

Pojęcie inwestora zastępczego w procesie budowlanym

Wstęp

W czasie kiedy w fazie konsultacji znajduje się projekt Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego¹, który może nieść za sobą wiele zmian w szczególności dla inwestorów, warto się zastanowić, jak obecnie unormowana jest kwestia tych podmiotów w obowiązującym polskim prawodawstwie. Zasadne jest odpowiedzenie na pytanie, kim jest inwestor zastępczy.

Odpowiedź nie jest oczywista i jednoznaczna. Wynika to, po pierwsze, z faktu, że w polskim prawie nie znajdują się regulacje dotyczące instytucji (podmiotu) inwestora zastępczego, a więc pojęcie to nie znalazło swojej definicji legalnej. Po drugie, pojęcie samego inwestora (nie inwestora zastępczego), które jest dość często używane w różnego rodzaju regulacjach prawnych, również nie ma swojej definicji legalnej, a odtworzenie katalogu praw i obowiązków inwestora jest dość skomplikowane i wymaga dogłębnej wykładni funkcjonalnej i systemowej aktów normatywnych. Po trzecie, mamy do czynienia z wielorakimi inwestycjami, które dotyczą różnych gałęzi prawa (np. inwestycje budowlane czy inwestycje finansowe). W związku z powyższym wydaje się zasadne, aby najpierw ustalić obszar badawczy pomocny w odpowiedzi na postawione pytanie, następnie określić, kim jest inwestor, co w dalszej kolejności pozwoli na sformułowanie pojęcia inwestora zastępczego.

¹ <<http://www.konsultacje.gov.pl/node/4354>> [dostęp: 31.01.2017].

1. Definicja procesu inwestycyjno-budowlanego

Do prawa zagospodarowania przestrzennego zalicza się przede wszystkim „triadę ustaw”, tj. Ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym², Ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane³ oraz Ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴. Akty te regulują m.in. proces inwestycyjno-budowlany, proces budowlany i proces budowy.

Spośród wyżej wymienionych terminów proces inwestycyjno-budowlany jest zdecydowanie najszerszym zakresowo pojęciem, jakie wykształciło się w doktrynie. Warto tu odwołać się do dorobku W. Szwajdlera, w którym znajduje się m.in. monografia *Proces inwestycyjno-budowlany*. Wskazany w tytule publikacji proces ma określone fazy, które rozpoczynają się od ustalenia przeznaczenia terenów pod zabudowę, a kończą na utrzymaniu i rozbiórce obiektów budowlanych⁵.

Z. Niewiadomski ujmuje proces inwestycyjno-budowlany w bardziej szczegółowy sposób i zalicza do niego następujące fazy:

- analizę biznesową i lokalizacyjną, w ramach której inwestor rozważa kwestie zasadności i opłacalności przeprowadzania inwestycji;
- pozyskanie nieruchomości – ściślej, pozyskanie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane;
- uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy albo decyzji o lokalizacji celu publicznego – w przypadku gdy nie ma uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- uzgodnienie koncepcji zabudowy przed sporządzeniem projektu budowlanego, które stanowi często stosowaną praktykę;
- uzyskiwanie decyzji, opinii i innych dokumentów niezbędnych do złożenia wniosku o pozwolenie na budowę – kwestie środowiskowe, ochrony gruntów rolnych, jak i ochrony zabytków;

² Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 290 ze zm.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 2147 ze zm.

⁵ Zob. szerzej W. Szwajdler, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno-budowlany – zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004, s. 14.

- uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę;
- realizację robót budowlanych;
- ewentualną zmianę pozwolenia na budowę;
- zakończenie budowy;
- przygotowanie obiektu do sprzedaży;
- przekazanie nieruchomości nabywcom jako użytkownikom; przekazanie zarządu nieruchomością⁶.

To ujęcie wydaje się bardziej współczesne i odpowiadające dzisiejszym tendencjom inwestycyjnym w zakresie budownictwa.

Z powyższego opisu faz procesu inwestycyjno-budowlanego wynika, że zakres regulujących go aktów normatywnych jest daleko szerszy aniżeli wskazana na początku artykułu „triada ustaw”, bowiem zalicza się do niego także m.in. Ustawa 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, Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁸ czy Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁹).

