

OSTATECZNE POZWOLENIE NA BUDOWĘ A MOŻLIWOŚĆ REALIZACJI INWESTYCJI

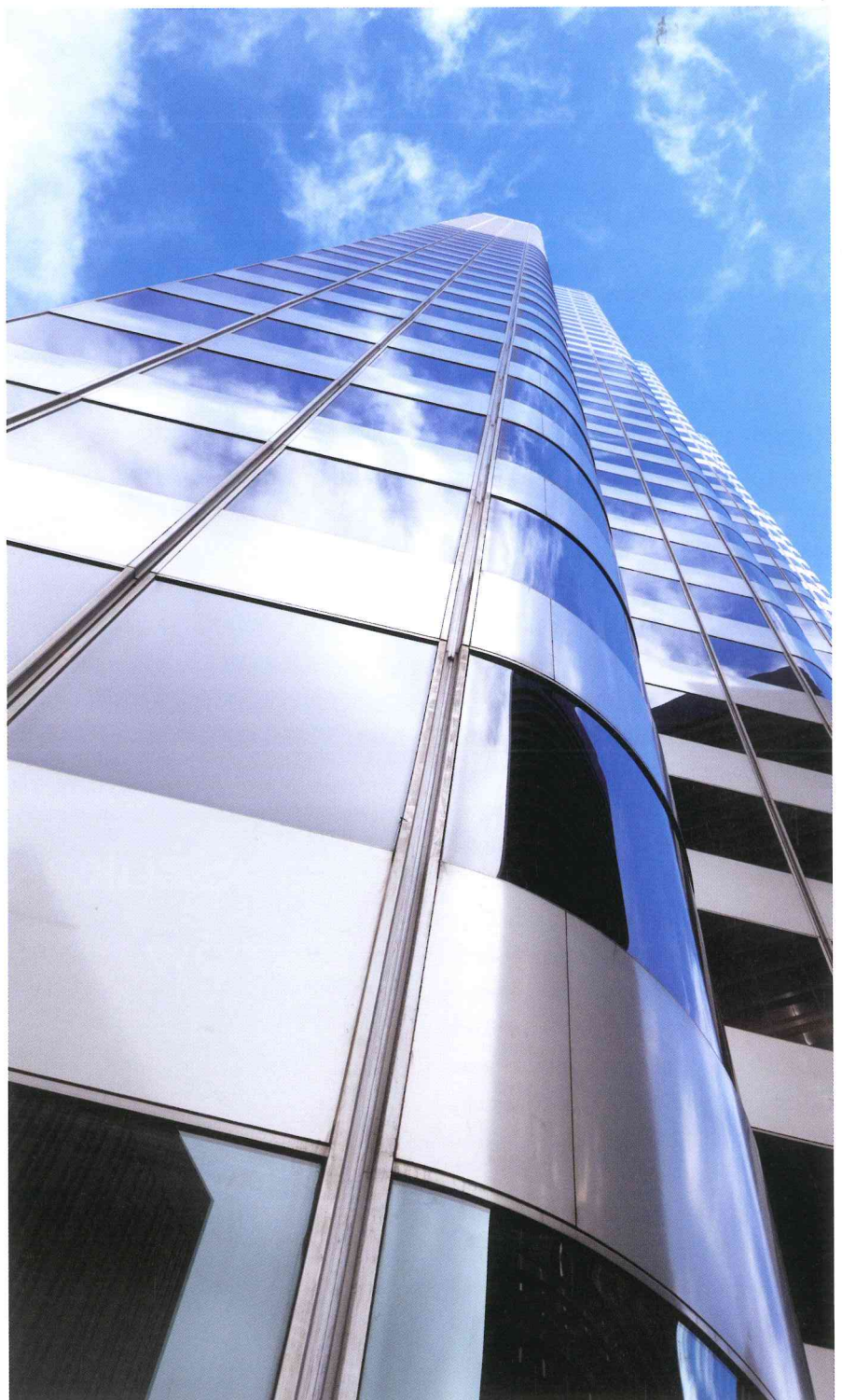
CZY UCHYLENIE JEST MOŻLIWE?

Budowa obiektu komercyjnego takiego jak centrum handlowe czy budynek biurowy jest możliwa w zasadzie wyłącznie po uzyskaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę.

Samo uzyskanie tej decyzji często bywa procesem długotrwałym i skomplikowanym, w szczególności, gdy planowany obiekt budzi kontrowersje odnośnie jego oddziaływania na nieruchomości sąsiednie bądź środowisko naturalne. W takich sytuacjach postępowanie administracyjne zmierzające do wydania pozwolenia na budowę ma charakter sporny, co znacząco wpływa na jego wydłużenie, a często nawet uniemożliwia realizację przedsięwzięcia. Jednak nawet uzyskanie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę nie daje gwarancji, że inwestor będzie mógł w sposób niezakłócony prowadzić roboty budowlane. Nie trzeba dodawać, że jest to problem wysoce istotny, gdyż każde wydłużenie w czasie planowanej inwestycji wiąże się często ze znacznymi kosztami ponoszonymi przez inwestora.

Brak możliwości prowadzenia robót budowlanych

Zgodnie z art. 16 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (KPA) decyzja o pozwoleniu na budowę jest ostateczna,



jeżeli nie służy od niej odwołanie w administracyjnym toku instancji, to znaczy, jeżeli odwołanie nie zostało wniesione w terminie albo decyzja została wydana przez organ drugiej instancji. Generalnie można wyróżnić dwa rodzaje sytuacji, w których ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę nie upoważnia do prowadzenia robót budowlanych:

1. Gdy roboty budowlane zostaną wstrzymane postanowieniem organów nadzoru budowlanego, co związane jest ze stwierdzeniem nieprawidłowości wykonywania tych robót;
2. Gdy wykonanie decyzji zostanie wstrzymane przez organ administracji lub sąd administracyjny, co może nastąpić w postępowaniu wszczętym na skutek zaskarżenia ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, poprzez złożenie skargi do sądu administracyjnego, wniosku o wznowienie postępowania lub o stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę.

Prawdopodobieństwo zaskarżenia ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę jest tym większe, im więcej kontrowersji budzi inwestycja i im większa była aktywność osób trzecich na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę, a powyższe postępowania mogą doprowadzić nawet do wyeliminowania z obrotu prawnego ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę.

Wstrzymanie prowadzenia robót budowlanych

Zgodnie z art. 50 Prawa budowlanego, właściwy organ wstrzymuje prowadzenie robót budowlanych wykonywanych w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska lub w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę lub przepisach prawa. Łatwo zauważyć, że ryzyko możliwości wstrzymania robót budowlanych może być przez inwestora

znacznie ograniczone poprzez staranny wybór wykonawcy oraz zapewnienie odpowiedniego nadzoru nad prowadzonymi robotami.

Zaskarżenie decyzji do sądu administracyjnego

Zgodnie z przepisami ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (PPSA) skargę na decyzję administracyjną można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia przewidzianych w administracyjnym toku instancji, co w przypadku pozwolenia na budowę dotyczy odwołania do organu drugiej instancji (art. 52 PPSA). Co do zasady skargę na decyzję administracyjną może wnieść każdy, kto ma w tym interes prawny oraz organizacja społeczna w zakresie swojej działalności statutowej, o ile brała udział w postępowaniu administracyjnym. W przypadku decyzji o pozwoleniu na budowę są to najczęściej właściciele nieruchomości

REKLAMA

XVI MIĘDZYNARODOWA EDYCJA

kongres **kadry**
& expo

12-14

LISTOPADA 2012

HOTEL MARRIOTT • WARSZAWA



Biznes tworzą ludzie

kongreskadry.pl

PARTNERZY STRATEGICZNI

pracuj.pl



OKSystem

way2learn

talfit

Ty zatrudniasz.
My badamy dopasowanie.

LUXMED

PARTNER TECHNOLOGICZNY



ORGANIZATOR

nowoczesna firma

sąsiadujących z inwestycją oraz organizacje społeczne, do których statutowych działań należy dbanie o ochronę środowiska naturalnego.

Samo złożenie skargi na decyzję o pozwoleniu na budowę nie powoduje wstrzymania jej wykonania. Jednak zgodnie z art. 61 § 2 pkt. 1) PPSA w razie wniesienia skargi organ, który wydał decyzję o pozwoleniu na budowę, może, z urzędu lub na wniosek skarżącego, wstrzymać jej wykonanie w całości lub w części. Po przekazaniu skargi sądowi administracyjnemu, na wniosek skarżącego, sąd może wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania decyzji, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. W praktyce jednak wstrzymanie wykonania decyzji o pozwoleniu na budowę przez organ lub sąd z powodu wniesienia skargi należy do rzadkości. Oznacza to, że roboty budowlane mogą być co do zasady prowadzone mimo zaskarżenia pozwolenia na budowę do sądu administracyjnego. Działanie takie jest jednak ryzykowne, ponieważ decyzja może zostać uchylona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA). Nawet korzystne dla inwestora rozstrzygnięcie WSA nie oznacza również, że inwestycja może być prowadzona, ponieważ może ono zostać zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). Biorąc pod uwagę, że postępowanie przed WSA w sprawach dotyczących pozwolenia na budowę trwa minimum kilka miesięcy, a przed NSA około roku, w razie niekorzystnego dla inwestora rozstrzygnięcia, może się okazać, że konieczne będzie wstrzymanie prac będących na bardzo zaawansowanym etapie, przy jednoczesnym braku pewności co do możliwości ich dalszego prowadzenia (pozwolenie na budowę może bowiem zostać wyeliminowane z obrotu prawnego). To z kolei może okazać się bardziej kosztowne niż niepodjęcie prac w ogóle. Z tych względów inwestorzy często decydują się nie rozpoczynać prac budowlanych do

czasu zakończenia procedury sądowo-administracyjnej.

W sytuacji, gdy na skutek rozstrzygnięcia sądów administracyjnych konieczne jest powtórzenie postępowania administracyjnego w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę, decyzja wydana ponownie w tym postępowaniu również może być przedmiotem zaskarżenia do WSA, a następnie do NSA. W sytuacji konfliktowej postępowania sądowo-administracyjne dotyczące pozwolenia na budowę mogą trwać nawet kilka lat. W tym czasie inwestor, nawet posiadając ostateczne pozwolenie na budowę, nie ma pewności co do możliwości realizacji inwestycji. Z tego względu inwestorzy niejednokrotnie godzą się na różnego rodzaju ustępstwa wobec uczestników postępowania w zamian za rezygnację przez nich z zaskarżenia decyzji o pozwoleniu na budowę.

Wznowienie postępowania oraz stwierdzenie nieważności decyzji

Wznowienie postępowania lub postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej są szczególnymi postępowaniami, które mogą doprowadzić do wyeliminowania decyzji o pozwoleniu na budowę z obrotu prawnego. Generalnie rzecz ujmując, wznowienie postępowania lub stwierdzenie nieważności decyzji jest możliwe w sytuacji, gdy decyzja jest dotknięta istotną wadą lub też postępowanie poprzedzające jej wydanie było przeprowadzone w sposób rażąco nieprawidłowy. Zgodnie z art. 152 § 1 KPA i art. 159 § 1 KPA organ administracji publicznej wstrzyma wykonanie decyzji, jeżeli okoliczności sprawy wskazują na prawdopodobieństwo uchylenia decyzji w wyniku wznowienia postępowania lub jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo, że jest ona dotknięta jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 KPA.

Nawet jeżeli wykonanie decyzji nie zostanie wstrzymane, to prowadzenie robót

budowlanych w sytuacji, gdy toczy się postępowanie w sprawie wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji, może zostać uznane za ryzykowne. Ostateczna decyzja zapadła na skutek wznowienia postępowania lub postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności podlega kontroli sądów administracyjnych. To z kolei powoduje, że postępowania te mogą być bardzo długotrwałe.

Podsumowanie

Nawet legitymowanie się ostatecznym pozwoleniem na budowę nie daje inwestorowi pewności realizacji inwestycji. Pozwolenie na budowę może bowiem zostać zaskarżone lub nawet wyeliminowane z obrotu prawnego. Już samo wszczęcie postępowań zmierzających do uchylenia ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę kreuje poważne ryzyko uniemożliwienia prowadzenia inwestycji. Ze względu na długotrwałość procedur administracyjnych i sądowo-administracyjnych ich prowadzenie wiąże się niejednokrotnie z poważnymi stratami. W odniesieniu do obiektów komercyjnych decyzje o pozwoleniu na budowę są często kwestionowane przez właścicieli nieruchomości sąsiednich lub organizacje społeczne. Niestety częstokroć motywem działania skarżących jest wyłącznie uzyskanie korzyści od inwestora, który niejednokrotnie woli poczynić odpowiednie ustępstwa finansowe w zamian za ograniczenie czy też nawet wyłączenie ryzyka uniemożliwienia lub znacznego wydłużenia czasu realizacji inwestycji.

■ ■ ■ | Domański Zakrzewski Palinka

HUBERT PLATER-ZYBERK

SENIOR ASSOCIATE, RADCA PRAWNY,
KANCELARIA DOMAŃSKI ZAKRZEWSKI PALINKA

JAN BAGATELA

ASSOCIATE, RADCA PRAWNY,
KANCELARIA DOMAŃSKI ZAKRZEWSKI PALINKA