Dnia 20 maja 2020 r.

Prof. dr hab. Andrzej Matan

Instytut Nauk Prawnych UŚL

Sędzia WSA w Gliwicach

**PRAWO BUDOWLANE – WYBRANE ZADANIENIA**

 Wykład dla aplikantów radcowskich - rok III

**I. Wolność (prawo) zabudowy.**

**1.Wolność zabudowy.**

**2.Prawo zabudowy**

**3.Prawo budowlane – system**

**II. Reglamentacja procesu budowlanego**

**1.Pozwolenie na budowę**

**2.Zgłoszenie budowy.**

**III. Samowola w prawie budowlanym ( skutki, postepowanie legalizacyjne)**

**1. Samowola „klasyczna” (art. 48 pr. bud.).**

**2. Prowadzenie budowy bez wymaganego zgłoszenia lub pomimo wniesienia sprzeciwu (art. 49b p.bud.),**

**3.Inne przypadki nielegalnego wykonywania robót budowlanych ( art. 50–51 p.bud.).**

1. **Samowolna zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części (art. 71a pr. pbud.).**
2. **Wolność (prawo) zabudowy**
3. **Wolność zabudowy.**

W doktrynie oraz orzecznictwie sądowym pisze się o **wolności budowlanej** (wolności zabudowy), traktując ją jako podstawą zasadę prawa budowlanego. Traktuje się ją jako **publiczne prawo podmiotowe** przysługujące każdemu, kto wykaże się prawem do dysponowania gruntem, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami. Umocowania dla tej wolności poszukuje się w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, nakazujących poszanowanie wolności i własności. Jednocześnie wskazuje się na art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i jedynie wówczas, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Wolność ta podlega zatem ograniczeniom, gdyż podmiot, któremu przysługuje prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, musi uwzględnić inne prawa i dobra chronione, które zostały wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Dalsze ograniczenia wynikają z określenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania danego terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ogranicza swobodę zabudowy nieruchomości, gdyż jako akt prawa miejscowego zawiera przepisy powszechnie obowiązujące w zakresie przeznaczenia terenu, zagospodarowania i warunków zabudowy (art. 14 ust. 1 u.p.z.p.). Dlatego art. 4 p.bud. nie daje właścicielowi uprawnienia do przesądzenia o przeznaczeniu zabudowy nieruchomości gruntowej na cel wyznaczony według własnej woli.

 ***W mojej ocenie nie jest to wolność w znaczeniu przyjmowanym przez konstytucjonalistów, ale jedynie prawo - prawo zabudowy. Naturalna wolność jest czymś „przyrodzonym”, natomiast prawo jest nadane. Jeśli ta wolność zabudowy jest ściśle reglamentowana, a nie tylko ograniczana (o czym dalej), to nie ma żadnej wolności. P:rzekonanie o istnieniu wolności budowlanej doprowadziło do stanu (chaosu budowlanego), z jakim mamy do czynienia.***

**2**. **Prawo zabudowy**

Prawo zabudowy określa art. 4 ustawy Prawo budowlane, stanowiąc: **Każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami.**

Zatem podmiot prawa, który legitymuje się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, ma prawo do zabudowy nieruchomości gruntowej. Warunkiem, który musi zostać spełniony, jest zgodność zamierzenia budowlanego z przepisami Przepis ten nie daje jednak pierwszeństwa temu podmiotowi. ***Ochrona prawa własności dotyczy wszystkich podmiotów prawa w równym stopniu i wolność zabudowy nie upoważnia do lekceważenia uzasadnionych interesów prawnych innych podmiotów*** (art. 5 ust. 1 pkt 9). Dlatego inwestor chcący realizować przysługujące mu prawo do zabudowy musi mieć na względzie analogiczne prawa innych. Inwestycja zazwyczaj (zawsze) oddziałuje na nieruchomości sąsiednie, a właściciele, użytkownicy wieczyści lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu mają prawo oczekiwać poszanowania ich uzasadnionych interesów (art. 5 ust. 1 pkt 9 pr.bud.). Własność i inne prawa majątkowe podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej, każdy właściciel nieruchomości w każdym czasie ma prawo dokonać budowy, rozbudowy w taki sposób, by nie utrudniać właścicielom nieruchomości sąsiednich takich samych działań w stosownym, wybranym przez nich czasie.

Skutecznezapewnienie ochrony tym podmiotom, których interesy mogą pozostawać niekiedy w sprzeczności, podobnie jak i potrzeba zapewnienia ochrony określonych dóbr prawnie chronionych, takich jak np. ochrona zdrowia, ochrona środowiska, ochrona bezpieczeństwa osób i mienia oraz ładu i porządku, wymaga wprowadzenia regulacji o charakterze reglamentacyjnym. Z tych też względów wolność budowlana, podobnie jak i prawo własności, podlegają ograniczeniom (nie są prawami bezwzględnymi), które muszą jednak wynikać z przepisów prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej.

Prawa zabudowy nie można ograniczać jedynie do momentu podjęcia decyzji przez inwestora o zabudowie terenu. Trzeba go widzieć zdecydowanie szerzej, bowiem o tym prawie przesądzają także postanowienia mpzp czy, w przypadku jego braku, decyzje lokalizacyjne. Ponadto, podlega ono regulacji prawnej od noszącej się do realizacji inwestycji, jej dopuszczenia do użytkowania, utrzymywania, zmiany sposobu użytkowania czy postępowania w przypadku samowoli budowlanej.

1. **Prawo budowlane – system.**

Przedmiotem prawa budowalnego jest regulacja procesu budowlanego tj. działalności obejmującej sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach art. 1 pr. bud.). Regulacje takie zawarte są w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1186, dalej: pr. bud.), odgrywającą w tym systemie zasadniczą rolę (jest to ustawa „wiodąca”), ale szeroko rozumiane ***prawo budowlane stanowi zespół norm prawnych regulujących proces budowlany, które zawarte są w wielu aktach normatywnych, zarówno rangi ustawowej, jak i aktach wykonawczych, wydanych na podstawie zawartych w tych aktach upoważnień (głównie chodzi tu o przepisy techniczno-budowlane).*** Możemy mówić zatem o systemie prawa budowlanego, w ramach którego ustawa – Prawo budowlane odgrywa podstawowa rolę.

Jeśli chodzi o ustawy, to trzeba wskazać na dwie podstawowe ich grupy: pierwsza – to akty ustawowe regulujące określone działy prawa materialnego administracyjnego; druga – tzw. specustawy, regulujące proces budowalny ( i nie tylko) w przypadku inwestycji o szczególnym charakterze (szczególnym znaczeniu z punktu widzenia interesu publicznego)

Do grupy pierwszej należy zaliczyć w szczególności:

1/ ustawę z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2020 r. poz. 283), regulującą m.in. wydawanie decyzji o środowiskowym uwarunkowaniu inwestycji;

2/ ustawę z 27.04.2001 r. - Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.), określającą środowiskowe wymogi inwestycji;

3/ ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2020 310)

Do grupy drugiej należą ***specustawy*** takie jak:

1/ ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 933)

2/ ustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1073)

3/ ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1474)

4/ ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 191)

Ponadto ustawy dotyczące inwestycji w zakresie elektrowni wiatrowych, Centralnego Portu Komunikacyjnego, inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej, inwestycji w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, ułatwień w ramach inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, inwestycji w sektorze naftowym oraz inwestycji w zakresie budowy portów zewnętrznych).

„***Specustawy” są istotne z dwupodstawowych przyczyn: po pierwsze – zazwyczaj regulują odmiennie niż Prawo budowlane kwestie związane z uzyskiwaniem pozwoleń na budowę obiektów objętych zakresem regulacji specustawy (a także inne, dotyczące m.in. trwałości i zasad wzruszania pozwoleń na budowę); po wtóre – regulacje zawarte w specustawach normują także cały szereg innych spraw związanych z procesem inwestycyjnym np. dotyczących decyzji lokalizacyjnych, wywłaszczeń, podziałów nieruchomości itd.***

W formie rozporządzeń wydawanych na podstawie upoważnienia zawartego w art. 7 pr. bud. uregulowane zostały tzw. **przepisy techniczno-budowlane**. Są to nich przepisy regulujące warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie (wydawane obligatoryjnie - art. 7 ust. 1 pkt 1), a także przepisy dotyczące warunków technicznych użytkowania obiektów budowlanych (wydawane fakultatywnie - art. 7 ust. 1 pkt 2).

Najważniejsze z nich to rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1065), w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych (Dz.U Nr 74, poz. 836 ze zm.).

Całość przepisów zawartych w tych aktach, bądź też wydzielonych z nich ze względu na przedmiot (regulacja procesu budowlanego) składa się na system prawa budowlanego, z wiodącą rolą ustawy Prawo budowlane. Z tego względu trzeba zwrócić uwagę na definicje ustawowe zawarte w art. 3 pr. bud. podstawowych pojęć z zakresu prawa budowlanego, takich m.in. jak:

1/ obiekt budowlany - należy przez to rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych;

2/ budynek - taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach;

3/ budowla - każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych, elektrowni wiatrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową;

3a/ obiekt liniowy - obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, linia kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i, umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable w niej zainstalowane oraz kable zainstalowane w kanale technologicznym nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego;

4/ obiekt małej architektury - niewielkie obiekty, a w szczególności:

a) kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury,

b) posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej,

c) użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki;

1. **Reglamentacja procesu budowlanego**

Proces budowlany podlega ograniczeniom już na początkowym etapie, na którym inwestor zamierza skorzystać z prawa do zabudowy. ***Ograniczenie to przybiera formę reglamentacji, polegająca na konieczności uzyskania pozwolenia na budowę, zgłoszenia budowy a także konieczności dostosowania projektowanej inwestycji do wymogów wynikających z szeroko rozumianego prawa budowlanego, zwłaszcza warunków techniczno-budowlanych.***

Pozwolenie na budowę jest decyzją administracyjną o charakterze konstytutywnym, co oznacza, że dopiero uzyskanie takiego aktu kształtuje (tworzy) prawo zabudowy. Podjęcie prac budowlanych bez pozwolenia oznacza samowolę budowlaną w rozumieniu art. 50 ust. 1 pkt. 1 pr. bud. (dyskusyjną rzeczą jest to, czy pozwolenie powinno być ostateczne, czy też nie – do 2015 r. roboty budowlane można było rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, później, po zmianie art. 28 ust. 1 pr. bud., przepis nie wymaga aby było ono ostateczne, ale przyjmuje się, że jednak tak).

Forma zgłoszenia stanowi łagodniejszą formę reglamentacji, bowiem to inwestor sam decyduje o podjęciu robót budowlanych, jedynie informując o tym organ architektoniczno-budowlany (starostę). Nie musi zatem uzyskać pozwolenia czy aprobatę właściwych organów w innej formie. Do wykonywania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli organ administracji starosta nie wniósł sprzeciwu w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszeni (art. 30 ust. 5 pr. bud.). Jeśli inwestor przystąpi do wykonywania robót przed upływem 21 dniu, bądź też mimo sprzeciwu (decyzji) starosty, mamy do czynienia z samowolą budowlaną w rozumieniu art. 50 ust. 1 pkt. 1 pr. bud.)

 Także roboty, które nie wymagają uzyskania pozwolenia na budowę bądź zgłoszenia, mogą zostać podjęte na warunkach określonych w przepisach szczególnych oraz nie mogą powodować zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia, a także stwarzać zagrożenia dla środowiska. Inaczej stanowią samowolę budowlaną, o której mowa w art. 50 ust. 1 pkt. 2 i 4 pr. bud.

Ustalenie w jakich przypadkach prowadzenie robót budowlanych wymaga uzyskania pozwolenia, w jakich zaś wystarczy zwykłe zgłoszenie, a kiedy pozwolenie ani zgłoszenie nie będzie konieczne jest w praktyce trudne do ustalenia. W przepisach prawa budowlanego, ani tez w żadnych innych nie sprecyzowano jakie inwestycje mogą być prowadzone w oparciu o pozwolenie na budowę. Analizując art. 28 ust. 1 pr. bud. dochodzimy do wniosku, że co do zasady wszystkie roboty budowlane wymagają uzyskania pozwolenia na budowę. Aby ustalić zakres pojęcia roboty budowlane trzeba sięgnąć do definicji ustawowych zawartych w art. 3 pr. bud. i dokonać rekonstrukcji tego pojęcia (bardzo złożonej). Zgodnie z art. 3 pkt. 7 **roboty budowlane** to  ***budowa***, a także prace polegające na ***przebudowie***, ***montażu***, ***remoncie*** lub ***rozbiórce*** obiektu budowlanego. Z kolei budowa to wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego (art. 3 pkt. 6). Natomiast przebudowa to wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego (art. 3 pkt. 7). Zaś remont to wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym. Jak jednak wynika z art. 29 pr. bud. nie każda budowa, nie każdy remont czy przebudowa wymagają pozwolenia na budowę. Część z nich, wymieniona w art. 29 podlega zgłoszeniu w zw. z art. 30 pr. bud. (np. budowa wolno stojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane; remont obiektów budowlanych czy też przebudowa obiektów, o których mowa w ust. 29 ust. 1). Te zaś, które pozostają poza zakresem art. 30 nie wymagają ani pozwolenia, ani tez zgłoszenia (np. budowa parterowych budynków gospodarczych o powierzchni zabudowy do 35 m2, przy rozpiętości konstrukcji nie większej niż 4,80 m – art. 29 ust. 1 pkt. 1 lit. a w zw. z art. 30 ust. 1 pkt. 1 pr. bud. Trudności z dokonaniem prawidłowych ustaleń pogłębia fakt, że pewna część robót wskazanych w art. 29 określona jest bardzo nieprecyzyjnie np. w ust. 2 pkt. 15 znajdujemy cos takiego jak: *instalowanie stanowiących albo niestanowiących całości techniczno-użytkowej urządzeń, w tym antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych, a także związanego z tymi urządzeniami osprzętu i urządzeń zasilających, na obiektach budowlanych.*

*Nie wymaga to pozwolenia ani zgłoszenia, a możliwości interpretacji tego przepisu są przeogromne np. do tego stopnia, że ujmuje się w jego zakresie budowę stacji telefonii komórkowej na budynkach mieszkalnych czy przemysłowych.*

**Pozwolenie na budowę**

***Roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, z wyjątkiem budowy obiektów budowlanych enumeratywnie wymienionych w art. 29-31 pr. bud., co do których obowiązek ten został ograniczony do dokonania zgłoszenia bądź całkowicie wyłączony***.

Katalog obiektów, co do których inwestor nie ma obowiązku uzyskania ani pozwolenia na budowę, ani zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych, jest co do zasady bardzo wąsko zakreślony i obejmuje jedynie obiekty niewielkie, o niskim stopniu skomplikowania, które stwarzają nieznaczne zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi i mienia oraz środowiska naturalnego. Zwolnienie od obowiązku przeprowadzenia postępowania poprzedzającego rozpoczęcie budowy nie oznacza jednocześnie braku obowiązku przestrzegania przy ich realizacji przepisów prawa budowlanego, a w szczególności przepisów techniczno-budowlanych oraz obowiązujących polskich norm, a ponadto nie wyłącza kompetencji organów nadzoru do dokonywania czynności kontrolnych oraz podejmowania innych środków przewidzianych w przepisach prawa budowlanego. Wśród obiektów zwolnionych z kontroli wstępnej można przykładowo wymienić budowę wolno stojących budynków rekreacyjno-wypoczynkowych lub innych obiektów budowlanych spełniających taką funkcję, położonych na terenie działki w rodzinnym ogrodzie działkowym, o powierzchni zabudowy do 35 m2 oraz o wysokości do 5 m przy dachach stromych i do 4 m przy dachach płaskich, przy czym do powierzchni zabudowy nie wlicza się tarasu, werandy lub ganku, o ile ich łączna powierzchnia nie przekracza 12 m2 (art. 29 ust. 1 pkt 4 pr. bud. w zw. z art. 2 pkt 9a ustawy z 13.12.2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, Dz.U. z 2017 r. poz. 2176); obiektów małej architektury (z wyjątkiem miejsc publicznych), ogrodzeń (z wyjątkiem ogrodzeń o wysokości powyżej 2,20 m), przydomowych basenów i oczek wodnych o powierzchni do 50 m2 czy też krat na budynkach mieszkalnych jednorodzinnych. Ponadto z wymogu uzyskania pozwolenia na budowę oraz dokonania zgłoszenia zostały zwolnione roboty budowlane polegające np. na dociepleniu budynków o wysokości do 25 m; utwardzeniu powierzchni gruntu na działkach budowlanych; wykonywaniu obudowy ujęć wód podziemnych; montażu pomp ciepła, urządzeń fotowoltaicznych o zainstalowanej mocy elektrycznej do 50 kW oraz wolno stojących kolektorów słonecznych; instalowaniu krat na obiektach budowlanych.

***Decyzja o pozwoleniu na budowę*** stanowi końcowy etap postępowania poprzedzającego rozpoczęcie realizacji inwestycji, czyli rozpoczęcie budowy. Decyzja ta jest aktem administracyjnym, którego elementy obligatoryjne zostały określone w art. 107 k.p.a fakultatywne (dodatkowe) zaś wynikają z art. 36 ust. 1 pr. bud., zgodnie z którym w razie potrzeby w decyzji organ administracji architektoniczno-budowlanej określa np szczególne warunki zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych szczegółowe wymagania dotyczące nadzoru na budowie czy też czas użytkowania tym czasowych obiektów budowlanych.

Decyzja ta ma charakter związany, gdyż w przypadku spełnienia przez inwestora określonych w ustawie wymogów, organ administracji architektoniczno-budowlanej nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu n budowę (art. 35 ust. 4 pr. bud.). Jednocześnie pozwolenie na budowę ma charakter konstytutywny, przyznając określonemu podmiotowi (inwestorowi) uprawnienie do przeprowadzenia danego zamierzenia budowlanego, wskazując jednocześnie warunki na jakich może skorzystać z tego prawa.

**Postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę**

Postępowanie w sprawie pozwolenia prowadzone jest na zasadach określonych w k.p.a. z uwzględnieniem jednak szczególnych regulacji procesowych zawartych w pr. bud. (czasami także w innych ustawach, w tym w specustawach).

***Stronami postępowania*** o wydanie pozwolenia na budowę są zarówno inwestor, jak i właściciele, użytkownicy wieczyści lub zarządcy nieruchomość znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu (art. 28 ust. 2 pr. bud.). Obszar oddziaływania obiektu, to teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowy, tego terenu (np. przepisy ustaw o drogach publicznych, transporcie kolejowym, ochronie środowiska, ochronie przyrody, prawa wodnego). Stroną postępowania może być zatem jedynie ten, komu oddziaływanie zamierzonej inwestycji może ograniczyć prawo do zgodnego z prawem zagospodarowania jego nieruchomości. Oznacza to równocześnie, że pozwolenie na budowę stanowi akt wywołujący skutki również w sferze praw osób trzecich, gdyż oddziałuje obciążająco na prawa sąsiadów nieruchomości, na której ma zostać zrealizowane zamierzenie budowlane.

***W praktyce orzeczniczej pojęcie strony postępowania dotyczącego pozwolenia budowlanego traktowane jest szerzej, aniżeli mogłoby to wynikać z art. 28 ust. 2 pr. bud. Jako strony traktuje się wszystkich właścicieli (użytkowników wieczystych, zarządzających nieruchomościami) działek sąsiednich (niekoniecznie bezpośrednio sąsiadujących z terenem inwestycji) jeśli w jakikolwiek sposób inwestycja mogłaby ograniczyć ich uprawnienia „właścicielskie” .***

***Rozpoczęcie robót budowlanych*** może przy tym nastąpić dopiero po uzyskaniu przez decyzję o pozwoleniu na budowę, przy czym obecnie ( od 2015 r.) nie jest wymagane, aby była ona ostateczna. W praktyce, ze względu na ryzyko jakie wiąże się jednak z przystąpieniem do budowy na podstawie nieostatecznej decyzji inwestor czeka na ten moment.

Pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego. W przypadku zamierzenia budowlanego obejmującego więcej niż jeden obiekt, pozwolenie na budowę może, na wniosek inwestora, dotyczyć wybranych obiektów lub zespołu obiektów, mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Jeżeli pozwolenie na budowę dotyczy wybranych obiektów lub zespołu obiektów, inwestor jest obowiązany przedstawić projekt zagospodarowania działki lub terenu, o którym mowa w art. 34 ust. 3 pkt 1, dla całego zamierzenia budowlanego.

Do **wniosku o pozwolenie** na budowę należy dołączyć:

1) ***cztery egzemplarze projektu budowlanego*** wraz z ***opiniami***, ***uzgodnieniami***, ***pozwoleniam***i i ***innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi*** oraz zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7, aktualnym na dzień opracowania projektu; nie dotyczy to uzgodnienia i opiniowania przeprowadzanego w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000;

2) ***oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane*** (nie jest wymagany tytuł własności: tytuł prawny może wynikać także z użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych – art. 3 pkt. 11 pr. bud.);

3) ***decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania teren***u, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (chodzi o przypadki braku mpzp; jeśli taki plan jest, to nie wydaje się decyzji lokalizacyjnej, a pozwolenie wydawane jest na podstawie postanowień planu).

Projekt budowlany powinien zawierać w każdym przypadku:

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

2) ***projekt architektoniczno-budowlany*** określający funkcję, formę i konstrukcję obiektu budowlanego, jego charakterystykę energetyczną i ekologiczną oraz proponowane niezbędne rozwiązania techniczne, a także materiałowe, ukazujące zasady nawiązania do otoczenia, a w stosunku do obiektów budowlanych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4 - również opis dostępności dla osób niepełnosprawnych, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., w tym osób starszych;

3) ***informację o obszarze oddziaływania obiektu.***

W zależności od potrzeb projekt powinien zawierać także (m.in.):

- informację o udziale lokali mieszkalnych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4a - w przypadku budynków mieszkalnych wielorodzinnych;

- w przypadku drogi krajowej lub wojewódzkiej, oświadczenie właściwego zarządcy drogi o możliwości połączenia działki z drogą, zgodnie z przepisami o drogach publicznych;

- wyniki badań geologiczno-inżynierskich oraz geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych.

Obowiązkiem organu przed wydaniem pozwolenia na budowę jest sprawdzenie w szczególności: zgodności projektu 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, a także wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach; zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi; kompletności projektu budowlanego i posiadania wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia; wykonania - w przypadku obowiązku sprawdzenia projektu, także sprawdzenia projektu - przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane *( uwaga: odpowiedzialność za sam projekt ponosi uprawniony projektant, natomiast nie zwalnia to starosty z oceny tego projektu).*

W razie stwierdzenia naruszeń powyższych wymogów, właściwy organ nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia, a po jego bezskutecznym upływie j wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę. Organ ma 65 dni na wydanie decyzji, a w zakresie realizacji inwestycji kolejowej - 45 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji, niedochowanie zaś tego terminu skutkuje wymierzeniem przez organ wyższego stopnia, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, kary stanowiącej dochód budżetu państwa, wymierzanej w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki.

Decyzja o pozwoleniu na budowę nie może zostać wydana w przypadku rozpoczęcia robót budowlanych przed uzyskaniem ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę oraz w przypadku gdy na terenie, którego dotyczy projekt zagospodarowania działki lub terenu, znajduje się obiekt budowlany, w stosunku do którego orzeczono nakaz rozbiórki (art. 32 ust. 4a i art. 35 ust. 5 pr. bud.).

**Istotne odstąpienie od zatwierdzonego projektu budowlanego**

Istotne odstąpienie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę, przy czym kwalifikacji zamierzonego odstąpienia dokonuje projektant. Istotne odstąpienie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę dotyczy przykładowo zmian w zakresie (art. 36a pr. bud.):

1) projektu zagospodarowania działki lub terenu, z wyjątkiem urządzeń budowlanych oraz obiektów małej architektury;

2) charakterystycznych parametrów obiektu budowlanego: kubatury powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji obiektu budow¬lanego, chyba że nie przekracza 2% wysokości, szerokości lub długości obiektu budowlanego określonych w projekcie budowlanym, nie zwiększa obszaru oddziaływania obiektu (art. 36a ust. 5a pkt 2) i nie narusza przepisów techniczno- -budowlanych;

3) zmiany zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części.

Ponadto ***istotne odstąpienie od projektu budowlanego złożonego wraz ze zgłoszeniem***:

1) budowy dotyczącym:

a) wolno stojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane,

b) wolno stojących parterowych budynków stacji transformatorowych i kontenerowych stacji transformatorowych o powierzchni zabudowy do 35 m2,

c) sieci elektroenergetycznych obejmujących napięcie znamionowe nie wyższe niż 1 kV, wodociągowych, kanalizacyjnych, cieplnych, telekomunikacyjnych, gazowych o ciśnieniu roboczym nie wyższym niż 0,5 MPa;

2) przebudowy przegród zewnętrznych oraz elementów konstrukcyjnych budynków mieszkalnych jednorodzinnych, o ile nie prowadzi do zwiększenia dotychczasowego obszaru oddziaływania tych budynków

- wobec którego właściwy organ nie wniósł sprzeciwu, jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na budowę dotyczącej całego zamierzenia budowlanego.

W przypadku naruszenia obowiązku uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę właściwy organ uchyla decyzję o pozwoleniu na budowę.

**Wygaśnięcie pozwolenia na budowę**

Decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata (art. 37 ust. 1 pr. bud.).

Skutek wygaśnięcia następuje *ex lege* z upływem 3 lat i oznacza utratę uprawnień wynikających z pozwolenia (także *ex lege)*. Wygaśnięcie w oparciu o art. 37 ust. 1 pr. bud. ma zatem charakter materialny. Nie zmienia tego możliwość wydania decyzji stwierdzającej wygaśnięcie pozwolenia na podstawie art. 162 § 1 pkt. 1 *in fine* k.p.a., co ma tylko znaczenie formalne (porządkujące).

Materialne zgaśnięcie pozwolenia budowlanego nie oznacza jednak zupełne usunięcie go z obrotu prawnego. Może bowiem nastąpić wznowienie budowy, której pozwolenie to dotyczyło, po wydaniu decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, o której mowa w art. 51 ust. 4.

***Przeniesienie uprawnień wynikających z pozwolenia na budowę***

Organ, który wydał decyzję o pozwoleniu na budowę, ma obowiązek, za zgodą strony, na rzecz której decyzja została wydana, do przeniesienia tej decyzji na rzecz innego podmiotu, jeżeli przyjmuje on wszystkie warunki zawarte w tej decyzji oraz złoży oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Oznacza to, że pozwolenie na budowę nie jest automatycznie przenoszone na rzecz nowego właściciela nieruchomości, lecz wymaga zarówno jego wniosku, jak i decyzji organu. Prawa i obowiązki wynikające ze zgłoszenia, wobec którego organ nie wniósł sprzeciwu, mogą być także przeniesione na rzecz innej osoby w drodze decyzji. Stronami w postępowaniu o przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę są jedynie podmioty, między którymi ma być dokonane przeniesienie decyzji (art. 40 pr. bud.). W przypadku gdy budowa nie została rozpoczęta przed upływem trzech lat od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż trzy lata, decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa (art. 37 ust. 1 pr. bud.).

**Zgłoszenie budowy**

1. **Zakres stosowania zgłoszenia.**

Instytucja zgłoszenia znajduje zastosowanie w prawie budowalnym nie tylko do wykonywania robót budowlanych, ale także do zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części (art. 71), a także oddawania do użytkowania konkretnie określonych przez ustawodawcę obiektów budowlanych (art. 54).

U podstaw konstrukcji zgłoszenia budowy leży idea, aby inwestor mógł przystąpić do wykonywania robót budowlanych wymagających ograniczonego nadzoru z punktu widzenia interesu publicznego po przejściu pewnej procedury uproszczonej i przyspieszonej (w stosunku do procedury regulującej zasady uzyskania pozwolenia na budowę). Przede wszystkim, w postepowaniu zgłoszeniowym nie ma potrzeby akceptacji zgłoszenia robót w formie decyzji administracyjnej właściwego organu (starosty) i podejmowania poprzedzających taką decyzję czynności. Wyrazem tego jest także krótki, zaledwie 21-dniowy, termin dla organu przyjmującego zgłoszenie do wniesienia w formie decyzji administracyjnej sprzeciwu, i to tylko w razie zaistnienia ściśle określonych w ustawie przesłanek.

Obecnie zgłoszenia właściwemu organowi, z zastrzeżeniem art. 29 ust. 1 i 4, wymaga budowa, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1–2b, 3, 3a, 9, 11, 12, 14–17, 19, 19a, 20b oraz 28 (według nowego brzmienia art. 30 ust. 1 pkt 1), a także budowa obiektów, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 6, 10, 13, sytuowanych na obszarze Natura 2000 (według dodanego pkt 1a). W szczególności na podstawie zgłoszenia od 2015 r. dopuszczono możliwość budowy wolno stojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane, wolno stojących parterowych budynków gospodarczych, w tym garaży, altan i przydomowych ganków oraz oranżerii (ogrodów zimowych) o powierzchni zabudowy do 35 m2, z tym, że łączna liczba tych obiektów na działce nie może przekraczać dwóch na każde 500 m2, a także wolno stojących parterowych budynków rekreacji indywidualnej o powierzchni zabudowy do 35 m2, z tym ograniczeniem, że ich liczba nie może być większa niż jeden na każde 500 m2 powierzchni działki. Nie jest też wymagane pozwolenie na budowę, lecz wystarczające jest zgłoszenie wolno stojących parterowych budynków stacji transformatorowych i kontenerowych stacji transformatorowych o powierzchni zabudowy do 35 m2, zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe o pojemności do 10 m2, a także zjazdów z dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Istotne zmiany wprowadzono również w zakresie wykonywania na zgłoszenie robót budowlanych, o których mowa w art. 29 ust. 2 pkt 1b, 6, 9 i 11–12a, wykonywania remontu wskazanego w art. 29 ust. 2 pkt 1, z wyjątkiem remontu obiektów budowlanych, których budowa nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę, a także wykonywania przebudowy obiektów, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1–2b, 3, 3a, 11, 12, 14–17, 19, 19a, 20b i 28, oraz przebudowy, o której mowa w art. 29 ust. 2 pkt 11 i 12. Znaczące jest dozwolenie wykonywania w szerszym zakresie, na podstawie zgłoszenia, docieplenia budynków. Także ogrodzenia, bez względu na ich położenie, o wysokości powyżej 2,20 m wymagają zgłoszenia.

1. **Zgłoszenie**

**W zgłoszeniu należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia.** Do zgłoszenia należy dołączyć oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz, w zależności od potrzeb, odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami. Dodatkowo do zgłoszenia budowy niektórych obiektów, które zostały wyłączone z katalogu obiektów wymagających pozwolenia na budowę należy załączyć dokumenty wymagane przy składaniu wniosku o pozwolenie na budowę (m.in. projekt architektoniczno-budowlany, decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu - art. 33 ust. 2 pkt 1-4 pr. bud.). Np. w przypadku zgłoszenia budowy instalacji zbiornikowych na gaz płynny z pojedynczym zbiornikiem o pojemności do 7 m3, przeznaczonych do zasilania instalacji gazowych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych, oraz przyłączy, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 20, wymagane jest dołączenie projektu zagospodarowania działki lub terenu, wykonanego przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia budowlane. Jego zakres i treść określają art. 34 ust. 3 pkt 1 oraz przepisy rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego – szerzej na ten temat zob. komentarz do art. 34. Ponadto projekt ten, zgodnie z art. 30 ust. 2, powinien posiadać wszystkie wymagane przepisami uzgodnienia i opinie, a w przypadku instalacji gazu płynnego – także uzgodnienie podmiotu właściwego w sprawach zabezpieczeń przeciwpożarowych (art. 30 ust. 3). Przedstawienie do zgłoszenia projektu zagospodarowania działki lub terenu sporządzonego przez projektanta posiadającego wymagane uprawnienia budowlane dotyczy również budowy obiektów małej architektury w miejscach publicznych (art. 30 ust. 1 pkt 4 i ust. 4). Poza tym obowiązek uzyskania pozwoleń, uzgodnień i opinii, o których mowa w art. 30 ust. 2, w zależności od potrzeb, może wynikać także z innych przepisów odrębnych. Nowelizacja z 20.02.2015 r. wprowadziła nowy obowiązek dołączenia do zgłoszenia budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b i 19a, a także do zgłoszenia przebudowy wskazanej w art. 29 ust. 2 pkt 1b, dokumentów, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 1, 2 i 4, przy czym do zgłoszenia budowy, także określonych w art. 33 ust. 2 pkt 3. Chodzi tu o budowę określonych budynków mieszkalnych jednorodzinnych, wskazanych w normie prawnej budynków stacji transformatorowych i stacji kontenerowych oraz sieci wymienionych w art. 29 ust. 1 pkt 19a i przebudowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych, pod warunkiem że nie prowadzi to do zwiększenia dotychczasowego obszaru oddziaływania obiektu. Realizacja określonych wyżej inwestycji na podstawie zgłoszenia nie oznacza zwolnienia ich od obowiązku przedstawienia wymaganej przy pozwoleniu na budowę dokumentacji. Dokumentacja ta będzie podlegała analizie organu architektoniczno-budowlanego przede wszystkim w aspekcie jej kompletności.

Zgłoszenia należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych Starosta, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia, może, w drodze decyzji, wnieść sprzeciw. Do wykonywania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu w tym terminie. (art. 30 ust. 5 pr. bud.).

Nie można go zatem skutecznie dokonać już po rozpoczęciu robót, a przystąpienie do ich wykonywania oznacza samowolę budowlaną.

Termin wskazany (21 dni) liczony jest od dnia doręczenia zgłoszenia i jest terminem prawa materialnego, co oznacza, że nie może być przez organ przedłużany, skracany lub też zawieszany. Nie stosuje się do niego przepisy art. 35 § 5 k.p.a., które pozwalają na niewliczanie pewnych okresów czasu do biegu terminu (np. okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu). Jest terminem zarówno dla organu, jak i dla strony. Oznacza bowiem wymóg powstrzymania się przez stronę od zamierzonego (zgłoszonego) działania przez określony czas, nie krótszy niż 21 dni, liczony od daty wpływu zgłoszenia do organu.. Jako początkowy dzień biegu 21-dniowego terminu należy zatem przyjąć dzień następny po dniu, w którym nastąpiło dokonanie zgłoszenia (wpływu zgłoszenia do organu), czy też – w przypadku nałożenia postanowieniem organu obowiązku uzupełnienia zgłoszenia – dzień następny po dniu, w którym to uzupełnienie nastąpiło, bądź też dzień następny po upływie terminu wskazanego w postanowieniu nakładającym obowiązek uzupełnienia zgłoszenia. Wydanie postanowienia wzywającego do uzupełnienia braków zgłoszenia z woli ustawodawcy przerywa 21-dniowy termin do wniesienia sprzeciwu, ponieważ podmiot dokonujący zgłoszenia ma określony przez organ czas na dostarczenie brakującej dokumentacji, zaś organ musi mieć czas na zapoznanie się z kompletnym zgłoszeniem. Zgodnie ze zmienionym tekstem ustawy dla zachowania terminu do wniesienia sprzeciwu wystarczające jest nadanie decyzji o sprzeciwie w placówce pocztowej. Rozwiązanie to wprowadzono w ślad za poglądem wyrażanym w orzecznictwie NSA, co do którego autorzy mają wątpliwości. Regulacja przerzuca na inwestora obowiązek dowiadywania się, czy wydano decyzję o sprzeciwie i ewentualnie, kiedy została ona przekazana doręczycielowi. Taki obowiązek ciąży też na organie nadzoru budowlanego, który jest zmuszony śledzić to, kiedy decyzja doszła do rąk doręczyciela. Zaznaczyć przy tym należy, że poddawany analizie jest zamiar wprowadzenia instytucji zgłoszenia oraz decyzji o sprzeciwie do Kodeksu postępowania administracyjnego.

1. **Postępowanie zgłoszeniowe.**

Zgłoszenie zamiaru wykonywania robót budowlanych, jak należy przyjąć (stanowiska są co do tego bardzo różne), wszczyna postępowanie administracyjne o szczególnym charakterze. W ramach tego postępowania starosta dokonuje jedynie weryfikacji zgłoszenia (sprawdzenia) zwłaszcza pod kątem zgodności inwestycji z mpzp oraz tego czy nie wymaga ona jednak uzyskania pozwolenia na budowę.

Postępowanie zgłoszeniowe, co należy podkreślić, jest prowadzone bez udziału innych niż inwestor stron postępowania, z reguły właścicieli (użytkowników wieczystych) działek sąsiednich co, z jednej strony, upraszcza i przyspiesza procedowanie, zaś z drugiej może prowadzić do naruszenia prawa zabudowy tych podmiotów. Ochrony swoich praw nie mogą one dochodzić w trybach prawa budowlanego (nie jest to samowola budowlana), pozostaje im jedynie tryb cywilnoprawny.

W razie konieczności uzupełnienia zgłoszenia organ administracji architektoniczno-budowlanej nakłada na zgłaszającego, w drodze postanowienia, obowiązek uzupełnienia, w określonym terminie, brakujących dokumentów, a w przypadku ich nieuzupełnienia - wnosi sprzeciw w drodze decyzji (art. 30 ust. 5c pr. bud.).

W trakcie tego postępowania, starosta może z urzędu, wydać ***zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu***. Takie zaświadczenie przyspiesza postępowanie, bowiem uprawnia inwestora do rozpoczęcia robót budowlanych już z momentem jego otrzymania, a ponadto wyłącza możliwość wniesienia sprzeciwu (projekt budowlany dotyczący budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b i 19a, oraz przebudowy, o której mowa w art. 29 ust. 2 pkt 1b, będzie podlegał ***ostemplowaniu***.)

1. **Sprzeciw.**

Postępowanie zgłoszeniowe może kończyć się na dwa sposoby: po pierwsze – zwykłą czynnością materialno-techniczną w postaci „milczącej akceptacji”, do realizacji konkretnej inwestycji budowlane ( jeśli nie zachodzą podstawy do wniesienia sprzeciwu); po drugie - wydaniem decyzji polegającej na wniesieniem przez organ sprzeciwu.

Zgodnie z art. 30 ust. 5 pr. bud. organ administracji architektoniczno-budowlanej wnosi sprzeciw, jeżeli:

1) zgłoszenie dotyczy budowy lub wykonywania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę;

2) budowa lub wykonywanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem narusza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy, inne akty prawa miejscowego lub inne przepisy;

3) zgłoszenie dotyczy budowy tymczasowego obiektu budowlanego, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 12, w miejscu, w którym taki obiekt istnieje.

Za dzień wniesienia sprzeciwu uznaje się dzień nadania decyzji w placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2188) albo w przypadku, o którym mowa w art. 391 Kodeksu postępowania administracyjnego, dzień wprowadzenia do systemu teleinformatycznego.

Składnikiem decyzji w sprawie zgłoszenia sprzeciwu może być nałożenie obowiązku uzyskania pozwolenia na wykonanie określonego obiektu lub robót budowlanych objętych obowiązkiem zgłoszenia w dwu sytuacjach: pierwsza - realizacja takich robót może naruszać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy; druga - realizacja robót może spowodować:

1) zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia;

2) pogorszenie stanu środowiska lub stanu zachowania zabytków;

3) pogorszenie warunków zdrowotno-sanitarnych;

4) wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich.

Prawo organu administracji publicznej do wniesienia sprzeciwu jest prawem czasowo określonym (ograniczonym). Po upływie wskazanego w tym przepisie czasu (21 dni od dnia doręczenia organowi nadzoru budowlanego zawiadomienia o zakończeniu budowy), organ traci swoje uprawnienie (kompetencję) do wydania decyzji o sprzeciwie. Wskazany w przepisie termin, ma charakter materialnoprawny i określa czas, w którym może nastąpić ukształtowanie praw lub obowiązków jednostki w ramach administracyjnoprawnego stosunku materialnoprawnego. Istotą terminów materialnoprawnych jest brak możliwości ich przedłużania i skracania. Czynności (stron, organów administracji) podejmowane w postępowaniu administracyjnym nie powodują zawieszenia biegu terminu materialnoprawnego.

W przypadku nierozpoczęcia wykonywania robót budowlanych przed upływem 3 lat od określonego w zgłoszeniu terminu ich rozpoczęcia, rozpoczęcie tych robót może nastąpić po dokonaniu ponownego zgłoszenia.

1. **Odwołanie od sprzeciwu.**

Sprzeciw jest decyzją administracyjną wydawana w trybie k.p.a., od której przysługuje odwołanie do organu II instancji (wojewody). Samo postępowanie odwoławcze jak i orzeczenia w nim wydawane będą miały specyficzny charakter ze względu na termin do wydania sprzeciwu. W szczególności II instancji nie ma możliwości wydania decyzji reformacyjnej bowiem okres czasu w jakim organ ten jest w stanie wydać orzeczenie z reguły przekracza termin do złożenia sprzeciwu, jaki ustawa dopuszcza organ odwoławczy nie może uchylić decyzji pierwszoinstancyjnej i przekazać sprawy w celu wydania nowej decyzji.

.. Jak zasadnie wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 29 czerwca 2017 r. II SA/Kr 542/17 wniesienie odwołania od decyzji o wniesieniu sprzeciwu nie przedłuża materialnoprawnego terminu do wniesienia decyzji o sprzeciwie. Organ odwoławczy badając ponownie zgłoszenie, może zatem albo utrzymać w mocy decyzję 0. sprzeciwie w przypadku uznania, że sprzeciw jest zasadny, albo uchylić taką decyzję i orzec o przyjęciu zgłoszenia lub umorzyć postępowanie I lub II instancji. Nie może natomiast uchylić decyzji i przekazać sprawy do ponownego rozpatrzenia, nawet w sytuacji gdy zachodzą okoliczności o których mowa w art. 138 § 2 k.p.a. Organ I instancji nie ma już bowiem kompetencji do ponownego orzeczenia, ze względu na upływ terminu liczony od daty zgłoszenia lub jego uzupełnienia. Nie można również z tego powodu (terminu) uchylić w całości decyzji organu I instancji i ponownie orzec merytorycznie o sprzeciwie, nawet jeśli w ocenie organu odwoławczego sprzeciw jest słuszny ale z innego powodu. Dlatego rozważania Wojewody (...) na temat instytucji orzekania reformatoryjnego na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. nie mogły mieć zastosowania w postępowaniu w sprawie sprzeciwu do zamiaru wykonania rozbiórki i przebudowy sieci elektroenergetycznej.

1. **Samowola w prawie budowlanym ( skutki, postepowanie legalizacyjne)**

Przepisy Prawa budowlanego przewidują kilka rodzajów samowoli budowlanej:

1/ **samowola „klasyczna”, polegająca na budowie obiektu budowlanego (lub jego części) bez wymaganego pozwolenia na budowę (art. 48 pr. bud.).** W wyniku nowelizacji z z 2015 r. rozszerzono tę samowolę na przypadki budowy obiektu budowlanego (lub jego części) bez wymaganego zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia, ale tylko w odnisieniu do budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a (parterowych budynków gospodarczych o powierzchni zabudowy do 35 m2, przy rozpiętości konstrukcji nie większej niż 4,80 m), 2b 2 (wolno stojących parterowych budynków stacji transformatorowych i kontenerowych stacji transformatorowych o powierzchni zabudowy do 35 m2) i 19a (19a (sieci elektroenergetycznych obejmujących napięcie znamionowe nie wyższe niż 1 kV, a także sieci wodociągowych, kanalizacyjnych oraz cieplnych).

2/ **prowadzenie budowy bez wymaganego zgłoszenia lub pomimo wniesienia sprzeciwu** (art. 49b p.bud.),

3/ **inne przypadki nielegalnego wykonywania robót budowlanych** ( art. 50–51 p.bud.).

4/ **samowolna zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części** (art. 71a pr. pbud.).

***Celem regulacji dotyczących poszczególnych rodzajów samowoli nie jest, wbrew pozorom, stosowanie represji, ale dążenie do przywrócenia obiektu do poprzedniego, zgodnego z prawem stanu względnie usunięcie stanu powstałego w wyniku dopuszczenia się przez inwestora samowoli budowlanej.***

Każdy przypadek samowoli budowlanej podlega mniej lub bardziej rygorystycznym przepisom prawa mającym zasadniczo doprowadzić do jej sanowania (legalizacji). Zastosowanie jednego z trzech trybów postępowania (art. 48, 49b lub art. 50–51 p.bud.) zależy od charakteru (rodzaju) samowoli budowlanej.

**1. Samowola klasyczna.**

**Klasycznym przypadkiem samowoli budowlanej jest budowa (bądź wybudowanie) obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia na budowę (art. 48 pr. bud.).**

Przedmiotem tej samowoli jest budowa (a nie remont czy też rozbiórka), przy czym za samowolę budowlaną uważa się również brak uzyskania zmiany pozwolenia w przypadku istotnego odstąpienia od warunków określonych w pozwoleniu.

Podobnie ustawodawca traktuje jako samowolę budowlaną, podlegającą co do zasady nakazowi rozbiórki, budowę bądź wybudowanie obiektów aktualnie (od 28.06.20 1 5 r.) objętych tylko obowiązkiem zgłoszenia, a wcześniej wymagających pozwolenia na budowę (np. wolno stojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane).

***Natomiast nie jest traktowana jako samowola budowlana z art. 48 pr. bud. budowa trwająca czy też zakończona w okresie ważności decyzji o pozwoleniu na budowę, która następnie została wyeliminowana z obrotu prawnego (np. na skutek stwierdzenia jej nieważności).***

**2. Prowadzenie budowy bez wymaganego zgłoszenia lub pomimo wniesienia sprzeciwu (art. 49b p.bud.),**

Podobnie kwalifikowana jest samowola budowlana polegająca na przystąpieniu do budowy lub wybudowaniu obiektu budowlanego lub jego części, bez wymaganego zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ (art. 49b pr. bud.). Zgłaszający powinien przy tym powstrzymać się z przystąpieniem do prac przez okres dłuższy niż 21 dni z uwagi na to, że organ zachowuje termin do wniesienia sprzeciwu, o ile przed jego upływem dokona nadania decyzji u operatora pocztowego. Należy jednak pamiętać, że organ, w terminie trzech dni, ma obowiązek zamieścić w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu informację o dacie wniesienia sprzeciwu, natomiast po upływie 21 dni - informację o braku wniesienia sprzeciwu (art. 30a pr. bud.).

 **Postępowanie legalizacyjne (naprawcze) w przypadku samowoli 1 i 2**

Postępowanie legalizacyjne w obu przypadkach jest takie samo wobec tego zostanie omówione razem.

Konsekwencją dopuszczenia się przez inwestora samowoli budowlanej jest co do zasady (w obu wymienionych wyżej przypadkach) decyzja nakazująca rozbiórkę obiektu lub jego części, jeżeli samowolą objęta jest tylko część obiektu, wydawana przez właściwy organ nadzoru budowlanego. W takim przypadku inwestor, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany na swój koszt dokonać czynności rozebrania obiektu budowlanego. Jeśli tego nie wypełnia, to rozbiórka odbywa się w trybie wykonania zastępczego, o którym mowa w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Ustawodawca dopuścił jednak możliwość zalegalizowania takiego zamierzenia budowanego, jeżeli budowa:

- jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego oraz

- nie narusza przepisów, w tym techniczno-budowlanych, w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem.

W takim przypadku właściwy organ nadzoru budowlanego wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych (jeżeli nie zostały jeszcze zakończone) i określa w nim

wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń budowy oraz nakłada obowiązek przedstawienia, w wyznaczonym terminie:

- zaświadczenia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego MPZP albo ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego oraz

- dokumentów, które należy dołączyć do wniosku o pozwolenie na budowę (w tym czterech egzemplarzy projektu budowlanego, czyli dokumentów wymienionych w art. 33 ust. 2 pkt l, 2 i 4 oraz ust. 3 pr. bud.).

W odniesieniu do inwestycji objętej obowiązkiem zgłoszenia, z wyjątkiem obiektów wymienionych w art. 29 ust. 1 pkt la, 2b, i 19a pr. bud. (czyli tych szczególnych, np. domów jednorodzinnych - do których stosuje się w tym zakresie regulacje dotyczące legalizacji obiektów objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę - art. 48 ust. 1 pkt 2) organ nakłada na inwestora obowiązek przedstawienia dokumentów, które należy dołączyć do zgłoszenia (wymienionych w art. 30 ust. 2 albo art. 30 ust. 2 i 3, albo art. 30 ust. 2 i 4 pr. bud.), zaświadczenia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego MPZP albo ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego i projektu zagospodarowania działki lub terenu.

W przypadku niespełnienia w wyznaczonym terminie tych obowiązków organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję nakazującą rozbiórkę. Jeżeli natomiast inwestor złoży wymagane dokumenty w terminie, organ bada zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności z ustaleniami obowiązującego MPZP i kompletność dokumentów (przy obiekcie wymagającym pozwolenia na budowę bada kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz wykonanie projektu budowlanego przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane) i w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, ustala wysokość opłaty legalizacyjnej.

Do opłaty legalizacyjnej stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące kar. Wysokość opłaty legalizacyjnej ustala się jako iloczyn stawki opłaty (s), współczynnika kategorii obiektu budowlanego (k) i współczynnika wielkości obiektu budowlanego (w). Stawka opłaty (s) wynosi 500 zł, natomiast kategorie obiektów, współczynnik kategorii obiektu oraz współczynnik wielkości obiektu określa załącznik do Prawa budowlanego (art. 49 ust. 2 w zw. z art. 591'pr. bud.).

***Stawka opłaty podlega pięćdziesięciokrotnemu podwyższeniu w przypadku obiektu objętego obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę bądź objętego wymogiem zgłoszenia, ale niewymienionego w zamkniętym katalogu obiektów, dla których została przewidziana opłata stała*** (przykładowo dla domu jednorodzinnego opłata ta wynosi 50 000 zł), natomiast w przypadku enumeratywnie wymienionych w art. 49b ust. 5 pr. bud. obiektów objętych obowiązkiem zgłoszenia przewidziane są stawki stałe, które wynoszą 2500 zł (np. budowa ogrodzeń o wysokości powyżej 2,201 czy też boisk szkolnych oraz boisk, kortów tenisowych, bieżni służących do rekreacji) bądź 5000 zł (np. wolno stojących parterowych budynków rekreacji indywidualnej rozumianych jako budynki przeznaczone do okresowego wypoczynku, o powierzchni zabudowy do 35 m2, przy czym liczba tych obiektów na działce nie może przekraczać jednego na każde 500 m2 powierzchni działki, czy też garaży do 35 m2 powierzchni zabudowy, nie więcej niż dwa na każde 500 m2 działki).

Nieuiszczenie opłaty legalizacyjnej skutkuje wydaniem decyzji o nakazie rozbiórki Natomiast w sytuacji uiszczenia opłaty legalizacyjnej właściwy organ wydaje decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych bądź o zatwierdzeniu projektu budowlanego, jeżeli budowa została zakończona, nakładając jednocześnie obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie, w przypadku zaś obiektu objętego obowiązkiem zgłoszenia, gdy budowa nie została zakończona, zezwala w drodze postanowienia, na dokończenie budowy.

**3.** **Inne przypadki nielegalnego wykonywania robót budowlanych ( art. 50–51 p.bud.).**

Postępowanie naprawcze w sprawach samowoli obejmującej inne przypadki nielegalnego wykonywania robót budowlanych ( art. 50–51 pr. bud.), niż określone w art. 48 ust. 1 i art. 49a pr. bud. jest zbliżone do omawianego wcześniej. Natomiast, co jest istotne, nie ma tutaj opłaty legalizacyjnej.

Zanim jednak do niego przejdziemy trzeba zwrócić uwagę (wyjaśnić) problem jego zakresu przedmiotowego. Jak stanowi art. 50 ust. 1 chodzi tu o **prowadzenia robót budowlanych innych niż określone w art. 48 ust. 1 lub w art. 49b ust. 1 pr. bud.**

Zatem, po pierwsze, takich robót budowlanych, które nie będąc budową wymagają uzyskania pozwolenia na budowę albo zgłoszenia (roboty remontowe czy rozbiórkowe) i w związku z tym są wykonywane bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia. Po wtóre wszystkich innych robót budowlanych, które nie wymagają pozwolenia albo zgłoszenia, a wykonywane są w sposób niezgodny z przepisami (np. docieplenie budynku niższego niż 12 m). Po trzecie, cały szereg różnorodnych przypadków (, trudnych do sprecyzowania jak. np. brak uzyskania zmiany pozwolenia w przypadku istotnego odstąpienia od warunków określonych w pozwoleniu, wzruszenie pozwolenia budowlanego w trybie stwierdzenia nieważności

Zgodnie z art. 50 ust. 1 pr. bud. właściwy organ wstrzymuje prowadzenie robót budowlanych. W przypadku wystąpienia samowoli budowlanej, polegającej na ***prowadzeniu robót budowlanych***:

1/ bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia;

2/ w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska. Dla stwierdzenia wypełnienia hipotezy normy prawnej zawartej w art. 50 ust. 1 pkt 2 p.b. wystarczające jest ustalenie możliwości zaistnienia wymienionych zagrożeń. Chodzi więc nie o powstałe już zagrożenia, ale o takie sytuacje, które potencjalnie mogą wystąpić. Organ administracji nie musi także ustalić, że bezpieczeństwo ludzi lub mienia z pewnością zostaną naruszone, bądź że z pewnością dojdzie do szkody w środowisku. Wystarczająca jest możliwości wystąpienia zagrożenia naruszeniem tych dóbr.(wyrok WSA w Poznaniu z 23 stycznia 2020 r., II SA/Po 581/19, LEX nr 2785369);

3/ na podstawie zgłoszenia z naruszeniem art. 30 ust. 1 (np. zgłoszenie robót, które wymagają jednak uzyskania pozwolenia na budowę);

4/ w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę, projekcie budowlanym lub w przepisach (art. 50 ust. 1 pr. bud.). Chodzi zatem nie tylko o uchybienia wobec pozwolenia budowlanego czy projektu, ale także wobec przepisów, w tym techniczno-budowlanych.

*Brak obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę lub dokonania zgłoszenia w przypadku realizacji obiektu budowlanego nie oznacza jednak wyłączenia spod reżimu p.b. lub rozporządzenia 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), jeśli obiekt zrealizowano z naruszeniem wymogów prawnych*. *Usytuowanie placu zabaw niezgodnie z § 40 ust. 3 rozporządzenia z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w tym usytuowanie poszczególnych zabawek w odległości mniejszej niż wymagane tym przepisem 10 m, należy uznać za istotne odstąpienie od warunków techniczno-budowlanych. I SA/Bk 822/19, Usytuowanie placu zabaw niezgodnie z przepisami jako istotne odstąpienie od warunków techniczno-budowlanych. (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 lutego 2020 r., II SA/Bk 822/19, LEX nr 2895489).*

Przepisy prawa budowlanego ulegają zmianom wobec tego w praktyce bardzo często pojawia się pytanie o to, jakie (które) regulacje mają być stosowane w postępowaniu naprawczym (zwłaszcza jeśli roboty były wykonane kilkanaście czy nawet kilkadziesiąt lat wcześniej). Sądy administracyjne (także i doktryna) przyjmują stanowisko następujące: „Naruszenia przepisów p.b. powinny być oceniane według przepisów obowiązujących w dacie popełnienia samowoli, natomiast zastosowanie przepisów dotyczących usuwania skutków samowoli uzależnione jest od okoliczności konkretnej sprawy, z zachowaniem zasady, że organy wydają decyzje według stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dacie wydawania decyzji.” (m.in. wyrok WSA w Rzeszowie z 15 stycznia 2020 r., II SA/Rz 1215/19, LEX nr 2798594). Stanowisko to wymaga istotnego uzupełnienia odnośnie do przepisów techniczno-budowlanych, z których jedynie dotyczące bezpieczeństwa pożarowego będą stosowane w trakcie postępowania naprawczego w zakresie określonym w § 207 ust. 2 rozporządzenia z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (§ 207 ust. 2 - *Przepisy rozporządzenia dotyczące bezpieczeństwa pożarowego, wymiarów schodów, o których mowa w § 68 ust. 1 i 2, a także oświetlenia awaryjnego, o którym mowa w § 181, stosuje się, z uwzględnieniem § 2 ust. 2, również do użytkowanych budynków istniejących, które na podstawie przepisów odrębnych uznaje się za zagrażające życiu ludzi).*

Wstrzymanie robót następuje w drodze ***postanowieni***a W postanowieniu podaje się przyczynę wstrzymania robót i ustala wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń oraz może nałożyć obowiązek przedstawienia, w terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia, inwentaryzacji wykonanych robót budowlanych lub odpowiednich ocen technicznych bądź ekspertyz.

Postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych trać ważność po upływie dwóch miesięcy od dnia doręczenia. W tym czasie organ nadzoru budowlanego w drodze decyzji:

1/ nakazuje zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu bu¬dowlanego lub jego części bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego albo

2/ nakłada obowiązek wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, określając termin ich wykonania, albo

3/ w przypadku istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę nakłada, określając termin wykonania, obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych oraz w razie potrzeby wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem; przepisy dotyczące projektu budowlanego stosuje się odpowiednio do zakresu tych zmian.

Po upływie terminu lub na wniosek inwestora organ sprawdza wykonanie tych obowiązków i wydaje decyzję:

- o stwierdzeniu wykonania obowiązku (o którym mowa w pkt 2) albo

- w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego (o którym mowa w pkt 3) i pozwolenia na wznowienie robót budowlanych (a jeżeli budowa została zakończona - o zatwierdzeniu projektu budowlanego zamiennego) i nakłada obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

W przypadku natomiast braku wykonania tych obowiązków organ wydaje decyzję nakazującą zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego.

Przepisy prawa budowlanego przewidują także odpowiedzialność karną za prowadzenie robót budowlanych bez wymaganego zezwolenia oraz za prowadzenie robót budowlanych bez wymaganego zgłoszenia. Dopuszczenie się takiego czynu zagrożone jest grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch (art. 90 pr. bud.).

 **Ad. 4. Samowolna zmiana sposobu użytkowania**

***Zmiana sposobu użytkowania***

Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części polega na ***podjęciu bądź zaniechaniu w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki: bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska bądź wielkość lub układ obciążeń*** (art. 71 ust. 1 pkt. 2 pr. bud.). Nowelizacją obowiązującą od września 2019 r. zakres ten rozszerzono, obejmując nim także ***podjęcie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zaliczanej do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko*** (pkt. 3).

 Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części ***wymaga zgłoszenia*** organowi administracji architektoniczno-budowlanej. W zgłoszeniu należy określić dotychczasowy i zamierzony sposób użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Do zgłoszenia należy dołączyć:

1) ***opis i rysunek określający usytuowanie obiektu budowlanego*** w stosunku do granic nieruchomości i innych obiektów budowlanych istniejących lub budowanych na tej i sąsiednich nieruchomościach, z oznaczeniem części obiektu budowlanego, w której zamierza się dokonać zmiany sposobu użytkowania;

2) ***zwięzły opis techniczny, określający rodzaj i charakterystykę obiektu budowlanego oraz jego konstrukcję,*** wraz z danymi techniczno-użytkowymi, w tym wielkościami i rozkładem obciążeń, a w razie potrzeby, również danymi technologicznymi;

3) ***oświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2*** (tj. o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane)

4) ***zaświadczenie wójta***, burmistrza albo prezydenta miasta ***o zgodności zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu,*** w przypadku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

5) w przypadku zmiany sposobu użytkowania, o której mowa w ust. 1 pkt 2 - ***ekspertyzę techniczną,*** wykonaną przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności;

6) w zależności od potrzeb – ***pozwolenia, uzgodnienia lub opinie wymagane odrębnymi przepisami, w szczególności decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach***, zgodnie z art. 72 ust. 3 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.

Postępowanie w sprawie zgłoszenia dotyczącego zmiany sposobu użytkowania prowadzone jest na podobnych zasadach jak postępowanie zgłoszeniowe z art. 30 pr. bud.

W razie konieczności uzupełnienia zgłoszenia organ administracji architektoniczno-budowlanej nakłada na zgłaszającego, w drodze postanowienia, obowiązek uzupełnienia, w określonym terminie, brakujących dokumentów, a w przypadku ich nieuzupełnienia, wnosi sprzeciw w drodze decyzji.

Zgłoszenia, o którym mowa w ust. 2, należy dokonać przed dokonaniem zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Zmiana sposobu użytkowania może nastąpić, jeżeli w terminie 30 dni, od dnia doręczenia zgłoszenia, organ administracji architektoniczno-budowlanej, nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji i nie później niż po upływie 2 lat od doręczenia zgłoszenia.

Organ administracji architektoniczno-budowlanej może z urzędu przed upływem terminu, o którym mowa w ust. 4, wydać zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu. Wydanie zaświadczenia wyłącza możliwość wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w ust. 4, oraz uprawnia inwestora do zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części.

Organ administracji architektoniczno-budowlanej wnosi ***sprzeciw,*** jeżeli zamierzona zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części:

1) wymaga wykonania robót budowlanych, objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę;

2) narusza ustalenia obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innych aktów prawa miejscowego albo decyzji o warunkach budowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

3) może spowodować niedopuszczalne: a) zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia, b) pogorszenie stanu środowiska lub stanu zachowania zabytków, c) pogorszenie warunków zdrowotno-sanitarnych, d) wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich.

Stosownie do treści art. 71a ust. 1 w razie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego zgłoszenia organ nadzoru budowlanego wydaje **postanowieni**e, którym **wstrzymuje użytkowanie obiektu budowlanego lub jego części oraz nakłada obowiązek przedstawienia w wyznaczonym terminie dokumentów określonych w art. 71 ust. 2.**

Warunkiem koniecznym wydania postanowienia, o którym mowa w art. 71a ust. 1, jest uprzednie ustalenie w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości, w toku postępowania administracyjnego, że bez wymaganego zgłoszenia doszło do zmiany sposobu użytkowania w sposób określony w art. 71 ust. 1 pkt 2. Aby móc dokonać takiego ustalenia, należy w pierwszej kolejności wykazać, jaki był przewidziany i dopuszczalny sposób użytkowania obiektu budowlanego lub jego części i jaki jest obecny sposób użytkowania. Należy to zrobić na podstawie zezwolenia dotyczącego określonego obiektu lub jego części i ustalenia faktycznego odzwierciedlającego rzeczywiste wykorzystywanie obiektu lub jego części.

**Termin,** o którym mowa w art. 71a ust. 1 pkt 2, ma charakter procesowy i jest ustalany postanowieniem. Określa go organ, który stosownie do realiów sprawy oraz posiadanej wiedzy powinien go wyznaczyć. Może on być przedłużony na wyraźny wniosek wnioskodawcy zgłoszony przed jego upływem. Na powyższe postanowienie nie przysługuje zażalenie. W związku z tym, zgodnie z zasadą określoną w art. 142 k.p.a., postanowienie to strona może zaskarżyć w odwołaniu od decyzji kończącej postępowanie. W omawianym przypadku decyzją taką jest decyzja wydana na podstawie art. 71a ust. 4, nakazująca przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części.

Po upływie terminu lub na wniosek zobowiązanego właściwy organ sprawdza wykonanie obowiązku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, i – w przypadku stwierdzenia jego spełnienia – w drodze **postanowienia ustala wysokość opłaty legalizacyjnej**. Na postanowienie to przysługuje zażalenie (art. 71a ust. 2) do wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego, a jeżeli to ten organ orzekał w pierwszej instancji, zażalenie będzie przysługiwało do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Ustalenie wysokości wyżej wskazanej opłaty legalizacyjnej ma więc charakter postępowania wpadkowego, prowadzonego w ramach procedury legalizacyjnej.

W przypadku niezastosowania się do nakazu określonego w postanowieniu wydanym na podstawie art. 71a ust. 1 albo dalszego użytkowania obiektu budowlanego lub jego części pomimo jego wstrzymania, albo zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, jak również wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 71 ust. 3–5, właściwy organ nadzoru budowlanego w formie decyzji administracyjnej ma obowiązek nakazać przywrócenie poprzedniego, legalnego sposobu użytkowania obiektu, tj. zgodnego z pozwoleniem na budowę lub decyzją pozwalającą na zmianę sposobu użytkowania bądź też sposobem użytkowania wskazanym w zgłoszeniu, wobec którego organ nie wniósł sprzeciwu (por. wyrok NSA z 26.01.2007 r., II OSK 230/06, CBOSA).

Przepis ma zastosowanie także w przypadku zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ administracji publicznej. Przemawia za tym przede wszystkim jego wykładnia celowościowa. Wprowadzenie bowiem tego przepisu miało na celu kompleksowe uregulowanie przypadków związanych z samowolną zmianą sposobu użytkowania obiektu lub jego części. Trudno byłoby zatem uznać, iż przepis ten nie ma zastosowania do zmiany sposobu użytkowania pomimo wniesienia sprzeciwu tylko z tego powodu, że nie zostało to wprost przez ustawodawcę wyartykułowane w jego treści. Nie do przyjęcia byłoby również, że inwestor, który zmienił sposób użytkowania obiektu lub jego części bez zgłoszenia, ma możliwość legalizacji swojego zamierzenia, czyli jest w lepszej sytuacji niż ten, który podjął próbę zgłoszenia, ale z jakichś przyczyn nie zakończyła się ona powodzeniem i nie może tego naprawić. Tego typu pogląd byłby wręcz nieracjonalny oraz naruszałby konstytucyjną zasadę równości obywateli wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP).

 **Samowolna zmiana sposobu użytkowania**

Samowolna zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części ma miejsce wtedy, nastąpiła bez wymaganego zgłoszenia (art. 71a ust. 1 pr. bud.). Nie wynika to wyraźnie z przepisu, ale przyjmuje się że ma on zastosowanie także w przypadku zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ administracji publicznej. Przemawia za tym przede wszystkim jego wykładnia celowościowa. Wprowadzenie bowiem tego przepisu miało na celu kompleksowe uregulowanie przypadków związanych z samowolną zmianą sposobu użytkowania obiektu lub jego części. Trudno byłoby zatem uznać, iż przepis ten nie ma zastosowania do zmiany sposobu użytkowania pomimo wniesienia sprzeciwu tylko z tego powodu, że nie zostało to wprost przez ustawodawcę wyartykułowane w jego treści. Nie do przyjęcia byłoby również, że inwestor, który zmienił sposób użytkowania obiektu lub jego części bez zgłoszenia, ma możliwość legalizacji swojego zamierzenia, czyli jest w lepszej sytuacji niż ten, który podjął próbę zgłoszenia, ale z jakichś przyczyn nie zakończyła się ona powodzeniem i nie może tego naprawić. Tego typu pogląd byłby wręcz nieracjonalny oraz naruszałby konstytucyjną zasadę równości obywateli wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP).

organ nadzoru budowlanego, to zgodnie z art. 71a ust. 1 pr. bud. organ nadzoru budowlanego w drodze postanowienia:

1) wstrzymuje użytkowanie obiektu budowlanego lub jego części;

2) nakłada obowiązek przedstawienia w wyznaczonym terminie dokumentów, o których mowa w art. 71 ust. 2.

Przepis [art. 71a ust. 1](https://sip.lex.pl/#/document/16796118?unitId=art(71(a))ust(1)&cm=DOCUMENT) znajdzie zastosowanie wyłącznie w sytuacji, gdy dojdzie do samowoli budowlanej, polegającej na zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego zgłoszenia w myśl przepisów [art. 71 ust. 2](https://sip.lex.pl/#/document/16796118?unitId=art(71)ust(2)&cm=DOCUMENT), a także [art. 71 ust. 6 pkt 2](https://sip.lex.pl/#/document/16796118?unitId=art(71)ust(6)pkt(2)&cm=DOCUMENT). Natomiast w sytuacji gdy inwestor wykona razem ze zmianą sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części także roboty budowlane bez wymaganego pozwolenia na budowę albo bez zgłoszenia (jeśli jest wymagane), organ nadzoru budowlanego powinien przeprowadzenia postępowania legalizacyjne na podstawie przepisów [art. 50](https://sip.lex.pl/#/document/16796118?unitId=art(50)&cm=DOCUMENT) i [51](https://sip.lex.pl/#/document/16796118?unitId=art(51)&cm=DOCUMENT), a nie [art. 71a](https://sip.lex.pl/#/document/16796118?unitId=art(71(a))&cm=DOCUMENT). Taka legalizacja robót budowlanych, ze względu na ich wyższy stopień skomplikowania w rozumieniu norm Prawa budowlanego, wyprzedza legalizację samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu w zakresie uregulowanym przepisem [art. 71a](https://sip.lex.pl/#/document/16796118?unitId=art(71(a))&cm=DOCUMENT) (por.: wyrok NSA z 29.02.2008 r., [II OSK 119/07](https://sip.lex.pl/#/document/520599235?cm=DOCUMENT), CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z 15.12.2011 r., [II SA/Po 962/11](https://sip.lex.pl/#/document/521228578?cm=DOCUMENT), CBOSA).

Termin, o którym mowa w art. 71a ust. 1 pkt 2, ma charakter procesowy i jest ustalany postanowieniem. Określa go organ, który stosownie do realiów sprawy oraz posiadanej wiedzy powinien go wyznaczyć. Może on być przedłużony na wyraźny wniosek wnioskodawcy zgłoszony przed jego upływem. Na powyższe postanowienie nie przysługuje zażalenie. W związku z tym, zgodnie z zasadą określoną w art. 142 k.p.a., postanowienie to strona może zaskarżyć w odwołaniu od decyzji kończącej postępowanie. W omawianym przypadku decyzją taką jest decyzja wydana na podstawie art. 71a ust. 4, nakazująca przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części.

Po upływie terminu lub na wniosek zobowiązanego, organ nadzoru budowlanego sprawdza wykonanie obowiązku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, i w zależności od dokonanych ustaleń:

Po pierwsze - jeśli stwierdzi wykonanie obowiązku polegającego na przedstawieniu wymaganych dokumentów, to w drodze postanowienia ***ustala wysokość opłaty legalizacyjnej***. Na postanowienie przysługuje zażalenie. Do opłaty legalizacyjnej stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące kar, o których mowa w art. 59f ust. 1, z tym że ***stawka opłaty podlega dziesięciokrotnemu podwyższeniu.***

Po drugie - w przypadku niewykonania w terminie tego obowiązku albo dalszego użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, pomimo jego wstrzymania, albo zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, pomimo wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 71 ust. 3-5, organ nadzoru budowlanego, w drodze decyzji, ***nakazuje przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części***.