

Karina Pilarz

Uniwersytet Wrocławski

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

<https://orcid.org/0000-0002-6078-5335>

Realizacja zadań publicznych z zakresu prawa urbanistyczno-budowlanego na przykładzie tzw. inwestycji covidowych

DOI: [10.34616/149471](https://doi.org/10.34616/149471)

Abstrakt: Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie nowych regulacji prawnych, odnoszących się do inwestycji budowlanych realizowanych w czasie pandemii COVID-19. Regulacje te znacznie ułatwiają i skracają procedury administracyjno-budowlane dla wybranych kategorii podmiotów, m.in. poprzez pominięcie obowiązku respektowania postanowień niektórych aktów normatywnych. Sytuacja ta budzi jednak spore kontrowersje, które wynikają przede wszystkim z faktu wykorzystywania przez inwestorów przepisów w sposób sprzeczny z celem ich wprowadzenia.

Słowa kluczowe: zadania publiczne, prawo budowlane, inwestycje covidowe

Wstęp

Epidemia COVID-19 w zasadniczy sposób zmieniła funkcjonowanie świata. Wpływając na całokształt życia społecznego i gospodarczego, wymusiła wprowadzenie wielu istotnych zmian w działaniu i realizowaniu zadań przez organy administracji publicznej, a także poszukiwanie szeregu nowych rozwiązań organizacyjnych i prawnych. Chaos oraz pospieszne wprowadzanie nowych regulacji w sytuacji, na którą państwo nie było przygotowane, sprawiają, że uchwalane przepisy często są nieprecyzyjne, przez co pozwalają na nadużycia i wykorzystywanie ich w sposób sprzeczny z ich faktycznym celem. Jednym z przykładów takiego stanu rzeczy są tzw. inwestycje covidowe. Pod pojęciem tym rozumieć należy inwestycje budowlane realizowane w uproszczonym trybie, wprowadzonym na mocy u.covid. Tryb ten znacznie skraca procedurę administracyjno-budowlaną, wyłączając w stosunku do niektórych podmiotów obowiązek respektowania postanowień wielu ważnych aktów normatywnych, ograniczających swobodę w realizowaniu zamierzeń budowlanych.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie regulacji prawnych, na podstawie których realizowane są inwestycje covidowe, oraz powodowanych przez nie, często niepożądanych konsekwencji. Kompleksowe ukazanie przedmiotowych zagadnień przy tak zakreślonym obszarze badawczym wymagało podzielenia go na trzy zasadnicze części. Dwie z nich koncentrują się na szczegółowej analizie przepisów normatywnych dotyczących inwestycji covidowych, tj. art. 12 u.covid oraz art. 46c ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹. Przedstawienie stanu prawnego pozwoli na dokonanie w trzeciej części opracowania analizy konkretnych przypadków inwestycji.

Niezbędnym etapem w prowadzeniu badań naukowych jest dobór odpowiedniej metody, którą za Tadeuszem Kotarbińskim definiujemy jako sposób wykonywania czynu złożonego, polegającego na określonym doborze i układzie działań składowych. Sposób ten jest uplanowany i nadający się do wielokrotnego stosowania². Tematyka niniejszego opracowania sprawia, że dla osiągnięcia założonych w nim celów badawczych zastosować należy metodę analizy prawnej. Przy jej wykorzystaniu przestudiowane zostaną przepisy prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim u.covid oraz u.z.z.z.ch.z., poglądy prezentowane przez praktyków i teoretyków zajmujących się przedmiotowymi zagadnieniami oraz orzecznictwo sądów administracyjnych.

1. Realizacja inwestycji budowlanych na podstawie art. 12 u.covid

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 12 u.covid, tj. obowiązującym od dnia wejścia w życie ustawy do dnia poprzedzającego wejście w życie jej nowelizacji³, projektowanie, budowa, przebudowa, remont, utrzymanie, rozbiórka obiektów budowlanych oraz zmiana sposobu ich użytkowania, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, nie wymagają stosowania przepisów ustawy Prawo budowlane⁴, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵, ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁶, a w określonych przypadkach (tj. konieczności poszerzenia bazy do udzielania świadczeń

¹ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. 2021 r. poz. 2069 z późn. zm.), dalej: u.z.z.z.ch.z.

² T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1975, s. 79.

³ Zmiany w brzmieniu art. 12 wprowadzone zostały na mocy ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568 z późn. zm.), której większość przepisów weszło w życie w dniu ogłoszenia.

⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 z późn. zm.), dalej Pr. bud.

⁵ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503), dalej u.p.z.p.

⁶ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840).

zdrowotnych) także przepisów ustawy o działalności leczniczej⁷. W ten sposób prawodawca wyłączył chociażby obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę, tj. decyzji wydawanej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej (pozwolenie to określenie zezwolenia – formy aktu administracyjnego ustalającego uprawnienia w sferze prawa administracyjnego lub wyrażającego zgodę na dokonanie określonego przedsięwzięcia⁸) czy też obowiązek zgłoszenia budowy⁹.

W drodze wspomnianej wcześniej nowelizacji doprecyzowano, że wyłączenie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczy także aktów planistycznych, o których mowa w u.p.z.p. Należy zatem zauważyć, że ustawodawca wyłączył obowiązek respektowania m.in. postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP). MPZP jest podstawowym narzędziem regulacji zagospodarowania przestrzennego¹⁰, instrumentem realizacji polityki przestrzennej gminy, posiadającym wysoką rangę prawną jako akt prawa miejscowego¹¹, a zatem źródło prawa powszechnie obowiązującego w konstytucyjnym rozumieniu. Ponadto art. 12 rozbudowany został o szczegółowe zasady, przede wszystkim ustanowiono obowiązek niezwłocznego poinformowania organu administracji architektoniczno-budowlanej o prowadzeniu robót budowlanych oraz zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części w związku z przeciwdziałaniem COVID-19¹². W drodze kolejnej nowelizacji dodano do ustawy przepis, zgodnie z którym jeżeli projektowanie, budowa, przebudowa, zmiana sposobu użytkowania, remont, utrzymanie lub rozbiórka obiektów budowlanych są niezbędne do utrzymania ciągłości działania istotnych usług służących bezpośrednio przeciwdziałaniu i zwalczaniu COVID-19 (w szczególności w zakresie telekomunikacji, łączności publicznej, transportu, świadczeń zdrowotnych, energetyki, handlu, gospodarki wodnej lub kanalizacyjnej, oczyszczania ścieków, porządku publicznego, obronności), odpowiednio stosuje się przepis art. 12, a zatem również w tym przypadku inwestor zwolniony jest z obowiązku przestrzegania przepisów wskazanych ustaw¹³.

W drodze u.covid ograniczony został także obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego. Zgodnie z wolą prawodawcy w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 wyłączono część przepisów Pr. bud. odnoszących się do tego pozwolenia, a wnioski

⁷ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 633), dalej: u.d.l.

⁸ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2010, s. 333.

⁹ Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 lutego 2021 r., II SA/Łd 796/20, LEX nr 3151397.

¹⁰ J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 439.

¹¹ R. Cymerman (red.), *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2011, s. 173.

¹² Zob. art. 12 ust. 2 u.covid.

¹³ Wprowadzenie do u.covid art. 12b nastąpiło w drodze ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 695 z późn. zm.).

o jego udzielenie, złożone przed dniem wejścia w życie ustawy (jeśli nie wydano decyzji o pozwoleniu na użytkowanie), traktuje się jak zawiadomienie o zakończeniu budowy. Istotny jest także fakt, że termin zgłoszenia sprzeciwu od tego zawiadomienia liczy się od dnia wejścia w życie ustawy¹⁴. Na fakt ten zwrócił uwagę także WSA w Lublinie, potwierdzając, że ustawodawca *expressis verbis* przesądził, iż czternastodniowy termin do wniesienia sprzeciwu w drodze decyzji przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w takiej sytuacji zaczyna swój bieg w dniu wejścia w życie nowelizacji ustawy koronawirusowej, dokonanej ustawą o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, tj. 18 kwietnia 2020 r.¹⁵

Uwagę zwraca sformułowany przez prawodawcę cel inwestycji budowlanych, w przypadku których inwestor zwolniony jest z obowiązku przestrzegania przepisów wymienionych ustaw, mianowicie przeciwdziałanie COVID-19, którego definicja legalna znalazła się w u.covid. Zgodnie z wolą ustawodawcy przez przeciwdziałanie COVID-19 rozumie się wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków choroby¹⁶. Należy zatem zauważyć, że ujęcie to jest stosunkowo szerokie, pozwalające na zakwalifikowanie do uproszczonego trybu budowlanego szeregu zróżnicowanych inwestycji.

Kolejną istotną kwestią jest czasowy charakter omawianej regulacji. Zgodnie z decyzją ustawodawcy m.in. przepis art. 12 utracił moc po upływie 180 dni od dnia wejścia w życie ustawy¹⁷, a zatem obowiązywał do dnia 4 września 2020 r.

Biorąc pod uwagę cel wprowadzenia uproszczonego trybu realizacji inwestycji oraz czasowy charakter obowiązywania przepisów, można założyć, że intencją prawodawcy było ułatwienie budowy specyficznych konstrukcji – powstających szybko, w nagłej, kryzysowej sytuacji, pomagających w sytuacjach zagrożenia życia. Niestety, szybko okazało się, że nieprecyzyjność przepisów spowodowała ich wykorzystanie przez inwestorów dla własnych korzyści, rozpoczęto szereg inwestycji budowlanych, których nie dało się faktycznie powiązać z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (niektóre z nich opisane zostaną w dalszej części niniejszego opracowania). Łącznie w całej Polsce zgłoszonych zostało ponad 500 inwestycji w trybie u.covid. Wiele spośród nich po przeprowadzonych czynnościach kontrolnych organów nadzoru budowlanego okazało się niezgodnych z prawem¹⁸. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości budowa wstrzymywana jest przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego

¹⁴ Zob. art. 31zy¹ u.covid.

¹⁵ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 stycznia 2021 r., II SA/Lu 470/20, LEX nr 3129891.

¹⁶ Zob. art. 2 ust. 2 u.covid.

¹⁷ Zob. art. 36 ust. 1 u.covid.

¹⁸ Zob. m.in. A. Krzyżanowska, *Covidowe budowy: przygląda im się nadzór budowlany, ale inwestorzy walczą o swoje*, <https://www.rp.pl/Nieruchomosci/303219964-Covidowe-budowy-przyglada-sie-im-na-dzorz-budowlany-ale-inwestorzy-walczą-o-swoje.html> [dostęp: 22.04.2021].

w drodze postanowienia, na które inwestor może wnieść zażalenie do inspektora wojewódzkiego. Po utrzymaniu przez ten organ postanowienia o wstrzymaniu robót inwestorowi przysługuje możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Postępowania zmierzające do usunięcia sprzecznych z prawem inwestycji są zatem długotrwale.

Zaistniałe sytuacje nadużywania przepisów i kontrowersje wokół szeregu inwestycji spowodowały wydanie stanowiska przez Ministerstwo Rozwoju¹⁹. Wskazano w nim, że intencją art. 12 u.covid była możliwość skorzystania z niego w okolicznościach zagrożenia życia lub związanych z przeciwdziałaniem sytuacji kryzysowych związanych z COVID-19. Podkreślono także, że wirus SARS-CoV-2 był niewiadomą i należało przygotować się na każdą ewentualność, w tym konieczność doraźnego i ekspresowego budowania obiektów, w których byliby ratowani ludzie. Za niedopuszczalne uznano natomiast wykorzystywanie przepisu dla własnych korzyści inwestorów. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że wąsko ujęty w interpretacji Ministerstwa cel powstających inwestycji (tj. wyłącznie obiekty, w których byliby ratowani ludzie), nie jest zgodny z zawartą w specustawie covidowej definicją legalną przeciwdziałania COVID-19, która ma o wiele szerszy zakres.

Stanowisko w sprawie inwestycji covidowych zajął także Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (GINB). Potwierdził w nim, że tryb u.covid ma charakter specjalny, w jego ramach powinny być realizowane zamierzenia budowlane, które powstaną w krótkim czasie i przyczynią się do zwalczania wirusa. Ponadto GINB podkreślił, że mimo wyłączenia stosowania Pr. bud. nadzór budowlany jest uprawniony do kontrolowania legalności prowadzonych robót budowlanych, a w przypadku stwierdzenia, że do budowy danego obiektu budowlanego nie można było zastosować trybu uproszczonego, zostanie wszczęte postępowanie właściwe dla samowoli budowlanej. Zgodnie z treścią stanowiska inwestycje, które nie zostały rozpoczęte w okresie obowiązywania przepisu art. 12 u.covid, podlegają ogólnym zasadom Pr. bud. Natomiast rozpoczęte roboty budowlane, a nieukończone w tym okresie, ze względu na brak przepisów przejściowych, mogą być legalnie kontynuowane. W tym celu należy jednak spełnić wymagania, które dla robót budowlanych przewidują aktualne przepisy²⁰.

¹⁹ Zob. stanowisko Ministerstwa Rozwoju z dnia 13 września 2020 r. ws. inwestycji budowlanych realizowanych na podstawie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologia/stanowisko-ws-inwestycji-budowlanych-realizowanych-na-podstawie-ustawy-o-szczegolnych-rozwiazaniach-zwiazanych-z-zapobieganiem-przeciwdzialaniem-i-zwalczaniem-covid-19-innych-chorob-zakaznych-oraz-wywolanych-nimi-sytuacji-kryzysowych> [dostęp: 22.04.2021].

²⁰ Stanowisko Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 29 września 2020 r. ws. art. 12 ustawy COVID-19, https://www.gunb.gov.pl/sites/default/files/pliki/dokumenty/w_sprawie_art_12_ustawy_covid-19.pdf?552 [dostęp: 23.04.2021].

Zwraca się również uwagę na fakt, że inwestorzy planujący rozpocząć roboty budowlane w trybie u.covid mimo wyłączenia stosowania u.p.z.p. czy Pr. bud. nadal przestrzegać muszą szeregu ważnych aktów normatywnych, które wprowadzają ograniczenia w budowie, a których stosowania specustawa nie wyłączyła²¹. Do takich ustaw należą m.in. Prawo wodne²², ustawa o ochronie przyrody²³, ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁴, ustawa o drogach publicznych²⁵. Ponadto należy także uwzględnić ewentualne sankcje wynikające z Kodeksu karnego²⁶ czy Kodeksu cywilnego²⁷.

2. Realizacja inwestycji budowlanych na podstawie art. 46c u.z.z.z.ch.z.

Sposobem na wyeliminowanie problemów spowodowanych niewłaściwym wykorzystaniem trybu z art. 12 u.covid, przy jednoczesnym zachowaniu możliwości realizowania przez określone podmioty inwestycji budowlanych w trybie uproszczonym miała być regulacja art. 46c u.z.z.z.ch.z. Zgodnie z jej treścią w okresie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii do projektowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych, w tym zmiany sposobu użytkowania, przez podmioty wykonujące działalność leczniczą (a w określonych sytuacjach także takie podmioty jak organy administracji rządowej czy jednostki samorządu terytorialnego), w związku z przeciwdziałaniem epidemii, nie stosuje się przepisów Pr. bud., u.p.z.p. oraz aktów planistycznych, o których w niej mowa, ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a w niektórych przypadkach także ustawy o działalności leczniczej. Wyłączono zatem obowiązek stosowania tych samych ustaw, co w art. 12 u.covid, ograniczono jednak krąg podmiotów uprawnionych do skorzystania z trybu uproszczonego – przede wszystkim do podmiotów wykonujących działalność leczniczą. Ponadto wprowadzono ustawowy obowiązek uzyskania zgody wojewody na odstąpienie od stosowania przepisów, przy jednoczesnym zachowaniu obowiązku niezwłocznego poinformowania organu administracji architektoniczno-budowlanej²⁸. Uwagę zwraca również fakt utrzymania celu powstawania inwestycji, tj. przeciwdziałania epidemii oraz ograniczenie czasowe obowiązywania przepisu – w okresie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii.

²¹ Zob. m.in. K. Kokoszewska, *Czy organy są bezsilne wobec inwestycji budowlanych na podstawie ustawy antycovidowej?*, <https://www.lex.pl/kontrowersje-wokol-inwestycji-covidowych-zastosowanie-przepisow-covidowych-w-inwestycjach-kiedy-stosowac-art-12-ustawy-koronawirusowej,13931.html> [dostęp: 23.04.2021].

²² Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2021 r. poz. 2233 z późn. zm.).

²³ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2022 r. poz. 916).

²⁴ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2409).

²⁵ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1693).

²⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138).

²⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.).

²⁸ Zob. art. 46c ust. 3 i 4 u.z.z.z.ch.z.

Nie ulega wątpliwości, że w ten sposób wyeliminowane zostały pewne niedociągnięcia, jednak ta regulacja także budzi kontrowersje z powodu pozostawienia znacznego pola do nadużyć ze strony inwestorów. Wynika to z faktu szerokiego ustawowego rozumienia działalności leczniczej. Zgodnie z ustawową definicją działalność ta polega nie tylko na udzielaniu świadczeń zdrowotnych, ale może także dotyczyć promocji zdrowia czy realizacji zadań dydaktycznych i badawczych w powiązaniu z udzielaniem świadczeń zdrowotnych i promocją zdrowia (w tym wdrażaniem nowych technologii medycznych oraz metod leczenia)²⁹. W jej ujęciu promocja zdrowia to działania umożliwiające poszczególnym osobom i społeczności zwiększenie kontroli nad czynnikami warunkującymi stan zdrowia i przez to jego poprawę, promowanie zdrowego stylu życia oraz środowiskowych i indywidualnych czynników sprzyjających zdrowiu³⁰. Za podmioty lecznicze uznawane są nie tylko zakłady opieki zdrowotnej, instytuty badawcze itp., ale także przedsiębiorcy we wszelkich formach przewidzianych dla wykonywania działalności gospodarczej, w zakresie, w jakim wykonują działalność leczniczą³¹.

Szeroko ujęte definicje legalne budzą zatem spore wątpliwości. Zwraca na nie uwagę m.in. Robert Suwaj. Zauważa on, że nowe przepisy odnoszące się do inwestycji covidowych sprawiają, że do skorzystania z uproszczonego trybu na takich samych zasadach jak w czasie obowiązywania art. 12 u.covid wystarczy, by przedsiębiorca rozszerzył prowadzoną przez siebie działalność o dowolne praktyki prozdrowotne (jak działalność fizjoterapeutyczna czy działalność paramedyczna, np. w zakresie homeopatii, czy wręcz skrajnie przypadki przedsiębiorców sprzedających zdrowe posiłki i oczyszczające koktajle)³².

3. Wybrane przykłady inwestycji covidowych

Jednym z przykładów inwestycji powstających w trybie u.covid i budzących znaczne kontrowersje jest osiedle domów dwukondygnacyjnych w położonej nad morzem wsi Mechelinki, którego budowa rozpoczęła się pod koniec wakacji 2020 r. Podkreśla się, że na wybranej przez dewelopera działce nie można w ogóle budować. Położona jest ona bowiem w otulinie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego, Rezerwatu Mechelińskie Łąki, w obszarze pasa ochronnego brzegu morskiego, w strefie ochrony konserwatorskiej, a w dodatku na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią. W zgłoszeniu dokonany przez inwestora poinformowano o zamiarze budowy dwunastu budynków wraz z towarzyszącą

²⁹ Zob. art. 3 u.d.l.

³⁰ Zob. art. 2 ust. 1 pkt 7 u.d.l.

³¹ Zob. art. 4 u.d.l.

³² R. Suwaj, „Inwestycje covidowe” dla każdego, kto prowadzi działalność prozdrowotną, <https://www.prawo.pl/samorzad/inwestycje-budowlane-w-czasie-epidemii-wywiad-z-prof-suwajem,504224.html> [dostęp: 23.04.2021].

infrastrukturą, lakonicznie stwierdzając, że mają one na celu przeciwdziałanie COVID-19. Nie sprecyzowano jednak, jaka ma być faktyczna funkcja tych budynków ani w jaki konkretnie sposób będą one służyć przeciwdziałaniu skutkom COVID-19. Zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa zostało złożone do prokuratury przez wójta gminy, na obszarze której powstaje inwestycja. Argumentował on, że brak wymaganego pozwolenia na budowę, pozwolenia wodnoprawnego oraz innych wymaganych prawem decyzji stanowi samowolę budowlaną. Prokuratura po wszczęciu postępowania i zbadaniu sprawy, poza postępowaniem karnym, zwróciła się do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego z wnioskiem o wstrzymanie inwestycji, argumentując to faktem, że jej zdaniem twierdzenie dewelopera o celu inwestycji, jakim miałyby być przeciwdziałanie COVID-19, „nie jest racjonalnie uprawdopodobnione”. Potwierdzeniem takiego stanu rzeczy jest fakt, że ten sam inwestor starał się o uzyskanie pozwolenia na budowę w tym samym miejscu przed pandemią. Pozwolenia oczywiście nie otrzymał, wykorzystał zatem nieprecyzyjność przepisów i rozpoczął budowę w trybie *lex COVID*. Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego odmówił wstrzymania budowy, twierdząc, że nie jest w stanie określić funkcji, którą obiekty te będą pełnić³³.

W przedmiotowej sprawie interpelację złożyła posłanka Platformy Obywatelskiej, Agnieszka Pomaska³⁴. Sformułowała w niej pytania nie tylko dotyczące konkretnie tej sprawy (o to, co inwestycja ta może mieć wspólnego z przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 i dlaczego realizowana jest na terenie, na którym zabudowa nie jest dopuszczona), ale też bardziej ogólne – o to, w jaki sposób ministerstwo sprawuje kontrolę nad inwestycjami realizowanymi w trybie *lex COVID* i czy dysponuje listą tych inwestycji. W udzielonej odpowiedzi podkreślono przede wszystkim, że Minister Rozwoju Pracy i Technologii nie posiada kompetencji do dokonywania oceny konkretnych zamierzeń budowlanych realizowanych w trybie specustawy covidowej. Poinformowano ponadto, że w sprawach inwestycji budzących wątpliwości co do celu ich realizacji czynności będą podejmowane w ramach własnych kompetencji wojewódzkich organów nadzoru budowlanego, które mogą także przekazać je podległym powiatowym inspektorom³⁵.

³³ Zob. m.in. K. Fryc, *Ponad pół tysiąca covidowych inwestycji w kraju. Najwięcej w Małopolsce*, <https://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/7,35612,26752594,ponad-pol-tysiaca-covidowych-inwestycji-w-kraju-az-77-na-pomorz.html> [dostęp: 23.04.2021] oraz R. Krupa-Dąbrowska, *Samorządowcy walczą z covidowymi inwestycjami. Z różnym szczęściem*, <https://regiony.rp.pl/z-regionu/32304-samorzadowcy-walczą-z-covidowymi-inwestycjami-z-roznym-szczesciem> [dostęp: 23.04.2021].

³⁴ Zob. interpelacja nr 11572 do ministra rozwoju w sprawie kontrowersyjnej budowy osiedla przy plaży w Mechelinkach, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=BTXC3H> [dostęp: 23.04.2021].

³⁵ Odpowiedź na interpelację nr 11572 udzielona przez Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii Olgę Semeniuk dnia 22 października 2020 r., <https://orka2.sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/ATTBUNJ5Z/%24FILE/i11572-o1.pdf> [dostęp: 23.04.2021].

Należy zauważyć, że zarówno w odpowiedzi na interpelację, jak i we wspomnianym wcześniej stanowisku GINB stwierdzono, że aby kontynuować legalnie zamierzenia budowlane rozpoczęte w trybie u.covid, ale niezakończone przed utratą mocy stosownych przepisów, trzeba spełnić wymagania nakładane przez aktualne przepisy. Budowa osiedla w Mechelinkach nie została zakończona, a zatem jej legalne kontynuowanie wymaga uzyskania przez inwestora pozwolenia na budowę oraz wszelkich innych przewidzianych prawem decyzji administracyjnych.

Kolejnym przykładem inwestycji covidowej jest osiedle domów jednorodzinnych powstających w krakowskich Pychowicach. Uzasadnieniem jego powstania ma być spełniania funkcja budynków – izolatoria dla osób chorych. Sprzeciw, zwłaszcza okolicznych mieszkańców, budzi jednak fakt, że powstaje ono na terenach nieprzeznaczonych pod zabudowę, a zgodnie z MPZP mają to być tereny zielone, rekreacyjne³⁶. Konfliktogenną inwestycją jest także osiedle powstające w podwarszawskim Janowie, w gminie Stare Babice, położone przy Lesie Bemowskim. W tym przypadku inwestor również starał się o rozpoczęcie budowy kilka lat, wykorzystał w końcu przepisy pozwalające mu na rozpoczęcie budowy bez stosownych decyzji administracyjnych. Okoliczni mieszkańcy oraz urzędnicy przeciwni są budowie, chociaż zgodnie ze zgłoszeniem inwestora osiedle służyć ma osobom przebywającym na kwarantannie, a następnie tym, które w wyniku kryzysu spowodowanego COVID-19 utracą własne nieruchomości³⁷.

Z powodu ograniczeń redakcyjnych poza rozważaniami tu prowadzonymi pozostało jeszcze sporo przykładów inwestycji powstających w trybie u.covid, które są przyczyną konfliktów, lecz nie sposób opisać wszystkich przypadków naruszeń. Dają one jednak pewien obraz tego, w jaki sposób nieprecyzyjne, nieprzemyślane przepisy prawne mogą być wykorzystane przez nieuczciwych inwestorów dla własnych korzyści.

Zakończenie

Nie ulega wątpliwości, że intencją wprowadzenia do polskiego porządku prawnego uproszczonego trybu realizacji inwestycji budowlanych w czasie epidemii COVID-19 było wykorzystanie go do budowy prostych, błyskawicznych konstrukcji, niezbędnych dla skutecznego przeciwdziałania kryzysowi i ratowania życia ludzkiego. Przesądza o tym

³⁶ Zob. m.in. M. Kursa, *Oaza mieszkaniowa czy izolatorium dla chorych? W Krakowie powstaje „osiedle covidowe”*, <https://krakow.wyborcza.pl/krakow/7,44425,26392098,w-krakowie-powstaje-osiedle-covidowe.html> [dostęp: 23.04.2021].

³⁷ Zob. m.in. M. Bojanowska, *Budowa osiedla dla osób w kwarantannie w środku lasu. „To jedna wielka ściema”*, <https://metrowarszawa.gazeta.pl/metrowarszawa/7,141637,26287157,budowa-osiedla-dla-osob-w-kwarantannie-w-srodku-lasu-to-jedna.html> [dostęp: 23.04.2021].

sformułowany w specustawie cel powstawania inwestycji (przeciwdziałanie COVID-19) oraz czasowy charakter obowiązywania przepisów. Potwierdzone zostało to również w stanowiskach Ministerstwa Rozwoju i GINB, a także w przytoczonej odpowiedzi na interpelację poselską. Niestety, regulacje covidowe wprowadzane były w sposób chaotyczny, nie do końca przemyślany, a nieprecyzyjność przepisów, jak chociażby dość szerokie ujęcie definicji legalnej przeciwdziałania COVID-19, dała inwestorom możliwość licznych nadużyć. Szeregu zgłoszonych w trybie u.covid inwestycji nie da się w żaden sposób powiązać z przewidzianym dla nich w ustawie celem, co potwierdzone jest w drodze czynności kontrolnych prowadzonych przez nadzór budowlany, który niejednokrotnie wstrzymuje postanowieniem roboty budowlane. Co ważne, wszystkie inwestycje, których nie da się uzasadnić przeciwdziałaniem epidemii, a powstające w trybie uproszczonym (bez pozwolenia na budowę, innych stosownych decyzji, z pominięciem przepisów ustaw i ustaleń planów miejscowych), traktowane są jak samowole budowlane.

Przepis art. 12l u.covid już nie obowiązuje, nadal natomiast istnieje możliwość realizacji inwestycji służących przeciwdziałaniu epidemii w trybie uproszczonym, zgodnie z art. 46c u.z.z.z.ch.z. Chcąc wyeliminować potencjalne problemy, ograniczono krąg podmiotów mogących z tej możliwości skorzystać do podmiotów prowadzących działalność leczniczą oraz nałożono prawny obowiązek uzyskania zgody wojewody na odstąpienie od przepisów. Niestety, regulacje te nadal budzą spore kontrowersje. Przyczyną tego jest fakt szerokiego ujęcia w prawodawstwie definicji legalnej działalności leczniczej, która polegać może nie tylko na udzielaniu świadczeń zdrowotnych, ale także m.in. na promocji zdrowia, co znów daje potencjalnym inwestorom możliwości nadużywania przepisów i wykorzystywania ich we własnym celu.

Realization of public tasks in urban-building regulations on the example of the covid investments

Abstract: The article aims at presenting new legal regulations about building investments during the COVID-19 pandemic. These regulations significantly facilitate and shorten the administrative and building procedures for selected categories of entities, for example by disregarding the obligation to respect the provisions of some normative acts. However, this situation is controversial because of using the rules in a way that is contrary to the purpose of the regulation.

Keywords: public tasks, building regulations, Covid investments, lex COVID, special Covid act

Notka o autorce

dr Karina Pilarz – asystentka w Zakładzie Ustroju Administracji Publicznej Instytutu Nauk Administracyjnych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Wykaz cytowanej literatury

- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2010.
- Cymerman R. (red.), *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2011.
- Jagielski J., Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1975.

Źródła internetowe

- Bojanowska M., *Budowa osiedla dla osób w kwarantannie w środku lasu. „To jedna wielka ścieżka”*, <https://metrowarszawa.gazeta.pl/metrowarszawa/7,141637,26287157,budowa-osiedla-dla-osob-w-kwarantannie-w-srodku-lasu-to-jedna.html>
- Fryc K., *Ponad pół tysiąca covidowych inwestycji w kraju. Najwięcej w Małopolsce*, <https://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/7,35612,26752594,ponad-pol-tysiaca-covidowych-inwestycji-w-kraju-az-77-na-pomorzu.html>
- Kokoszewska K., *Czy organy są bezsilne wobec inwestycji budowanych na podstawie ustawy antycovidowej?*, <https://www.lex.pl/kontrowersje-wokol-inwestycji-covidowych-zastosowanie-przepisow-covidowych-w-inwestycjach-kiedy-stosowac-art-12-ustawy-koronawirusowej,13931.html>
- Krupa-Dąbrowska R., *Samorządowcy walczą z covidowymi inwestycjami. Z różnym szczęściem*, <https://regiony.rp.pl/z-regionu/32304-samorzadowcy-walczą-z-covidowymi-inwestycjami-z-roznym-szczesciem>
- Krzyżanowska A., *Covidowe budowy: przygląda im się nadzór budowlany, ale inwestorzy walczą o swoje*, <https://www.rp.pl/Nieruchomosci/303219964-Covidowe-budowy-przyglada-sie-im-nadzor-budowlany-ale-inwestorzy-walczą-o-swoje.html>
- Kursa M., *Oaza mieszkaniowa czy izolatorium dla chorych? W Krakowie powstaje „osiedle covidowe”*, <https://krakow.wyborcza.pl/krakow/7,44425,26392098,w-krakowie-powstaje-osiedle-covidowe.html>
- Suwaj R., *„Inwestycje covidowe” dla każdego, kto prowadzi działalność prozdrowotną*, <https://www.prawo.pl/samorzad/inwestycje-budowlane-w-czasie-epidemii-wywiad-z-prof-suwajem,504224.html>

Orzecznictwo

- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 stycznia 2021 r., II SA/Lu 470/20, LEX nr 3129891.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 lutego 2021 r., II SA/Łd 796/20, LEX nr 3151397.

