

Status prawny inwestora w prawie budowlanym ze szczególnym uwzględnieniem koncepcji budowlano-prawnych objętych reformą Polskiego Ładu 2021

dr Mariusz Paradowski

Wydział Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego

im. Jana Długosza w Częstochowie¹

1. Część ogólna

Przedmiotem niniejszej ekspertyzy jest analiza normatywna dotycząca statusu prawnego inwestora w prawie budowlanym ze szczególnym uwzględnieniem koncepcji budowlano-prawnych objętych reformą Polskiego Ładu 2021. Innymi słowy, poniższa problematyka ukazuje uprawnienia i obowiązki podstawowego uczestnika procesu budowlanego na tle mechanizmu działania prawa. Podstawę prawną stanowią następujące źródła prawa:

¹ Autorem przedmiotowej Ekspertyzy pozostaje *Mariusz Paradowski* doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Finansowego na Wydziale Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza w Częstochowie, wykładowca Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej im. Wojciecha Korfańtego w Katowicach, specjalista z zakresu prawa administracyjnego, ekspert w sferze szacowania nieruchomości, doradca w zakresie runku nieruchomości posiadający licencję pośrednika w obrocie nieruchomościami Nr 9411, wydaną w drodze świadectwa przez Ministra Infrastruktury w dniu 28 sierpnia 2008 r. na mocy ustawy z dnia (Dz. U. 1997 Nr 115 poz. 741 z późn. zm.), autor monografii i licznych artykułów naukowych i popularno-naukowych publikowanych w czasopiśmie krajowych i zagranicznych.

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946),
- 2) Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2021r. poz. 741, 784, 922),
- 3) Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, 2127, 2320, z 2021 r. poz. 11, 234, 282, 784),
- 4) Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, z 2021r. poz. 11, 234, 815),
- 5) 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 (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 247, 784, 922, 1211)
- 6) Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735),

- 7) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. o warunkach technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065),
- 8) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1588).

KONSTITUCYJNO-PRAWNE PODSTAWY PRAWA RZECZOWEGO

Własność stanowi najszersze prawo podmiotowe przysługujące jednostce. Zgodnie z treścią przepisu art. 64 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo do dziedziczenia. W doktrynie prawniczej słusznie zauważa się, że: „ochrona własności jako zasada ustrojowa jest sformułowana od strony państwa, a art. 64 zawiera konkretne prawa podmiotowe i stanowi podstawę dla korzystania ze środków przewidzianych dla ich ochrony (ze skargą konstytucyjną włącznie). Ochrona własności ma na celu przede wszystkim zabezpieczenie przed naruszeniem istniejącego stanu własnościowego. Natomiast gwarancje tworzone przez prawo podmiotowe dotyczą możliwości posiadania własności przez jednostkę z prawa do spokojnego korzystania z niej. Dają też możliwość ochrony tego posiadania przed integracjami ze strony innych władz publicznych, a zwłaszcza ustawodawcy lub organów wydających akty podstawowe (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – Komentarz*, Warszawa 2012, s. 385-386).

Istotę prawa własności (derywatu pierwotnego) stanowi względna pełnia uprawnień, na którą składają się trzy elementy: elastyczność, wyłączność oraz bezterminowość. Oznacza to, że prawo własności powinno mieścić w sobie najszerszy możliwy zakres władzy uprawnionego nad określonym przedmiotem majątkowym. Ograniczenia elementów składowych istoty prawa własności są dopuszczalne jedynie tak dalece, aby zachowany został charakter możliwie najszerszego zakresu treści derywatu pierwotne-

go względem derywatów pochodnych (M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP – Komentarz* t. I, Warszawa 2016, Legalis).

W świetle art. 44 k.c. mieniem jest ogół praw majątkowych. W przepisie tym oddzielnie wymieniona została własność, a następnie inne prawa majątkowe. Takie wyeksponowanie prawa własności służy zapewne podkreśleniu jej szczególnej doniosłości jako najpełniejszego prawa podmiotowego do rzeczy, wyróżniającego się na tle innych majątkowych praw podmiotowych (E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński, w: *Pietrzykowski*, Komentarz, 2015, t. I). Na temat ochrony prawa własności interesująca wypowiedzi się orzecznictwo sądowe. Stosownie do wyroku Sądu Najwyższego w Warszawie, treści art. 44 k.c. mieniem jest własność i inne prawa majątkowe. Przystępstwo określone w art. 288 § 1 k.k. chroni zatem nienaruszalność oraz zdolność do użytkowania rzeczy cudzych, do których określonemu podmiotowi przysługuje prawo własności, bądź który jest posiadaczem tych rzeczy albo przysługują mu inne uprawnienia do rzeczy, wynikające z praw rzeczowych lub obligacyjnych. Sprawca tego przestępstwa narusza bezpośrednio zarówno dobro prawne właściciela rzeczy, jak i dobro prawne posiadacza rzeczy w dobrej wierze (*wyr. SN w Warszawie z dnia 9 grudnia 2003, III KK 165/03, Legalis nr 61932*). W kontekście tego zróżnicowania trafne jest spostrzeżenie, iż normy prawa konstytucyjnego, przepisy prawa cywilnego stanowią przykład ochrony praw własnościowych. Naruszenie tej sfery przedmiotowej znajduje odzwierciedlenie w linii orzeczniczej, która kształtuje sytuację prawną podmiotów w przypadku naruszenia prawa własności do posiadania rzeczy. W swej zasadniczej części jurysdykcja karno-prawna wyraża sankcje karne wobec osób, które dopuściły się przestępstwa na rzecz podmiotów dysponujących prawem własności na podstawie właściwego tytułu prawnego.

