

Departament Budownictwa

DB.II.050.64.2016.JD

NK: 58961116

Pan  
Zbigniew Gelzok

W odpowiedzi na Pana wystąpienia z dnia 24 marca i z dnia 31 marca 2016 r. (dwa pisma), skierowane do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa drogą elektroniczną, w sprawie interpretacji przepisów prawa, uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Minister Infrastruktury i Budownictwa nie jest organem administracji architektoniczno-budowlanej ani organem nadzoru budowlanego w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290, z późn. zm.; dalej: „Pb”). Z kolei Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa nie jest urzędem zobowiązanym do wydawania wiążących interpretacji przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Wstępnej kwalifikacji zamierzonej budowy obiektu budowlanego dokonuje inwestor, natomiast ostateczna ocena w tym zakresie należy do właściwego miejscowo organu administracji architektoniczno-budowlanej (starosta/prezydent miasta na prawach powiatu), który w oparciu o przepisy prawa oraz ocenę konkretnego stanu faktycznego władny jest do zajęcia wiążącego stanowiska w sprawie. Organ właściwy do załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej obowiązany jest także do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków.

W przypadku nieprawidłowego załatwienia sprawy przez ww. organy, inwestor ma prawo do zaskarżenia wydanego rozstrzygnięcia do organu wyższego stopnia na zasadach określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23; dalej: „k.p.a”), a po wyczerpaniu administracyjnych środków zaskarżenia – do sądów administracyjnych, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.). W przypadku innego naruszenia obowiązków służbowych przez pracowników ww. organów, inwestor ma prawo do wniesienia skargi, w trybie określonym w przepisach Działu VIII k.p.a.

Niezależnie od powyższego należy podkreślić, iż w odniesieniu do Pana zapytania wyrażonego w piśmie z dnia 24 marca 2016 r. w przedmiocie prawa organu nadzoru do żądania od sprawcy samowoli budowlanej decyzji o warunkach zabudowy lub też o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego przy dokonywaniu legalizacji wykonanych robót budowlanych wymagających pozwolenia na budowę bądź też wykonanych z istotnymi odstępstwami od niego w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, należy wskazać, że w świetle językowej wykładni relewantnych przepisów organ nadzoru budowlanego nie posiada przedmiotowej kompetencji.

Zgodnie z art. 50 ust. 1 pkt 1-4 Pb w przypadkach innych niż określone w art. 48 ust. 1 lub w art. 49b ust. 1 Pb właściwy organ wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych wykonywanych:

- bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia lub
- w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska, lub
- na podstawie zgłoszenia z naruszeniem art. 30 ust. 1 Pb, lub

- w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę, projekcie budowlanym lub w przepisach.

W postanowieniu o wstrzymaniu robót budowlanych należy podać przyczynę wstrzymania robót i ustalić wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń. W postanowieniu o wstrzymaniu robót budowlanych można nałożyć obowiązek przedstawienia, w terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia, inwentaryzacji wykonanych robót budowlanych lub odpowiednich ocen technicznych bądź ekspertyz. Postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych traci ważność po upływie 2 miesięcy od dnia doręczenia, chyba że w tym terminie zostanie wydana decyzja, o której mowa w art. 50a pkt 2 albo w art. 51 ust. 1 Pb. Na postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych służy zażalenie.

W świetle art. 51 ust. 1 pkt 1-3 Pb przed upływem 2 miesięcy od dnia wydania ww. postanowienia właściwy organ w drodze decyzji:

- nakazuje zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego albo
- nakłada obowiązek wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, określając termin ich wykonania, albo
- w przypadku istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę - nakłada, określając termin wykonania, obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych oraz - w razie potrzeby - wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem.

Zgodnie z art. 51 ust. 4 Pb, po upływie terminu lub na wniosek inwestora, właściwy organ sprawdza wykonanie obowiązku, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 rozpatrywanej jednostki redakcyjnej, i wydaje decyzję w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na wznowienie robót budowlanych albo - jeżeli budowa została zakończona - o zatwierdzeniu projektu budowlanego zamiennego. W decyzji tej nakłada się obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Natomiast w przypadku niewykonania w terminie ww. obowiązku - zgodnie z art. 51 ust. 5 Pb - właściwy organ wydaje decyzję nakazującą zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego.

Przywołane przepisy regulujące postępowanie organu w odniesieniu do sprawcy samowoli budowlanej określonej w art. 50 ust. 1 pkt 1-4 Pb nie odnoszą się do kwestii lokalizacji inwestycji. Uwzględniając konstytucyjną zasadę państwa prawa, zgodnie z którą organy mogą działać tylko w zakresie swoich kompetencji, nie można szerzej interpretować uprawnień organu niż zostało to zapisane w ustawie. Ustawodawca nie przewidział możliwości żądania od sprawcy ww. samowoli budowlanej decyzji o warunkach zabudowy lub też o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego przy dokonywaniu legalizacji wykonanych robót budowlanych wymagających pozwolenia na budowę bądź też wykonanych z istotnymi odstępstwami od niego w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Taki stan prawny należy ocenić negatywnie, niemniej przy obecnym brzmieniu przepisów należy go uznać za obowiązujący i znajdujący potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1725/09, odniósł się do przedmiotowego zagadnienia w sposób jednoznaczny, stwierdzając, że: „Przepis art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego nie stanowi podstawy do nałożenia na inwestora obowiązku uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i nie ma tu żadnej analogii do legalizacji samowoli budowlanej prowadzonej w oparciu o przepisy art. 48 ust. 2 pkt 1 lit. b/, ust. 3 pkt 1 lub art. 49 lit. b/ ust. 2 Prawa budowlanego, które pozwalają na wydanie decyzji o warunkach zabudowy po wybudowaniu obiektu budowlanego. Powyższych wyjątków wyraźnie przez ustawodawcę przewidzianych nie można interpretować w drodze wykładni rozszerzającej ani też w drodze analogii przenosić na inne przypadki.”

Natomiast *de lege ferenda* należy wskazać, że Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa prowadzi prace nad kompleksową regulacją procesu inwestycyjno-budowlanego (Kodeks urbanistyczno-budowlany), w ramach których przedstawiona kwestia zostanie poddana szczegółowej analizie.

Z kolei w odniesieniu do Pana zapytania wyrażonego w piśmie z dnia 31 marca 2016 r. w kwestii wykładni art. 51 ust. 5 Pb wskazuję, że niniejszy przepis obliguje organ nadzoru budowlanego do wydania decyzji nakazującej zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego w przypadku niewykonania w terminie obowiązku, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 3 Pb, tj. nałożonego przez organ obowiązku sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych oraz - w razie potrzeby - wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem. W świetle wykładni językowej organ nadzoru budowlanego zobowiązany jest do zajęcia wiążącego stanowiska w sytuacji niewykonania w terminie obowiązku, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 3 Pb. Jednocześnie przepis pozwala organowi w zależności od okoliczności konkretnej sprawy na podjęcie trzech alternatywnych rozstrzygnięć:

- nakazanie zaniechania dalszych robót budowlanych bądź
- rozbiórkę obiektu lub jego części, bądź
- doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego.

Jak podniesiono w doktrynie, wydanie orzeczenia na podstawie art. 51 ust. 5 Pb jest konsekwencją ustalenia, że podmiot zobowiązany nie wypełnił obowiązków nałożonych w uprzednim orzeczeniu w zakreślonym przez organ terminie<sup>1</sup>.

W dalszej kolejności odpowiadając na Pana zapytanie wyrażone w piśmie z dnia 31 marca 2016 r. w kwestii obowiązywania art. 4 Pb w przypadku przewidzianym w art. 50 ust.1 pkt 4 Pb, w kontekście obowiązków organu nadzoru budowlanego określonych w art. 51 ust 1 pkt 3 w zw. z art. 51 ust. 4 Pb, należy wskazać, co następuje.

Art. 4 Pb stanowi, że każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami. Zgodnie z art. 32 ust. 4 pkt 2 Pb pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto złożył oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Art. 33 ust. 2 pkt 2 Pb stanowi, że do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Z kolei procedura legalizacji robót budowlanych określona w art. 50 i 51 Pb nie przewiduje dla organu nadzoru budowlanego uprawnienia do żądania od sprawcy samowoli budowlanej złożenia oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Art. 51 ust. 1 pkt 2 Pb stwierdza jedynie, że właściwy organ w drodze decyzji nakłada obowiązek wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, określając termin ich wykonania.

Przedstawione stanowisko koresponduje z uchwałą siedmiu sędziów NSA z 10 stycznia 2011 r., II OPS 2/10, w której sentencji sąd zajął następujące stanowisko: „Przepis art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (...) 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”. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu uchwały podkreślił, że „w drodze złożenia tego oświadczenia inwestor, w miejsce uprzednio wymaganego dowodu na posiadanie prawa do terenu, wykazuje spełnienie okoliczności objętej danym oświadczeniem. Organ administracji publicznej został zwolniony z obowiązku prowadzenia postępowania dowodowego sprawdzającego prawdziwość twierdzenia inwestora, że legitymuje się prawem do terenu na cele budowlane, zaś złożenie fałszywego oświadczenia jest ścigane na drodze postępowania karnego, co jednak nie wyklucza podważenia mocy dowodowej oświadczenia w toku postępowania administracyjnego. Samo złożenie oświadczenia

<sup>1</sup> Wincenciak M. w: Plucińska-Filipowicz A. (red.), Wierzbowski M. (red.), Prawo budowlane. Komentarz (2015), komentarz do art. 51 ustawy.

*o prawie do terenu na cele budowlane nie ma charakteru materialno-prawnego, lecz jest czynnością dowodową /procesową/ prowadzącą do wykazania okoliczności spełnienia przesłanki (warunku) wymaganej prawem materialnym.”.*

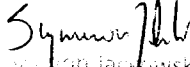
W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie z art. 187 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.), uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego jest w danej sprawie wiążąca. Ogólna moc wiążąca uchwały powoduje, że wiąże ona sądy administracyjne we wszystkich sprawach, w których miałyby być stosowany interpretowany przepis (wyrok NSA z dnia 7 maja 2009 r., sygn. akt II FSK 99/08).

Uwzględniając jednak brzmienie art. 4 Pb należy stwierdzić, że organ nadzoru budowlanego w ramach procedury określonej w art. 50-51 Pb nadal ma obowiązek weryfikować, czy sprawca samowoli budowlanej dysponuje prawem do zabudowy nieruchomości gruntowej, z tym że nie ma szczególnego uprawnienia do żądania złożenia oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.<sup>2</sup>

Z przedstawionym stanowiskiem korespondują wyroki sądów administracyjnych, w których sądy uznawały dowodowy charakter oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowanie nieruchomością na cele budowlane oraz prawo organu do jego zakwestionowania w przypadku powzięcia uzasadnionych wątpliwości, co do prawdziwości złożonego oświadczenia. W tym rozumieniu art. 4 Pb nadaje organom generalne uprawnienie i zarazem obowiązek weryfikowania prawa do zabudowy nieruchomości gruntowej.

Przykładowo można przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia z 17 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 823/10, w którym sąd podniósł, że organ administracji nie ma kompetencji do badania prawdziwości złożonego oświadczenia. Zdaniem sądu taka zasada doznaje jednak wyłomu w przypadkach, gdy ujawnią się wątpliwości co do rzeczywistego stanu prawnego nieruchomości będącej terenem inwestycji, przy czym ujawnione wątpliwości rzutują na prawdziwość oświadczenia inwestora. Z kolei w wyroku z dnia 9 listopada 2005 r., sygn. akt II OSK 179/05, Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że zakwestionowanie przez chociażby jednego ze współwłaścicieli nieruchomości złożonego przez inwestora oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, w sytuacji kiedy jego zgoda na wykonanie robót budowlanych jest wymagana, wyklucza możliwość wydania przez organ budowlany decyzji pozwalającej na budowę. W tym rozumieniu oświadczenia składane przez stronę w postępowaniu administracyjnym korzystają z domniemania prawdziwości, jeżeli nie są sprzeczne z innymi dowodami lub okolicznościami i faktami znanymi organowi administracyjnemu z urzędu (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 21 października 2010 r., sygn. akt II SA/Bk 387/10).

Niniejsze pismo nie stanowi oficjalnej wykładni prawa i nie jest wiążące dla organów administracji orzekających w sprawach indywidualnych.

DYREKTOR  
Departamentu Budownictwa  
  
Piotr Jackowski

<sup>2</sup> Tak Wincenciak M. w: Plucińska-Filipowicz A. (red.), Wierzbowski M. (red.), Prawo budowlane. Komentarz (2015), komentarz do art. 51 ustawy.