

Zmiany w zakresie właściwości organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego

Dnia 27 grudnia 2010 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie obiektów budowlanych, w sprawach których organem pierwszej instancji jest wojewoda (Dz. U. z 2010 r. Nr 235, poz. 1 539). Rozporządzenie to wydane zostało w oparciu o delegację ustawową zawartą w art. 82 ust. 4 Prawa budowlanego. Rada Ministrów skorzystała pierwszy raz z przysługującego jej uprawnienia, rozszerzając w znacznym stopniu katalog robót budowlanych, dla których organem pierwszej instancji jest wojewoda.

Obok wymienionych w art. 82 ust. 3 obiektów i robót budowlanych, wojewoda jest obecnie organem pierwszej instancji w sprawach określonych w § 1 wprowadzonego rozporządzenia. Zestawienie powołanych przepisów prawa budowlanego i rozporządzenia pozwala stwierdzić, że od dnia wejścia w życie rozporządzenia wojewodowie są organami administracji architektoniczno-budowlanej w pierwszej instancji w sprawach z zakresu: a) obiektów i robót budowlanych usytuowanych na terenie pasa technicznego, portów i przystani morskich, morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, a także na innych terenach przeznaczonych do utrzymania ruchu i transportu morskiego; b) obiektów i robót budowlanych hydrotechnicznych piętrzących, upustowych, regulacyjnych, melioracji podstawowych oraz kanałów i innych obiektów służących kształtowaniu zasobów wodnych i korzystaniu z nich wraz z obiektami towarzyszącymi; c) dróg publicznych krajowych i wojewódzkich wraz z obiektami i urządzeniami służącymi do utrzymania tych dróg i transportu drogowego oraz sytuowanych w granicach pasa drogowego sieci uzbrojenia terenu – niezwiązanych z użytkowaniem drogi, a w odniesieniu do dróg ekspresowych i autostrad – wraz z obiektami i urządzeniami obsługi podróży, pojazdów i przesyłek; d) obiektów i robót budowlanych usytuowanych na obszarze kolejowym; e) lotnisk cywilnych wraz z obiektami i urządzeniami towarzyszący-

mi; f) obiektów i robót budowlanych usytuowanych na terenach zamkniętych; g) metra wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi oraz sieciami uzbrojenia terenu, jeżeli konieczność ich budowy lub przebudowy wynika z budowy lub przebudowy metra; h) sieci uzbrojenia terenu sytuowanych poza pasem drogowym drogi krajowej lub wojewódzkiej, jeżeli konieczność ich budowy lub przebudowy wynika z budowy lub przebudowy tej drogi; i) drogowych obiektów inżynierskich sytuowanych w granicach pasa drogowego drogi krajowej lub wojewódzkiej, niezwiązanych z tymi drogami; j) dróg gminnych lub powiatowych, jeżeli konieczność ich budowy lub przebudowy wynika z budowy lub przebudowy drogi krajowej lub wojewódzkiej; k) zjazdów, w rozumieniu art. 4 pkt 8 Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, z późn. zm.), z dróg krajowych i wojewódzkich; l) sieci przesyłowych, w rozumieniu art. 3 pkt 11a Ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625, z późn. zm.) oraz ł) rurociągów przesyłowych dalekosiężnych służących do transportu ropy naftowej i produktów naftowych.

Jedną z najistotniejszych zmian wprowadzonych rozporządzeniem, z uwagi na częstość realizacji tego typu obiektów, jest budowa zjazdów z dróg krajowych i wojewódzkich. Dotychczas budowa zjazdów z dróg krajowych lub wojewódzkich nie była wymieniona w katalogu inwestycji budowlanych,

które powierzone zostały wojewodom jako organom pierwszej instancji. Powodowało to w praktyce dość częste wątpliwości, przecięte ostatecznie dwoma postanowieniami Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2006 r. (sygn. akt II OW 94/05 i II OW 95/05), w których stwierdzono, że z uwagi na definicję zjazdu zawartą w ustawie o drogach publicznych, zjazd z drogi publicznej nie może być traktowany jako część drogi publicznej. Tym samym Naczelny Sąd Administracyjny uznał starostę za organ pierwszej instancji administracji architektoniczno-budowlanej w sprawach z zakresu budowy wszelkich zjazdów, a tym samym również zjazdów z dróg krajowych lub wojewódzkich. Wejście w życie rozporządzenia odwraca zatem przyjętą dotychczas zasadę, ale jednocześnie usuwa wszelkie wątpliwości w zakresie organów właściwych przy realizacji zjazdów z dróg krajowych i wojewódzkich.

Rozporządzenie dość kompleksowo uregulowało sprawy związane z realizacją inwestycji drogowych w zakresie dróg krajowych i wojewódzkich, które bardzo często wiążą się z realizacją robót niedrogowych. Roboty takie, których wykonanie niejednokrotnie jest konieczne z uwagi na rozbudowę lub przebudowę dróg, w znacznej mierze zostały powierzone wojewodzie. I tak nie budzi już wątpliwości, że w przypadku rozbudowy skrzyżowań dróg wojewódzkich lub krajowych z drogami powiatowymi lub gminnymi, dla całości zamierzenia inwestycyjnego organem właściwym jest wojewoda. Wprowadzone rozwiązanie usuwa pojawiające się w dotychczasowej praktyce wątpliwości, czy w wypadku realizacji tego typu przedsięwzięć inwestor powinien dokonać ich podziału i uzyskać odrębne pozwolenia na budowę wydane przez różne organy, których właściwość ustalona byłaby w oparciu o ogólne zasady z art. 82 ust. 3 Prawa budowlanego. Wprawdzie Naczelny Sąd Administracyjny w przedstawionej mu do rozstrzygnięcia sprawie (sygn. akt II OW 80/07) uznał, że przy braku regulacji prawnej w odniesieniu do inwestycji dotyczących dróg należących do różnych kategorii, za właściwy w sprawie wydania pozwolenia na budowę obejmującego całe zamierzenie inwestycyjne powinien być uznany wojewoda, ale zasada ogólna została sformułowana dość ostrożnie. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził bowiem, że zasada taka może mieć zastosowanie w sytuacji, gdy w wyniku rozbudowy droga niższej kategorii staje się częścią drogi wyższej kategorii. Rozporządzenie w zakresie w nim uregulowanym wskazane wątpliwości usuwa.

Rozszerzenie właściwości wojewodów jako organów pierwszej instancji administracji architektoniczno-budowlanej oznacza, że do organów tych należy występować nie tylko z wnioskami o wydanie pozwoleń na budowę, ale również dokonywać zgłoszeń zamierzonych robót. Jednocześnie wejście w życie rozporządzenia skutkuje rozszerzeniem uprawnień wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego. Zgodnie bowiem z art. 83 ust. 3 Prawa budowlanego, zakres kompetencji wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego jest refleksem kompetencji wojewodów. W związku z tym rozszerzenie kompetencji tych ostatnich powoduje, że w sprawach im powierzonych wojewódzcy inspektorowie nadzoru budowlanego stają się organami pierwszej instancji.

Wejście w życie rozporządzenia skutkuje również rozszerzeniem uprawnień orzeczniczych Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, który zgodnie z art. 88a ust. 1 pkt 1 pełni funkcję organu wyższego stopnia zarówno w stosunku do wojewodów, jak i wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego.

Rozporządzenie nie usuwa jednak szeregu wątpliwości związanych z zakresem

kompetencji organów w sytuacji, gdy roboty związane są z realizacją inwestycji, których poszczególne elementy mogą zostać zakwalifikowane do właściwości różnych organów. Naczelny Sąd Administracyjny stoi na stanowisku, że z uwagi na brzmienie art. 33 ust. 1 Prawa budowlanego i zasadę „jedna inwestycja – jedno pozwolenie na budowę”, uzyskanie kilku pozwoleń na budowę dla jednego zamierzenia inwestycyjnego jest nieuprawnione (nie dotyczy to sytuacji inwestycji wieloobiektowych, które spełniają przesłanki określone w powołanym przepisie). Przykładowo, w sytuacji, w której inwestor realizuje inwestycję polegającą na budowie obiektu wraz ze zjazdem na drogę krajową, powstaje pytanie o dopuszczalność podzielenia inwestycji na dwa elementy – inwestycję główną oraz zjazd. Wydaje się, że taki podział nie spełnia kryteriów wskazanych w art. 33 ust. 1 Prawa budowlanego, a zatem uzyskanie dwóch odrębnych pozwoleń na budowę jest w tym przypadku wyłączone. Z drugiej strony powstaje problem ustalenia organu właściwego do wydania decyzji. Inwestor staje zatem przed dylematem, czy wystąpić o dwa odrębne pozwolenia na budowę dla jednego zamierzenia i narazić

się na zarzut naruszenia art. 33 ust. 1 Prawa budowlanego, czy też zwrócić się o wydanie jednego pozwolenia na budowę do wojewody albo starosty, ryzykując stwierdzenie nieważności pozwolenia na budowę jako wydanego z naruszeniem przepisów o właściwości.

Rozporządzenie jest krokiem w dobrym kierunku, niemniej jednak nie usuwa wszelkich istniejących wątpliwości. Ze względu na wagę problemu, uzupełnienie ustawowej regulacji dotyczącej właściwości organów administracji architektoniczno-budowlanej wydaje się zatem nieodzowne.

*Tomasz Milewski
Kancelaria Adwokatów i Radców Prawnych
Miller Canfield, W.Babicki, A.Chełchowski i
Wspólnicy sp. k.*

R E K L A M A