Należy zaznaczyć, że katalog obowiązków inwestora i jego rola w procesie inwestycyjno-budowlanym są daleko szersze aniżeli w procesie budowlanym, ponadto mają one bardziej zróżnicowany prawnie charakter zarówno na gruncie prawa administracyjnego, jak i cywilnego.

2. Definicja procesu budowlanego

Proces budowlany stanowi element procesu inwestycyjno-budowlanego i jest ujęty przede wszystkim w ustawie Prawo budowlane (dalej: pr. bud.), a samo pojęcie jest użyte kilkakrotnie w tymże akcie normatywnym, ale również nie posiada definicji legalnej.

⁶ Zob. szerzej Z. Niewiadomski (red.), *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego – uwarunkowania, bariery, perspektywy*, Warszawa 2009, s. 68-71.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 353 ze zm.

⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 2134 ze zm.

⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm.

Wskazówką interpretacyjną niewątpliwie może być wymieniony w art. 17 pr. bud. katalog uczestników procesu budowlanego, do którego zaliczamy: inwestora, inspektora nadzoru budowlanego, projektanta, kierownika budowy lub kierownika robót. Fakt ujęcia w tym katalogu zarówno inwestora, jak i projektanta może prowadzić do wniosku, że początkiem procesu budowlanego jest podpisanie umowy przez inwestora z projektantem na wykonanie projektu budowlanego. Powodem wskazania powyższego momentu jako początku procesu jest fakt, że na etapie projektowania zaczynają się materializować prawa i obowiązki wynikające z pr. bud. Istnieje natomiast spór doktrynalny co do tego, czy proces utrzymania obiektu budowlanego jest elementem procesu budowlanego czy też nie.

Zdaniem Z. Niewiadomskiego proces utrzymania obiektu budowlanego należy traktować jako niezależny od procesu budowlanego, ponieważ krąg podmiotów uczestniczących w nim jest tutaj rodzajowo inny (składa się z właściciela i zarządcy), a pojęcie procesu budowlanego jest ściśle związane z jego wskazanymi uczestnikami¹⁰.

Istnieje jednak przeciwstawny pogląd prezentowany w doktrynie, zgodnie z którym proces utrzymania obiektu budowlanego jest elementem procesu budowlanego. Podstawą tego poglądu jest założenie, że proces budowlany został przedmiotowo określony w ustawie Prawo budowlane i mieści się w nim również proces utrzymania obiektów budowlanych¹¹.

Uznanie procesu utrzymania za niezależny od procesu budowlanego wydaje się bardziej zasadne, chociażby z punktu widzenia praktyki. Podmiot realizujący inwestycję nie zawsze uczestniczy w procesie utrzymania budynku. Należy również zwrócić uwagę, że w przepisach dotyczących utrzymania obiektów budowlanych (art. 60 i n. pr. bud.) jest mowa o konieczności dokonywania np. remontów, co oznacza rozpoczęcie kolejnego procesu budowlanego, niemającego związku z tym procesem, który odnosi się do budowy remontowanego obiektu.

¹⁰ Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2015, komentarz do art. 17.

¹¹ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 25.

3. Inwestor zastępczy w kontekście ustawy Prawo budowlane

Podjmując próbę zdefiniowania pojęcia inwestora zastępczego w związku z brakiem definicji legalnej takiego podmiotu, należy określić przede wszystkim, kto jest inwestorem w świetle pr. bud. Wynika to również z faktu, że pojęcie inwestora ma charakter prawny, a nie faktyczny. Nie ma znaczenia, kto faktycznie realizuje i finansuje dane zamierzenie inwestycyjne¹². Definicję pojęcia inwestora można skonstruować po subsumcji norm prawnych wynikających z art. 28 ust. 2 i art. 32 ust. 6 pr. bud. oraz art. 4 i art. 32 ust. 4 pkt 2 pr. bud. W wyniku interpretacji tych norm prawnych należałoby uznać, że inwestorem będącym uczestnikiem procesu budowlanego w rozumieniu ustawy pr. bud. będzie podmiot, który jest adresatem pozwolenia na budowę i prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. To, czy tzw. inwestor zastępczy jest inwestorem w rozumieniu pr. bud., czyli uczestnikiem procesu budowlanego, czy też pełnomocnikiem, zależy od treści umowy nazywanej w praktyce umową o zastępstwo inwestycyjne.

