



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, 2 sierpnia 2007 r.

Pan
Andrzej Aumiller
Minister Budownictwa
WARSZAWA

Wielce Szanowny Panie Ministrze

W dniu 22 listopada 2006 r. zwróciłem się do Pana Ministra w sprawie dotyczącej zaskarżalności niektórych władczych rozstrzygnięć organów nadzoru budowlanego; ściśle rzecz biorąc, chodziło o brak drogi odwoławczej od postanowienia wydawanego na podstawie art. 48 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r., nr 156, poz. 1118 ze zmian.)

Pan Minister zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika co do celowości zmian legislacyjnych obecnie obowiązującej ustawy Prawo budowlane. W stanowisku przekazanym Rzecznikowi stwierdzono, iż „można podjąć prace legislacyjne tak, aby postanowienie wydawane na podstawie art. 48 ust. 2 mogło być zaskarżone zażaleniem. Możliwość wniesienia zażalenia nie stoi w sprzeczności z *ratio legis* tych przepisów. Ponadto zaś trzeba mieć na uwadze i to, że art. 48 ust. 2 stawia budowie liczne wymogi zgodności, a w tych warunkach istnieje możliwość błędnej oceny przez organ wydający postanowienie.”

W piśmie tym poinformowano także, że trwają prace nad projektem nowej ustawy regulującej prawo budowlane - w projekcie tym planowano wprowadzenie środka zaskarżenia od postanowienia w przedmiocie wstrzymania robót budowlanych.

Na stronach internetowych Ministerstwa Budownictwa zamieszczono projekt nowej ustawy Prawo budowlane (http://www.mb.gov.pl/akty_prawne/projekty/pb.pdf); rozdział 10 projektu ustawy reguluje postępowanie w przypadku naruszenia przepisów prawa budowlanego.

Zasadniczo odpowiednikiem art. 48 dotychczasowej ustawy jest art. 99 i 100 ustawy projektowanej, który reguluje czynności organów w przypadku stwierdzenia budowy obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganej zgody budowlanej (zgoda budowlaną jest niewniesienie sprzeciwu do zgłoszenia budowy albo decyzja o pozwoleniu na budowę - art. 25 ust. 2 projektu). W takiej sytuacji organ nadzoru wstrzymuje, w drodze postanowienia, prowadzenie robót budowlanych oraz określa wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń budowy.

Następnie prowadzone jest postępowanie wyjaśniające; jego celem jest ustalenie, czy wybudowanie obiektu budowlanego lub jego części nie spowoduje naruszenia przepisów powszechnie obowiązujących, w tym ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (jeżeli plan taki obowiązuje dla danego terenu). W zależności od tych ustaleń, organ nadzoru bądź wydaje decyzję nakazującą rozbiórkę obiektu (art. 99 ust. 2) bądź wszczyna postępowanie w sprawie legalizacji obiektu budowlanego (art. 99 ust. 3).

Postępowanie legalizacyjne unormowane jest w art. 100 projektowanej ustawy: na inwestora nakładany jest w drodze postanowienia, obowiązek przedłożenia trzech egzemplarzy projektu budowlanego wraz ze sporządzonym operatem szacunkowym wartości obiektu budowlanego.

Po sprawdzeniu spełnienia wymogów formalnych, organ - w razie konieczności uzupełnienia lub zmiany projektu budowlanego - nakłada na inwestora, w drodze postanowienia, obowiązek uzupełnienia lub zmiany projektu budowlanego. I dopiero na tym etapie postępowania inwestor może wnieść zażalenie na postanowienie organu nadzoru budowlanego, w którym może kwestionować zasadność nałożenia obowiązku uzupełnienia lub zmiany projektu budowlanego (art. 100 ust. 3 projektowanej ustawy).

Projektowany stan prawny rozdziela więc rozstrzygnięcie w przedmiocie wstrzymania robót budowlanych (i zabezpieczenia budowy) od postanowienia określającego „wymogi zgodności” - pomiędzy tymi fazami trwa postępowanie wyjaśniające.

Zażalenie przysługuje dopiero na trzecie z kolei postanowienie wydane przez organ nadzoru, dotyczące uzupełnienia lub zmiany projektu budowlanego. Natomiast nie są zaskarżalne zażaleniem ani postanowienie o wstrzymaniu robót bu-

dowlanych, ani postanowienie określające wymogi legalizacyjne - są to rozstrzygnięcia odpowiadające w swej treści postanowieniu wydawanemu na podstawie art. 48 ust. 2 i 3 obecnego Prawa budowlanego, co do którego Minister planował wprowadzenie zaskarżalności.

Niestety, projekt ustawy nie przewiduje możliwości wniesienia zażalenia - strona postępowania administracyjnego nie może kwestionować oceny organu ani w zakresie tego, czy budowa (jej część) stanowi samowolę budowlaną, ani treści nałożonych na nią wymogów.

Faktem jest, że w zażaleniu na postanowienie przewidziane w art. 100 ust. 3 projektowanej ustawy strona może np. dowodzić, że przedstawiony projekt jest zgodny z przepisami prawa budowlanego i planem zagospodarowania przestrzennego (jak dotychczas strona może wykazywać te okoliczności w odwołaniu od decyzji o rozbiórcze, wydawanej na podstawie art. 48 ust. 4 ustawy). Jednak z poprzedniej korespondencji, otrzymanej od Pana Ministra, wynikało, że planowane jest wprowadzenie zażalenia we wstępnej fazie postępowania, na etapie wstrzymania robót budowlanych. Taka regulacja pozwoliłaby stronie na kwestionowanie najbardziej istotnej okoliczności, tzn. prowadzenia prac w warunkach samowoli budowlanej, a także zasadności nałożonych na stronę wymogów (np. ich zgodności z treścią art. 100 ust. 1 projektowanej ustawy).

Warto także podkreślić, że w projektowanym stanie prawnym zażalenie przysługuje m. in. na postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych, wydawane na podstawie art. 98 ustawy (prowadzenie robót, których efektem jest stan zagrożenia życia lub zdrowia ludzi), art. 104 (prowadzenie robót w warunkach istotnego odstępstwa); strona ma możliwość kwestionowania zasadności nałożonych na nią obowiązków także w sytuacji określonej w art. 103 ust. 2 oraz art. 104 ust. 5 (wezwanie inwestora do doprowadzenia budowy prowadzonej w warunkach istotnego odstępstwa do stanu zgodnego z prawem, uzupełnienie bądź zmiana projektu budowlanego), art. 109 ust. 3 (prowadzenie robót z naruszeniem przepisów prawa w przypadkach innych niż wymienione w art. 99 - 108) art. 111 ust. 2 ustawy (użytkowanie obiektu bez wymaganej zgody na użytkowanie).

Wydaje się, że wprowadzenie możliwości wniesienia zażalenia na wstępnym etapie postępowania w sytuacji naruszenia przepisów prawa budowlanego zapewni „poszerzenie uprawnień uczestników procesu budowlanego”, co jest przecież jednym z założeń ustawy, deklarowanych w uzasadnieniu projektu.

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), ponownie zwracam się do Pana Ministra z prośbą o rozważenie ewentualności poprawek w projekcie ustawy; będę wdzięczny za przekazanie swojego stanowiska w sprawie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich