



Warszawa, 17 lutego 2004 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Prof. dr Andrzej ZOLL*

00-090 Warszawa  
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00  
Fax 827 64 53

36366

RPO-456973-IV/2003/GR

Pan  
Marek Pol  
Minister Infrastruktury  
Warszawa

Szanowny Panie Premierze,

Ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718; dalej: ustawa nowelizująca) wprowadzono do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tj. Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 207, poz. 2016 ze zm.; dalej: prawo budowlane) liczne zmiany, często istotnie modyfikujące dotychczasową regulację.

W stanie prawnym obowiązującym do dnia 11 lipca 2003 r. pozwolenie na budowę mogło być wydane wyłącznie osobie, która wykazała prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (art. 32 ust. 4 pkt 2 prawa budowlanego w brzmieniu obowiązującym do 11 lipca 2003 r.; podobnie art. 29 ust. 5 ustawy z dnia 25 października 1974 - Dz. U. Nr 38, poz. 229).

Na inwestorze spoczywał więc obowiązek udowodnienia, że przysługuje mu tytuł prawny do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Podkreślenia przy tym wymaga, że inwestor nie zawsze jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, a prawo swoje wywodzić może z tytułu zobowiązaniowego (najem, dzierżawa). W praktyce prawo to wykazywano za pomocą dowodu z dokumentów, w szczególności odpisów z księgi wieczystej (zaświadczenia ze zbioru dokumentów), odpisów aktów notarialnych, orzeczeń sądowych lub administracyjnych oraz umów cywilnoprawnych. Obowiązek taki był niewątpliwie uzasadniony tym, że proces budowlany zmierza do poważnego przeobrażenia nieruchomości. Brak takiego tytułu skutkował co do zasady nieważnością decyzji o pozwoleniu na budowę (por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 1998 r., IV SA 556/96; z dnia 23 lutego 1998 r., IV SA 779/97), ze wszystkim wynikającymi z tego negatywnymi konsekwencjami.

Na mocy art. 1 pkt 25 ustawy nowelizującej dotychczasowy wymóg udowodnienia prawa do dysponowania nieruchomością zastąpiono obowiązkiem złożenia oświadczenia, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Zmianę tę uzasadniono potrzebą ułatwienia procesu inwestycyjnego poprzez rezygnację z wymogu przedstawiania przez inwestora wypisów z księgi wieczystej, aktów notarialnych itp. (zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz zmianie niektórych ustaw - druk sejmowy nr 493).

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od właścicieli nieruchomości, którzy wyrażają zaniepokojenie rezygnacją z obowiązku udowodnienia przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Chodzi tu o sytuacje, w których inwestor nie będący właścicielem złoży nieprawdziwe oświadczenie.

Zagrożenia te potwierdza już praktyka. Tytułem przykładu można wskazać sytuację, w której inwestor powołuje się na umowę dzierżawy, która wygasła dwa lata przed złożeniem oświadczenia (zob. R. Krupa-Dąbrowska, Prawo budowlane z zasadzkami, „Rzeczpospolita” z 16 grudnia 2003 r., dodatek „Prawo co dnia”).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich dokonana ustawą nowelizującą zmiana polegająca na zastąpieniu obowiązku wykazania przez inwestora tytułu prawnego do nieruchomości wymogiem złożenia oświadczenia o posiadaniu takiego tytułu nasuwa wątpliwości natury konstytucyjnej i celowościowej.

Stosownie do art. 64 ust. 1 Konstytucji RP, każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Przepis ten stanowi rozwinięcie i uszczegółowienie ogólnej zasady ochrony własności, wyrażonej w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 1999 r., K. 36/98). Z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP wynika między innymi obowiązek władz publicznych podejmowania konkretnych działań umożliwiających realizację tego prawa (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2001 r., K. 23/00). W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się również, że na ustawodawcy zwykłym spoczywa także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02).

Wyłączenie obowiązku badania przez organ administracji publicznej prawa inwestora do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, zastąpione li tylko wymogiem złożenia oświadczenia, wydaje się nie zapewniać wystarczającej ochrony prawa własności. Organ administracji publicznej wydający pozwolenie na budowę nie jest już w takim przypadku zobowiązany kontrolować tytułu prawnego inwestora - poza obowiązkiem żądania oświadczenia. Osoba nie posiadająca w rzeczywistości prawa do prowadzenia budowy na cudzym gruncie może to czynić korzystając z ostatecznej decyzji administracyjnej, co do której istnieje domniemanie prawidłowości. Państwo, gwarantując

sobie władztwo budowlane, nie może się uchylać - przy wykonywaniu tego władztwa - od ochrony prawa własności.

Cały ciężar usunięcia skutków wydania pozwolenia na budowę opartego na nieprawdziwym oświadczeniu spoczywa na właścicielu, który zmuszony jest podejmować odpowiednie działania na drodze administracyjnej i cywilnej zmierzające do przywrócenia stanu zgodnego z prawem. To na właścicielu spoczywał będzie też obowiązek zaspokojenia ewentualnych roszczeń właścicieli nieruchomości sąsiednich wynikających z prawa rzeczowego, a będących skutkiem zachowania inwestora prowadzącego roboty budowlane na cudzym gruncie bez tytułu prawnego.

Należytej ochrony nie zapewnia również złożenie oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań (art. 233 k.k.).

Po pierwsze jest to tylko sankcja za złożenie fałszywego oświadczenia, a więc nie zapobiega wydaniu pozwolenia na budowę. Środek ten działa zatem represyjnie, a nie prewencyjnie.

Po drugie, sankcja za przestępstwo składania fałszywych zeznań jest znacząco niższa od zagrożenia karą przewidzianego za przestępstwo fałszerstwa dokumentu lub posłużenia się takim dokumentem (art. 270 § 1 k.k.).

Po trzecie, w związku z zasadą odpowiedzialności za przestępstwo popełnione umyślnie (art. 8 k.k.), rzekomy inwestor może bronić się np. działem w błędzie, co do swojego tytułu, co znacznie osłabia ochronę prawnokarną.

Reasumując, wydaje się, że ustawodawca działając w słusznym co do zasady celu, jakim jest uproszczenie procedur, nie dostrzegł, że uproszczenie to może zadziałać przeciwko właścicielowi. Innymi słowy, w tym fragmencie ustawa nowelizująca przyniosła skutek odwrotny do zamierzonego. Niedostateczna ochrona praw właściciela - jak wskazano wyżej - kolidować może z konstytucyjną zasadą ochrony własności.

Rozważenia wymaga również, czy dotychczasowe wymogi były zbyt surowe. Jest to wysoce wątpliwe. Opłaty za odpisy z ksiąg wieczystych, z ewidencji gruntów i budynków, akt sądowych, czy odpisy aktów notarialnych nie są nadmiernie wygórowane, a w przypadku środków, jakie należy wyłożyć na inwestycje budowlane, można je uznać za znikome. Tymczasem komplikacje prawne i faktyczne, jakie mogą powstać w związku z wydaniem pozwolenia na budowę osobie nie posiadającej tytułu do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, są ogromne. W grę wchodzi między innymi różnorakie postępowania administracyjne oraz sądowe (cywilne, karne), straty powstają więc nie tylko po stronie właściciela, ale również całego społeczeństwa.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zarzut niekonstytucyjności poprzez niedostateczną ochronę praw właściciela jest również zasadny w odniesieniu do przepisu art. 59 ust. 7 prawa budowlanego.

Stosownie do tego przepisu, dodanego przez art. 1 pkt 49 lit. c ustawy nowelizującej, przymiot strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie przysługuje wyłącznie inwestorowi.

Z przepisu tego zatem wynika, że w sytuacji, gdy inwestorem jest osoba wywodząca swe prawa do zabudowy nieruchomości z innego tytułu niż prawo własności, właściciel nie jest stroną w postępowaniu o wydanie pozwolenia na użytkowanie.

Tymczasem obowiązek uzyskanie pozwolenia na użytkowanie dotyczy w szczególności sytuacji, gdy właściwy organ stwierdził, że zgłoszony przez inwestora obiekt budowlany został wykonany z naruszeniem warunków określonych w pozwoleniu na budowę lub wydano decyzję nakładającą na inwestora obowiązek wykonania określonych czynności w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem (art. 55 ust. 1 pkt 2 i 4 prawa budowlanego). Są to więc sytuacje, w których inwestor postąpił niezgodnie z pozwoleniem na budowę wydanym w postępowaniu, w którym właścicielowi przysługiwał przymiot strony.

Dodać należy, że w pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego właściwy organ może określić warunki użytkowania tego obiektu albo uzależnić jego użytkowanie od wykonania, w oznaczonym terminie, określonych robót budowlanych (art. 59 ust. 2 prawa budowlanego).

W świetle powyższego rysuje się wyraźna niekonsekwencja ustawodawcy, który chroni prawa właściciela na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę, a ochrony tej odmawia w przypadku postępowania wywołanego niezgodnym z prawem (pozwoleniem na budowę) zachowaniem inwestora. Szczególnie jest to widoczne w przypadku nałożenia w pozwoleniu na użytkowanie obowiązku wykonania określonych robót budowlanych. W obecnym stanie prawnym właściciel nie ma zatem możliwości kwestionowania decyzji organu administracji, chociaż decyzja bezpośrednio dotyczy prac, które mają być wykonane na jego nieruchomości. Stan taki koliduje z konstytucyjną zasadą ochrony własności, która realizowana powinna być również w postępowaniu administracyjnym dotyczącym nieruchomości.

Mając powyższe okoliczności na uwadze, zwracam się z uprzejmą prośbą do Pana Ministra o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Z wyrazami szacunku

ZASTĘPCA

Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk