

Zmiany w obrocie ziemią rolną są korzystne, ale nie ozn

Nowela ustawy rozczarowała przedsiębiorców. **Drobne zmiany odczują m.in. deweloperzy, którzy łatwiej nabędą niewielkie działki do 1 ha w miastach**, a także wspólnicy w spółkach kapitałowych posiadających ziemię rolną czy nabywcy nieruchomości w toku postępowania egzekucyjnego



Lukasz Opaliński
adwokat, Wrocław

Choć zmian w przepisach dotyczących obrotu ziemią rolną jest wiele, to przyniosą jedynie niewielkie złagodzenie rygorów, a nie znaczący przełom. Tak krótko można skwitować uchwaloną przez Sejm na posiedzeniu 26 kwietnia, a podpisaną pod koniec maja przez prezydenta nowelizację ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1405 ze zm.; dalej: u.k.u.r.). Nowela czeka obecnie na publikację w Dzienniku Ustaw, gdzie w życie pod koniec czerwca (14 dni od publikacji, planowanej wstępnie na 11 czerwca). Mimo szumnych zapowiedzi rządu znolizowana ustawa nie odpowiada potrzebom społecznym i oczekiwaniom rynku. Nadal hołduje założeniu, że ziemią rolną w Polsce może kupić bez przeszkód tylko rolnik indywidualny, a Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR) ma chronić przed spekulantami. [ramka]

Wśród tych, którzy mogą odczuć oznaki niewielkiej liberalizacji, będzie część przedsiębiorców. Chodzi m.in. o deweloperów i innych inwestorów, którzy planują stosunkowo niewielkie inwestycje i będą chcieli kupić nieruchomości rolne do 1 hektara na wsi oraz w obrębie miast, deweloperów działających na podstawie specustawy mieszkaniowej, wspólników w spółkach kapitałowych posiadających ziemię rolną, nabywców nieruchomości w toku postępowania egzekucyjnego i upadłościowego oraz w wyniku zniesienia współwłasności, podziału majątku wspólnego po ustaniu małżeństwa i działu spadku. Poza tym poszerzono krąg osób bliskich o rodzeństwo rodziców oraz o pasierbów. Uproszczone formalności przy ubieganiu się o zgodę dyrektora generalnego KOWR na zbycie lub nabycie gruntu rolnego. Zmniejszono wymagany okres prowadzenia gospodarstwa rolnego na zakupionej ziemi z 10 do 5 lat. Dyrektor generalny KOWR, zamiast sądu powszechnego, będzie zezwalał na zbycie lub oddanie w posiadanie nieruchomości rolnej przed upływem zakreślonego ustawą okresu.

NIEROLNIK KUPI WIĘKSZE DZIAŁKI

Nowelizacja złagodziła rygory u.k.u.r. w odniesieniu do nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 1 ha. Zarówno w mieście, jak i na wsi będzie można kupić bez uprawnień rolniczych do 1 hektara ziemi.

Dotychczas nierolnik mógł nabyć jedynie nieruchomości do 0,3 ha. Mimo że ustawodawca zdecydował się umożliwić osobom niebędącym rolnikami indywidualnymi nabywanie nieruchomości rolnych o powierzchni większej niż 0,3 ha, ale mniejszej niż 1 ha, to w dalszym ciągu stosować się będzie do takich gruntów przepisy ustawy i obrót nimi podlegać będzie pełnym rygorom. Dzieje się tak, gdyż ustawodawca nie zdecydował się na wyłączenie takich nieruchomości rolnych w ogóle ze stosowania ustawy (tak jak w przypadku gruntów o powierzchni do 0,3 ha), a objął je zwolnieniem jedynie z obowiązku uzyskania zgody dyrektora generalnego KOWR na zbycie lub nabycie gruntu rolnego. Na tym temacie wyraz, umieszczając wyłączenie w art. 2a ust. 3 pkt 1a, a nie w art. 1a pkt 1b u.k.u.r. Na wsi więc nabywca nie będzie mógł sprzedać takiego gruntu przed upływem pię-

ciu lat, a gdy powierzchnia wszystkich posiadanych przez nabywcę nieruchomości rolnych przekroczy 1 ha – zobowiązany będzie prowadzić to gospodarstwo. Ale uwaga! Wyjątkiem będą miasta; umożliwiono nabywcę sprzedać takiego gruntu przed upływem 5 lat, a także zniesiono wymóg uprawy gruntu. W efekcie obrót działkami w miastach do 1 ha będzie prawie swobodny. We wszystkich jednak przypadkach nabywania nieruchomości o powierzchni mniejszej niż 1 ha KOWR zachowywać będzie na rzecz Skarbu Państwa prawo pierwokupu, ustanowione w art. 3 ust. 4 u.k.u.r.

Ustawodawca nie zdecydował się na całkowite wyłączenie gruntów do 1 ha ze wszystkich rygorów, mimo że we wniesionym do Sejmu projekcie nowelizacji był taki zapis. Podobnie przypadek pomysłu ułatwienia nabywania wszystkich gruntów na terenie miast. Pierwotnie projekt zakładał, że wszystkie grunty w granicach administracyjnych miast, niezależnie od ich powierzchni, zostaną wyłączone ze stosowania u.k.u.r. Tymczasem skończyło się, podobnie jak przy gruntach na terenach wiejskich, na 1 hektarze.

Takie zmiany tylko w niewielkim stopniu wychodzą naprzeciw oczekiwaniom rynku. Pomogą niewątpliwie tym, którzy nabywają małe działki, głównie pod zabudowę mieszkaniową, natomiast nie rozwiążą problemów tych, którzy chcą nabyć działki większe. W szczególności chodzi o deweloperów, zakłady przemysłowe i inne podmioty chcące prowadzić działalność gospodarczą na terenach formalnie uznanych za rolne. Przełomem byłoby podwyższenie progu do 2 lub nawet do 5 ha, ale widać, że

ustawodawca się waha. Gdy weźmie się pod uwagę, jak wielka jest powierzchnia kraju, która nie jest objęta planami zagospodarowania przestrzennego, jak dużo jest kawałków gruntów nieużytkowanych rolniczo, na jak wiele nieruchomości władze po prostu nie mają żadnego pomysłu, to stosowanie jednolitych kryteriów do każdego kawałka ziemi formalnie rolnej jest po prostu nieracjonalne. Skłaniać to będzie niestety do podejmowania prób obchodzenia ustawy, dzielenia działek i tworzenia odrębnych nieruchomości. Nie taki chyba był cel ustawodawcy.

DEWELOPERZY KUPIĄ ŁATWIEJ ZIEMIĘ Z KRAJOWEGO ZASOBU

Pewną furtką dla deweloperów jest specustawa mieszkaniowa (ustawa z 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości; t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2363), potocznie zwana lex deweloper. Jak wynika z dodanego do nowelizowanej ustawy art. 1c. u.k.u.r., przepisów ustawy nie będzie się stosować do nieruchomości zbytych z KZN, położonych w granicach administracyjnych miast, jeżeli zbycie to następuje w celu realizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej w rozumieniu ustawy z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. poz. 1496).

WIĘCEJ WYŁĄCZEŃ

Poszerzono listę podmiotów i przypadków, których nie dotyczą określone w u.k.u.r. główne warunki nabycia nieruchomości rolnej (czyli spełnienie przez nabywcę kryteriów uznania za rolnika indywidualnego i ograniczenie obszarowe nabywanej nieruchomości rolnej), w tym potrzeba uzyskania zgody dyrektora generalnego KOWR.

CO DO ZASADY: ZIEMIA NADAL DLA ROLNIKA

Praktycznie nie zmieniła się definicja nieruchomości rolnej. Nadal czynnikiem determinującym zastosowanie u.k.u.r. do danego gruntu będzie przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w razie jego braku – klasyfikacja w rejestrze gruntów. Taką nieruchomością bez zbędnych formalności może do zasady nabyć wyłącznie rolnik indywidualny, a więc osoba fizyczna, która jest właścicielem lub posiadaczem użytków rolnych o powierzchni do 300 ha, ma kwalifikacje rolnicze, co najmniej od 5 lat mieszka w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego (można doliczyć okres zamieszkiwania w innej gminie, jeżeli w gminie tej jest albo była położona jedna z nieruchomości rolnych) i będzie osobiście prowadzić przez co najmniej pięć lat to gospodarstwo. Wszyscy inni, poza pewnymi wyjątkami, muszą się starać o zgodę dyrektora generalnego KOWR na nabycie.

■ Ustawa rozszerza katalog osób, na rzecz których może być zbyt nieruchomości, o rodzeństwo rodziców oraz pasierbów. Do tej pory do kręgu osób bliskich zaliczano tylko zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione.

■ Nie trzeba będzie występować o zgodę w przypadku nabycia nieruchomości położonej na obszarze górniczym lub terenie górniczym w rozumieniu ustawy z 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 868).

■ Wyłączono z u.k.u.r. spółki prawa handlowego, które są operatorem systemu dystrybucyjnego gazowego, niektóre rodzaje spółek kapitałowych lub grup kapitałowych, spółdzielnie produkcji rolnej dokonujące nabycia w drodze pierwokupu i członków spółdzielni rolnej mających wkład w tej spółdzielni, w przypadku zbycia na ich rzecz wkładu gruntowego przez innego członka tej samej spółdzielni.

■ Zwolniono z rygorów u.k.u.r. nabywanie nieruchomości w wyniku zniesienia współwłasności, podziału majątku wspólnego po ustaniu małżeństwa oraz działu spadku, a także nabywanie nieruchomości w toku postępowania egzekucyjnego i upadłościowego.

■ Nie będzie się stosować u.k.u.r. do nieruchomości rolnych, w których grunty, oznaczone w ewidencji gruntów i budynków jako grunty pod stawami, stanowią co najmniej 70 proc. powierzchni nieruchomości.

■ Za zgodą dyrektora generalnego KOWR nieruchomości rolne będą mogły nabywać uczelnie na cele dydaktyczne oraz państwowe lub samorządowe osoby prawne na cele publiczne.

O ile przyklasnąć należy zmianom wprowadzonym do zniesienia ograniczeń przy różnego rodzaju podziałach majątku wspólnego, gdyż tego typu rygory skutecznie blokowały inicjatywy wyjścia ze współwłasności przez osoby niebędące członkami tej samej rodziny, o tyle niezrozumiałe jest przyzwolenie ustawodawcy na niekontrolowane nabycie nieruchomości rolnych przy sprzedaży komorniczej oraz przez syndyka. Rządzący wyrażają z jednej strony swoją troskę o to, by polska ziemia nie trafiała w obce lub niepowołane ręce, piętrząc różnego rodzaju biurokratyczne trudności przed tymi, którzy chcą zapłacić sprzedawcy uczciwą cenę, a z drugiej pozwalają na wykup gruntów rolnych przez wszelakiej maści podmioty, często za bezcen, od za dłużonych czy upadłych rolników. Czas pokaze, czy ustalone jeszcze w 2016 r. na rzecz KOWR prawo nabycia, o którym mowa w art. 4 u.k.u.r., stanowiąc pewnego rodzaju odpowiednik prawa pierwokupu, będzie skutecznym narzędziem interwencji państwa chroniącym polską ziemię.

NOWE ZASADY UDZIELANIA PRZEZ KOWR ZGODY NA NABYCIE ZIEMI

Ci wszyscy, którzy nie spełniają warunków ustawowych do nabycia nieruchomości rolnej, muszą się starać o zgodę dyrektora generalnego KOWR. Dobra wiadomość jest jednak taka, że o zgodę będzie łatwiej, przynajmniej przez najbliższych 12 miesięcy.

W przypadku wniosku zbywcy nieruchomości zrezygnowano z warunku wykazania braku możliwości nabycia (czyli m.in. również darowizny) nieruchomości przez osoby uprawnione – po zmianach wystarczające będzie udowodnienie, że brak było wyłącznie możliwości sprzedaży gruntów. Zmieni się jednak sposób potwierdzenia spełnienia wskazanej przesłanki. Dotychczas wystarczyć przedłożył wydruk z portalu aukcyjnego bądź zdjęcie ogłoszenia wywieszonego np. w izbie rolniczej czy w ośrodku doradztwa rolniczego oraz stosowne oświadczenie wnioskodawcy. Nowelizacja wprowadzi obowiązek publikowania ogłoszenia o sprzedaży na portalu internetowym prowadzonym przez KOWR. I tu pojawia się jedno z najbardziej kuriozalnych rozwiniań, z jakim będziemy mieli do czynienia w nowej ustawie. W art. 2a ust. 4–5b u.k.u.r. ustawodawca bardzo szczegółowo opisał całą procedurę publikowania ogłoszenia, odpowiadania na nie i kompletowania dokumentów niezbędnych do złożenia wniosku. Sens całego przedsięwzięcia sprowadza się do tego, by na ogłoszenie dane przez sprzedawcę mogły skutecznie zareagować rolnicy indywidualni. Jednocześnie jednak odbiera się sprzedawcy możliwość zbycia nieruchomości temu, komu chce i po jakiej cenie chce. Należy zauważyć, że przy zastosowaniu nowych regulacji ogłoszenie musi prezentować cenę, która nie przewyższa o 50 proc. lub więcej średniej ceny gruntów rolnych dla danej klasy bonitacyjnej gruntu w danym województwie za kwartał poprzedzający dzień podania średniej ceny gruntów rolnych przez GUS, chyba że zbywca nieruchomości rolnej dysponuje operatem szacunkowym, z którego wynika, że cena nieruchomości rolnej przewyższa o co najmniej 50 proc. średnią cenę gruntów rolnych dla danej klasy bonitacyjnej gruntu w danym województwie za kwartał poprzedzający dzień podania średniej ceny gruntów rolnych przez GUS. Jeżeli warunki publikacji ogłoszenia nie zostaną spełnione, to wniosek od razu zostanie przez KOWR odrzucony. Podobnie w sytuacji, gdy znajdzie się rolnik indywidualny, choćby z drugiego końca Polski, który będzie chciał oferowaną nieruchomością kupić, i odpowie na ogłoszenie – aby taka odpowiedź została uznana za skuteczną, proponowana cena nieruchomości rolnej nie może być niższa o więcej niż 50 proc. od podanej w ogłoszeniu. Sprze-

aczają przełomu

dawca musi wówczas taką nieruchomością oferentowi zbyć, w przeciwnym wypadku naraża się na odpowiedzialność odszkodowawczą wobec niego. Dający ogłoszenie o nieruchomości rolnej bez zamiaru zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości rolnej jest obowiązany do naprawienia szkody, jaką poniósł podmiot, który złożył odpowiedź na ogłoszenie, nie ma zamiaru zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości rolnej, jest obowiązany do naprawienia szkody, jaką poniósł zbywca nieruchomości dający ogłoszenie przez to, że liczył na zawarcie tej umowy. Przepisy o obowiązku zamieszczania ogłoszenia zaczynają jednak obowiązywać dopiero po roku, bo KOWR musi mieć czas na stworzenie portalu. Do tego czasu wykazanie spełnienia warunku braku możliwości sprzedaży gruntów na rzecz rolnika indywidualnego odbywać się będzie na obecnych zasadach.

Trudno uznać powyższą zmianę za ukłon w stronę występujących w wyrażeniu zgody na zbycie nieruchomości rolnej. Wręcz przeciwnie – o ile zostanie uruchomiony przez KOWR system informatyczny – będzie trudniej niż dotychczas. Przesadna biurokracja i obawa przed zbyciem nieruchomości nie tej osobie, której się chce, pod rygorem odpowiedzialności odszkodowawczej, skutecznie ograniczy liczbę wniosków. Nic nie zmienia w tym zakresie ułatwienia w postaci zastąpienia dotychczasowego obowiązku dawania przez nabywcę rękojmi należytego prowadzenia działalności rolniczej wymogiem zobowiązania się do prowadzenia działalności rolniczej na nabywanej nieruchomości. Sprzedaż na rzecz osoby, która ma kwalifikację rolniczą lub zamierza powiększyć gospodarstwo rolne i bierze udział w unijnym programie wspierania obszarów wiejskich, pozwoli uniknąć obowiązku publikowania ogłoszenia.

PIERWOKUP AKCJI I UDZIAŁÓW W SPÓŁKACH DOPIERO OD 5 HEKTARÓW

Co istotne w kontekście funkcjonowania spółek prawa handlowego, KOWR przysługiwać będzie prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółkach kapitałowych, w przypadku gdy taka spółka jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 5 ha albo nieruchomości rolnej o łącznej powierzchni co najmniej 5 ha.

Stanowi to istotną zmianę w kontekście dotychczasowych przepisów, które przyznawały prawo pierwokupu udziałów i akcji w przypadku posiadania przez spółkę nieruchomości rolnej o powierzchni powyżej 0,3 ha. To krok we właściwym kierunku. Zdedykowanie ułatwi i usprawni przeprowadzanie zmian właścicielskich. Zniknie obowiązek zawierania warunkowych umów sprzedaży udziałów w spółkach. Nie trzeba będzie nerwowo oczekiwać przez miesiąc na stanowisko KOWR w sprawie pierwokupu, a następnie zawierać kolejnej – tym razem już właściwej – umowy przeniesienia własności udziałów. Gdy jednak spółka jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej o powierzchni powyżej 5 ha, to termin do złożenia przez KOWR oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu wydłuży się do dwóch miesięcy, licząc od dnia wpływu do ośrodka zawiadomienia dokonanego przez spółkę, której udziały lub akcje stanowią przedmiot warunkowej umowy sprzedaży. Do wniosku trzeba będzie przedstawić, oprócz dokumentów dotyczących posiadanych nieruchomości, także bilans oraz rachunek zysków i strat spółki za trzy ostatnie lata obrotowe oraz oświadczenie zarządu spółki o wysokości zobowiązań warunkowych.

W przypadku zmiany wspólnika lub przystąpienia nowego wspólnika do spółki osobowej w rozumieniu kodeksu spółek handlowych, która jest właści-

cielom lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 5 ha albo nieruchomości rolnej o łącznej powierzchni co najmniej 5 ha, KOWR będzie mógł złożyć oświadczenie o nabyciu tych nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej ich wartości rynkowej. W każdym z powyższych przypadków, w razie kwestionowania przez spółkę wartości, po jakiej KOWR będzie chciał odkupić udziały lub akcje (w spółkach kapitałowych) lub nieruchomości (w spółkach osobowych), to sąd określi ostateczną cenę odpowiadającą wartości rynkowej udziałów lub akcji czy nieruchomości rolnej przy zastosowaniu sposobów określenia wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami.

SZANSA NA ZBYCIE NIERUCHOMOŚCI JUŻ PO 5, A NIE PO 10 LATACH

W znolizowanym art. 2b u.k.u.r. zmniejszono z 10 do 5 lat okres, w którym nabywca nieruchomości rolnej nie może jej zbyć lub oddać w posiadanie innemu podmiotom, a w przypadku gdy grunt ten wchodzi w skład gospodarstwa rolnego, to znaczy powierzchnia wszystkich posiadanych przez nabywcę nieruchomości rolnych przekroczyła 1 ha – jest zobowiązany prowadzić to gospodarstwo.

Co istotne, nowy pięcioletni okres będzie dotyczył także nieruchomości nabytych przed wejściem w życie nowelizacji u.k.u.r., dla których biegł dotychczasowy dziesięcioletni okres (obowiązek ten, jak wspomniano wcześniej, nie będzie obejmował nieruchomości rolnych o powierzchni do 1 ha położonych na terenie miast).

Wcześniej sprzedaż będzie możliwa za zgodą KOWR. Warto dodać, że KOWR będzie udzielał takiej zgody w formie drodzej decyzji administracyjnej. Zniknie konieczność występowania o zgodę do sądu, jak przed nowelizacją.

Od decyzji KOWR będzie można się odwołać. Zgodnie ust. 3a dodanym do art. 2b u.k.u.r. organem wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, w tych sprawach będzie minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Z pewnością zmiana ta jest korzystna o tyle, że przyspieszy cały proces decyzyjny. W przypadku drogi sądowej okres oczekiwania na zgodę wydłużyłby się bowiem do nieracjonalnych rozmiarów i podważał sens ekonomiczny całego przedsięwzięcia.

DALSZE ZMIANY NIEPRĘDKO

Na następną – porównywalną do omawianej – nowelizacji u.k.u.r. z pewnością długo poczekamy. Obserwując obecną politykę władz i długość procesu decyzyjnego, trudno się spodziewać, aby w ciągu najbliższych kilku lat nastąpiło jakieś znaczące poluzowanie rygorów w nabywaniu gruntów rolnych. Być może zdarzą się jakieś korekty, z pewnością jednak nie zmiany systemowe. To, co wejście niedługo w życie, musi nam wystarczyć na długi czas.

Jeśli pozwolenie na budowę unieważniono, to nadzór nie pozwoli na użytkowanie

Wybudowałem magazyn na podstawie pozwolenia budowlanego. Następnie w 2016 r. starosta zatwierdził projekt budowlany i udzielił mi pozwolenia na jego rozbudowę. W kolejnym roku otrzymałem pozwolenie na użytkowanie budynku. W 2018 r. właściciele sąsiednich działek zakwestionowali pozwolenie na budowę i rozbudowę magazynu. Sprawa toczyła się do 2019 r. Starosta stwierdził nieważność dwóch decyzji o pozwoleniu na budowę i na rozbudowę. Nadzór budowlany zamierza stwierdzić nieważność decyzji o pozwoleniu na użytkowanie magazynu, chociaż minęły już dwa lata od jej wydania. W związku tym poniosę znaczne straty finansowe. Czy nadzór może unieważnić pozwolenie na użytkowanie?

Leszek Jaworski
leszek.jaworski@infor.pl

Nadzór budowlany nie tylko może, ale musi stwierdzić nieważność decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (decyzja zależna). Ta bowiem wydana została na podstawie pozwolenia na budowę (decyzja warunkująca), które zostało unieważnione. Pogląd ten potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 kwietnia 2019 r. (sygn. akt II OSK 1276/17).

Powiązanie rozstrzygnięć

Zdaniem NSA decyzja o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego jest decyzją zależną od decyzji o pozwoleniu na budowę, co wynika wprost z art. 59a ust. 1 prawa budowlanego. W przypadku stwierdzenia nieważności decyzji, na podstawie której wydano inne przedmiotowo zależne rozstrzygnięcie, stwierdzić należy nieważność decyzji zależnej. Inwestor, który uzyskał decyzję o pozwoleniu na budowę, której nieważność następnie stwierdzono, nie może bowiem znaleźć się w korzystniejszej sytuacji niż podmiot, który od początku respektował prawo. Według NSA, gdyby mimo usunięcia z obrotu prawnego decyzji o pozwoleniu na budowę utrzymał w mocy decyzję o pozwoleniu na użytkowanie, to mielibyśmy do czynienia z premiowaniem tych inwestorów, którzy z dowolnych powodów nie musieli ponosić ciężaru działania zgodnie z prawem na etapie przygotowania inwestycji.

NSA nie podzielił stanowiska inwestora, że w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, od której zależy rozstrzygnięcie sprawy, zastosowanie sankcji nieważności decyzji wobec pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego jest fakultatywne. Zdaniem NSA taka wykładnia jest sprzeczna z art. 156 par. 1 pkt 2 kodeksu postępowania administracyjnego, który nakazuje jej zastosowanie, jeżeli decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Co więcej, w ocenie NSA nie ma w tym zakresie podstaw do przeprowadzenia postępowania dowodowego. Fakt stwierdzenia prawomocną decyzją nieważności pozwolenia na budowę jest bezsporny i nie może zostać podważony w postępowaniu dowodowym.

NSA nie podzielił stanowiska inwestora, że w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, od której zależy rozstrzygnięcie sprawy, zastosowanie sankcji nieważności decyzji wobec pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego jest fakultatywne. Zdaniem NSA taka wykładnia jest sprzeczna z art. 156 par. 1 pkt 2 kodeksu postępowania administracyjnego, który nakazuje jej zastosowanie, jeżeli decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Co więcej, w ocenie NSA nie ma w tym zakresie podstaw do przeprowadzenia postępowania dowodowego. Fakt stwierdzenia prawomocną decyzją nieważności pozwolenia na budowę jest bezsporny i nie może zostać podważony w postępowaniu dowodowym.

Upływ czasu

W art. 156 par. 1 pkt 2 k.p.a. uregulowane zostały dwie negatywne przesłanki stwierdzenia nieważności, tj. upływ czasu oraz nieodwracalność skutków prawnych. Często te okoliczności wskazuje się jako argumenty, które mają zablokować przeprowadzenie procedury unieważnienia. W tym zakresie można powołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który w wyroku z 14 grudnia 2016 r. (sygn. akt VII SA/Wa 2719/15) wyjaśnił, że stwierdzenie nieważności decyzji, na podstawie której wydano inną, przedmiotowo zależną decyzję, może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności tej decyzji zależnej. I dodał, że tej zasady prawnej nie można kwestionować przez powołanie się na upływ czasu. Warszawski sąd administracyjny wskazał, że nieważność decyzji administracyjnej nie jest po-

stępu tylko jedną z wad prawnych takiego aktu, jaka może mieć miejsce, lecz jest wadą najistotniejszą i rozstrzygającą. Nieważność oznacza, że uznaje się, iż takie rozstrzygnięcie nie istniało skutecznie od samego początku (bezskuteczność ex tunc, czyli nieskuteczność od samego początku). Stwierdzenie zatem nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę oznacza, że organ administracji lub sąd uznaje podstawę prawną dla wydania decyzji zależnej od samego początku za zasadniczo wadliwą czy po prostu nieistniejącą. W związku z tym nie można twierdzić, że mamy do czynienia z działaniem prawa wstecz. W sensie prawnym decyzja o pozwoleniu na budowę była nieważna już od momentu wydania. Wobec takiej sytuacji nie można również twierdzić, że mamy do czynienia z nieodwracalnymi skutkami prawnymi. Na zgłoszenie przez inwestora argumenty dotyczące skutków ekonomicznych warszawski sąd administracyjny odpowiedział, że kiedy waży się różne interesy oraz ocenia się znaczenie praktyczne i prawne konsekwencji podjętej decyzji, to stwierdzenie skutku prawnego w postaci utrzymania permanentnego stanu rażącej niezgodności z prawem w postaci istnienia budynku, wobec którego utracano pozwolenie na budowę, należy uznać za bardziej doniosły niż skutki sugerowane przez stronę skarżącą.

staci istnienia budynku, wobec którego utracano pozwolenie na budowę, należy uznać za bardziej doniosły niż skutki sugerowane przez stronę skarżącą.

Zasada prawna

W kontekście powyższego problemu należy zasygnalizować, że nadzór budowlany i sądy nie mają w tym zakresie pola manewru, gdyż na ten temat wypowiedział się NSA w uchwale siedmiu sędziów z 13 listopada 2012 r. (sygn. akt I OPS 2/12). Związanie sądu uchwałą wynika z regulacji przyjętej w art. 269 par. 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zgodnie z którym „Jeżeli jakikolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podzielił stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu NSA, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi”.

Wracając do uchwały z 13 listopada 2012 r., należy wskazać, że NSA podał, iż stwierdzenie nieważności decyzji, na podstawie której wydano inną, przedmiotowo zależną decyzję, może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności tej decyzji zależnej na podstawie art. 156 par. 1 pkt 2 k.p.a. Taka decyzja zależna powinna bowiem być traktowana jako wydana z rażącym naruszeniem prawa, nawet jeśli decyzja podstawowa została wyeliminowana z obrotu prawnego po dniu wydania decyzji zależnej. W orzecznictwie NSA utrwalony jest ten pogląd, że decyzja o pozwoleniu na użytkowanie jest decyzją zależną od decyzji o pozwoleniu na budowę.

Podstawa prawna

Art. 156 par. 1 pkt 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2095 ze zm.).
Art. 59a ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.).
Art. 269 par. 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.).

Decyzja zależna powinna być traktowana jako wydana z rażącym naruszeniem prawa, nawet jeśli decyzja podstawowa została wyeliminowana z obrotu prawnego po dniu wydania decyzji zależnej.

Pisaliśmy o tym...

„Orka na... Zmiany w obrocie ziemią rolną kosmetyczne. Czy UE je zaakceptuje?”
– Tygodnik Gazeta Prawna z 1 marca 2019 r. (DGP nr 43)

Orka na... Zmiany w obrocie ziemią rolną kosmetyczne. Czy UE je zaakceptuje?

6 mld na liście nie udało się

TYGODNIK GAZETA PRAWNA