

PROCES INWESTYCYJNO- -BUDOWLANY

**Poradnik dla organów
administracji i inwestorów**

Joanna Maj, Anna Kuna-Kasprzyk

PROCES INWESTYCYJNO- -BUDOWLANY

Poradnik dla organów
administracji i inwestorów

Joanna Maj, Anna Kuna-Kasprzyk

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 stycznia 2023 r.

Wydawca
Justyna Zabielska-Musioł

Redaktor prowadzący
Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne
JustLuk

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

The logo for 'prawolubni' features the word in a serif font with a small heart above the 'i'. Below the text is a decorative horizontal line with a central curve.

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystępujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-340-1

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluger.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	13
Rozdział 1	
Obszar oddziaływania obiektu budowlanego przed zmianami i po nich	17
1.1. Uwagi wprowadzające	17
1.2. Krąg stron postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę	18
1.3. Merytoryczna analiza projektu budowlanego	35
Rozdział 2	
Rozpoczęcie robót budowlanych przed zgłoszeniem – przed nowelizacją z 19.09.2020 r. i po niej	48
Rozdział 3	
Termin sprzeciwu po uzupełnieniu zgłoszenia	63
Rozdział 4	
Ułatwienia w budowie domów jednorodzinnych do 70 m²	85
Rozdział 5	
Badanie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w postępowaniu przed organami administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego	98

Rozdział 6	
Dysponowanie nieruchomością na cele budowlane przy współwłasności	112
Rozdział 7	
Ograniczenia czasowe stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę i pozwoleniu na użytkowanie	128
Rozdział 8	
Brak dokumentacji projektowej a domniemanie samowoli budowlanej	139
Rozdział 9	
Uproszczone postępowanie legalizacyjne	151
Rozdział 10	
Kara z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu po nowelizacji z 13.02.2020 r.	170
Rozdział 11	
Stan techniczny obiektu a jego zgodność z wydanym pozwoleniem na budowę	184
Rozdział 12	
Określenie terminu wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 66 pr. bud.	195
Rozdział 13	
Remont starych budynków a nowe warunki techniczne	202
Rozdział 14	
Nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a wydane na jego podstawie pozwolenia na budowę	212

Rozdział 15

Dostęp do drogi publicznej na potrzeby decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę	230
--	------------

Rozdział 16

Zasada dobrego sąsiedztwa w praktyce organów i orzecznictwie sądów administracyjnych	255
---	------------

Rozdział 17

Uchwała reklamowa w orzecznictwie	278
--	------------

Rozdział 18

Rola studium w systemie planowania przestrzennego z uwzględnieniem proponowanych zmian	303
---	------------

Rozdział 19

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	333
--	------------

Rozdział 20

Lokalizacja urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii	351
--	------------

Rozdział 21

Problemy przestrzenne związane z lokalizacją cmentarzy	393
---	------------

Rozdział 22

Zmiany w systemie planowania przestrzennego wprowadzone ustawą z 17.09.2021 r.	415
22.1. Uwagi wprowadzające	415
22.2. Zmiany dotyczące kar za niewydanie decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz wprowadzenie kar za niewydanie decyzji o warunkach zabudowy	416
22.3. Zmiany w zakresie wniosków o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy	417

22.4. Wskazanie, że budowa domu o powierzchni zabudowy do 70 m ² wymaga decyzji o warunkach zabudowy	418
22.5. Przeniesienie przepisu dotyczącego wyznaczania obszaru analizowanego z rozporządzenia do ustawy, zmiana terminologii	419

WSTĘP

Przepisy szeroko rozumianego prawa budowlanego oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego w ostatnim czasie doczekały się kilku kluczowych nowelizacji, lecz z racji specyfiki tej regulacji i pomimo wprowadzenia wielu zmian, czasem wręcz koniecznych, w dalszym ciągu ich stosowanie może budzić wątpliwości interpretacyjne nie tylko wśród uczestników procesu budowlanego, ale także organów administracji publicznej – administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego.

Nowelizacje przepisów przekładają się również na problemy z wykładnią stosowania omawianych przepisów przez sądy administracyjne, których orzeczenia wydane na podstawie analogicznego stanu faktycznego i prawnego powinny być jednolite na terenie całego kraju.

Spójność i jednolitość praktyki stosowania prawa gwarantuje pewność i stabilność decyzji wydawanych na podstawie określonych przepisów, chroni prawa i obowiązki jednostki, a przede wszystkim realizuje zasadę pewności prawa i jego przewidywalności. Zadanie, przed którym staje ustawodawca, nawet ten postrzegany w sposób idealny – z założenia racjonalny, stworzenia aktu prawnego, który będzie na tyle elastyczny, by podążać za nieuniknionymi zmianami społeczno-gospodarczymi, i jednocześnie jednoznaczny, aby zapewnić stabilność jego stosowania i jednolitość wykładni, jest praktycznie niemożliwe do zrealizowania.

Niniejsza publikacja omawia najczęstsze problematyczne zagadnienia związane ze stosowaniem w praktyce szeroko rozumianego prawa

budowlanego oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego, które miałyśmy okazję napotkać w pracy zawodowej. Porusza kwestie odnoszące się do planowanych zmian w tychże przepisach, a także stanowi próbę usystematyzowania najistotniejszych z punktu widzenia praktyki stosowania przez organy przepisów prawa budowlanego, zagospodarowania przestrzennego oraz aktów wykonawczych, w oparciu o zgromadzony dotychczas bogaty dorobek doktryny przedmiotu i orzecznictwa sądów administracyjnych. Wiele z omawianych zagadnień to stawiane przez praktyków pytania wciąż pozostające bez odpowiedzi, a mnogość stanów faktycznych i indywidualny charakter postępowań administracyjnych nie pozwalają na jednoznaczne rozwianie pojawiających się wątpliwości. Jak wiadomo, każda sprawa jest indywidualna, a jej rozwiązanie zależy od wielu czynników, których zaistnienia nie sposób przewidzieć.

Publikacja, z racji poruszanych w niej zagadnień, skierowana jest przede wszystkim do praktyków – pracowników organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego, podmiotów zajmujących się planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, a także uczestników procesu budowlanego, w tym zwłaszcza inwestorów, którym ułatwi zrozumienie podejmowanych przez organ czynności w postępowaniu i usprawni przebieg tego procesu. Postępowanie administracyjne, którego fundamentem jest współdziałanie organu oraz obywatela, w przypadku inwestycji budowlanych powinno być bowiem standardem i celem, do którego dążymy.

Przywołane najistotniejsze rozstrzygnięcia sądów administracyjnych stanowią przy okazji podręczny zbiór aktualnego orzecznictwa, pomocny w codziennej pracy urzędników, przy redagowaniu rozstrzygnięć czy sporządzaniu środków zaskarżenia przez inwestorów. Jakkolwiek w polskim porządku prawnym nie znajdziemy typowego dla innych systemów (np. *common law*) prawa precedensu, niemniej w dyskursie prawniczym argument z autorytetu w postaci „ugruntowanej linii orzecznictwa” jest wciąż niekwestionowanym liderem, a analiza rozstrzygnięć sądów administracyjnych stanowi nieocenione źródło wiedzy na temat prawa i procedury administracyjnej. Warto zatem podczas analizy prowadzonych postępowań, zwłaszcza

trudnych przypadków, znać kierunek wyznaczony przez orzecznictwo sądów administracyjnych. Jak pokazuje lektura niniejszej książki, będzie ich wiele, a w praktyce często będą się wzajemnie wykluczały, dlatego też praca planistów, organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego jest tak trudna i niezmiernie odpowiedzialna.

W tym miejscu chcielibyśmy również serdecznie podziękować naszym najbliższym za otrzymany ogrom wsparcia i motywacji podczas całego procesu tworzenia książki, a także współpracownikom: koleżankom i kolegom, pracownikom organów administracji, z którymi miałyśmy przyjemność współpracować na przestrzeni lat, za inspirowane dyskusje o problemach prawa, które stały się przyczynkiem do powstania Poradnika.

Rozdział 1

OBSZAR ODDZIAŁYWANIA OBIEKTU BUDOWLANEGO PRZED ZMIANAMI I PO NICH

1.1. Uwagi wprowadzające

Najczęstsze problemy praktyczne powstałe na gruncie interpretacji przepisu art. 3 pkt 20 pr. bud.¹ dotyczą dwóch sytuacji:

- 1) ustalenia przez organ administracji architektoniczno-budowlanej prawidłowego kręgu stron postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę (który we właściwym przebiegu postępowania powinien mieć miejsce po stwierdzeniu przez organ braku przeszkód formalnych do merytorycznego rozpoznania złożonego przez inwestora wniosku) oraz
- 2) merytorycznej analizy projektu budowlanego, a konkretnie kwalifikacji projektanta dotyczącej ustalenia obszaru oddziaływania obiektu (analizy treści dokumentacji, która ma miejsce po spełnieniu przez inwestora wymogów formalnych).

¹ W brzmieniu z 4.11.2022 r.

1.2. Krąg stron postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę

Przed nowelizacją Prawa budowlanego dokonaną na mocy ustawy z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie 19.09.2020 r., zgodnie z art. 3 pkt 20 pr. bud., przez obszar oddziaływania obiektu rozumiano teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowy, tego terenu. Rozszerzenie definicji obszaru oddziaływania obiektu o zwrot „w tym zabudowy” nastąpiło w 2015 r., na mocy ustawy z 20.02.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 443).

Na gruncie art. 3 pkt 20 pr. bud. w brzmieniu sprzed 19.09.2020 r. orzecznictwo sądów administracyjnych doprecyzowało, a w praktyce znacząco rozszerzyło rozumienie zwrotu „ograniczenia w zagospodarowaniu” o dodatkowe kryteria i okoliczności, które organ prowadzący postępowanie powinien był uwzględnić m.in. przy ustalaniu kręgu stron postępowania, zarówno w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę, jak i w postępowaniu odwoławczym i nadzwyczajnym, dotyczących wydanej decyzji w tym przedmiocie. Sądy administracyjne jako ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowy tego terenu, wskazały nie tylko przepisy rozporządzeń dotyczących szeroko rozumianych warunków techniczno-budowlanych, lecz także przepisy z zakresu ochrony środowiska, ochrony zabytków, zagospodarowania przestrzennego, a nawet prawa cywilnego dotyczące ochrony prawa własności. Nie może zatem ująć uwadze, że ewentualne ograniczenia tworzyły katalog otwarty, co niewątpliwie miało swoje przełożenie na postrzeganie przepisów Prawa budowlanego przez obywateli, w pewnym stopniu destabilizowało proces budowlany (zwłaszcza w sytuacji prowadzenia postępowań nadzwyczajnych względem inwestycji budowlanych, których budowę już rozpoczęto, a często nawet zakończono) oraz mogło naruszać zasadę trwałości decyzji administracyjnych.

Poniżej wybrano najciekawsze orzeczenia zapadłe na gruncie art. 3 pkt 20 pr. bud. w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją

z 13.02.2020 r., które najlepiej oddają kierunek wykładni przyjętej wówczas przez sądownictwo administracyjne:

- **wyrok WSA w Gliwicach z 27.01.2021 r., II SA/GI 1121/20, CBOSA** – „Pod pojęciem obszaru oddziaływania obiektu, zgodnie z art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego, należy rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowie tego terenu. Ustawodawca przy ustalaniu obszaru oddziaływania obiektu nie przewidział w tym zakresie zatem automatyzmu. **Każdorazowo zindywidualizowane i konkretne parametry danego zamierzenia inwestycyjnego będą wyznaczały wielkość obszaru, w ramach którego realizacja inwestycji będzie oddziaływać na możliwość i sposób wykorzystania i zagospodarowania nieruchomości.** (...) Zachowanie wymaganych odległości, czy też szerszej warunków technicznych w zakresie sytuowania obiektu na działce, nie oznacza, że osoby mające tytuł prawny do działek znajdujących się w otoczeniu projektowanego obiektu nie posiadają interesu prawnego, a zatem nie mogą być stroną w postępowaniu w sprawie o pozwolenie na budowę. Ocena wpływu konkretnej inwestycji na otoczenie obejmuje cały wachlarz zagadnień związanych z oddziaływaniem projektowanego obiektu na nieruchomości, znajdujące się w otoczeniu tego obiektu. **Oceny tej nie można ograniczać do kwestii zachowania warunków technicznych w zakresie sytuowania obiektów na działce.** Jeżeli zatem istnieje możliwość spowodowania oddziaływania inwestycji na otoczenie, biorąc pod uwagę indywidualne cechy projektowanego obiektu i sposób zagospodarowania terenu otaczającego działkę inwestora, osoby legitymujące się tytułem prawnym do działek położonych na tak wyznaczonym «obszarze oddziaływania obiektu» są stroną w postępowaniu w sprawie o pozwolenie na budowę. Zaakcentować przy tym należy, że odrębnym zagadnieniem jest to, czy artykułowane przez te osoby zarzuty w stosunku do projektowanej inwestycji są usprawiedliwione z punktu widzenia obowiązujących norm prawnych”;
- **wyrok NSA z 15.02.2019 r., II OSK 760/17, CBOSA** – „Ustalenie stron w postępowaniu o pozwolenie na budowę zawiera element potencjalności, gdyż ocena wpływu jakiejś inwestycji na otoczenie

obejmuje całą gamę zagadnień związanych z oddziaływaniem projektowanego obiektu na nieruchomości znajdujące się w jego otoczeniu. Dlatego właśnie **stroną takiego postępowania powinny być nie tylko osoby, których prawa zostają naruszone określonym rozwiązaniem projektowym, ale też takie, na których nieruchomości obiekt projektowany może oddziaływać**, nawet jeśli z projektu budowlanego wynika, że spełniono wszystkie wymagania wynikające z przepisów ustawy prawo budowlane”;

- **wyrok WSA w Łodzi z 2.08.2018 r., II SA/Łd 467/18, CBOSA** – „Pojęcia «ograniczeń w zagospodarowaniu terenu» w rozumieniu art. 3 pkt 20 Pr.bud. nie można zawęzać do samych tylko «ograniczeń zabudowy» tego terenu, i w konsekwencji w tak błędnie (zbyt wąsko) określonym zakresie prowadzić analizę na tle art. 28 ust. 2 Pr.bud. Potwierdza to treść definicji legalnej «obszaru oddziaływania obiektu» w brzmieniu aktualnie obowiązującym, w którym wspomniane **«ograniczenia zabudowy» zostały wymienione tylko jako przykładowy rodzaj «ograniczeń w zagospodarowaniu terenu»**. To ostatnie pojęcie (**«ograniczenia w zagospodarowaniu»**) **ma zaś niewątpliwie szerszy zakres znaczeniowy niż same tylko «ograniczenia zabudowy»**. Do przepisów odrębnych w rozumieniu art. 3 pkt 20 Pr.bud. nie należą jedynie (...) **przepisy techniczno-budowlane** (normujące warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, oraz **warunki techniczne użytkowania innych obiektów budowlanych** (zob. art. 7 ust. 1 Pr. bud.), ale **wszelkie regulacje prawa powszechnie obowiązującego**, które wyznaczają jakiegokolwiek ograniczenia w zagospodarowaniu terenu z powodu istnienia w sąsiedztwie innego obiektu budowlanego. W szczególności należą do nich **przepisy sanitarne**, a także przepisy z zakresu **ochrony środowiska**, w tym dotyczące ochrony przed hałasem, zanieczyszczeniami powietrza i inne. Przejawami takiego oddziaływania są więc np. hałas, wibracje, zakłócenia elektryczne albo zanieczyszczenie powietrza, wody lub gleby, bądź też pozbawienie lub ograniczenie możliwości korzystania z wody, kanalizacji, energii elektrycznej i ciepłej, środków łączności, dopływu światła dziennego. (...) Przepisami odrębnymi, które wprowadzają ograniczenia w zagospodarowaniu działki inwestora związane z budowanym obiektem, są więc

także **przepisy prawa cywilnego**, które gwarantują właścicielowi nieruchomości sąsiedniej prawo do korzystania z niej zgodnie z przeznaczeniem (art. 140 k.c.). Pogląd ten znajduje potwierdzenie w orzecznictwie, które Sąd w niniejszej sprawie w pełni podziela (*vide*: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 22 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 531/16 – Lex nr 2427607, 8 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 392/16 – Lex nr 2426949, 8 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 2114/16 – Lex nr 2342052, 15 lipca 2016 r. sygn. akt II OSK 2759/14 – dostępny w CBOiS). W orzecznictwie podkreśla się ponadto, że obszar oddziaływania obiektu nie może być utożsamiany tylko i wyłącznie z zachowaniem przez inwestora określonych przepisami techniczno-budowlanymi wymogów (*vide*: wyrok NSA z 6 czerwca 2013 r. sygn. akt II OSK 332/12 – Lex nr 1352906) oraz że do obszaru oddziaływania obiektu w rozumieniu art. 3 pkt 20 Pr.bud. zalicza się także teren, na którym uciążliwości związane z przedsięwzięciem mieszczą się w granicach dopuszczalnych, określonych przez przepisy prawa. (...) **Pojęcia obszaru oddziaływania obiektu nie można rozumieć tak wąsko i ściśle, jakby to wynikało wyłącznie z wykładni gramatycznej art. 3 pkt 20 (...)**”;

- **wyrok WSA w Gdańsku z 13.01.2021 r., II SA/Gd 763/20, CBOSA** – „Z normy art. 3 pkt 20 ustawy – Prawo budowlane wynika, że w sprawie o udzielenie pozwolenia na budowę na potrzeby konkretnej inwestycji **organ administracji architektoniczno-budowlanej winien każdorazowo ustalić wszystkie przepisy odrębne, które wprowadzają ograniczenia w zagospodarowaniu danego terenu, i na ich podstawie wyznaczyć teren w otoczeniu projektowanego obiektu budowlanego**. Wyznaczenie obszaru oddziaływania obiektu winno nastąpić, biorąc pod uwagę funkcję, formę, konstrukcję projektowanego obiektu i inne jego cechy charakterystyczne oraz sposób zagospodarowania terenu znajdującego się w otoczeniu projektowanej inwestycji, uwzględniając treść nakazów i zakazów zawartych w przepisach odrębnych. Zaznaczyć przy tym należy, iż przy ocenie, czy podmiot jest stroną postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę, nie ma znaczenia, czy został naruszony interes prawny tego podmiotu, a jedynie czy interes taki podmiotowi przysługiwał (zob. wyrok NSA z dnia 9 października

W publikacji przeanalizowano wybrane zagadnienia procesu inwestycyjno-budowlanego z punktu widzenia praktyki organów: administracji architektoniczno-budowlanej, planistycznych oraz nadzoru budowlanego.

Wśród omówionych tematów znalazły się m.in.:

- ułatwienia w budowie domów jednorodzinnych do 70 m²,
- brak dokumentacji projektowej a domniemanie samowoli budowlanej,
- remont „starych” budynków a „nowe” warunki techniczne,
- nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a wydane na jego podstawie pozwolenie na budowę,
- lokalizacja urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii,
- problemy związane z lokalizacją cmentarzy.

Opracowanie jest przeznaczone dla pracowników administracji i przedsiębiorców branży budowlanej, adwokatów i radców prawnych reprezentujących klientów w sprawach budowlanych.

Joanna Maj – radczyni prawna; doświadczenie zawodowe zdobyła jako wieloletnia pracowniczka organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej, a także pełniąc zastępstwo procesowe organów samorządowych przed sądami powszechnymi i administracyjnymi; specjalistka z zakresu prawa budowlanego, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz postępowania administracyjnego; autorka licznych publikacji w periodykach branżowych.

Anna Kuna-Kasprzyk – prawniczka; zawodowo związana z administracją publiczną, stosowaniem prawa budowlanego w praktyce zajmowała się, pracując w organie nadzoru budowlanego; obecnie interesuje się tematyką regulacji z zakresu planowania przestrzennego.



9788383283401 W01P01

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca

ISBN 978-83-8328-340-1



9 788383 283401

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLWER.PL

WWW.PROFINFO.PL



CENA 139 Zł (W TYM 5% VAT)