Nie może umknąć uwadze fakt, że prawo własności podlega szerokiej reglamentacji prawa publicznego, w szczególności rzeczowego prawa administracyjnego. Powyższe standardy prawne są konsekwencją rzeczowego prawa administracyjnego, które niejednokrotnie przy pomocy władztwa administracyjnego ogranicza sposób korzystania z prawa własności nieruchomości. Dzieje się tak na mocy aktów prawa miejscowego, w szczególności

miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Przedmiotowe prawo kształtuje sposób wykonywania prawa własności przez właściciela gruntu. Co więcej, na mocy aktów administracyjnych (decyzji administracyjnych) dochodzi do ostatecznego kształtowania praw i obowiązków inwestorów budowlanych oraz osób trzecich wobec których z uwagi na zakres oddziaływania inwestycji budowlanej, projektowanie zamierzenie wpływa na sposób korzystania z terenów przyległych oraz formę wykonywania prawa własności. W świetle tych spostrzeżeń należy odnotować, że proces inwestycyjno-budowlany w polskim systemie normatywnym jest wieloetapowy. Staje się on rozwinięty w czasie szczególnie w sytuacji konieczności przeprowadzenia postępowania administracyjnego w prawie podziału nieruchomości gruntowej.

2. Część szczegółowa

PIERWSZY ETAP PROCESU INWESTYCYJNO-BUDOWLANEGO

Kształtowanie statusu prawnego inwestora w prawie budowlanym rozpoczyna się od ustalenia praw i obowiązków wymienionego podmiotu prawnego w świetle przepisów normatywnych uregulowanych ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Akt prawny posiada zastosowanie wobec inwestorów budowlanych zamierzających podjąć zamierzenie budowlane polegające na budowie obiektu budowlanego, nadbudowie, rozbudowie, odbudowie lub innej formie zagospodarowania terenu, w tym dokonaniu zmiany sposobu użytkowania istniejącego obiektu budowlanego. W takiej sytuacji organ administracji publicznej (wójt, burmistrz lub prezydent miasta) wydaje decyzję administracyjną o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na nieruchomości objętej projektowanym zamierzeniem. Zgodnie ze stanowiskiem przyjętym przez judykaturę nie można ustalić decyzją o warunkach zabudowy inwestycji zrealizowanej częściowo lub całkowicie. Decyzja o warunkach zabudowy wydawana jest na etapie poprzedzającym wystąpienie inwestora o pozwolenie na budowę, a tym

samym może dotyczyć wyłącznie planowanego przedsięwzięcia budowlanego, a nie inwestycji już realizowanej. Brak jest podstaw do wydawania decyzji o warunkach zabudowy, w odniesieniu do zrealizowanego (realizowanego) obiektu budowlanego (*wyr. NSA w Warszawie z dnia 25 maja 2020 r. II OSK 3033/20, Legalis nr 2492837*). W myśl treści przepisu art. 50 ust. 1 wskazanego aktu prawnego inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku – w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Na podstawie treści przepisu art. 59 ust. 1 niniejszego aktu normatywnego zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z zastrzeżeniem art. 50 ust. 1 i art. 86, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy. Oznacza to, że w polskim systemie prawnym na terenach nieobjętych obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego ustalenie warunków zabudowy i sposobu zagospodarowania terenu następujące na mocy decyzji administracyjnej. Co więcej, w przypadku zamierzenia budowlanego spełniającego kryterium inwestycji celu publicznego, o którym mowa w treści przepisu art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, organ administracji publicznej wydaje decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Celami publicznymi w rozumieniu ustawy są: wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji; wydzielanie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie; wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń; wydzielanie gruntów pod porty i przystanie morskie oraz ich budowa, modernizacja i utrzymanie; wydzielanie gruntów pod infrastrukturę zapewniającą dostęp do portów lub przystani morskich oraz jej budowa, modernizacja i utrzymanie; budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji

płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń; budowa i utrzymywanie sieci transportowej dwutlenku węgla; budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania; budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego; budowa oraz utrzymywanie morskiej farmy wiatrowej w rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz. U. z 2021 r. poz.234) wraz z zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu tej ustawy; opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; ochrona Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego; budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, uczelni publicznych, federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, o których mowa w art. 165 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2020 r. poz. 85, 374, 695, 875 i 1086), szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych; budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia usług powszechnych przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. –Prawo pocztowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 1041), a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług; budowa,

utrzymywanie obiektów oraz urządzeń, niezbędnych na potrzeby obronności państwa, a także ustanowienie strefy ochronnej terenu zamkniętego, wynikających z umów lub porozumień międzynarodowych, ochrony granicy państwowej lub ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich; poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictwem; poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla; zakładanie i utrzymywanie cementarzy; ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej; ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody; wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa; wykonywanie urządzeń lub budowli służących zapobieganiu lub zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt; inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach. W przypadku, gdy projektowane zamierzenie budowlane nie spełnia kryterium inwestycji celu publicznego organ administracji publicznej wydaje decyzję o warunkach zabudowy. Przedmiotowa decyzja administracyjna może przewidywać realizację inwestycji kubaturowych oraz liniowych.

Wedle treści przepisu art. 52 *de lege lata* ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego następuje na wniosek inwestora. Wniosek ten powinien zawierać: określenie granic terenu objętego wnioskiem, przedstawionych na kopii mapy zasadniczej lub, w przypadku jej braku, na kopii mapy katastralnej, przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmujących teren, którego wniosek dotyczy, i obszaru, na który ta inwestycja będzie oddziaływać, w skali 1:500 lub 1:1000, a w stosunku do inwestycji liniowych również w skali 1:2000; charakterystykę inwestycji, obejmującą: określenie zapotrzebowania na wodę, energię oraz sposobu odprowadzania lub oczyszczania ścieków, a także innych potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej, a w razie potrzeby również sposobu unieszkodliwiania odpadów, określenie planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki

zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia i gabarytów projektowanych obiektów budowlanych oraz powierzchni terenu podlegającej przekształceniu, przedstawione w formie opisowej i graficznej, określenie charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji oraz dane charakteryzujące jej wpływ na środowisko; w przypadku lokalizacji składowiska odpadów: docelową rzędną składowiska odpadów, roczną i całkowitą ilość składowanych odpadów oraz rodzaje składowanych odpadów, sposób gromadzenia, oczyszczania i odprowadzania ścieków, sposób gromadzenia, oczyszczania i wykorzystywania lub unieszkodliwiania gazu składowiskowego.

Na podstawie treści przepisu art. 54 wymienionej ustawy decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego określa: rodzaj inwestycji; warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, a w szczególności w zakresie: warunków i wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, ochrony środowiska i zdrowia ludzi oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji; wymagań dotyczących ochrony interesów osób trzecich, ochrony obiektów budowlanych na terenach górniczych oraz linie rozgraniczające teren inwestycji, wyznaczone na mapie w odpowiedniej skali. Poza tym decyzja administracyjna powinna spełniać warunki przewidziane w treści art. 107 k.p.a. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę. Co znamienne, normy prawne dotyczące decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w swej zasadniczej części mają zastosowanie wobec decyzji o warunkach zabudowy.

Zgodnie z treścią przepisu art. 61 wskazanej ustawy wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków: co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywno-

ści wykorzystania terenu; teren ma dostęp do drogi publicznej; istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego; teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc obowiązującą; decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi; zamierzenie budowlane nie znajdzie się w obszarze: w stosunku do którego decyzją o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz. U. z 2021r. poz.428, 784 1000), ustanowiony został zakaz, o którym mowa w art. 22 ust. 2 pkt 1 tej ustawy, strefy kontrolowanej wyznaczonej po obu stronach gazociągu, strefy bezpieczeństwa wyznaczonej po obu stronach rurociągu.

Organ administracji publicznej dokonuje wszczęcia postępowania administracyjnego na wniosek inwestora, w trybie i na zasadach określonych w przepisie art. 62 i nast. k.p.a. O wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie strony zawiadamia się w drodze obwieszczenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty wdanej miejscowości. Inwestora oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których będą lokalizowane inwestycje celu publicznego, zawiadamia się na piśmie. Przepisy procedury administracyjnej wyznaczają model postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, chyba że przepisy szczególnie stanowią inaczej. W tej sytuacji będzie miała zastosowanie reguła *lex specialis derogat legi generali*.

Ważną rolę w procesie ustalania nowej zabudowy spełnia Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z treścią przepisu § 1 niniejszego aktu prawnego rozporządzenie nakłada na organ administracji publicznej obowiązek ustalenia w ramach toczącego się postępowania administracyjnego: linii zabudowy, wiel-

kości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu, szerokości elewacji frontowej, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki oraz geometrii dachu (kąta nachylenia wysokości kalenicy i układu połączeń dachowych). W celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu organ administracji publicznej wyznacza wokół działki budowlanej, której dotyczy wnioski o ustalenie warunków zabudowy, obszar analizowany i przeprowadza na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków wskazanych w *de lege a lata* ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności wymienionych w treści przepisu art. 61 tej ustawy. Granice obszaru analizowanego wyznacza się na kopii mapy zasadniczej w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniejszej jednak niż 50 metrów. Obowiązującą linię nowej zabudowy na działce objętej wnioskiem wyznacza się jako przedłużenie linii istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich, chyba że wymienione rozporządzenie stanowi inaczej. Szerokość elewacji frontowej, znajdującej się od strony frontu działki wyznacza się dla nowej zabudowy na podstawie średniej szerokości elewacji frontowych istniejącej zabudowy na działkach w obszarze analizowanym, z tolerancją do 20%. Wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki wyznacza się dla nowej zabudowy jako przedłużenie tych krawędzi odpowiednio do istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich. Geometrię dachu (kąta nachylenia, wysokość górnej kalenicy i układ połączeń dachowych, a także kierunek głównej kalenicy dachu w stosunku do frontu działki) ustala się odpowiednio do geometrii dachów występujących w obszarze analizowanym.

W sposób odrębny kształtuje się sytuacja prawna inwestora budowlanego w przypadku objęcia terenu nieruchomości miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Stosownie do treści przepisu art. 4 ust. 1 analizowanej ustawy ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W myśl treści przepisu art. 15 ust. 1 tej

ustawy wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. W uzasadnieniu przedstawia się w szczególności: sposób realizacji wymogów wynikających z art. 1 ust. 2-4 przedmiotowej ustawy; zgodność z wynikami analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1, wraz z datą uchwały rady gminy, o której mowa w art. 32 ust. 2, oraz sposób uwzględnienia uniwersalnego projektowania oraz wpływ na finanse publiczne, w tym budżet gminy. Co ważne, w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza: wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury; walory architektoniczne i krajobrazowe; wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych; wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2020 r. poz.1062); walory ekonomiczne przestrzeni; prawo własności; potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa; potrzeby interesu publicznego; potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych; zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej; zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych; potrzebę zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody, do celów zaopatrzenia ludności. Ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne. W przypadku sytuowania nowej zabudowy,

uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektyw- nego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekono- micznych przestrzeni następuje poprzez: kształtowanie struktur przestrzennych przy uwzględnieniu dążenia do minimalizowania transportochłonności układu prze- strzennego; lokalizowanie nowej zabudowy mieszkanio- wej w sposób umożliwiający mieszkańcom maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego środka transportu; zapewnianie rozwią- zań przestrzennych, ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów; dążenie do planowania i lokalizo- wania nowej zabudowy: na obszarach o w pełni wykształ- conej zwartej strukturze funkcjonalno--przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1443), w szczególności poprzez uzupełnianie istnie- jącej zabudowy, b) na terenach położonych na obszarach innych niż wymienione w lit. a, wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany ro- dzaj zabudowy położonych na obszarach, o których mowa w lit. a; przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlep- szym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyj- ne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnych dla nowej, planowanej zabudowy.

W planie miejscowym określa się obowiązkowo: prze- znaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o róż- nym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowa- nia; zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego; zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu; zasa- dy kształtowania krajobrazu; zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej; wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych; zasa- dy kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospoda- rowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabu- dowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej,

minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingo- wą i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów; granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie od- rębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodaro- wania przestrzennego województwa; szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych pla- nem miejscowym; szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym za- kaz zabudowy; zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; spo- sób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów; stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 (opłata planistyczna).

W planie miejscowym określa się w zależności od po- trzeb: granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości; granice obszarów reha- bilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej; granice obszarów wymagających przekształceń lub rekul- tywacji; granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a, oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodaro- waniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczą- cego oddziaływania tych urządzeń na środowisko; grani- ce terenów pod budowę obiektów handlowych, o których mowa w art. 10 ust. 3a; granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oznaczeniu lokalnym; granice terenów inwestycji celu publicznego oznaczeniu ponadlo- kalnym umieszczonych w planie zagospodarowania prze- strzennego województwa lub w ostatecznych decyzjach o lokalizacji drogi krajowej, wojewódzkiej lub powiatowej, linii kolejowej oznaczeniu państwowym, lotniska użyt- ku publicznego, inwestycji w zakresie terminalu, przed- sięwzięcia Euro 2012 lub decyzji lokalizacyjnych wyda-

nych przez Komisję Planowania przy Radzie Ministrów w związku z realizacją inwestycji w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa; granice terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych; granice pomników zagłady oraz ich stref ochronnych, a także ograniczenia dotyczące prowadzenia na ich terenie działalności gospodarczej, określone w ustawie z dnia 7 maja 1999r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady; granice terenów zamkniętych, i granice stref ochronnych terenów zamkniętych; sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów oraz minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych. Plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. Co istotne, niniejszy dokument planistyczny jest aktem prawa miejscowego. Oznacza to, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest źródłem prawa lokalnego. Nie jest on obligatoryjnym dokumentem prawnym gminy.

DRUGI ETAP PROCESU INWESTYCYJNO-BUDOWLANEGO

Drugi etap procesu inwestycyjno-budowlano w swej zasadniczej części rozpoczyna się od postępowania budowlano-prawnego w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego oraz udzielenia pozwolenia na budowę. Podstawę prawną stanowi *de lege lata* ustawa – Prawo budowlane. Przedmiotowy akt administracyjny wydawany jest przez organ administracji architektoniczno-budowlanej. Należy pamiętać, że z wnioskiem o wydanie pozwolenia budowlanego może wystąpić osoba dysponująca prawem do posiadania nieruchomości na cele budowlane. W praktyce oznacza to przede wszystkim wykazanie przez inwestora tytułu prawnego do nieruchomości, na której planowane jest zamierzenie budowlane. Co więcej, organ administracji architektoniczno-budowlanej udzieli pozwolenia budowlanego, jeżeli projektowana inwestycja budowlana

zgodna jest z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku – z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Innymi słowy, inwestor budowlany do wniosku o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę powinien załączyć wypis i wyrys z przedmiotowego planu bądź ostateczną decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W myśl treści przepisu art. 28 obowiązującej ustawy – Prawo budowlane roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o powleczeniu na budowę, chyba że przepisy tej ustawy stanowią inaczej. W myśl stanowiska przyjętego przez judykaturę aktualne brzmienie art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego oznacza wprawdzie zezwolenie na rozpoczęcie robót budowlanych zanim decyzja o pozwoleniu na budowę stanie się ostateczna, jednak w razie wniesienia od niej odwołania, należy wziąć pod uwagę, że przestaje ona być wykonalna. Jeśli mimo tego inwestor kontynuuje rozpoczęte roboty budowlane, powinien liczyć się ze skutkami prawnymi, jakie niesie możliwość wyeliminowania tej decyzji z obrotu prawnego w toku instancyjnym (*wyr. WSA w Białymstoku z dnia 20 sierpnia 2020, II SA/Bk 329/20, Legalis nr 2477848*)

Stronami w postępowaniu w niniejszej sprawie są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. W myśl treści przepisu art. 32 ust. 4 tej ustawy pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto: złożył wniosek w tej sprawie w okresie ważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, złożył wniosek w tej sprawie w okresie ważności wymaganych pozwoleń, opinii lub uzgodnień oraz złożył oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Wedle treści przepisu art. 33 ust. 2 niniejszej ustawy do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć: projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany w postaci: papierowej – w 3 egzemplarzach albo elektronicznej wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami, których obowiązek

dołączenia wynika z przepisów odrębnych ustaw, lub kopiami tych opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów; oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane; decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; wymagane prawem pozwolenia oraz inne dokumenty wymienione w tym przepisie. Na podstawie treści przepisu art. 35 wymienionej ustawy przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza: zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z: ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu; wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy 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 oraz ustaleniami uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej; zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi; kompletność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego; posiadanie przez projektanta i projektanta sprawdzającego odpowiednich uprawnień budowlanych oraz aktualność zaświadczenia o przynależności do samorządu zawodowego, posiadanym ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilno-prawej za ewentualne wyrządzone szkody w związku z projektowaniem. W razie stwierdzenia nieprawidłowości organ administracji architektoniczno-budowlanej nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia. Jeśli wniosek czyni zadość wymaganiom formalnym oraz spełnia warunki przewidziane ustawą, organ administracji architektoniczno-budowlanej zatwierdza projekt budowlany i udziela pozwolenia na bu-

downą dla inwestycji objętej wnioskiem.

Należy dodać, że projektowany obiekt budowlany musi być zgodny z treścią postanowień rozporządzenia o warunkach technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Co do zasady obiekt budowlany na działce powinien być usytuowany w odległości nie mniejszej niż 4 m – w przypadku budynku zwróconego ścianą z oknami lub drzwiami w stronę tej granicy bądź 3 m – w przypadku budynku zwróconego ścianą bez okien i drzwi w stronę tej granicy. Niemniej dopuszcza się w odległości 1,5 m od granicy lub bezpośrednio przy tej granicy, jeżeli plan miejscowy przewiduje taką możliwość bądź wskazują na to parametry techniczne dotyczące szerokości działki (nie więcej niż 16 m.). Do działek budowlanych oraz do budynków i urządzeń z nimi związanych należy zapewnić dojście i dojazd umożliwiający dostęp do drogi publicznej, odpowiednie do przeznaczenia i sposobu ich użytkowania oraz wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej, określonych w przepisach odrębnych. Szerokość jezdni stanowiącej dojazd nie może być mniejsza niż 3 m. Dopuszcza się zastosowanie dojścia i dojazdu do działek budowlanych w postaci ciągu pieszo-jezdnego, pod warunkiem że ma on szerokość nie mniejszą niż 5 m, umożliwiającą ruch pieszy oraz ruch i postój pojazdów. Do budynku i urządzeń z nim związanych, wymagających dojazdów, funkcję tę mogą spełniać dojścia, pod warunkiem że ich szerokość nie będzie mniejsza niż 4,5 m. Dojścia i dojazdy do budynków, z wyjątkiem jednorodzinnych, zagrodowych i rekreacji indywidualnej, powinny mieć zainstalowane oświetlenie elektryczne, zapewniające bezpieczne ich użytkowanie po zapadnięciu zmroku. Działka budowlana przewidziana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi powinna mieć zapewnioną możliwość przyłączenia uzbrojenia działki lub bezpośrednio budynku do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, elektroenergetycznej i ciepłowniczej. Za równorzędne z przyłączeniem do sieci elektroenergetycznej i ciepłowniczej uznaje się zapewnienie możliwości korzystania z indywidualnych źródeł energii elektrycznej i ciepła, odpowiadających przepisom odrębnym dotyczącym gospodarki energetycznej i ochrony środowiska. W razie braku warunków przyłączenia sieci wodociągowej i kanalizacyjnej działka może być wykorzy-

stana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi, pod warunkiem zapewnienia możliwości korzystania z indywidualnego ujęcia wody, a także zastosowania zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków, jeżeli ich ilość nie przekracza 5 m³ na dobę. Jeżeli ilość ścieków jest większa od 5 m³, to ich gromadzenie lub oczyszczanie wymaga pozytywnej opinii właściwego terenu inspektora ochrony środowiska. Odległość studni dostarczającej wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi, niewymagającej, zgodnie z przepisami dotyczącymi ochrony ujęć i źródeł wodnych, ustanowienia strefy ochronnej, powinna wynosić – licząc od osi studni – co najmniej: do granicy działki – 5 m; do osi rowu przydrożnego – 7,5 m; do budynków inwentarskich i związanych z nimi szczelnych silosów, zbiorników do gromadzenia nieczystości, kompostu oraz podobnych szczelnych urządzeń – 15 m; do najbliższego przewodu rozsączającego kanalizacji indywidualnej, jeżeli odprowadzane są do niej ścieki oczyszczone biologicznie w stopniu określonym w przepisach dotyczących ochrony wód – 30 m; do nieutwardzonych wybiegów dla zwierząt hodowlanych, najbliższego przewodu rozsączającego kanalizacji lokalnej bez urządzeń biologicznego oczyszczania ścieków oraz do granicy pola filtracyjnego – 70 m. Zbiorniki na nieczystości ciekłe mogą być sytuowane tylko na działkach budowlanych niemających możliwości przyłączenia do sieci kanalizacyjnej, przy czym nie dopuszcza się ich sytuowania na obszarach podlegających szczególnej ochronie środowiska i narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz na terenach zalewowych. Ogrodzenie nie może stwarzać zagrożenia dla bezpieczeństwa ludzi i zwierząt. Umieszczanie na ogrodzeniach, na wysokości mniejszej niż 1,8 m, ostro zakończonych elementów, drutu kolczastego, tłuczonego szkła oraz innych podobnych wyrobów i materiałów jest zabronione. Bramy i furtki w ogrodzeniu nie mogą otwierać się na zewnątrz działki. Furtki w ogrodzeniu przy budynkach mieszkalnych wielorodzinnych i budynkach użyteczności publicznej nie mogą utrudniać dostępu do nich osobom niepełnosprawnym poruszającym się na wózkach inwalidzkich. Szerokość bramy powinna wynosić w świetle co najmniej 2,4 m, a w przypadku zastosowania furtki jej szerokość powinna być nie mniejsza niż 0,9 m, przy czym na drodze

pożarowej szerokości te regulują przepisy odrębne dotyczące ochrony przeciwpożarowej. Przepisy obowiązującego rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie zawierają liczne rozwiązania techniczne w zakresie wymagań kształtujących nową zabudowę.

3. Część uwzględniająca koncepcje budowlano-prawne objęte reformą Polskiego Ładu 2021

Wobec koncepcji budowlano-prawnej planowanej w polskim systemie normatywnym za sprawą zapowiadanej przez rząd reformy administracyjnej w ramach Rządowego Funduszu Polskiego Ładu 2021, znamienne rolę spełnia dopuszczenie lokalizowania budynków mieszkalnych jednorodzinnych o powierzchni użytkowej nieprzekraczającej 70 m² wyłącznie w na podstawie zgłoszenia administracyjnego. W obecnym stanie wiedzy społecznej na temat charakteru proponowanych zmian w prawie wiadomo niewiele. Zgodnie z zapowiedziami rządu obywatele zostaną zaznajomieni ze szczegółami tej reformy w okresie jesiennym 2021 r. Niemniej jednak z dotychczas przekazanych przez rząd informacji można wyprowadzić istotne wnioski.

W polskim systemie prawnym, a właściwie w przepisach prawa budowlanego aktualnie znajdują się rozwiązania ustawowe, które umożliwiają lokalizowanie budynków mieszkalnych jednorodzinnych o powierzchni użytkowej nieprzekraczającej 100 m² bez uprzedniego uzyskania pozwolenia na budowę. W myśl treści przepisu art. 29 ust. 1 pkt 1 *de lege lata* ustawy – Prawo budowlane nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę, natomiast wymaga zgłoszenia, o którym mowa w art. 30, budowa: wolno stojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane. Taki stan rzeczy oznacza, że ustawodawca na gruncie obecnego stanu prawnego przewidział możliwość podejmowania zamierzeń budowlanych dla realizacji budynków mieszkalnych o powierzchni użytkowej nieprzekraczającej 100 m² bez uprzedniego wydania w tym celu decyzji admini-

stracyjnej o pozwoleniu na budowę. W doktrynie prawnej podkreśla się, że proces uwalniania kolejnych przedsięwzięć budowlanych od daleko idącej kontroli organów administracji publicznej w postaci wydawania pozwolenia budowlanego był na przestrzeni ostatnich lat zjawiskiem dynamicznym, ale rozłożonym w czasie. Świadczą o tym wielokrotne nowelizacje komentowanego przepisu. Następujące po sobie zmiany zmierzały do odformalizowania procedur i stopniowo zmniejszały reglamentację prawną nieskomplikowanych pod względem technicznym budów i robót budowlanych poprzez rozszerzanie katalogu zwolnień od obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, a nawet spod obowiązku dokonania zgłoszenia (Z. Niewiadomski i in., *Prawo budowlane – komentarz*, Warszawa 2021, dostęp – *Legalis*). W obliczu tych argumentów trzeba jednak pamiętać, że daleko idące uwolnienie inwestorów budowlanych od reglamentacji publiczno-prawnej może wpływać na szerzące się zjawisko samowoli budowlanych. Wprawdzie w sferze prawa administracyjnego istnieją wyspecjalizowane organy administracji publicznej powołane do kontroli budów, jakimi niewątpliwie pozostają organy nadzoru budowlanego, jednak nie w każdym przypadku *ad hoc* staje się możliwe dostrzeżenie realizacji inwestycji budowlanej z naruszeniem prawa. Wobec braku przedstawienia i omówienia przez konceptualistów projektowanych zmian w prawie budowlanym w świadomości społecznej może szerzyć się nieuzasadniona obawa względem nowych inicjatyw normatywnych oraz rezultatu ustanowionego prawa.

W tak przedstawionym kształcie myślowym można wysunąć argumenty, iż zapowiadane zmiany w prawie budowlanym nie odbędą się w całkowitej separacji działania organów administracji publicznej od nadzoru nad podejmowanymi przez inwestorów zamierzeniami budowlanymi wobec budynków mieszkalnych nieprzekraczających powierzchni użytkowej 70 m². Zawsze bowiem w porządku prawa administracyjnego istniała instytucja zgłoszenia administracyjnego i nie wydaje się przekonującym, aby zapowiadane zmiany w prawie wiązały się z rezygnacją państwa z zastosowania tej instytucji prawnej dla lokalizowania niewielkich budynków mieszkalnych. Projektodawca może jednak zrezygnować z obowiązku przedłożenia przez in-

westora organowi administracji architektoniczno-budowlanej projektu budowlanego na rzecz sporządzenia uproszczonego szkicu sytuacyjnego uwzględniającego położenie planowanego obiektu mieszkalnego na działce gruntu. W obecnym stanie wiedzy dotyczącym proponowanych zmian rządowych w sferze prawa budowlanego niewiele można powiedzieć na temat ewentualnego obowiązku prawnego uzyskiwania decyzji o warunkach zabudowy dla inicjatyw budowlano-prawnych związanych z lokalizowaniem na działce budynków mieszkalnych nieprzekraczających 70 m² powierzchni użytkowej. Niezupełnie jasne stają się także standardy konieczności ustalenia w miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zasad lokalizowania takich obiektów budowlanych. Wystarczające rozwiązania prawne w tym zakresie powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w płaszczyźnie ustawowej. Wydaje się wielce uprawdopodobnione, że w zaistniałym stanie rzeczy organ administracji architektoniczno-budowlanej będzie umocowany normatywnie do analizowania zgłoszeń administracyjnych wnoszonych przez inwestorów w przypadku podejmowania wskazanych budów, a w przypadku dostrzeżenia ich nielegalności, organ ten zobligowany będzie wnieść sprzeciw w drodze decyzji administracyjnej analogicznie do obecnych standardów prawnych oraz mechanizmów działania prawa przewidzianych względem instytucji zgłoszenia administracyjnego. W obecnym stanie rzeczywistości proponowana przez rząd reforma budowlano-prawna wydaje się atrakcyjną koncepcją dla inwestorów budowlanych, z kolei może wzbudzać ona wiele kontrowersji właścicieli nieruchomości sąsiadujących z obszarem takich inwestycji budowlanych. Brak objęcia budów obowiązkiem uzyskania decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego oraz udzieleniu pozwolenia na budowę, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zmiesza zdolność kontroli organów administracji publicznej wobec inwestorów budowlanych. Co więcej, proponowane zmiany mogą również zachęcać obywateli do dokonywania samowoli budowlanych w warunkach przeświadczenia realizowania budów zgodnych z prawem. Poza organami administracji publicznej jedynie fachowcy mający wiedzę techniczną w sferze projektowa-

nia, realizowania i zakończenia budowy obiektu budowlanego (architekci, projektanci, inżynierowie budownictwa etc.) na podstawie własnej wiedzy oraz doświadczenia życiowego mogą merytorycznie wypowiedzieć się na temat legalności budowy, jakości i trwałości zastosowanych materiałów budowlanych, a co najważniejsze, wyeliminowania ewentualnych katastrof budowlanych.

4. Wnioski końcowe

Niewątpliwie proces inwestycyjno-budowlany w Polsce nieustannie pozostaje sformalizowaną procedurą stosowania prawa. Wciąż podlega on regulacjom licznych aktów ustawowych oraz wielu przepisów wykonawczych. Inwestor budowlany, który zamierza wznieść obiekt na działce gruntu zwykle zderza się koniecznością zgromadzenia szerokiej dokumentacji (geodezyjnej, projektowej, administracyjnej) oraz przebrnięcia przez rozciągnięte w czasie procedury prawne. Taki stan rzeczy wydaje się szczególnie niekomfortowy wobec przedsiębiorców - deweloperów, którzy wielokrotnie przemierzają przez zawile normatywnie czynności procesowe. Niemniej w obecnym stanie wiedzy proponowane zmiany w sferze ograniczenia reglamentacji publiczno-prawnej dla lokalizowania budynków mieszkalnych jednorodzinnych o powierzchni użytkowej nieprzekraczającej 70 m² wydają się posiadać zastosowanie wobec niezawodowych inwestorów budowlanych. Jednak ostateczna treść kształtu prawnego projektowanych przepisów prawnych aktualnie nie jest znana.

Należy pamiętać, że rozpoczęcie procesu inwestycyjno-budowlanego nie zawsze wiąże się wyłącznie z faktem posiadania tytułu prawnego do nieruchomości oraz uświadomienia potrzeby budowy domu w konkretnym miejscu. Wykazanie tytułu własności, a właściwie prawa do dysponowania nieruchomości na cele budowlane to zaledwie etap wstępny, poprzedzający proces inwestycyjno-budowlany. Często inwestorzy budowlani stają przed koniecznością przeprowadzenia postępowania podziałowego, którego celem jest wyodrębnienie z parceli gruntu mniejszego fragmentu działki z przeznaczeniem na jej zabudowę. O właściwym przeznaczeniu terenu z kolei świadczą przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,

a w przypadku jego braku ustalenia decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy. Dopiero skutek zgromadzenia wymaganych dokumentów inwestor budowlany może poszukiwać architekta, który przygotuje oczekiwany projekt budowlany składający się z projektu architektoniczno-budowlanego, projektu zagospodarowania działki oraz projektu technicznego. Na tym etapie możliwe staje się wnioskowanie o uzyskanie pozwolenia na budowę. Z tego względu proponowana przez rząd reforma budowlana polegająca na rezygnacji z obowiązku posiadania pozwolenia na budowę wobec podejmowania inwestycji budowlanych polegających na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego nieprzekraczającego 70 m² powierzchni użytkowej wydaje się atrakcyjnym i potrzebnym rozwiązaniem prawnym w polskim ustawodawstwie. Zgodnie z zapowiedziami rządu na szczegóły tej koncepcji należy będzie oczekiwać do jesieni.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl