

## **PUŁAPKI PRAWA W PROCESIE INWESTYCYJNO-BUDOWLANYM**

Inwestor, który wystąpił w trakcie realizacji inwestycji o zmianę wydanej w sprawie decyzji o warunkach zabudowy, po dokonaniu zmiany tej decyzji przez uprawniony organ, znajdzie się w niekorzystnej dla siebie sytuacji, bowiem zgodnie z art. 145 § 1 pkt 8 kpa zaistnieją przesłanki, obligujące organ administracji architektoniczno-budowlanej do wznowienia postępowania administracyjnego w sprawie zakończonej ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę.

### **Zmiana pozwolenia na budowę nie wykraczająca poza ramy ustalone w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu**

Zgodnie z art. 36a ust.1 ustawy z dnia 07.07.1994 r.– Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243 poz. 1623 j.t.): *„Istotne odstępnie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę.”*

Regulacja art. 36a ust.1 ww. ustawy jest przepisem szczególnym, w stosunku do normy generalnej określonej w art. 155 kpa. Art. 36a ww. ustawy to przepis, który umożliwia zmianę prawidłowych (nie zawierających wad prawnych) decyzji administracyjnych o pozwoleniu na budowę, na wniosek inwestora. Został on wprowadzony do przepisów prawa budowlanego, z uwagi na dynamikę procesu inwestycyjnego. Postępowanie o wydanie pozwolenia na budowę charakteryzuje się większą złożonością i znacznym stopniem skomplikowania w porównaniu do innych postępowań administracyjnych. Zmieniające się warunki ekonomiczno-gospodarcze powodują bardzo często konieczność wprowadzenia znaczących zmian projektowych w trakcie realizacji inwestycji.

Przepis art. 36a prawa budowlanego znajduje swoje źródło w kodeksie postępowania administracyjnego, a dokładnie w art. 163 kpa, który przewiduje możliwość uchylecia lub zmiany decyzji administracyjnej, na mocy której strona nabyła prawo (a do takich należy zaliczyć decyzje o pozwoleniu na budowę) także w innych przypadkach oraz na innych zasadach niż określone w kodeksie, o ile przewidują to przepisy szczególne.

Przepis ten obejmuje przede wszystkim sytuacje, w których inwestor po wydaniu pozwolenia na budowę, występuje z wnioskiem o zmianę zatwierdzonego projektu architektoniczno-budowlanego, jednak zmiana ta mieści się w granicach wydanej dla inwestycji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o lokalizacji celu publicznego) lub inwestycja jest realizowana w oparciu o miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

### **Szerszy zakres zmian, wykraczający poza ustalenia decyzji o warunkach zabudowy**

Inaczej sytuacja wygląda, gdy inwestor po wydaniu pozwolenia na budowę, w trakcie realizacji inwestycji, zmienia wydaną w sprawie decyzję o warunkach zabudowy, z uwagi na

szerszy zakres zmian wprowadzony w swoich zamierzeniach inwestycyjnych. Powstaje wówczas, po stronie organu administracji architektoniczno-budowlanej prowadzącego postępowanie w sprawie wydania pozwolenia na budowę, obowiązek zastosowania art. 145 § 1 pkt.8 kpa, zgodnie z którym:

*„W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli:*

*(...)*

*8) decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione.”*

W orzecznictwie sądów administracyjnych ustaliła się linia, zgodnie z którą, w sytuacji gdy decyzja o warunkach zabudowy została uchylona lub zmieniona, organ ma obowiązek wznowić postępowanie w sprawie wydania pozwolenia na budowę w trybie art. 145 §1 pkt 8 kpa. Tryb ten ma pierwszeństwo przed innymi trybami umożliwiającymi zmianę decyzji i tym samym nie ma wówczas możliwości zmiany wydanej decyzji o pozwoleniu na budowę w oparciu o art. 36a ust. 1 Prawa budowlanego.

Takie stanowisko zajął NSA w wyroku z dnia 31.07.2002 r. sygn. akt II SA/Gd 441/00, stwierdzając:

*„Wznowienie postępowania zakończonego decyzją o pozwoleniu na budowę na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. ma pierwszeństwo w stosunku do postępowania dotyczącego uchylecia decyzji o pozwoleniu na budowę na mocy art. 36a ustawy z dnia 07.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.)”.*

Podobny pogląd prawny wyraził NSA w Warszawie w wyroku z dnia 21.05.2007 r. sygn. akt II OSK 807/06, zgodnie z którym- *„Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania ma pierwszeństwo w stosunku do innych trybów postępowania administracyjnego, mogących doprowadzić do wyeliminowania ostatecznej decyzji z obrotu prawnego”.*

Wszystkie ww. orzeczenia sądów zapadły w podobnych stanach faktycznych, tzn. w sytuacji, gdy poprzedzająca wydanie pozwolenia na budowę decyzja o warunkach zabudowy została wyeliminowana z obrotu prawnego w trybie stwierdzenia nieważności, z uwagi na jej wadliwość prawną uniemożliwiającą jej dalsze funkcjonowanie.

Należy jednak uznać, że tryb ten znajdzie zastosowanie również sytuacji, gdy prawidłowa, nie naruszająca norm prawnych decyzja o warunkach zabudowy, zostanie zmieniona na wniosek inwestora w trakcie realizacji inwestycji, a zatem gdy decyzja o pozwoleniu na budowę jest już ostateczna.

### **Niezamierzone skutki prawne podjętych działań**

Oznacza to, że inwestor, który wystąpił w trakcie realizacji inwestycji o zmianę wydanej dla tej inwestycji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i zgodnie z jego wnioskiem, decyzja ta została zmieniona, zamyka sobie drogę do zmiany wydanego pozwolenia na budowę w trybie art. 36a ust.1 ww. ustawy Prawo budowlane, bowiem podjęte przez niego działania skutkują obowiązkiem zastosowania art. 145 § 1 pkt 8 kpa poprzez wznowienie postępowania w sprawie zakończonej ostateczną decyzją o wydaniu pozwolenia na budowę.

Jest to niezwykle istotne w skutkach dla inwestora, który podejmuje ww. działania, często bez świadomości konsekwencji prawnych. Działania takie powinny być rozważone przez inwestora na etapie planowania, bowiem zastosowanie trybu wznowienia postępowania w sprawie zakończonej ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę, otwiera drogę prawną do wzruszenia ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę i może, w szczególnych przypadkach, doprowadzić do eliminacji z obrotu prawnego pozwolenia na budowę w trakcie realizacji inwestycji. Nie jest to skutek zamierzony przez inwestora i nie pozostaje on bez znaczenia chociażby dla zawartych umów kredytowych. Powoduje ponadto konieczność podjęcia dalszych, często długotrwałych działań celem uzyskania legalizacji prowadzonej inwestycji.

### **Postulaty *de lege ferenda* i wnioski *de lege lata***

Ideą art. 145 k.p.a. jest wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwych decyzji i przepis ten nie powinien mieć zastosowania w sytuacji, gdy zmiana jest wynikiem uprawnionych działań inwestora, jednak literalne brzmienie i obligatoryjny charakter ww. przepisu, zdają się nie uwzględniać omawianej sytuacji prawnej i nie dają możliwości wyłączenia jej spod jego działania.

Mając na względzie, że postępowanie o udzielenia pozwolenia na budowę jest jednym z najbardziej skomplikowanych postępowań administracyjnych, wymagającym wielu odrębnych uregulowań, również w zakresie administracyjnego prawa procesowego, zasadnym jest rozważenie wprowadzenia zmian obowiązującego prawa, umożliwiających zastosowanie art. 36a ust. 1 prawa budowlanego w omawianej sytuacji, bez konieczności wznowiania postępowania administracyjnego.

W istniejącym stanie prawnym, inwestor chcąc uniknąć niepotrzebnych komplikacji prawnych, powinien wystąpić o wydanie nowej decyzji o warunkach zabudowy, zgodnej z jego aktualnymi zamierzeniami, zamiast występować o zmianę wydanej decyzji o warunkach zabudowy. W orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości, że wnioskodawca, który uzyskał warunki zabudowy, może ponownie złożyć wniosek odnośnie tego samego terenu, pod warunkiem, że przedmiotem wniosku jest inna inwestycja (por. wyrok WSA w Warszawie z 22.05.2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 1146/0).

Taki tryb postępowania inwestora, pozwoli na uniknięcie konieczności zastosowania trybu wznowienia postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, tym samym uchroni go przed ryzykiem wywołania nieprzewidzianych skutków prawnych w stosunku do ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę.