

Użytkowanie wybudowanego obiektu budowlanego czasami bez kary

Do użytkowania wybudowanego obiektu budowlanego można przystąpić po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie lub też, gdy obowiązku takiego na inwestora nie nałożono, po zawiadomieniu organu o zakończeniu budowy, gdy ten nie zgłosi sprzeciwu w terminie 14 dni od daty doręczenia zawiadomienia.

Jakie są konsekwencje niezachowania tych wymagań oraz na jaki podmiot powinna zostać nałożona kara z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego? Zgodnie z ustawą Prawo budowlane, stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor. W oparciu o ten przepis wykształciło się w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowisko, że jedynym podmiotem, który może ponosić negatywne konsekwencje przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego, bez wymaganego pozwolenia na użytkowanie lub uprzedniego zawiadomienia o zakończeniu budowy, jest inwestor. Jak wskazywały sądy administracyjne, jedyną przesłanką nałożenia kary jest stwierdzenie faktu przystąpienia do użytkowania obiektu przed uzyskaniem pozwolenia, a tym samym bez znaczenia pozostaje, czy inwestorowi można przypisać winę za naruszenia prawa. Nawet zatem w przypadku, gdyby to nie inwestor, a tylko inny podmiot (np. najemca) przystąpił do nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego, to ta okoliczność nie zwalnia inwestora z odpowiedzialności za naruszenie przepisów prawa budowlanego.

Do zakończenia budowy w znaczeniu prawnym dochodzi bowiem po uzyskaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego, a gdy do uzyskania takiej decyzji inwestor nie był zobowiązany, po upływie terminu do zgłoszenia przez organ sprzeciwu wobec złożonego zawiadomienia o zakończeniu budowy. Skoro natomiast inwestor oddał innemu podmiotowi obiekt budowlany do używania (np. zawarł umowę najmu) przed zakończeniem budowy w znaczeniu prawnym, to na nim, a nie na faktycznym użytkowniku, ciąży obowiązek wynikający z przepisów prawa budowlanego. Sądy administracyjne orzekały, że już samo zawarcie umowy najmu, przed uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie wynajętej części obiektu budowlanego, może stanowić przejaw przystąpienia przez inwestora do użytkowania.

Co na to sądy

Coraz częściej jednak sądy administracyjne kwestionują odpowiedzialność w każdym przypadku inwestora za samowolne użytkowanie obiektu budowlanego, a tym samym zasadność obciążania go karą z tego tytułu. Jak podnoszą w ostatnim czasie sądy, nie można skutecznie wywodzić, że karę za przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego bez wymaganego prawem pozwolenia wymierza się inwestorowi bez względu na okoliczności sprawy. Taka wykładnia przepisów prawa budowlanego prowadziłaby do tego, że inwestor w sytuacjach szczególnych

ponosiłby odpowiedzialność za sprawcę nielegalnego użytkownika, który postępowałby wbrew woli inwestora.

Inaczej należy zatem oceniać sytuację, kiedy inwestor sam przystępuje do użytkownika obiektu bez wymaganego pozwolenia, czy też nie podjął działań, aby do takiego użytkownika nie doszło, od sytuacji, gdy inwestor przedsięwziął odpowiednie działania w tej mierze, a mimo to inny podmiot przystąpił do nielegalnego użytkownika. W judykaturze wskazuje się, że jakkolwiek w prawie administracyjnym nie można odwoływać się do pojęcia winy, to należy poddać ocenie to, czy inwestor naruszył przepisy prawa budowlanego. Uznanie, czy w danym przypadku zachodzą okoliczności, które mogą stać na przeszkodzie wymierzeniu kary, będzie zależało od ustaleń dokonywanych w sprawie, przede wszystkim od oceny okoliczności, w jakich doszło do rozpoczęcia użytkownika obiektu (zbycie obiektu budowlanego przez inwestora, treść umowy sprzedaży, a także kiedy przystąpiono do użytkownika obiektu). W ocenie sądów administracyjnych, nie do pogodzenia z obowiązującym porządkiem prawnym byłaby sytuacja, w której automatycznie dochodziłoby do stosowania sankcji w postaci administracyjnej kary pieniężnej za zachowanie, któremu w istocie nie można przypisać naruszenia prawa.

Kto zapłaci

Stanowisko judykatury dopuszczające możliwość nakładania kar z tytułu nielegalnego użytkownika na inny podmiot niż na inwestora ma istotne znaczenie w szczególności dla nabywców lokali mieszkalnych czy usługowych w nowo wybudowanych budynkach. Zdarza się bowiem niejednokrotnie, że sprzedaż takich lokali przez dewelopera następuje przed uzyskaniem przez niego pozwolenia na użytkownika. W takich sytuacjach, w przypadku przystąpienia przez nabywców do użytkownika takich lokali, podstawowe znaczenie dla określenia podmiotu zobowiązanego do zapłaty kary będą miały ustalenia pomiędzy stronami, a jeśli takich nie było, okoliczności faktyczne konkretnej sprawy. Organ nadzoru budowlanego, prowadząc postępowanie w sprawie nielegalnego użytkownika powinien ustalić, czy strony uregulowały w umowie sprzedaży lub w protokole zdawczo-odbiorczym kwestie przystąpienia przez kupującego do użytkownika, to jest, czy uzależniły możliwość rozpoczęcia użytkownika od uprzedniego uzyskania przez dewelopera pozwolenia na użytkownika.

Praktyka pokazuje, że deweloperzy, chcąc uwolnić się od odpowiedzialności z tytułu nielegalnego użytkownika lokali przez nabywców, wprost wskazują w umowie sprzedaży lub w protokole zdawczo-odbiorczym, iż w stosunku do budynku nie została jeszcze wydana decyzja o pozwoleniu na użytkownika. Tym samym przerzucają oni ciężar odpowiedzialności za nielegalne użytkownika na kupujących, którym najczęściej zależy na tym, aby jak najszybciej wprowadzić się do lokalu lub rozpocząć w nim prace wykończeniowe, a tym samym nie czekają na uzyskanie przez dewelopera ostatecznej decyzji.

(podstawa prawna: ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. DzU z 2013 r., poz. 1409 ze zm.)

Sposobem na wyłączenie odpowiedzialności nabywców lokali za nielegalne użytkowanie jest uzależnienie sprzedaży od legitymowania się przez inwestora ostateczną decyzją o pozwoleniu na użytkowanie. Kupujący winni zatem zadbać o to, aby w przedwstępnych umowach sprzedaży znalazło się zobowiązanie dewelopera, iż w dacie sprzedaży będzie posiadał decyzję o pozwoleniu na użytkowanie. W przypadku natomiast, gdy strony nie zawierały przedwstępnej umowy sprzedaży, kupujący winien żądać w umowie sprzedaży oświadczenia, iż w stosunku do budynku wydane zostało ostateczne pozwolenie na użytkowanie, a decyzja taka powinna zostać okazana przy akcie notarialnym. Należy bowiem wyjaśnić, iż nabywca lokalu nie będzie mógł uzyskać pozwolenia na użytkowanie we własnym zakresie, nawet w razie zwłoki inwestora w jego uzyskaniu. Z wnioskiem o wydanie takiej decyzji może bowiem wystąpić wyłącznie podmiot, na rzecz którego została wydana lub przeniesiona decyzja o pozwoleniu na budowę.

Autor: Magdalena Stanek-Sobczak, radca prawny, Kancelaria Prawna Piszcz, Norek i Wspólnicy