W związku z powyższym w doktrynie wskazuje się, że inwestor, który uzyskał pozwolenie na budowę, może w drodze umowy cywilnoprawnej przekazać w całości lub w części obowiązki inwestora wyspecjalizowanemu, prowadzącemu działalność w tym zakresie, inwestorowi zastępczemu. Zakres tych obowiązków determinuje rodzaj i treść umowy. Wymienia się dwa rodzaje umowy: umowę typu powierniczego, w której inwestor zastępczy przejmuje od inwestora obowiązki organizacyjne i prawne i tym samym w swoim imieniu zawiera umowy niezbędne do realizacji procesu budowlanego, oraz umowę typu przedstawicielskiego, w ramach której inwestor zastępczy działa w imieniu i na rachunek inwestora właściwego, co skutkuje tym, że inwestor zastępczy występuje w charakterze pełnomocnika inwestora.

Należy pamiętać jednak o publicznoprawnym charakterze pozwolenia na budowę, co wiąże się z brakiem swobodnego i nieograniczonego

¹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z dnia 19 listopada 2015 r., sygn. II OSK 631/14, LEX nr 1990897.

przenoszenia obowiązków wynikających z uczestniczenia w procesie budowlanym w rozumieniu pr. bud. Powyższe twierdzenie wywnioskować można z wykładni art. 40 pr. bud. stanowiącego o możliwości przenoszenia decyzji o pozwoleniu na budowę. Pozwolenie na budowę może zostać przeniesione przy zgodzie strony (czyli dotychczasowego posiadacza i adresata decyzji) i złożeniu oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 pr. bud. Nie bez znaczenia jest tutaj to, kto jest adresatem decyzji. Dalej można wywnioskować, że umowa powiernicza (jeśli jest taka wola) powinna być zawierana przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, kiedy to inwestor zastępczy uzyskuje prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i jednocześnie może we własnym imieniu sprawować funkcję inwestora jako uczestnik procesu budowlanego w rozumieniu pr. bud. na rzecz inwestora bezpośredniego. W tym miejscu należy jednak zaznaczyć, że po uzyskaniu pozwolenia na budowę taką umowę powierniczą można również zawrzeć wraz z wykorzystaniem instytucji przeniesienia decyzji o pozwoleniu na budowę. Natomiast umowa przedstawicielstwa stanowi pełnomocnictwo, w związku z czym inwestor zastępczy nie staje się inwestorem w rozumieniu ustawy pr. bud., ale może pełnić wyłącznie funkcję pełnomocnika w imieniu i na rzecz inwestora będącego uczestnikiem procesu budowlanego. Ostatecznie trzeba jednoznacznie stwierdzić, że niezależnie od tego, jak będzie nazwana umowa, to jej treść decyduje, czy w ramach tej umowy drugi podmiot umowy (inwestor zastępczy) uzyskuje prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane czy też nie.

W związku z powyższym należy również zaznaczyć, że jeśli właściciel nieruchomości przekazuje prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane innemu podmiotowi – inwestorowi zastępczemu – to tenże właściciel traci przymiot inwestora w procesie budowlanym w rozumieniu pr. bud. Istnieje natomiast możliwość wystąpienia wielu inwestorów w ramach jednego zamierzenia budowlanego, ale każdy z nich musi legitymować się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i być adresatem pozwolenia na budowę¹³. Zasadne wydaje się, aby w tym miejscu zaznaczyć,

¹³ Wyrok NSA z dnia 3 października 2013 r., sygn. II OSK 1050/12, CBOSA.

że w powyższym przykładzie właściciel mógłby nadal posiadać prawo, o którym mowa w art. 3 pkt 11 pr. bud., ale musiałoby to wprost wynikać z treści umowy. Właściciel musiałby zaznaczyć, że będzie przeprowadzał inwestycję budowlaną wraz z inwestorem zastępczym, który również uzyska prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, a wtedy oba te podmioty mogłyby być adresatami pozwolenia na budowę i uzyskałyby tym samym status inwestorów w rozumieniu pr. bud. Wydaje się bardziej zasadne użycie w tym przypadku sformułowania wielości inwestorów w procesie budowlanym aniżeli funkcjonowania w nim inwestora (właściciela) i inwestora zastępczego. Wielość inwestorów może również wystąpić w przypadku współwłasności danej nieruchomości. Wówczas jednak, zgodnie z prawem cywilnym, byłaby konieczna zgoda wszystkich współwłaścicieli co do przeprowadzenia inwestycji budowlanej, która przekracza zwykły zarząd rzeczą wspólną.

W doktrynie funkcjonuje jeszcze inny pogląd mający oparcie w uchwale NSA w składzie siedmiu sędziów z dnia 10 stycznia 2011 r.¹⁴, w której sąd stwierdził, że przepis art. 51 ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2006 r., nr 156, poz. 1118 ze zm.) nie stanowi podstawy do wydania decyzji nakładającej na inwestora obowiązek złożenia przewidzianego w art. 32 ust. 4 pkt 2 tej ustawy oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Na podstawie powyższej tezy został sformułowany pogląd, że z wnioskiem o pozwolenie na budowę może wystąpić podmiot posiadający prawo, zgodnie art. 3 pkt 11 pr. bud., który wskaże jednocześnie inny podmiot mający być inwestorem (zastępczym). W tej sytuacji wskazany inwestor (zastępczy) będzie adresatem decyzji o pozwoleniu na budowę. Autor tego komentarza wskazuje, że w katalogu obowiązków inwestora (art. 18 ust. 1 pr. bud.) nie znajduje się obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę. Jeśli wnioskodawcy przysługuje prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, to przy spełnieniu pozostałych warunków organ administracji architektoniczno-budowlanej powinien wydać decyzję o pozwoleniu na budowę na rzecz wymienionego

¹⁴ Sygn. II OPS 2/10, LEX nr 672631.

w podaniu inwestora (zastępczego)¹⁵. Wydaje się jednak zasadne uwzględnienie, że w tym przypadku musi nastąpić skuteczne przeniesienie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Wskazuje się jednocześnie, że wniosek może złożyć inwestor, który chce być uczestnikiem procesu budowlanego i nie posiada prawa, o którym mówi art. 3 pkt 11 pr. bud., natomiast załączy do wniosku oświadczenie woli podmiotu posiadającego tytuł prawny do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Po powyższych twierdzeniach może pojawić się pytanie, jak te rozważania mają się do treści przepisu art. 32 ust. 4 pkt 1–2 pr. bud. Przepis ten wskazuje, że pozwolenie na budowę można wydać „wyłącznie temu, kto złożył w tej sprawie wniosek i złożył oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane”. Słowa „wyłącznie temu, kto” (stosując wykładnię językową) wskazywałyby, że pozwolenie może być wydane wnioskodawcy, który załączy dokument procesowy, czyli oświadczenie (art. 32 ust. 4 pkt 2 w zw. z art. 3 pkt 11 pr. bud.). Wydaje się jednak, że w kontekście omawianych powyżej przepisów należy zastosować wykładnię celowościową. Faktyczny (bezpośredni) inwestor posiadający określone środki inwestycyjne zazwyczaj nie posiada środków, by pełnić funkcję inwestora jako uczestnika procesu budowlanego. W związku z tym często spotykane w praktyce jest podpisywanie umów o zastępstwo inwestycyjne. W procesie inwestycyjnym występuje wiele decyzji, wydawanych podmiotom prowadzącym inwestycje (inwestorom zastępczym), będącym jednocześnie w różnych stosunkach zobowiązaniowych z inwestorem faktycznym. Wydaje się, że takie rozumienie jest pochodną wspomnianej powyżej interpretacji uchwały NSA w składzie siedmiu sędziów oraz praktyki.

W doktrynie dominuje również pogląd, że co do zasady podmiot, który uzyskał decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jednocześnie powinien być podmiotem, któremu ma być wydane pozwolenie na budowę. Jeśli tę zasadę złamano podczas udzielania pozwolenia na budowę, zastosowanie znajduje art. 156 § 1

¹⁵ W. Piątek, *Komentarz do art. 3*, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2014.

pkt 2 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁶ i konieczne będzie stwierdzenie nieważności wydanego pozwolenia na budowę.

Należy wskazać sytuację, w jakiej decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydana jest na rzecz inwestora, który nie jest wnioskodawcą w sprawie wydania pozwolenia na budowę, a wnioskodawca będzie pełnił funkcję inwestora zastępczego, zamierzającego być inwestorem w rozumieniu pr. bud. Wydanie pozwolenia na budowę inwestorowi zastępczemu jest niewątpliwie wadliwe, ale ta wadliwość nie ma charakteru rażącego¹⁷. W związku z powyższym inwestor zastępczy może się pojawić dopiero w momencie rozpoczęcia procesu budowlanego. Nie musi on brać udziału w postępowaniu o wydanie warunków zabudowy bądź o lokalizacji inwestycji celu publicznego i być adresatem tychże decyzji.

W związku z powyższymi rozważaniami należy stwierdzić, że inwestor zastępczy w rozumieniu pr. bud. jest inwestorem w przypadku wypełnienia dwóch warunków *sine qua non*, mianowicie:

- musi posiadać prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 pr. bud. (istotne znaczenie ma tutaj treść umowy cywilnoprawnej, która jasno określa, czy dany podmiot posiada takowe prawo);
- musi być adresatem pozwolenia na budowę (od tego momentu inwestor jest określony bardzo wyraźnie i nie ma wątpliwości, kto tę funkcję w procesie budowlanym pełni).

Inwestor zastępczy będzie pełnił funkcję pełnomocnika inwestora przede wszystkim w przypadku, gdy w drodze umowy cywilnoprawnej nie dojdzie do skutecznego przeniesienia prawa, o którym stanowi art. 3 pkt 11 pr. bud.

Rola, jaką będzie pełnił inwestor zastępczy w procesie budowlanym, jest bardzo istotna z punktu widzenia pr. bud., ponieważ inwestor jest głównym uczestnikiem procesu budowlanego. Inwestor jest swoistym „kołem zamachowym” inwestycji, który odpowiada za skuteczność przeprowadzanego zamierzenia budowlanego. Do katalogu

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 7 października 2003 r., sygn. IV 2735/01, CBOSA.

obowiązków publicznoprawnych, które musi spełnić inwestor, zalicza się m.in.:

- zapewnienie kierownictwa budowy przez kierownika budowy;
- wykonanie i odbiór robót budowlanych;
- zapewnienie nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych w przypadku ich wysokiego stopnia skomplikowania (obowiązek taki może być nałożony przy udzielaniu pozwolenia na budowę – art. 36 ust. 1 pkt 4 pr. bud.);
- zawiadomienie o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych powiatowego inspektora nadzoru budowlanego (art. 41 ust. 4 pr. bud. w zw. z art. 83 ust. 1 pr. bud.);
- uzyskanie zgody właściciela sąsiedniej nieruchomości w przypadku konieczności wejścia na teren jego nieruchomości (gdy uzgodnienie tych warunków nie będzie możliwe, na wniosek inwestora organ może wydać decyzję stwierdzającą niezbędność wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości) – art. 47 ust. 1–2 pr. bud.;
- złożenie wniosku o uzyskanie prawa do użytkowania obiektu (jeśli jest ono wymagane).

Co więcej, należy zaznaczyć, że w przypadku posiadania przez inwestora zastępczego statusu inwestora w procesie budowlanym w rozumieniu pr. bud. jest on stroną postępowań prowadzonych w ramach tegoż procesu. Poza tym w przypadku braku potrzeby powoływania kierownika budowy to inwestor przejmuje jego obowiązki w procesie budowlanym.

4. Pojęcie inwestora zastępczego w innych aktach normatywnych

Odwołując się do praktyki, warto w tym miejscu wskazać sytuację, gdy inwestorem jest podmiot publiczny. Musi on realizować normy, które są ujęte w odrębnym akcie normatywnym – w Ustawie z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi¹⁸ (dalej: ustawa koncesyjna). Wynikać z niego może,

¹⁸ Dz.U. poz. 1920 ze zm.

że koncesjonariusz jako strona umowy może być również inwestorem w rozumieniu pr. bud. mimo tego, że zleceniodawca jest również inwestorem. Takie konstrukcje wynikają chociażby z ogólnej tendencji wykonywania zadań publicznych (inwestycji) przez m.in. jednostki samorządu terytorialnego, które wykorzystują partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Podmiot publiczny, by móc realizować zadania publiczne (w tym inwestycje budowlane) wraz z podmiotem prywatnym, musi stosować Ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁹. Fakt, że przedmiotem koncesji bądź zamówienia są roboty budowlane, nie oznacza, że koncesjonariusz bądź wykonawca robót budowlanych nie mogą wykonywać funkcji inwestora w ramach procesu budowlanego. Znów zależy to od przedmiotu udzielanej koncesji bądź zamówienia.

Mimo że Prawu budowlanemu obce jest pojęcie inwestora zastępczego, to można się z nim spotkać w systemie aktów powszechnie obowiązujących, np. w § 6 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 listopada 2014 r. w sprawie udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej, pomocy na usługi doradcze związane z przygotowaniem inwestycji początkowej oraz pomocy na usługi doradcze związane z realizacją inwestycji początkowej w ramach regionalnych programów operacyjnych przyjętych na lata 2007–2013²⁰. Przepis ten wskazuje, że do inwestycyjnych kosztów kwalifikowalnych związanych z realizacją inwestycji początkowej zalicza się m.in. niezbędne do jej realizacji koszty ponoszone na nadzór inwestorski, w tym inwestora zastępczego, oraz na nadzór autorski, pod warunkiem że stanowią integralną część kosztów ponoszonych na nabycie prawa własności lub wieczyste go użytkowania nieruchomości, lub środków trwałych, w ramach projektu objętego pomocą. Chodzi tu o stan faktyczny, w którym np. inwestor zastępczy uczestniczy w procesie inwestycyjno-budowlanym jako podmiot nabywający nieruchomość (bądź uczestniczący w nabywaniu) na rzecz innego podmiotu w celu dalszego prowadzenia inwestycji. Innymi słowy, musi istnieć związek między

¹⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.

²⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1163.

nabyciem prawa własności, użytkowania wieczystego lub środków trwałych a rolą inwestora zastępczego w tymże nabyciu. W tym rozporządzeniu nie ma natomiast odpowiedzi na pytanie o to, kim jest inwestor zastępczy.

W celu skonstruowania odpowiedzi na postawione we wstępie pytanie warto spojrzeć na regulacje zawarte w Ustawie z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012²¹. Należy zwrócić szczególną uwagę na przepis art. 13 ust. 1 i 2, który zawiera regulacje dotyczące spółek celowych, ściślej, przedmiotu ich działalności. W przywołanym przepisie wskazano na to, że przedmiotem ich działalności jest przede wszystkim zastępcze wykonywanie zadań inwestora i zadań nadzoru inwestorskiego w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Dalej w poszczególnych podpunktach są wskazane zadania takiej spółki. W szczególności ważne dla niniejszych rozważań są zadania spółki celowej, takie jak:

- pozyskiwanie i przygotowywanie dokumentacji wymaganej do złożenia wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, o pozwoleniu na budowę oraz innych pozwoleń, uzgodnień i opinii wymaganych odrębnymi przepisami do przygotowania lub wykonania przedsięwzięć Euro 2012 (art. 13 ust. 1 pkt 1);
- występowanie z wnioskami o wydanie decyzji, pozwoleń, uzgodnień i opinii, o których mowa w powyższym podpunkcie, oraz uczestniczenie w odpowiednich postępowaniach (art. 13 ust. 1 pkt 2);
- nabywanie własności lub innych praw do nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, niezbędnych do przygotowania i wykonania przedsięwzięć Euro 2012 oraz uczestniczenie w postępowaniach związanych z wywłaszczeniem nieruchomości i innych postępowaniach dotyczących tych nieruchomości (art. 13 ust. 1 pkt 3);

²¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., nr 26, poz. 133 ze zm.

- dysponowanie na cele budowlane nieruchomościami w celu przygotowania lub wykonania przedsięwzięć Euro 2012 (art. 13 ust. 1 pkt 4);
- zawieranie i nadzorowanie wykonywania umów na dostawy, usługi i roboty budowlane niezbędne do przygotowania lub wykonania przedsięwzięć Euro 2012 (art. 13 ust. 1 pkt 5).

Przepis ten kształtuje rolę inwestora zastępczego, który nie jest inwestorem faktycznym (bezpośrednim), ale sprawuje rolę inwestora praktycznie w całym procesie inwestycyjno-budowlanym, czyli również w procesie budowlanym w rozumieniu pr. bud. Przepis ten realizuje także wykształconą w doktrynie i orzecznictwie zasadę jednego podmiotu – adresata decyzji o warunkach zabudowy, jak i pozwolenia na budowę (została ona już w tym tekście wspomniana). W tych ustawowych regulacjach jest uwzględniony publicznoprawny charakter całego procesu inwestycyjno-budowlanego, ale również tendencje dotyczące pojmowania tegoż procesu.

Podsumowanie

Odpowiedź na pytanie o to, kim jest inwestor zastępczy w procesie budowlanym, nadal nie jest prosta i jednoznaczna. Polskie ustawodawstwo wprost nie przedstawia definicji inwestora zastępczego i opisuje go dość enigmatycznie. Można byłoby postawić hipotezę, że w kontekście samego procesu budowlanego nie ma podmiotu, który jest inwestorem zastępczym, tylko inwestorem w sensie materialnoprawnym, który działa sam albo przez pełnomocnika. Warto tu wskazać, że orzecznictwo postać inwestora wskazuje w kontekście obowiązków publicznoprawnych, a nie tego, kto faktycznie inwestuje, wykładając określoną kwotę pieniędzy. W tej hipotezie wydaje się zasadne, aby inwestora zastępczego rozpatrywać w kontekście całego procesu inwestycyjno-budowlanego, który regulowany jest nie tylko przez regulację pr. bud., ale również inne ustawy, np. z zakresu prawa cywilnego czy gospodarczego publicznego. Chociaż może być taka sytuacja, w której inwestor bezpośrednio finansujący przedsięwzięcie budowlane, na pewnych etapach procesu

inwestycyjno-budowlanego będzie działał sam, aż do momentu rozpoczęcia (lub w trakcie) procesu budowlanego, w którym to może wystąpić dopiero podmiot inwestora zastępczego (przeniesienie pozwolenia na budowę – art. 40 pr. bud.). Powyższy fakt nie oznacza jednak, że w kontekście procesu budowlanego możemy mówić o podmiocie będącym inwestorem zastępczym. O inwestorze zastępczym można mówić w ramach procesu inwestycyjno-budowlanego. Tenże podmiot w procesie budowlanym będzie pełnił rolę inwestora. Taka konstrukcja odpowiada regulacjom polskiego prawa zagospodarowania przestrzennego, a w szczególności prawa budowlanego.

W związku z powyższymi rozważaniami inwestor zastępczy w procesie budowlanym jest podmiotem występującym w roli pełnomocnika inwestora albo w roli inwestora, którą pełni na rzecz innego inwestora tzw. bezpośredniego. Decydują o tym uregulowania umowne albo normatywne, które znajdują się poza gałęzią szeroko pojmowanego prawa zagospodarowania przestrzennego (dotyczącego m.in. zamówień publicznych na roboty budowlane, koncesji na roboty budowlane). Taka konstrukcja powinna być powszechnie przyjęta w odpowiedzi na kierunki sugerowane przez ustawodawcę, aby otworzyć większe możliwości do realizowania zamierzenia przez inwestora. Ma temu sprzyjać również mniej rygorystyczna wykładnia przepisów Prawa budowlanego. Nie wyklucza to jednak traktowania publicznoprawnych obowiązków inwestora w procesie budowlanym w sposób ścisły i nieprzenoszalny. Takie rozumienie roli inwestora zastępczego w procesie budowlanym sprzyja szybkości tego procesu, jego przejrzystości oraz efektywności.

Definition of project supervisor in the construction process

Summary

The study describes the term of a project supervisor in the Polish legislation and science of administrative substantive law. The aim of this study is answer the question who is the project supervisor in the construction

process and whether such entity can take a part therein. First of all, this process has a public-law character and is different from the investment-construction process, where the regulations of private law are also very important. This statement is necessary to understand the term – project supervisor, whose definition is not present in the Polish legislation. In the construction process the investor has rights and obligations of public-law character which translate into particular legal consequences. It is impossible not to notice that the term – project supervisor appears in normative acts and is commonly used in lawyers' language.