

Przebieg procesu inwestycyjnego w budownictwie

Barbara Krupa

STRESZCZENIE

Wielość uregulowań, brak spójności przepisów, ilość pozwoleń i opinii różnych organów, które inwestor musi uzyskać skutkują tym, że proces inwestycyjny w budownictwie jest długotrwały i obciążony ryzykiem niepowodzenia.

Celem artykułu jest przybliżenie obowiązujących w Polsce przepisów prawa dotyczących procesu inwestycyjnego w budownictwie.

Słowa kluczowe: proces inwestycyjny w budownictwie, inwestor, roboty budowlane, kierownik budowy, pozwolenie na budowę, samowola budowlana

Cel opracowania

Celem artykułu jest przybliżenie obowiązujących w Polsce przepisów prawa dotyczących procesu inwestycyjnego w budownictwie. Wielość uregulowań, brak spójności przepisów, ilość pozwoleń i opinii różnych organów, które inwestor musi uzyskać skutkują tym, że proces inwestycyjny w budownictwie jest długotrwały i obciążony ryzykiem niepowodzenia (hipoteza). Autor uważa, że niezbędne jest uproszczenie prawa i procedur w tym zakresie.

Pojęcie proces inwestycyjny w budownictwie nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę. Pomimo to w wielu aktach prawa i literaturze stosuje się to określenie lub określenia zbliżone. Analiza przepisów i publikacji wskazuje, że przez taki proces należy rozumieć działania ludzi, które zmieniają wygląd danego terenu poprzez budowę nowych obiektów lub zmiany w obiektach już istniejących.

Problematyką procesu inwestycyjnego w budownictwie zajmowało się wielu autorów. M. Bielecki w publikacji *Proces inwestycyjno-budowlany, aspekty prawne* [2016] omawia problematykę zmian planów miejscowych w celu uzyskania korzystnych dla inwestora parametrów obiektów budowlanych. A. Ostrowska w publikacji *Pozwolenie na budowę* [2012] wymienia przesłanki uzyskania pozwolenia na budowę oraz konsekwencje naruszenia w tym zakresie reguł prawnych. Z. Niewiadomski w licznych publikacjach omawia kolejne nowelizacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, [np. *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz* 2019]. M. Cherka i W. Grecki w publikacji *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym* [2013] odnoszą się

do samowoli budowlanej, pokazując złożoność tego problemu. W sposób kompleksowy omówiono tę problematykę w materiale dla Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu S.A. opracowanym przez Kancelarię FKA Furtek Komosa Aleksandrowicz sp.k. – *Proces inwestycyjny w świetle polskiego prawa budowlanego* [www.paih.gov.pl].

Przebieg procesu inwestycyjnego w budownictwie – uwagi ogólne

Na proces inwestycyjny w budownictwie składa się wiele czynności rozłożonych w czasie. Podstawowe etapy, to:

- ustalenie warunków zabudowy;
- uzyskanie pozwolenia na budowę;
- wykonanie robót budowlanych;
- uzyskanie pozwolenie na użytkowanie obiektu budowlanego.

Proces inwestycyjny w budownictwie jest uregulowany wieloma przepisami prawa. Najważniejszymi są ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (upzp), ustawa Prawo budowlane (uPb) oraz ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne (ugk).

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa zasady sporządzania aktów prawa miejscowego, którymi są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Plany te ustalają przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenu, w tym rozmieszczenie inwestycji celu publicznego [art. 4 ust. 1 i art. 14 upzp]. W przypadku braku planu miejscowego warunki zabudowy określa się w decyzjach wydawanych na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [art. 4 ust. 2 upzp]. Ponadto decyzje ustalające lokalizacje inwestycji celu publicznego są sygnowane na podstawie tzw. specustaw. Dotyczy to np. dróg i lotnisk.

Przepisy ustawy Prawo budowlane określają przesłanki, które musi spełnić inwestor, aby uzyskać decyzję o pozwoleniu na budowę oraz pozwolenie na użytkowanie wybudowanego obiektu budowlanego.

Ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne definiuje czym są czynności geodezyjne na potrzeby budownictwa [art. 2 pkt 2a ugk], wyznacza rodzaje map niezbędnych w procesie inwestycyjnym, takich jak mapa zasadnicza i mapa do celów projektowych [art. 2 pkt 7 i pkt 7a ugk]. Ustawa ta określa również czym jest i czemu służy ewidencja gruntów i budynków [art. 2 pkt 8 ugk].

Ponadto obowiązuje szereg innych przepisów dotyczących konkretnych inwestycji. Oto kilka przykładów. Na podstawie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (uiś) dla inwestycji będących przedsięwzięciami mogącym znacząco oddziaływać na środowisko przeprowadza się:

- strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko dotyczącą planów miejscowych, w których planuje się lokalizację takich przedsięwzięć [art. 46 ust. 1 pkt 1 uiś];
- ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, zakończoną wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, dla powyższych przedsięwzięć

lokalizowanych w trybie decyzyjnym i budowanych na podstawie pozwoleń na budowę [Dział V uis].

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (uoz) dotyczy inwestycji prowadzonych na obszarach objętych formami ochrony zabytków, takimi jak wpis do rejestru zabytków, uznanie za pomnik historii, utworzenie parku kulturowego, ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji ustalającej lokalizację [art. 7 uoz].

Ustawa o ochronie przyrody (uop) dotyczy inwestycji prowadzonych na obszarach objętych formami ochrony przyrody, takimi jak parki narodowe, rezerwaty przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000 [art. 6 ust. 1 uop].

Pisząc o procesie inwestycyjnym w budownictwie nie sposób nie wymienić ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (Kpa), ustawy Kodeks cywilny (Kc) oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami (ugn).

Kodeks postępowania administracyjnego reguluje tryb wydawania decyzji oraz ich uchylania, wygaszania i stwierdzania nieważności. Kodeks cywilny określa rodzaje i zasady zawierania umów, w tym kupna-sprzedaży nieruchomości. Przenoszenia własności nieruchomości dotyczą również przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami (ugn). Ustawa reguluje np.:

- możliwości przenoszenia własności między Skarbem Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego [art. 14 ugn];
- zasady wywłaszczenia nieruchomości [art. 112 ugn].

Uczestnicy procesu inwestycyjnego w budownictwie

W procesie inwestycyjnym w budownictwie uczestniczy szereg podmiotów, a najważniejsze z nich, to:

- uczestnicy procesu budowlanego;
- organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego;
- organy i instytucje opiniujące i uzgadniające projekty planów miejscowych, decyzji ustalających lokalizację inwestycji i decyzji o pozwoleniu na budowę;
- prawnicy (notariusze nadzorujący prawidłowość zawieranych umów, sędziowie rozstrzygający spory, doradcy);
- banki finansujące inwestycje;
- podmioty, których interes prawny dotyczy obszaru oddziaływania inwestycji.

Niniejszy artykuł odnosi się do uczestników procesu budowlanego, którymi są: inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant oraz kierownik budowy [art. 17 uPb].

Podstawową rolę pełni inwestor, do którego obowiązków „należy zorganizowanie procesu budowy (...) w szczególności zapewnienie:

- 1) opracowania projektu budowlanego i, stosownie do potrzeb, innych projektów,
- 2) objęcia kierownictwa budowy przez kierownika budowy,
- 3) opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia,

- 4) wykonania i odbioru robót budowlanych,
- 5) w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania robót budowlanych lub warunkami gruntowymi, nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych" [art. 18 ust. 1 uPb].

Zadania administracji architektoniczno-budowlanej wykonują: starostowie, wojewodowie oraz Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego [art. 80 ust. 1 uPb].

Zadania nadzoru budowlanego wykonują: powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego, wojewodowie „przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego, wchodzącego w skład zespolonej administracji wojewódzkiej” oraz Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego [art. 80 ust. 2 uPb].

„Do podstawowych obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego należy:

- 1) nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, a w szczególności:
 - a) zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska,
 - b) warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia w rozwiązaniach przyjętych w projektach budowlanych, przy wykonywaniu robót budowlanych oraz utrzymywaniu obiektów budowlanych,
 - c) zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej,
 - d) właściwego wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie,
 - e) stosowania przy wykonywaniu robót budowlanych wyrobów zgodnie z art. 10;
- 2) wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach określonych ustawą" [art. 81 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 uPb].

Ustalenie warunków zabudowy

Każdy obiekt budowlany musi być wykonany zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzjami administracyjnymi ustalającymi jego lokalizację wydanymi na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym lub tzw. specustaw. Inwestor musi sprawdzić, czy nieruchomości, którą dysponuje lub zamierza dysponować jest przeznaczona w planie miejscowym na cel zgodny z jego oczekiwaniami albo czy jest wydana lub może być wydana stosowna decyzja lokalizacyjna. W przypadku braku planu miejscowego inwestor zwraca się z wnioskiem o wydanie „decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:

- 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy" [art. 4 ust. 2 upzp].

Inwestycje celu publicznego, to „działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy (...) o gospodarce nieruchomościami” [art. 2 pkt 5 upzp].

Celami publicznymi w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami są np.:

- „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” [art. 6 pkt 1 ugn];
- „wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie” [art. 6 pkt 1a ugn];
- „budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, (...) szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury” [art. 6 pkt 6 ugn];
- „budowa, utrzymywanie obiektów oraz urządzeń, niezbędnych na potrzeby obronności państwa” [art. 6 pkt 7 ugn].

Decyzja o pozwoleniu na budowę

Pod pojęciem pozwolenie na budowę należy rozumieć „decyzję administracyjną zezwalającą na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego” [art. 3 pkt 12 uPb].

Pod pojęciem roboty budowlane należy rozumieć „budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego” [art. 3 pkt 7 uPb].

Prowadzenie większości robót budowlanych „można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę” [art. 28 ust. 1 uPb]. Niektóre roboty można prowadzić na podstawie tzw. zgłoszenia lub bez jakichkolwiek zezwoleń [art. 29–31 uPb].

Decyzje o pozwoleniu na budowę wydaje:

- starosta, który jest organem „administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji” [art. 82 ust. 2 uPb];
- prezydent miasta, który pełni też funkcję starosty, jak w przypadku Warszawy;
- wojewoda, który „jest organem administracji architektoniczno-budowlanej wyższego stopnia w stosunku do starosty oraz organem pierwszej instancji w sprawach obiektów i robót budowlanych” usytuowanych na terenach zamkniętych oraz o kluczowym znaczeniu dla kraju, np.: dróg publicznych krajowych i wojewódzkich, sieci przesyłowych, elektrowni wiatrowych [art. 82 ust. 3 uPb].

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” [art. 32 ust. 4 pkt 1 uPb];

– „złożył oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadany prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane” [art. 32 ust. 4 pkt 2 uPb].

Prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, to „tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych” [art. 3 pkt 11 uPb].

„Do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć (...) projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany (...) wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami, których obowiązek dołączenia wynika z przepisów odrębnych ustaw” [art. 33 ust. 2 pkt 1 uPb]. Za opracowanie powyższych projektów, uzyskanie opinii i uzgodnień oraz określenie obszaru oddziaływania projektowanego obiektu budowlanego odpowiada projektant (osoba fizyczna) lub zespół projektantów posiadający odpowiednie uprawnienia [art. 20 uPb].

W tym miejscu wyjaśnienia wymaga czym jest projekt budowlany. Taki projekt zawiera:

- „projekt zagospodarowania działki lub terenu sporządzony na aktualnej mapie do celów projektowych lub jej kopii” [art. 34 ust. 3 pkt 1 uPb];
- „projekt architektoniczno-budowlany” [art. 34 ust. 3 pkt 2 uPb];
- „projekt techniczny” [art. 34 ust. 3 pkt 3 uPb].

Obszar oddziaływania obiektu, to „teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie tego terenu” [art. 3 pkt 20 uPb].

Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę organ administracji architektoniczno-budowlanej bada czy złożony wniosek jest kompletny, a dołączony do niego projekt wykonany przez projektanta/projektantów o odpowiednich uprawnieniach oraz zgodny z planem miejscowym albo decyzją ustalającą lokalizację.

Stroną postępowania w sprawie uzyskania pozwolenia na budowę jest inwestor. Stronami mogą stać się również właściciele, użytkownicy wieczystości i zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Dlatego tak ważne znaczenie ma poprawne określenie granic tego obszaru przez projektanta. Jeśli organ administracji architektoniczno-budowlanej przyzna takim osobom status strony, to powinien przekazać im wydaną przez siebie decyzję, co ułatwia np. złożenie odwołania.

W decyzji o pozwoleniu na budowę określa się szereg zagadnień, np.:

- „szczególne warunki zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych” [art. 36 ust. 1 pkt 1 uPb];
- „czas użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych” [art. 36 ust. 1 pkt 2 uPb];
- terminy rozbiórki „istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania” [art. 36 ust. 1 pkt 3 uPb];
- „wymagania dotyczące nadzoru na budowie” [art. 36 ust. 1 pkt 4 uPb].

Decyzja o pozwoleniu na budowę jest terminowa – „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 uPb].

Należy pamiętać, że decyzja o pozwoleniu na budowę, jak każda decyzja administracyjna, może także zostać uchylona, zmieniona oraz może nastąpić stwierdzenie jej nieważności, jeśli są ku temu podstawy prawne [art. 154 do 163a Kpa].

Jeśli inwestor, po uzyskaniu pozwolenia na budowę, chce dokonać zmian w projekcie, na podstawie którego pozwolenie wydano, to projektant musi dokonać „kwalifikacji zamierzonego odstąpienia” [art. 36a ust. 6 uPb]. „Istotne odstąpienie od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę” [art. 36a ust. 1 uPb].

Istotne odstąpienie dotyczy np.:

- „zwiększenia obszaru oddziaływania obiektu poza działkę, na której obiekt budowlany został zaprojektowany” [art. 36a ust. 5 pkt 1 uPb].
- „charakterystycznych parametrów obiektu budowlanego, np. powierzchni zabudowy i liczby kondygnacji” [art. 36a ust. 5 pkt 2 uPb];
- „warunków niezbędnych do korzystania z obiektu budowlanego przez osoby niepełnosprawne” [art. 36a ust. 5 pkt 3 uPb].
- „zmiany zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części” [art. 36a ust. 5 pkt 4 uPb].

„Nieistotne odstąpienie od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego, lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę nie wymaga uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę” [art. 36a ust. 6 uPb]. W takim przypadku projektant „jest obowiązany zamieścić w projekcie zagospodarowania działki lub terenu lub projekcie architektoniczno-budowlanym odpowiednie informacje (rysunek i opis) dotyczące tego odstąpienia” [art. 36a ust. 6 uPb].

„Odstąpienie od projektu technicznego jest dopuszczalne po dokonaniu przez projektanta zmian w tym projekcie oraz sprawdzeniu tych zmian przez projektanta sprawdzającego, o ile to sprawdzenie jest wymagane” [art. 36b ust. 2 uPb].

Realizacja robót budowlanych – pozwolenie na użytkowanie obiektu budowlanego

W większości przypadków realizacja robót budowlanych wymaga od inwestora zawarcia umowy o robotach budowlanych. „Przez umowę o roboty budowlane wykonawca zobowiązuje się do oddania przewidzianego w umowie obiektu, wykonanego zgodnie z projektem i z zasadami wiedzy technicznej, a inwestor zobowiązuje się do dokonania wymaganych przez właściwe przepisy czynności związanych z przygotowaniem robót, w szczególności do przekazania terenu budowy i dostarczenia projektu, oraz do odebrania obiektu i zapłaty umówionego wynagrodzenia” [art. 647 Kc]. Jeśli do prawidłowego wykonania robót potrzebni są podwykonawcy to inwestor „odpowiada solidarnie z wykonawcą (generalnym wykonawcą) za zapłatę

wynagrodzenia należnego podwykonawcy z tytułu wykonanych przez niego robót budowlanych” [art. 647 § 1, § 2i § 3 Kc]. „Umowa o roboty budowlane powinna być stwierdzona pismem” [art. 648 § 1 Kc].

„Do skutków opóźnienia się przez wykonawcę z rozpoczęciem robót lub wykończeniem obiektu albo wykonywania przez wykonawcę robót w sposób wadliwy lub sprzeczny z umową, do rękojmi za wady wykonanego obiektu, jak również do guprawnienia inwestora do odstąpienia od umowy przed ukończeniem obiektu stosuje się odpowiednio przepisy o umowie o dzieło” [art. 656 § 1 Kc]. „Przez umowę o dzieło przyjmujący zamówienie zobowiązuje się do wykonania oznaczonego dzieła, a zamawiający do zapłaty wynagrodzenia” [art. 627 Kc].

W większości przypadków realizacja robót budowlanych wymaga objęcia kierownictwa budowy przez kierownika budowy, o odpowiednich kwalifikacjach i uprawnieniach, a w niektórych przypadkach dodatkowo kierownika szczególnie trudnych robót [art. 17 i art. 18 ust. 1 uPb].

Do obowiązków kierownika budowy należy przede wszystkim:

- „protokolarne przejście od inwestora i odpowiednie zabezpieczenie terenu budowy wraz ze znajdującymi się na nim obiektami budowlanymi, urządzeniami technicznymi i stałymi punktami osnowy geodezyjnej oraz podlegającymi ochronie elementami środowiska przyrodniczego i kulturowego” [art. 22 pkt 1 uPb];
- „prowadzenie dokumentacji budowy” [art. 22 pkt 2 uPb];
- „zapewnienie geodezyjnego wytyczenia obiektu oraz zorganizowanie budowy i kierowanie budową obiektu budowlanego w sposób zgodny z projektem lub pozwoleniem na budowę, przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, oraz przepisami bezpieczeństwa i higieny pracy” [art. 22 pkt 3 uPb];
- „podejmowanie niezbędnych działań uniemożliwiających wstęp na budowę osobom nieupoważnionym” [art. 22 pkt 3d uPb];
- „przygotowanie dokumentacji powykonawczej obiektu budowlanego” [art. 22 pkt 8 uPb];
- „zgłoszenie obiektu budowlanego do odbioru odpowiednim wpisem do dziennika budowy oraz uczestniczenie w czynnościach odbioru i zapewnienie usunięcia stwierdzonych wad” [art. 22 pkt 9 uPb].

Pod pojęciem dokumentacji budowy należy rozumieć „pozwolenie na budowę wraz z załączonym projektem budowlanym, dziennik budowy, protokoły odbiorów częściowych i końcowych, w miarę potrzeby, rysunki i opisy służące realizacji obiektu, operaty geodezyjne i książkę obmiarów, a w przypadku realizacji obiektów metodą montażu – także dziennik montażu” [art. 3 pkt 13 uPb]. Dokumentacja powykonawcza, to dokumentacja budowy „z naniesionymi zmianami dokonanymi w toku wykonywania robót oraz geodezyjnymi pomiarami powykonawczymi” [art. 3 pkt 14 uPb].

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „dziennikowi budowy jako elementowi dokumentacji budowy można przypisać status dokumentu urzędowego, z którym należy łączyć domniemanie prawdziwości jego treści” [wyrok NSA z 11 października 2017 r.].

„Inwestor może ustanowić inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie” [art. 18 ust. 2 uPb]. Do jego obowiązków należy „reprezentowanie inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji z projektem lub pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej” [art. 25 pkt 1 uPb].

„Łączenie funkcji kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego nie jest dopuszczalne” [art. 24 ust. 1 uPb].

Po zakończeniu robót budowlanych, do użytkowania obiektu budowlanego, można przystąpić:

- „po zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji” (dotyczy to niewielkich budynków, np. domów jednorodzinnych) [art. 54 ust. 1 uPb];
- po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (dotyczy to szeroko rozumianych obiektów użyteczności publicznej) [art. 55 ust. 1 uPb].

„Organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli” [art. 59 ust. 1 uPb].

Żeby uznać, że roboty budowlane zostały zakończone inwestor musi dokonać ich odbioru i „może odmówić odbioru obiektu, gdy jest on dotknięty wadą istotną, tj. taką, która czyni go niezdatnym do umówionego użytku zgodnie z przeznaczeniem” [wyrok SN z 12 marca 2021 r. sygn. akt V CSKP 14/21].

Samowola budowlana

Na zakończenie warto poświęcić kilka zdań samowoli budowlanej. „W polskim prawie nie występuje legalna definicja pojęcia „samowoli budowlanej”. Należy jednak przyjąć, iż samowolą budowlaną jest: budowa obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego pozwolenia na budowę, (...) bez zgłoszenia bądź pomimo wniesienia przez organ sprzeciwu, (...) wykonywanie robót budowlanych (...) w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska (...) przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego pozwolenia na użytkowanie, zawiadomienia o zakończeniu budowy bądź pomimo wniesienia sprzeciwu” [www.paih.gov.pl].

Ustawa Prawo budowlane nie zakłada przedawnienia samowoli budowlanej. Umożliwia jedynie przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. Jeśli jest to możliwe zezwala na zalegalizowanie samowolnie wzniesionego obiektu budowlanego, w przypadku braku takiej możliwości nakazuje rozbiorę [wyrok WSA z 21 września 2010 r.].

„Warto podkreślić, że legalizacja samowoli budowlanej wcale nie znosi odpowiedzialności karnej za przestępstwo określone w art. 90 Prawa budowlanego (...). W związku z tym trzeba wskazać, że samowola budowlana może mieć dla inwestora daleko bardziej dotkliwe konsekwencje, aniżeli jedynie ubytek finansowy. Prawomocny wyrok stwierdzający popełnienie przestępstwa znajduje bowiem odzwierciedlenie

w Krajowym Rejestrze Karnym, co może przesądzić chociażby o niemożliwości zajmowania stanowisk wymagających niekaralności, czy stanowić przesłankę powodującą odmowę udzielenia koncesji na prowadzenie określonej działalności gospodarczej” [www.paih.gov.pl].

Podsumowanie

Analiza przepisów regulujących proces inwestycyjny w budownictwie pokazuje wyraźnie, że obowiązujący system nie jest idealny, a inwestorzy borykają się z wieloma problemami. Diagnoza aktualnych unormowań powinna przyczynić się do uproszczeń prawa. Za podstawę warto przyjąć maksymę, że czas to pieniądz. Im dłużej prowadzona inwestycja, tym jest droższy jej metr kwadratowy.

Materiały źródłowe

Literatura

Bielecki M., 2016, *Proces inwestycyjno-budowlany, aspekty prawne*, Wydawnictwo Beck, Warszawa.

Cherka M., Grecki W., 2013, *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Kancelaria FKA Furtek Komosa Aleksandrowicz sp.k., *Proces inwestycyjny w świetle polskiego prawa budowlanego*, materiał przygotowany i opracowany dla Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu S.A. (PAIH). Opracowała adw. dr Paulina Smulska, [www.paih.gov.pl].

Niewiadomski Z., 2019, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, wydanie 11, Seria: Komentarze Beck, Warszawa.

Ostrowska A., 2012, *Pozwolenie na budowę*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa.

Źródła prawa

Ustawa z dnia z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. z dnia 14 września 2022 r. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 z późn. zm.), w skrócie Kpa.

Ustawa z dnia z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. z dnia 9 czerwca 2022 r. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.), w skrócie Kc.

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. z dnia 1 października 2021 r. Dz.U. z 2021 r. poz. 1990 z późn. zm.), w skrócie ugk.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. z dnia 2 grudnia 2021 r. Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 z późn. zm.), w skrócie uPb.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. z dnia 17 września 2021 r. Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 z późn. zm.) w skrócie ugn.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. z dnia 28 stycznia 2022 r. Dz.U. z 2022 r. poz. 503 z późn. zm.), w skrócie upzp.

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. z dnia 23 marca 2022 r. Dz.U. z 2022 r. poz. 840 z późn. zm.), w skrócie uoz.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. z dnia 23 marca 2022 r. Dz.U. z 2022 r. poz. 916 z późn. zm.), w skrócie uop.

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. z dnia 7 kwietnia 2022 r. Dz.U. z 2022 r. poz. 1029 z późn. zm.), w skrócie uiś.

Wyroki sądów

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 września 2010 r. sygn. akt VII SA/Wa 1206/10, CBOSA., w skrócie – wyrok WSA z 21 września 2010 r.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2017 r. sygn. II OSK 1764/16, w skrócie – wyrok NSA z 11 października 2017 r.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2021 r. sygn. akt V CSKP 14/21, w skrócie – wyrok SN z 12 marca 2021 r.

The course of the investment process in the construction industry

ABSTRACT

The multiplicity and the inconsistency of regulations, the number of permits and opinions of various authorities that the investor must obtain, result in a lengthy investment process with a risk of failure. The aim of this article is to present the law in force in Poland regarding the investment process in the construction industry.

Key words: investment process in the construction industry, investor, construction works, construction manager, building permit, unauthorized construction

Barbara Krupa, dr / PhD
prawnik / lawyer
e-mail: krupabarbara@interia.pl

