



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-534593-IV/06/BB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0 22 551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 0 22 827 64 53

Warszawa, 22.11.2006 r.

**Pan**

**Andrzej Aumiller**

**Minister Budownictwa**

**WARSZAWA**

***Szanowny Panie Ministrze,***

Pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na problem zaskarżalności niektórych władczych rozstrzygnięć organów nadzoru budowlanego; w skargach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich po raz kolejny wskazywana jest sytuacja, gdy obywatel nie może - za pomocą stosownych środków prawnych - kwestionować nałożonego przez organ obowiązku.

Artykuł 48 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r., nr 156, poz. 1118 ze zmian.) - po nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 27 marca 2003 r. (Dz. U. nr 80, poz. 718) - daje możliwość legalizacji tzw. samowoli budowlanej. Jeśli obiekt budowlany wznoszony jest bez wymaganego pozwolenia na budowę, jednak budowa ta (art. 48 ust. 2 ustawy):

- jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz
- nie narusza przepisów, w tym techniczno-budowlanych, w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem, właściwy organ wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych i podejmuje czynności zmierzające do legalizacji budowy.

W postanowieniu tym (art. 48 ust. 3) ustala się wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń budowy oraz nakłada obowiązek przedstawienia określonej dokumentacji, a przede wszystkim zaświadczenia o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego).

Ustawa nie przewiduje możliwości zaskarżenia tego postanowienia zażaleniem.

Można rozważać, czy w ogóle przedmiotowa kwestia powinna być rozstrzygana w drodze postanowienia: w literaturze istnieje pogląd, zgodnie z którym „przyjąć należy zasadę, że w każdym wypadku, gdy prawo budowlane (ustawa bądź rozporządzenie wykonawcze) określa obowiązek uczestnika procesu budowlanego, niewykonanie bądź niewłaściwe wykonanie tego obowiązku powinno powodować wydanie odpowiedniej decyzji, zmierzającej do doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem. Prawną podstawę takiej decyzji stanowi przepis określający ten obowiązek (...) np. przepisy techniczno - budowlane.(...)”

W procesie budowlanym napotykamy na postanowienia o szczególnym znaczeniu, np. postanowienie o udzieleniu pozwolenia (lub o odmowie) na odstępstwo od przepisów techniczno — budowlanych, postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych (...). Potrzeba posłużenia się w tych przypadkach aktem postanowienia nie znajduje teoretycznego uzasadnienia. Zastępuje ono decyzję. Użyte natomiast bywa nieprawidłowo ze względów praktycznych. Z chęci odjęcia stronie możliwości skorzystania z prawnych środków, przysługujących od decyzji." (S. Jędrzejewski *Prawo budowlane* Toruń 1998, s. 46 - 48).

Jednak nie rozważając nawet intencji ustawodawcy należy stwierdzić, iż rozstrzygnięcie w przedmiocie wstrzymania prac budowlanych:

- po pierwsze, nakłada na obywatela określone obowiązki (przede wszystkim obowiązek wstrzymania prac budowlanych, a także z reguły kosztowne sprawdzenie projektu architektoniczno-budowlanego pod względem zgodności z przepisami przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane), które wykraczają poza formalnoprawne kwestie incydentalne, załatwiane w postępowaniu administracyjnym w formie postanowienia,
- po drugie, może mieć ogromne znaczenie majątkowe dla inwestora, a wręcz narażać go na niepowetowaną szkodę.

Tymczasem w praktyce inwestor może kwestionować to rozstrzygnięcie - na zasadzie art. 142 kodeksu postępowania administracyjnego - wyłącznie w ramach odwołania od decyzji o rozbiórce wydanej na podstawie art. 48 ust. 4 ustawy (z oczywistych względów inwestor nie może się odwołać od decyzji o zatwierdzeniu projektu, wydawanej na podsta-

wie art. 49 ust. 4 ustawy po spełnieniu nałożonych przez organ obowiązków). Jednak pomijając już nawet znaczny wpływ czasu, w którym następuje rozpatrzenie tego postanowienia (nie bez znaczenia w procesie inwestycyjnym), inwestor ma słuszny interes prawny w niedopuszczeniu do wydania decyzji o rozbiórce; dlatego z reguły wykonuje on obowiązki nałożone przez organ. Nie ma on bowiem żadnej skutecznej drogi odwoławczej dla kwestionowania tych obowiązków (np. określonych z przekroczeniem regulacji art. 48 ust. 3), bądź nawet terminu ich wypełnienia.

Co więcej - skarżący, którzy zwracają się do Rzecznika Praw Obywatelskich, wskazują na sytuacje, w których inwestor dysponuje pozwoleniem na budowę, a mimo tego postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych wydawane jest na podstawie art. 48 ust. 2 ustawy. Strona nie może więc kwestionować przesłanek zastosowania tej instytucji w prowadzonym procesie inwestycyjnym (bądź zmuszona jest wykazywać inną potencjalną podstawę rozstrzygnięcia organu, pozwalającą na wniesienia zażalenia).

Analogiczny problem braku drogi odwoławczej występuje w przypadku postanowienia wydawanego na podstawie art. 49 b ust. 2 ustawy, czyli rozstrzygnięcia o wstrzymaniu prac budowlanych wykonywanych bez wymaganego zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ.

Należy zwrócić w tym miejscu uwagę na następującą okoliczność: otóż jeśli postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych wydawane jest na podstawie art. 50 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, stronie przysługuje zażalenie na to rozstrzygnięcie (art. 50 ust. 5).

Postanowienie to wydaje się w przypadkach innych niż określone w art. 48 ust. 1 lub w art. 49b ust. 1, ale także m. in. w przypadku robót budowlanych wykonywanych bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia (art. 50 ust. 1 pkt 1 ustawy).

Jak podkreśla się w doktrynie i orzecznictwie, przepisy te różnią się swoim zakresem: art. 48 ust. 1 i art. 49 b ust. 1 dotyczą obiektu budowlanego bądź jego części będącego w budowie bądź już wybudowanego bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia. Natomiast art. 50 ust. 1 pkt 1 odnosi się do samowolnie zrealizowanych robót budowlanych nie będących budową. W świetle art. 3 pkt 6 i 7 ustawy będą to prace polegające na przebudowie, montażu remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego (J. Siegień *Prawo budowlane - komentarz* Warszawa 2003 r., s. 293, zob. także uchwałę NSA z 20 października 1997 r., sygn. OPS 3/97, publ. ONSA 1998/1/3).

W efekcie, zażalenie przysługuje na postanowienie o wstrzymaniu np. przebudowy obiektu budowlanego, natomiast nie przysługuje na postanowienie o wstrzymaniu nadbudowy bądź rozbudowy takiego obiektu.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, takie zróżnicowanie środków prawnych - w porównywalnych przecież sytuacjach - nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Co więcej, wydaje się wręcz, że ustawodawca pozbawia stronę środka zaskarżenia właśnie w sytuacji, gdy zaangażowanie jej interesów majątkowych jest bardzo istotne.

Samowola budowlana jest niewątpliwie zjawiskiem niepożądanym, wymagającym przeciwdziałania ustawodawcy. Założeniem ustawy nowelizacyjnej z dnia 27 marca 2003 r. było dostosowanie środków prawnych, jakimi dysponują organy nadzoru budowlanego dla przeciwdziałania samowoli, do stopnia naruszenia porządku prawnego i interesu społecznego. Jednak przy konstruowaniu systemu środków odwoławczych, ustawodawca powinien wziąć pod uwagę przede wszystkim wagę potencjalnego naruszenia interesów strony postępowania; wydaje się, że w sytuacji przewidzianej przez art. 48 ust. 2 ustawy Prawo budowlane waga interesów majątkowych strony jest znaczna.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, możliwość wniesienia zażalenia na postanowienie wydane na podstawie art. 48 ust. 2 ustawy Prawo budowlane nie będzie prowadziła do niepożądanych stanów faktycznych - zgodnie z art. 143 kodeksu postępowania administracyjnego jest zasadą że wniesienie zażalenia nie wstrzymuje wykonania postanowienia. Pozwoli natomiast organowi na dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego oraz załatwienie sprawy przy uwzględnieniu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 kpa). Strona będzie zaś dysponowała skutecznym środkiem odwoławczym od rozstrzygnięcia, które wpływa na jej prawa majątkowe (art. 64, art. 78 Konstytucji RP).

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147), zwracam się do Pana Ministra z prośbą o rozważenie przedstawionego problemu; będę wdzięczny za przekazanie swojego stanowiska w sprawie.

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich.

*/-/ Stanisław Trociuk*  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich