

MARTYNA SŁUGOCKA-KOŁPACZYŃSKA

Uniwersytet Wrocławski
m.slugocka@prawo.uni.wroc.pl

Praktyczne problemy stosowania art. 40 ust. 1 ustawy Prawo budowlane

I

Ogólną zasadą procesu budowlanego, przyjętą w art. 28 ust. 1 ustawy Prawo budowlane¹, jest możliwość rozpoczęcia robót budowlanych na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Zgodnie z art. 3 pkt 12 ustawy przez pozwolenie na budowę należy rozumieć decyzję administracyjną zezwalającą na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego. Należy pamiętać, że decyzja ta musi być ostateczna, czyli od niej nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji². Dodatkowo inwestor musi mieć ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę nie tylko w chwili rozpoczęcia robót budowlanych, ale także w trakcie ich prowadzenia na każdym etapie³. Wyjątki od zasady zostały wymienione w art. 29–31 ustawy Prawo budowlane. Jest to zamknięty katalog, więc stosowanie w tym zakresie wykładni rozszerzającej jest niedopuszczalne⁴.

Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy Prawo budowlane stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Dodać należy, że przepis art. 28 ust. 3 ustawy wyłączył stosowanie w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę art. 31 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego⁵, czyli uniemożliwił udział w nim organizacjom spo-

¹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. — Prawo budowlane, Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

² Z. Kostka, *Prawo budowlane. Komentarz*, Gdańsk 2007, s. 73.

³ *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007, s. 311.

⁴ R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane*, Warszawa 2006, s. 139.

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2013 r., poz. 267.

lęcznym⁶. Jednak przepisów ust. 2 i 3 nie stosuje się w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę, wymagającym udziału społeczeństwa zgodnie z przepisami 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 środowisko⁷. W tym przypadku stosuje się przepisy art. 44 ustawy, o której mowa w zdaniu pierwszym.

Pojawia się pytanie o stosunek cytowanego przepisu (art. 28 ust. 2 ustawy Prawo budowlane) do art. 28 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, stanowiącego, że stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Należy zgodzić się z poglądem, że art. 28 ust. 2 ustawy Prawo budowlane stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisu kodeksu postępowania administracyjnego⁸, ponieważ treść określenia „stronami”, użytego w art. 28 ust. 2 ustawy Prawo budowlane, wypełnia przepis art. 28 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego i zawęży treść tego określenia do osób wymienionych w tym przepisie. Przyjęcie przeciwnego poglądu, tj. uznanie, że art. 28 ust. 2 ustawy Prawo budowlane nie stanowi przepisu szczególnego wobec regulacji art. 28 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, wprowadziłoby niepotrzebny chaos oraz podawało w wątpliwość zasadność umieszczenia przepisu określającego katalog stron w postępowaniu o pozwolenie na budowę w ustawie Prawo budowlane. Celem art. 28 ust. 2 ustawy Prawo budowlane jest zawężenie kręgu stron w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę jedynie do wymienionych tam podmiotów, którym planowana inwestycja może powodować ograniczenia w zagospodarowaniu ich nieruchomości, przy czym ograniczenie to, wynikające z przepisów odrębnych, musi godzić w konkretne uprawnienia tych podmiotów⁹.

Podkreślić jednak należy, że przedstawianego przepisu ustawy Prawo budowlane nie należy stosować w innych postępowaniach niż postępowanie w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę, nawet gdy są to postępowania zbliżone¹⁰.

Trzeba zastanowić się, czy stosowanie jedynie art. 28 ust. 2 ustawy Prawo budowlane jest wystarczające do jednoznacznego i precyzyjnego określenia stron w postępowaniu mającym na celu wydanie pozwolenia na budowę. Kwestia ta była wielokrotnie przedmiotem rozważań sądów administracyjnych. Analiza orzecznictwa wskazuje jako dominujący pogląd, iż okoliczność, że przepis art. 28 ust. 2 ustawy Prawo budowlane stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 28 usta-

⁶ Z. Kostka, *op. cit.*, s. 77.

⁷ Dz.U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

⁸ Por. R. Dziwiński, P. Ziemiński, *op. cit.*, s. 140; Z. Kostka, *op. cit.*, s. 75; L.J. Kamiński, *Postępowanie administracyjne w sprawach budowlanych*, Warszawa 2007, s. 71; E. Radziszewski, *Prawo budowlane. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006, s. 110.

⁹ L.J. Kamiński, *op. cit.*, s. 71.

¹⁰ Z. Kostka, *op. cit.*, s. 75.

wy Kodeks postępowania administracyjnego, nie oznacza, iż drugi ze wskazanych przepisów nie może mieć zastosowania w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę¹¹. Naczelny Sąd Administracyjny stanowi:

analiza tych przepisów prowadzi bowiem do wniosku, że stroną w postępowaniu o pozwolenie na budowę będą inwestor oraz właściciel, użytkownik wieczysty lub zarządca nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu, albowiem postępowanie to dotyczy ich interesu prawnego lub obowiązku. [...] Decyzja taka bowiem *de facto* dotyczy jedynie praw i obowiązków inwestora oraz właściciela, (użytkownika wieczystego, zarządcy) nieruchomości, która została objęta wnioskiem¹².

W związku z tym wyjaśnić trzeba, za ugruntowanym w orzecznictwie poglądem, że pojęcie interesu prawnego ma charakter materialnoprawny, to znaczy musi wynikać z przepisów prawa materialnego, czyli normy prawnej stanowiącej podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku. Właściciele, użytkownicy wieczystości, zarządcy nieruchomości sąsiadujących z projektowaną budową, aby uzyskać status strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę, w tym w postępowaniu odwoławczym, zatem muszą wskazać konkretny przepis przewidujący w danej sytuacji ograniczenie w swobodnym korzystaniu z ich nieruchomości, wprowadzone ze względu na powstanie w ich sąsiedztwie określonego obiektu budowlanego¹³.

Wynika zatem z tego, że ustalenie stron postępowania administracyjnego dotyczącego uzyskania pozwolenia na budowę nie jest określone precyzyjnie w przepisach prawa. Niewątpliwie jednak za każdym razem wskazaną stroną jest inwestor, czyli podmiot będący adresatem decyzji organu administracji architektoniczno-budowlanej, a jednocześnie podmiot, który organizuje budowę i zapewnia jej finansowanie¹⁴. Zauważyć też należy, że konstrukcja przepisu art. 28 ust. 2 ustawy Prawo budowlane ma na celu uproszczenie i przyspieszenie postępowania¹⁵.

Jednak pojęcie inwestora interpretowane jest różnorodnie na kolejnych etapach realizacji zamierzenia budowlanego. Mianowicie na etapie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę inwestorem będzie podmiot zamierzający realizować daną inwestycję. Natomiast na etapie uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie zrealizowanego już obiektu inwestorem będzie podmiot mający interes prawny

¹¹ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 3 kwietnia 2012 r., II SA/OI 110/12, LEX nr 1138651.

¹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2012 r., II OSK 2229/10, LEX nr 1138114.

¹³ Por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 17 czerwca 2008 r., VII SA/Wa 284/08, LEX nr 567023; oraz z dnia 15 lutego 2011 r., VII SA/Wa 2057/10, LEX nr 996661.

¹⁴ H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane*, Warszawa 2012, s. 104.

¹⁵ *Ibidem*, s. 178.

w doprowadzeniu do możliwości użytkowania budynku¹⁶. Stanowisko to potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny, stanowiąc, że „na gruncie p.b. można stwierdzić, że inwestorem jest podmiot, który, posiadając prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, realizuje inwestycję”¹⁷. Przedstawione w literaturze definicje inwestora pokrywają się z rozumowaniem przyjętym przez orzecznictwo. Inwestor jest bowiem pojmowany jako każdy podmiot, podejmujący budowę lub wykonywani robót budowlanych, na którym spoczywają określone prawem budowlanym obowiązki inwestora i który korzysta z przewidzianych tym prawem uprawnień¹⁸. Nie sposób nie zgodzić się z prezentowanym stanowiskiem. Na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę nie można bowiem określić z pełnym prawdopodobieństwem czy podmiot, na rzecz którego została wydana decyzja o pozwoleniu na budowę, doprowadzi planowaną inwestycję do końca. Dlatego też w ustawie Prawo budowlane ustawodawca przewidział możliwość zmiany inwestora w trakcie wykonywania robót budowlanych objętych pozwoleniem na budowę¹⁹.

II

Możliwość przeniesienia pozwolenia na budowę jest kolejnym wyjątkiem od zasady trwałości decyzji ostatecznej, który jednak nie prowadzi do wznowienia ani wygaśnięcia pozwolenia na budowę, ale do zmiany decyzji o pozwoleniu na budowę wyłącznie w zakresie podmiotowym²⁰. Następstwa takiego nie można domniemywać, gdyż może je regulować wyłącznie ustawa²¹.

Przepis art. 40 ust. 1 ustawy Prawo budowlane stanowi, że organ, który wydał decyzję udzielającą pozwolenia na budowę, jest obowiązany, za zgodą strony, na której rzecz 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. W ust. 3 cytowanego artykułu ustawodawca stwierdził, że stronami w postępowaniu o przeniesienie pozwolenia na budowę są wyłącznie podmioty, między którymi ma być dokonane przeniesienie. Brzmienie tego przepisu sugeruje, że również on stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 28 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. Jednak warto zauważyć, że nawet przy stosowaniu do

¹⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2008 r., II SA/Kr 220/08, LEX nr 509859.

¹⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 września 2009 r., II OSK 1499/08, LEX nr 597312.

¹⁸ S. Jędrzejewski, *Prawo budowlane*, Toruń 1998, s. 54.

¹⁹ R. Dziwiński, P. Ziemiński, *op. cit.*, s. 198.

²⁰ A. Ostrowska, *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2012, s. 94.

²¹ S. Serafin, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 342.

postępowania w sprawie przeniesienia decyzji o pozwoleniu na budowę regulacji zawartych w kodeksie postępowania administracyjnego nie sposób byłoby wskazać innych podmiotów mogących wykazać się interesem prawnym. Można zatem stwierdzić, że przepis ten ma przede wszystkim walor informacyjny²².

Warunkami zatem niezbędnymi do przeniesienia decyzji o pozwoleniu na budowę są oświadczenie strony, na której rzecz zostało wydane pozwolenie na budowę wyrażające zgodę na przeniesienie tej decyzji na rzecz innego podmiotu, oświadczenie przyszłego inwestora o przejęciu wszystkich warunków przedmiotowej decyzji oraz oświadczenie przyszłego inwestora o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane²³. Do charakteru prawnego oświadczenia inwestora wyrażającego zgodę na przeniesienia adresowanej do niego decyzji o pozwoleniu na budowę odniósł się Naczelny Sąd Administracyjny, wskazując, że:

zgoda taka jest [...] z punktu widzenia juretycznego jednostronną czynnością prawną, dokonywaną przez złożenie stosownego oświadczenia. Jest to oświadczenie woli w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego. W orzecznictwie i doktrynie powszechnie przyjmuje się, że świadczenie woli stanowi ujawniony, uzewnętrzniiony zamiar wywołania określonych skutków prawnych. W omawianym przypadku zgoda na przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę jest typowym oświadczeniem woli i stosować się winno do niego przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące wad oświadczenia woli, w szczególności w zakresie dopuszczalności i prawnych form odwołania tak złożonego oświadczenia²⁴.

Wykładnia gramatyczna przedstawianego przepisu art. 40 ust. 1 ustawy Prawo budowlane mogłaby prowadzić do wniosku, że pozwolenie na budowę można przenieść tylko raz (z „pierwotnego” adresata tej decyzji), jednak cel wprowadzenia prezentowanej instytucji wskazuje na inne rozwiązanie, które dopuszcza przeniesienie pozwolenia na budowę przez każdy kolejny podmiot, na który decyzja ta została przeniesiona. Zakaz wielokrotnego przenoszenia decyzji o pozwoleniu na budowę nie ma racjonalnych podstaw²⁵.

Gdy adresatem decyzji o pozwoleniu na budowę jest kilku inwestorów lub gdy ma ona być przeniesiona na rzecz kilku osób, dopuszczalne jest jej przeniesienie wyłącznie w jednym postępowaniu administracyjnym, w którym udział biorą wszyscy dotychczasowi i przyszli inwestorzy²⁶. Podyktowane jest to koniecznością jednoznacznego rozstrzygnięcia przez organ administracji architektoniczno-budowlanej, czy osoby, na których rzecz następuje przeniesienie pozwolenia na budowę, przyjmują wszystkie warunki zawarte w pozwoleniu oraz czy mają prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane²⁷.

²² R. Dziwiński, P. Ziemiński, *op. cit.*, s. 199.

²³ Z. Kostka, *op. cit.*, s. 136.

²⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2007 r., II OSK 1042/06, LEX nr 366751.

²⁵ A. Ostrowska, *op. cit.*, s. 96.

²⁶ H. Kisilowska, D. Sypniewski, *op. cit.*, s. 239.

²⁷ A. Ostrowska, *op. cit.*, s. 97.

W tym kontekście należy stwierdzić, że przepis art. 40 ust. 1 ustawy Prawo budowlane nakłada na organ architektoniczno-budowlany obowiązek przeniesienia decyzji o pozwoleniu na budowę na rzecz innego podmiotu także w części zamierzenia inwestycyjnego, jeśli spełnione zostały przesłanki zawarte w przywołanym przepisie²⁸. Oczywiście takie przeniesienie może odnosić się wyłącznie do decyzji ostatecznej²⁹. Albowiem jak stanowi Naczelny Sąd Administracyjny:

aczkolwiek ustawodawca w treści art. 40 Prawa budowlanego nie użył słowa „ostateczna”, to jednak skoro z przepisu tego wynika, iż nowy inwestor przejmuje wszystkie warunki zawarte w decyzji, o jakiej mowa w art. 28 tej ustawy, zaś z tego ostatnio powołanego przepisu wynika, że rozpoczęcie robót budowlanych może nastąpić jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, to oczywistym jest, że decyzja przenosząca pozwolenie na budowę musi nosić cechy ostateczności³⁰.

Jednak zmiana inwestora we wskazanym trybie nie jest środkiem, który mógłby prowadzić do ponownej oceny bądź wzruszenia pozwolenia na budowę. Jest to wyłącznie zmiana adresata decyzji o pozwoleniu na budowę, której organ administracji nie może odmówić, jeśli spełnione są warunki określone tym przepisem, a mianowicie osoba, na której rzecz ma być przeniesione pozwolenie na budowę, musi się wykazać prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, złożyć oświadczenie, że przyjmuje warunki zawarte w decyzji o pozwoleniu na budowę, ponadto adresat pierwotnej decyzji o pozwoleniu na budowę musi wyrazić zgodę na przeniesienie uprawnienia³¹. Generalnie należy stwierdzić, że uprawnienie z decyzji o pozwoleniu na budowę uzyskuje jedynie osoba, na której rzecz decyzja ta została wydana³².

Tak określone przeniesienie winno nastąpić decyzją administracyjną³³, od której przysługuje stronom odwołanie. Odmowa przeniesienia decyzji o pozwoleniu na budowę także powinna przybrać taką formę. Rozstrzygnięcie zawarte w osnowie decyzji przenoszącej musi być tak sformułowane, aby jednoznacznie wynikało z niego, jakie uprawnienia zostają przeniesione i jakie obowiązki w wyniku tego przeniesienia przyjmuje osoba przejmująca. Rozstrzygnięcie to powinno więc być zredagowane precyzyjnie, bez niedomówień i możliwości różnej interpretacji. Istotnym elementem takiego rozstrzygnięcia jest przede wszyst-

²⁸ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 listopada 2009 r., II SA/Wr 454/09, LEX nr 58926; R. Dziwiński, P. Ziemiński, *op. cit.*, s. 200; S. Serafin, *op. cit.*, s. 343; *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, s. 464.

²⁹ H. Kisilowska, D. Sypniewski, *op. cit.*, s. 239.

³⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Katowicach z dnia 9 grudnia 2003 r., II SA/Ka 2901/01, LEX nr 681684.

³¹ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2008 r., VII SA/Wa 1222/07, LEX nr 566209.

³² H. Kisilowska, D. Sypniewski, *op. cit.*, s. 239.

³³ Z. Kostka, *op. cit.*, s. 137.

kim wskazanie, jaka decyzja, przez kogo i kiedy wydana i jakiego przedmiotu dotycząca jest przenoszona³⁴.

Warta przytoczenia jest treść wyroku Sądu Najwyższego odnosząca się do instytucji przeniesienia pozwolenia na budowę:

przepis art. 40 Prawa budowlanego ma charakter przepisu proceduralnego. Fakt, że stwarza on możliwość przeniesienia decyzji o pozwoleniu na budowę, nie rozstrzyga o skutkach prawnych wydanej wcześniej decyzji w przypadku, gdy pozwolenie nie zostało przeniesione na inne osoby. Wymaga podkreślenia, że samo uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę może być już dostateczną podstawą do jej przeniesienia na inną osobę niezależnie od faktu, czy prace budowlane w oparciu o taką decyzję zostały rozpoczęte. W tym przypadku dla rozpoczęcia robót przez nowego inwestora konieczność przeniesienia pozwolenia na budowę wydaje się dość oczywista. Jeżeli jednak roboty budowlane zostały już w oparciu o pozwolenie na budowę rozpoczęte, to fakt przeniesienia posiadania nieruchomości na inną osobę nie powoduje, że wcześniej wydane pozwolenie na budowę traci skuteczność, a zakres wykonanych robót nie odgrywa znaczenia. Gdyby tak było i zmiana inwestora pociągała skutek w postaci nieważności lub bezskuteczności decyzji, nie byłoby możliwe jej przeniesienie, bowiem możliwość przeniesienia decyzji zakłada, że jest ona nadal skuteczna, a zmienia się jedynie jej adresat. Decyzja dotycząca pozwolenia na budowę może być w świetle uregulowań zawartych w Prawie budowlanym pozbawiona skuteczności z kilku powodów. Należy do nich uchylene decyzji przewidziane na przykład w art. 36 ust. 2 praw budowlanego bądź wygaśnięcie decyzji przewidziane na przykład w art. 37 ust. 1 tej ustawy. Przepisy Prawa budowlanego nie przewidują tego rodzaju skutków dla decyzji o pozwoleniu na budowę w przypadku, gdy budowa jest kontynuowana zgodnie z treścią pozwolenia na budowę przez osobę będącą następcą adresata decyzji o pozwoleniu na budowę, gdy nie uzyskał on przeniesienia wydanej wcześniej decyzji³⁵.

Przedstawiona interpretacja przepisu art. 40 ust. 1 ustawy Prawo budowlane wydaje się w pełni wyjaśniać sposób, w jaki może zostać dokonane przez organ administracji architektoniczno-budowlanej przeniesienie decyzji udzielającej pozwolenia na budowę. Jednak regulacja wskazanego przepisu odnosi się jedynie do sytuacji, w której dotychczasowy inwestor z własnej woli chce dokonać przeniesienia posiadanego przez siebie uprawnienia na rzecz innego podmiotu. Problemy w stosowaniu analizowanego przepisu pojawiają się jednak, kiedy dotychczasowy inwestor nie może wyrazić swojej woli (przez złożenie stosownego oświadczenia). W niniejszym artykule chciałabym przedstawić dwie takie sytuacje, często stające się przedmiotem rozstrzygnięć odpowiednich organów, a ich rozstrzygnięcia nie są jednolite. Pierwszą jest śmierć adresata decyzji o pozwoleniu na budowę (inwestora) i chęć rozpoczęcia lub kontynuowania inwestycji przez jego spadkobierców. Drugą sytuacją, w której zastosowanie art. 40 ust. 1 ustawy Prawo budowlane napotyka przeszkody, jest rozwód inwestorów i chęć rozpoczęcia lub kontynuowania inwestycji tylko przez jednego z nich.

³⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2006 r., II OSK 404/05, LEX nr 196455.

³⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 marca 2005 r., III CK 425/04, LEX nr 175977.

III

Odnosząc się do pierwszego problemu, czyli śmierci adresata decyzji o pozwoleniu na budowę, należy przede wszystkim przyjąć założenie, że inwestorem jest osoba fizyczna oraz że jej spadkobiercy wyrażają wolę rozpoczęcia bądź też kontynuowania budowy objętej decyzją o pozwoleniu na budowę wydaną na rzecz tejże osoby fizycznej. W przedstawionej sytuacji wielokrotnie spadkobiercy wnoszą do właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej o przeniesienie na ich rzecz wskazanej decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Do wniosku dołączają oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz oświadczenie o przejęciu wszystkim warunków przedmiotowej decyzji. Z przyczyn oczywistych spadkobiercy nie mogą przedstawić oświadczenia dotychczasowego inwestora wyrażającego zgodę na przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę na ich rzecz, zatem nie zostają spełnione przesłanki wymienione w art. 40 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Po stwierdzeniu braku zaistnienia warunków z wymienionego przepisu organy wielokrotnie wydają decyzje odmawiające przeniesienia decyzji o pozwoleniu na budowę z powodu braku zgody pierwotnego jej adresata na dokonanie tego rodzaju przeniesienia. Zastanowić się jednak należy, czy takie działanie jest zgodne z przepisami prawa i jednocześnie czy przyczynia się do budowania zaufania obywateli do organów administracji publicznej.

Podstawowe jest zatem określenie, czy istnieje możliwość przeniesienia uprawnień wynikających z decyzji o pozwoleniu na budowę na rzecz spadkobierców jej pierwotnego adresata. Zasadą prawa administracyjnego jest, że prawa i obowiązki wynikające z decyzji administracyjnych są niezbywalne i niepodzielne. Reguła ta doznaje ograniczenia w sprawach dotyczących tak zwanych rzeczowych praw administracyjnych, a więc takich, które nie są związane ściśle z osobą, na której rzecz dane prawo (lub obowiązek) zostało ustanowione, lecz z przedmiotem, który jest w jej posiadaniu. Przed dokonaniem kwalifikacji decyzji o pozwoleniu na budowę do grupy aktów rzeczowych lub osobistych warto przedstawić stanowisko organu, który zajmuje się praktycznym stosowaniem art. 40 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, tj. Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego:

z chwilą śmierci inwestora (adresata decyzji o pozwoleniu na budowę), na mocy art. 922 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), prawa i obowiązki majątkowe zmarłego przechodzą na jedną lub kilka osób stosownie do przepisów księgi czwartej niniejszego aktu normatywnego. Tym samym na następców prawnych spadkodawcy przechodzą również prawa i obowiązki wynikające z decyzji o pozwoleniu na budowę. Jednocześnie, zgodnie z art. 925 k.c., spadkobierca nabywa spadek z chwilą otwarcia spadku, zaś stwierdzenie jego nabycia przez spadkobiercę następuje w drodze postanowienia sądu na wniosek osoby mającej w tym interes albo na podstawie aktu poświadczenia dziedziczenia sporządzonego przez notariusza na zasadach określonych w przepisach odrębnych (zob. art. 1025 § 1 k.c.). Natomiast ustawodaw-

ca na podstawie art. 1025 § 2 k.c. ustanawia domniemanie prawne, na mocy którego osoba legitymująca się stwierdzeniem nabycia spadku albo poświadczeniem dziedziczenia jest spadkobiercą³⁶.

Tożsame stanowisko w kwestii postępowania w sytuacji śmierci adresata decyzji o pozwoleniu na budowę prezentuje Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu:

w przypadku śmierci inwestora uprawnienie do zakończenia budowy przechodzi na spadkobierców inwestora. Wstępują oni bowiem w prawa i obowiązki spadkodawcy także z decyzji o pozwoleniu na budowę. Należy bowiem mieć na względzie, że uprawnienia wynikające z pozwolenia na budowę są związane z nieruchomością, nie zaś wyłącznie z osobą uprawnionego³⁷.

Zatem zarówno Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, jak i Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zakwalifikowały decyzję udzielającą pozwolenia na budowę jako akt rzeczowy. Stanowisko przedstawiane w doktrynie jest zbieżne z prezentowanymi poglądami³⁸. Dodatkowo powiązanie możliwości przeniesienia pozwolenia na budowę z oświadczeniem o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane sprawia, że uprawnienie wynikające z tego pozwolenia ma charakter rzeczowy, a nie osobisty³⁹. Pogląd ten uznają za trafny. Zgodnie z art. 30 § 4 k.p.a. w razie zbycia prawa lub śmierci strony w toku postępowania na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni, jeżeli postępowanie dotyczy praw zbywalnych lub dziedzicznych. Mimo iż wskazany przepis dotyczy następstwa prawnego w toku postępowania administracyjnego, zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego reguła następstwa prawnego ma także zastosowanie po zakończeniu postępowania administracyjnego i należy ją wyprowadzić z regulacji prawa materialnego w związku z prawem cywilnym. Przy założeniu, że decyzja o pozwoleniu na budowę jest uprawnieniem związanym z daną rzeczą, a nie osobą ją uzyskującą, należałoby zatem przyjąć, że prawa i obowiązki wynikające z pozwolenia na budowę przechodzą na spadkobierców z mocy prawa w chwili otwarcia spadku. Przyjęcie spadku jest jednoznaczne z obligatoryjnym wstąpieniem w prawa i obowiązki spadkodawcy wynikające z pozwolenia na budowę. Spadkobiercy mogą zatem bez przeszkód kontynuować budowę po śmierci spadkodawcy i podejmować przed organami administracji wszelkie czynności z nią związane, na przykład zgłosić zakończenie budowy czy też wystąpić o pozwolenie na użytkowanie. Na wezwanie organu powinni jednak wykazać fakt wstąpienia w prawa i obowiązki zmarłej strony postępowania, przedkładając prawomocne postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku. Za taką możliwością opowiada się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie:

³⁶ www.gunb.gov.pl/dziala/pliki/ws1070312.pdf (dostęp: 1 lipca 2014).

³⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 kwietnia 2013 r., II SA/Wr 108/13, www.orzeczenia.nsa.gov (dostęp: 1 lipca 2014).

³⁸ Por. A. Ostrowska, *op. cit.*, s. 98.

³⁹ Z. Kostka, *op. cit.*, s. 136.

zdaniem Sądu sukcesja administracyjnoprawna może odnosić się do tzw. rzeczowych aktów administracyjnych, co należy rozumieć jako akty skierowane co prawda do indywidualnie określonego adresata, ale odnoszące się do rzeczy i wiążące także określonych prawem następców adresata aktu bądź każdorazowego posiadacza rzeczy. [...] Takim rzeczowym aktem administracyjnym może być pozwolenie na budowę. O takim charakterze tej decyzji przekonywać może również to, że zgodnie z art. 40 prawa budowlanego decyzja o pozwoleniu na budowę może być przeniesiona na rzecz innego podmiotu. Wtedy uprawnienia i obowiązki wynikające z przedmiotowej decyzji przejmuje nowy podmiot⁴⁰.

W kontekście tego należy stwierdzić, że bezzasadne jest, po złożeniu przez spadkobierców inwestora wniosku o przeniesienie na ich rzecz decyzji o pozwoleniu na budowę, wydawanie decyzji odmownej na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Organ administracji architektoniczno-budowlanej powinien w przedstawionym stanie faktycznym umorzyć postępowanie ze względu na brak możliwości zastosowania w przedmiotowej sprawie art. 40 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Podkreślić jednak należy, że uzasadnienie decyzji umarzającej powinno zawierać wyczerpujące uzasadnienie, które w sposób jednoznaczny wyjaśni spadkobiercom dotychczasowego inwestora, że decyzja organu nie stanowi w istocie odmowy przeniesienia na ich rzecz decyzji o pozwoleniu na budowę, lecz jedynie stwierdza, że przepis dotyczący przeniesienia nie ma w tej sprawie zastosowania, ponieważ spadkobiercy stali się już niejako „automatycznie” podmiotami przedmiotowej decyzji.

Należy tu odnieść się do sytuacji, w której spadkobiercy inwestora wnoszą o przeniesienie uprawnień wynikających z przedmiotowej decyzji o pozwoleniu na budowę na rzecz osoby trzeciej. W świetle przedstawionych rozważań organ administracji architektoniczno-budowlanej powinien zbadać zaistnienie wszystkich przesłanek wymienionych w art. 40 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, tj. złożenie oświadczenia spadkobierców strony, na której rzecz zostało wydane pozwolenie na budowę, wyrażające zgodę na przeniesienie tej decyzji na rzecz innego podmiotu, oświadczenia przyszłego inwestora o przejęciu wszystkim warunków przedmiotowej decyzji oraz oświadczenia przyszłego inwestora o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. W przypadku stwierdzenia złożenia tych oświadczeń organ, w świetle art. 40 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, ma obowiązek przenieść na rzecz wskazanej osoby trzeciej decyzję udzielającą spadkodawcy pozwolenie na budowę. Albowiem skoro z chwilą śmierci inwestora jego prawa i obowiązki wynikające ze wskazanej decyzji przechodzą na spadkobierców, to podmioty te mają prawo do składania oświadczeń dotyczących przeniesienia decyzji o pozwoleniu na budowę na rzecz innych podmiotów.

⁴⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 stycznia 2009 r., VIII SA/Wa 440/08, LEX nr 569137.

IV

Kolejną jest sytuacja, gdy decyzja udzielająca pozwolenia na budowę została wydana na rzecz małżonków, którzy następnie uzyskali orzeczenie o rozwodzie, a inwestycję zamierza realizować tylko jedno z małżonków. Wydaje się, że małżonek chcący kontynuować inwestycję nie powinien mieć tu problemów. Jednak praktyka pokazuje, że wielokrotnie jeden z małżonków wnosi do odpowiedniego organu o przeniesienie na jego rzecz przedmiotowej decyzji, czyli w istocie o pozbawienie byłego małżonka wynikających z niej praw. Do rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy podstawowa jest interpretacja zwrotu „inny podmiot” w treści art. 40 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, stanowiącego, że organ, który wydał decyzję udzielającą pozwolenia na budowę, jest obowiązany, za zgodą strony, na której rzecz 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.

Istnieją dwie możliwości rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy. Pierwszą jest stwierdzenie, że do przeniesienia decyzji o pozwoleniu na budowę na rzecz jednego z jej adresatów nie mają zastosowania przepisy art. 40 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. W takiej sytuacji organ administracji architektoniczno-budowlanej powinien umorzyć postępowanie. Drugim sposobem rozstrzygnięcia przedstawionego stanu faktycznego jest uznanie jednego z małżonków za inny podmiot i przeniesienie na jego rzecz decyzji o pozwoleniu na budowę.

Przechodząc do analizy pierwszej z możliwości rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy, należy wskazać, że uprawnienie przyznane małżonkom jest niepodzielne, co nie oznacza jednak obowiązku korzystania z niego łącznie. Wprawdzie przepis art. 40 ust. 1 ustawy Prawo budowlane umożliwia przeniesienia decyzji o pozwoleniu na budowę na rzecz innego podmiotu także w części dotyczącej objętego tą decyzją zamierzenia inwestycyjnego, pod warunkiem że da się ono wyodrębnić i może samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem, jednak w przedstawionym stanie faktycznym przeniesione ma zostać uprawnienie dotyczące całego zamierzenia budowlanego. Dodatkowo zważyć należy, że uprawnienie wynikające z decyzji o pozwoleniu na budowę nie jest zależne od pozostawania przez inwestorów w związku małżeńskim. Wobec tego przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę na rzecz jednego z małżonków nie jest możliwe, ponieważ nie stanowi ona innego podmiotu w myśl przepisu art. 40 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Osoba ta od początku miała bowiem status inwestora i nigdy go nie utraciła, zatem nie można przyznać jej ponownie uprawnień, które ma.

Odnosząc się do drugiego z rozwiązań przedmiotowej sprawy, czyli stwierdzenia, że jeden z małżonków stanowi inny podmiot, należy wskazać, że taka interpretacja art. 40 ust. 1 ustawy Prawo budowlane prowadziłaby do zobowiąza-

nia organu do przeniesienia decyzji udzielającej pozwolenia na budowę na rzecz jednego z jej wcześniejszych adresatów. Wobec tego konieczne byłoby uzyskanie zgody małżonka, który miałby utracić uprawnienie na przeniesienie jego części na rzecz drugiego z adresatów przedmiotowej decyzji. Jasne jest zatem, że sytuacja taka jest nie do przyjęcia. Skoro bowiem uprawnienie jest niepodzielne, nie można złożyć oświadczenia o przeniesieniu jego części na rzecz podmiotu, który już je ma. Wobec tego, gdy jeden z adresatów decyzji udzielającej pozwolenia na budowę wnioskuje o przeniesienie tej decyzji na jego rzecz, czyli wyłączenia innych jej adresatów, organ administracji architektoniczno-budowlanej powinien umorzyć postępowanie. Przepis art. 40 ust. 1 ustawy Prawo budowlane nie ma bowiem zastosowania w przedmiotowej sprawie, ponieważ jeden z pierwotnych adresatów decyzji o pozwoleniu na budowę nie może być uznany za inny podmiot — w myśl analizowanego przepisu.

V

Przedstawione w niniejszym artykule sytuacje, w których zastosowanie art. 40 ust. 1 ustawy Prawo budowlane może budzić wątpliwości organów administracji architektoniczno-budowlanej, z pewnością nie wyczerpują wszystkich. W doktrynie pojawiają się bowiem poglądy przeciwne do prezentowanych w niniejszym artykule. Przykładowo Z. Kostka twierdzi, że uprawnienia z decyzji o pozwoleniu na budowę nie przechodzą na spadkobierców inwestora⁴¹. Co ciekawe, ten sam autor uznaje decyzję o pozwoleniu na budowę za akt rzeczowy. Niemniej moim celem jest wskazanie rozbieżności występujących w interpretacji przedstawianego przepisu, a tym samym na konieczność jego zmiany w taki sposób, by nie nastęrczał problemów, zwłaszcza spadkobiercom inwestorów. Trudności pojawiają się przeważnie, gdy spadkobiercy (będący w istocie podmiotami uprawnionymi na mocy decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej na rzecz spadkodawcy) ubiegają się o uzyskanie kredytu na realizację inwestycji bądź też wnoszą o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektu. Odpowiednie instytucje lub organy wymagają wówczas przedstawienia decyzji o pozwoleniu na budowę, której adresatami są podmioty zwracające się do nich. Nie sposób ocenić, czy posiadły one uprawnienie do tego rodzaju działań, może to bowiem wynikać z postanowień wewnętrznych regulaminów, a od woli inwestora przecież zależy, czy chce on korzystać z usług tej czy innej instytucji. Niewątpliwie jednak stawianie przed spadkobiercami wymogu przedłożenia decyzji administracyjnej, w której będą oni figurować jako inwestorzy, tworzy przeszkodę niemożliwą do pokonania na podstawie obecnie obowiązujących przepisów prawa. Podobna sytuacja dotyczy żony, od której wymaga się podpisu byłego męża na wniosku kredytowym,

⁴¹ Z. Kostka, *op. cit.*, s. 136.

jeśli pozwolenie na budowę zostało wydane na rzecz obojga małżonków. Przedstawione we wcześniejszej części rozdziału rozważania prowadzą do wniosku, że wymagania te są bezpodstawne, jednak zmagają się z nimi rzesze osób pragnących realizować zamierzenie inwestycyjne. W obecnych kształcie przepisu art. 40 ust. 1 ustawy Prawo budowlane nie ma możliwości rozwiązania przedmiotowych kwestii w sposób satysfakcjonujący zarówno inwestorów, kredytodawców, jak i innych instytucji. Pozostaje tylko mieć nadzieję, że podczas wprowadzania zmian przepisów z zakresu prawa budowlanego ustawodawca jasno ureguluje omawiane w przedmiotowym artykule kwestie.

The practical problems of applying Article 40 paragraph 1 of the Polish Construction Law

Summary

The provision of Article 40 paragraph 1 of the Polish Construction Law provides that the authority which issued the decision granting a building permit shall transfer the decision to another entity if it accepts all the conditions set out in this decision and make a statement of its right to use the property for construction purposes. The architectural and construction authority is obliged to transfer the decision when these conditions are met. The interpretation of Article 40 paragraph 1 of the Polish Construction Law seems to fully explain how the authority should transfer a decision granting a building permit. However, this rule refers only to a situation in which an existing investor voluntarily wants to transfer powers possessed by them to any other entity. Problems in the application of the provision arise when an existing investor cannot express their will. In the article I would like to present two such cases, which often become the subject of decisions of the authorities and in respect of which settlement is not uniform.

Keywords: normalization, harmonization, conformity assessment system, economic development, product