów art. 54 i 55 pr.bud. Jeżeli organ nadzoru budowlanego stwierdzi dalsze użytkowanie obiektu budowlanego lub jego części z naruszeniem przepisów prawa, mimo wydania postanowienia, ponownie wymierza karę z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego.

**WAŻNE!** Postanowienie o wymierzeniu kary, odmiennie niż do nowelizacji Prawa budowlanego z dnia 13 lutego 2020 r. **może być wydawane wielokrotnie**, jednak kolejne postanowienie nie może być wydane wcześniej niż po upływie 30 dni od dnia wydania poprzedniego postanowienia (art. 59i ust. 7 pr.bud.).

**Adresatem kary** może być:

- właściciel lub
- inwestor.

Organ, wymierzając karę, nie ma obowiązku przeprowadzania postępowania wyjaśniającego w celu ustalenia, czy inwestorowi lub właścicielowi można przypisać winę za naruszenia prawa, czy nie. **Konieczną** natomiast **przesłanką wymierzenia kary** na podstawie powołanego przepisu jest wykazanie, że został naruszony art. 54 albo 55 pr.bud., gdyż jeśli kara z art. 59i pr.bud. jest **skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem**, to w pierwszej kolejności ocenie podlegać powinno to, czy doszło do naruszenia przepisów Prawa budowlanego. Zgodnie z tą regulacją kara z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymierzana jest każdorazowo w postanowieniu wydawanym przez organ nadzoru budowlanego po stwierdzeniu użytkowania bez dopełnienia obowiązku wynikającego z przepisu ustawy.

Wypada podkreślić, że poprzednio obowiązujący art. 57 ust. 7 pr.bud. regulujący wymierzenie kary z tytułu przystąpienia do nielegalnego użytkowania obiektu był trzykrotnie kontrolowany przez Trybunał Konstytucyjny pod względem jego zgodności z Konstytucją RP. W wyroku z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2, Trybunał orzekł o jego zgodności z art. 10 w związku z art. 2 Konstytucji RP, w wyroku z dnia 5 maja 2009 r., P 64/07, OTK-A 2009, nr 5, poz. 64 – o jego zgodności z art. 2 i 32 ust. 1 Konstytucji RP, zaś w wyroku z dnia 22 września 2009 r., SK 3/08, OTK-A 2009, nr 8, poz. 125, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 57 ust. 7 pr.bud. jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji RP.

## 6. Zaświadczenie o samodzielności lokali

### A. Definicja samodzielnego lokalu

**Podstawa prawna:** art. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1910 z późn. zm.), dalej: u.w.l.; art. 3 pkt 2a, art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 z późn. zm.), dalej: Prawo budowlane lub pr.bud.; rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1065 z późn. zm.), dalej: rozporządzenie.

**171** Ustawodawca przewidział możliwość przyznania lokalom, zarówno mieszkalnym, jak i o innym przeznaczeniu, **statusu odrębnej nieruchomości**. Taka regulacja pociągnęła za sobą konieczność jednoczesnego ustanowienia zasad i kryteriów, na podstawie których właściwe organy uznawałyby, w zakresie wydzielonych części budynków, ich odrębność, z wszelkimi tego konsekwencjami w zakresie prawa cywilnego, tj. **możliwości ich dalszego obrotu**. Podstawą do prawnego wyodrębnienia lokalu stało się zatem **zaświadczenie o samodzielności lokalu wydawane przez właściwego miejscowo starostę**. Należy przy tym podkreślić, że stosowanie instytucji zaświadczeń o samodzielności lokali pojawia się głównie w przypadku przedsięwzięć deweloperskich, a zatem na terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową.

**172** Za punkt wyjścia należy uznać wyraźny podział dokonany przez prawodawcę odnośnie do **przeznaczenia budynku**, determinujący możliwość jego podziału na samodzielne lokale.

Stosownie do art. 3 pkt 2a pr.bud. formułującego **definicję budynku mieszkalnego jednorodzinnego**, jest to budynek wolnostojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.

Podkreślić przy tym należy, że w prawodawstwie nie ma podobnej definicji budynku wielorodzinnego lub wielolokalowego. Należy zatem przyjąć *a contrario*, że budynek niespełniający kryteriów uznania go za budynek mieszkalny jednorodzinny, w zależności od jego przeznaczenia, będzie budynkiem mieszkalnym wielorodzinnym, budynkiem do celów usługowych czy produkcyjnych.

Mając na uwadze powyższe, kluczowe pozostaje zagadnienie, jakie warunki powinna spełniać część budynku, którą właściciel bądź inwestor – jeżeli mowa o inwestycji w trakcie realizacji – planuje wydzielić. Ogólne kryteria, jakie powinien spełniać lokal, by możliwe było określenie go mianem samodzielnego, definiuje art. 2 ust. 2 u.w.l., zgodnie z którym **samodzielnym lokalem mieszkalnym, w rozumieniu ustawy, jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które**



wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Przepis ten stosuje się odpowiednio również do samodzielnych lokali wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne.

Odrębną definicję **samodzielnego lokalu mieszkalnego** zawierają także przepisy techniczno-budowlane sformułowane w Prawie budowlanym oraz aktach wykonawczych do tejsze ustawy. Kryteria techniczne, jakie powinien spełniać lokal mieszkalny w ogóle, wyznacza rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Akt ten formuluje zarówno legalną **definicję „mieszkania”**, określając je jako zespół pomieszczeń mieszkalnych i pomocniczych, mający odrębne wejście, wydzielony stałymi przegrodami budowlanymi, umożliwiający stały pobyt ludzi i prowadzenie samodzielnego gospodarstwa domowego, a oprócz tego określa parametry, jakie powinny spełniać pomieszczenia przeznaczone na stały pobyt ludzi.

173

Co jednak istotne, wiążąca dla starosty, na potrzeby rozpoznania wniosku o wydanie zaświadczenia o samodzielności lokalu, jest jedynie definicja zawarta w ustawie o własności lokali. Jak wskazał bowiem Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 lutego 2012 r., I OSK 1653/11, z uwagi na przedmiot regulacji tejsze ustawy, unormowania w niej zawarte nie mają z reguły charakteru administracyjnoprawnego, a cywilnoprawny – odnoszą się bowiem do prawa własności (instytucji prawa cywilnego). Co więcej, odesłanie ustawodawcy w art. 1 ust. 2 u.w.l., w sprawach nieuregulowanych tą ustawą, jedynie do przepisów prawa cywilnego, wyklucza możliwość odwoływania się przez organ do regulacji zawartych w Prawie budowlanym.

#### Orzecznictwo:

- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 2012 r., I OSK 1653/11, LEX nr 1120613 („Przy wydawaniu zaświadczenia o samodzielności lokalu brak jest podstaw do stosowania kryteriów wynikających z p.b. i przepisów wykonawczych do tejsze ustawy.”).

## B. Procedura uzyskania zaświadczenia o samodzielności lokalu

**Podstawa prawna:** art. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1910 z późn. zm.), dalej: u.w.l.; art. 217 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.), dalej: k.p.a.; art. 1 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o własności lokali (Dz. U. poz. 1506), dalej: nowelizacja.

Zaświadczenie o samodzielności lokalu jest tylko jednym z etapów prawnego wyodrębnienia lokalu i nadania mu statusu nieruchomości. Dokument ten wydawany jest przez starostę właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości na wniosek inwestora lub właściciela nieruchomości.

174

Wniosek o wydanie zaświadczenia powinien czynić zadość ogólnym zasadom w formułowaniu tego typu wniosków, tj. powinien przede wszystkim:

- wskazywać dane strony ubiegającej się o wydanie zaświadczenia,
- wskazywać przedmiot wniosku, a także
- określać cel jego uzyskania, rozumiany jako uzasadnienie interesu prawnego wnioskodawcy.

Ponadto wniosek powinien zawierać:

- 1) rzut kondygnacji w budynku zawierającej lokal ze wskazaniem granic lokalu i jego pomieszczeń,
- 2) dokument poświadczający oddanie budynku do użytkowania,
- 3) zaświadczenie od wójta, burmistrza, prezydenta miasta o zgodności zamierzonego wyodrębnienia z obowiązującym planem miejscowego zagospodarowania przestrzennego albo decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu,
- 4) pozwolenie na budowę lub zgłoszenie,
- 5) pozwolenie na użytkowanie lub zawiadomienie o zakończeniu budowy,
- 6) w przypadku nowych budynków także zaświadczenie o nadaniu numeru porządkowego nieruchomości,
- 7) dowód uiszczenia opłaty skarbowej na kwotę 17 zł.

**175** Nowelizacja ustawy o własności lokali, która weszła w życie w dniu 23 sierpnia 2018 r., na mocy której zmieniono dotychczasowe brzmienie art. 2, postawiła wnioskodawcy ubiegającemu się o wydanie zaświadczenia o samodzielności lokalu wyższe wymagania w zakresie ubiegania się o wydanie opisywanego zaświadczenia.

Dotychczas na wnioskodawcy ciążył obowiązek wykazania wyłącznie przesłanek samodzielności lokalu, tj.:

- wydzielenia lokalu trwałymi ścianami z budynku,
- przeznaczenia lokalu do przebywania w nim ludzi i zaspokajania ich potrzeb mieszkaniowych.

Obecnie powinien on wykazać także zgodność:

- zamierzonego wyodrębnienia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy,
- z pozwoleniem na budowę i pozwoleniem na użytkowanie (lub odpowiednio zgłoszeniem i zawiadomieniem o zakończeniu budowy).

Z praktyki wynika jednak, że starostowie nierzadko żądają przedłożenia dodatkowych dokumentów w postaci oświadczenia, że po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie nie zostały dokonane istotne zmiany budynku/lokalu, a nawet inwentaryzacji architektoniczno-budowlanej lokalu, np. w przypadku zmian w stosunku do zatwierdzonego projektu budowlanego. Nie jest to jednak powszechna praktyka, a **lista wymaganych dokumentów może się różnić w zależności od specyfiki wyodrębnianego lokalu.**

**WAŻNE!** Nie można żądać wydania zaświadczenia o braku samodzielności danego lokalu.

Należy zwrócić uwagę, że starosta nie jest uprawniony do wydania zaświadczenia o braku samodzielności lokalu. Poprzez treść art. 2 ust. 3 u.w.l. ustawodawca przewidział jedynie możliwość

wydania zaświadczenia w przedmiocie stwierdzenia spełnienia przez lokal wymagań wymienionych w ustępie poprzedzającym ww. przepis. Choć przepisy ogólne wskazują na możliwość potwierdzenia faktów lub stanu prawnego w drodze stosownego zaświadczenia, to wskazanie kompetentnego organu, wymogów formalnych i określonej okoliczności powinno mieć podstawę w przepisach materialnoprawnych (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 maja 2020 r., I OSK 1051/19, LEX nr 3036870). Zaświadczenie dotyczące samodzielności lokalu może zostać wydane w granicach określonych przez art. 2 ust. 3 u.w.l., tj. poprzez stwierdzenie spełnienia wymagań określonych w ust. 1a–2, natomiast w przypadku ich niespełnienia starosta powinien odmówić wydania zaświadczenia o określonej treści.

Po wejściu w życie nowelizacji wydanie przez starostę rzeczzonego zaświadczenia poprzedzone jest badaniem załączonych dokumentów w zakresie spełnienia przez lokal nie tylko wymagań sformułowanych w art. 2 ust. 2 u.w.l., a więc biorąc pod uwagę spełnienie kryteriów samodzielności lokalu, lecz także przesłanek określonych przez ust. 1a, mając na uwadze ograniczenia wynikające z ust. 1b i 1c ww. artykułu. Obowiązek ten sformułowany został w art. 2 ust. 3 u.w.l., który odnosząc się do powołanych wyżej ustępów, obciąża nim w całości starostę, który powinien stwierdzić spełnienie tych wymagań w formie rzeczzonego zaświadczenia.

176

Z uwagi na to, że do wydzielenia samodzielnego lokalu dochodzi zazwyczaj w budynkach pierwotnie zaprojektowanych i przeznaczonych lub użytkowanych jako budynki mieszkalne, to spełnienie przesłanki „przeznaczenia na stały pobyt ludzi” zazwyczaj nie budzi wątpliwości. W zakresie art. 2 ust. 2 u.w.l. organowi pozostaje weryfikacja okoliczności fizycznego wydzielenia lokalu trwałymi ścianami i możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w tym lokalu. W praktyce starosta powinien zbadać:

- czy objęty wnioskiem lokal posiada odrębne od innych lokali wejście i
- czy wskazane przez właściciela granice lokalu w sposób właściwy (trwały) oddzielają lokal od pozostałych części budynku.

**WAŻNE!** Pomieszczenia pomocnicze stanowią znajdujące się w obrębie lokalu pomieszczenia inne niż przeznaczone na cele mieszkalne, które wraz z nimi służą zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych znajdujących się w lokalu osób (np. kuchnia, korytarz, łazienka).

Wskutek nowelizacji na starostę nałożony został także obowiązek weryfikacji wniosku o zaświadczenie o samodzielności danego lokalu przez pryzmat celu jego uzyskania, tj. dążenia wnioskodawcy do prawnego wyodrębnienia lokalu, a także szeroko rozumianych skutków, jakie niesie ze sobą taka procedura. Obok ustalenia przesłanek samodzielności lokalu obowiązkowe stało się również stwierdzenie zgodności możliwego wyodrębnienia lokalu z:

- aktami prawa miejscowego i
- decyzjami determinującymi przeznaczenie nieruchomości.

Zatem w ramach opisywanego zaświadczenia starosta powinien odnieść się także do zgodności ustanowienia odrębnej własności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego albo treścią decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz z pozwoleniem na budowę lub zgłoszeniem przy jednoczesnym stwierdzeniu zgodności z pozwoleniem na użytkowanie lub zawiadomieniem o zakończeniu budowy. Dopiero zaświadczenie zawierające powyższe informacje może stanowić podstawę do prawnego wyodrębnienia lokalu i uzyskania w stosunku do niego statusu odrębnej nieruchomości.

**WAŻNE!** Starosta nie bada zgodności ustanowienia odrębnej własności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego albo treścią decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz z pozwoleniem na budowę lub zgłoszeniem przy jednoczesnej zgodności z pozwoleniem na użytkowanie lub zawiadomieniem o zakończeniu budowy w przypadku nieruchomości istniejących przed dniem 1 stycznia 1995 r. lub wybudowanych na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przed tą datą.

Co więcej, jeszcze w drodze ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1100 z późn. zm.), zmieniającej m.in. brzmienie art. 2 u.w.l., wprowadzono w ust. 1a tego przepisu **ograniczenie obejmujące możliwość wyodrębnienia najwyżej dwóch lokali w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych**. Nowelizacja, utrzymując wskazany warunek, sformułowała go jednakże w formie oddzielnego postanowienia oznaczonego jako ust. 1c, wyłączając przy tym stosowanie przepisu do lokali wyodrębnianych z budynków, które zostały wybudowane na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przed dniem 11 lipca 2003 r.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa sądów administracyjnych podkreślenia wymaga, że w zakresie rozpoznawania wniosku o wydanie opisywanego zaświadczenia starosta powinien brać pod uwagę wyłącznie przesłanki określone przez ustawodawcę w art. 2 ust. 2 u.w.l. (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 2012 r., I OSK 1653/11, LEX nr 1120613). Za niedopuszczalną uznawano bowiem rozszerzającą interpretację przepisów tejże ustawy, także w zakresie wymagań stawianych wnioskodawcy co do obowiązku wykazania określonych we wniosku okoliczności faktycznych. Niezgodne z treścią powołanego wyżej przepisu działanie organu, którego skutkiem byłoby wydanie niekorzystnej dla wnioskodawcy decyzji, może być przedmiotem skargi do organu wyższej instancji. Wobec wejścia w życie nowelizacji (w dniu 23 sierpnia 2018 r.) i zmiany brzmienia art. 2 u.w.l. pogląd ten należy uznać za nieaktualny.

Warto jednak przytoczyć odmienne stanowisko, wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 września 2017 r., II OSK 92/16, na kanwie ustawy o własności lokali w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie nowelizacji, w którym sąd stwierdził, że:

**„Względy spójności systemu prawa nakazują uwzględniać przy stosowaniu przepisów ustawy o własności lokali dotyczących wydzielania lokali w budynku jednorodzinnym przywołaną wyżej ustawową definicję takiego budynku. Skoro elementem pojęcia budynku jednorodzinnego jest wyraźnie sformułowane ograniczenie możliwości wydzielenia w nim odrębnych lokali mieszkalnych do dwóch, to niedopuszczalne jest wydzielenie większej ilości lokali. Żądanie wydania zaświadczeń o samodzielności dla trzech lokali mieszkalnych w budynku mieszkalnym jednorodzinnym stanowi próbę obejścia przepisów Prawa budowlanego i nie może zyskać aprobaty w demokratycznym państwie prawnym. Dlatego też należy stwierdzić, że organy administracji publicznej zgodnie z art. 7 Konstytucji RP działały na podstawie i w granicach prawa, gdyż w demokratycznym państwie prawnym, jakim w myśl art. 2 Konstytucji RP jest Rzeczpospolita Polska na aprobacie nie może zasługiwać praktyka świadomego, celowego omijania przepisów”.**

**WAŻNE!** Organem właściwym do rozpoznawania skarg na decyzje starosty w zakresie zaświadczenia o samodzielności lokali jest Samorządowe Kolegium Odwoławcze.

## Wzór zaświadczenia o samodzielności lokalu mieszkalnego

177

....., dnia ..... października 2018 r.

.....  
(organ wydający zaświadczenie)

.....

.....  
(adres organu)

.....

(znak sprawy)

.....

(dane wnioskodawcy)

.....

.....

(adres wnioskodawcy)

**ZAŚWIADCZENIE  
O SAMODZIELNOŚCI LOKALU**

Na podstawie:

1) art. 2 ust. 1a, 1b, 1c, 2 i 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 716 z późn. zm.),

2) art. 217 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.),

zgodnie z wnioskiem z dnia ..... oraz załączonymi do wniosku dokumentami stwierdzam, że:

- lokal oznaczony numerem ....., znajdujący się na ..... kondygnacji budynku mieszkalnego wielorodzinnego nr ....., położonego w ..... przy ul. .... jest samodzielnym lokalem mieszkalnym,
- ustanowienie odrębnej własności lokalu mieszkalnego nr ....., położonego w ..... przy ul. .... jest zgodne z decyzją o warunkach zabudowy nr ....., z dnia ..... wydanej dla nieruchomości ....., pozwoleniem na budowę nr ....., oraz pozwoleniem na użytkowanie nr .....

.....  
(podpis oraz stanowisko  
osoby upoważnionej)



9788382238785 W02P01

ISBN 978-83-8223-878-5



9 788382 238785

**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL