



Minister Rozwoju i Technologii

Znak pisma: DAB-II.053.10.2022
Warszawa, 18 stycznia 2023 r.

Pani

Zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji

Minister Rozwoju i Technologii działając na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) zawiadamia, że po rozpatrzeniu Pani petycji z dnia 20 października 2022 r. w sprawie „zmian w ustawie Prawo budowlane w związku z aktualną sytuacją społeczno-gospodarczą i kryzysem mieszkaniowym wywołanym napływem uchodźców”, uznał, że petycja nie zasługuje na uwzględnienie.

Uzasadnienie

Przedmiotem rozpatrywanej petycji są postulaty zmian w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, z późn. zm.), dalej jako „ustawa”, tak aby *„czasowo wstrzymać wykonalność decyzji o rozbiórkach obiektów budowlanych (wybudowanych bez pozwolenia na budowę lub z istotnym odstępstwem od wydanego pozwolenia na budowę), jeśli obiekty te nie stwarzają zagrożenia dla osób i mienia, a właściciele chcą je przeznaczyć, jako miejsce zamieszkania dla uchodźców”*.

Tym samym w przeważającej mierze wnioski te dotyczą postępowań uregulowanych w rozdziale 5a ustawy – Prawo budowlane zatytułowanym „Postępowanie w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy”.

Przed szczegółowym odniesieniem się do poszczególnych postulatów należy na wstępie zaznaczyć, iż prowadzenie robót budowlanych bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę, bez wymaganego zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia, bądź w jakikolwiek inny sposób naruszający zasady określone na gruncie prawa budowlanego, stanowi poważne naruszenie prawa, a ponadto może prowadzić do zagrożenia bezpieczeństwa. Działania te nie mogą znajdować uznania w społeczeństwie, dlatego też konsekwencje przewidziane dla takich naruszeń muszą być odpowiednio sankcjonowane, tak aby zniechęcały obywateli do takich postępowań.

Przechodząc do szczegółowego odniesienia się do wnioskowanych zmian, wyjaśniam, co następuje.

1) art. 49f ustawy.

Uproszczona legalizacja, o której mowa w art. 49f ustawy, dotyczy samowolnie wykonanej budowy (obiektu budowlanego), jeżeli od zakończenia tej budowy upłynęło co najmniej 20 lat. Tym samym aby powyższy przepis znalazł zastosowanie, budowa musi być zakończona, a ponadto – zakończenie budowy musiało nastąpić co najmniej 20 lat wcześniej.

Natomiast postępowanie naprawcze w zakresie istotnych odstępień od dokumentacji budowlanej, w ramach którego wydaje się (na mocy art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy) decyzję o nakazie sporządzenia dokumentacji projektowej zamienną, dotyczy budowy lub innych robót budowlanych, które jeszcze nie zostały zakończone. Art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy nie ma bowiem zastosowania do zakończonej budowy czy innych robót budowlanych. Dlatego nie jest możliwe zastosowanie mechanizmu przewidzianego w art. 49f ustawy do art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy.

Warto jednocześnie wskazać, że jeżeli obiekt budowlany jest oddawany do użytkowania za pomocą decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, organ nadzoru budowlanego przy wydawaniu takiej decyzji sprawdza dokonane odstępstwa od dokumentacji projektowej (w ramach katalogu określonego w art. 59a ust. 2 ustawy). Może się zdarzyć, że po wydaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie stwierdzi się jej nieważność, jeżeli organ nadzoru budowlanego przeoczył dokonane istotne odstępstwa od dokumentacji projektowej. Jednak możliwość taka jest ograniczona czasowo. Bowiem zgodnie z art. 59h zd. pierwsze ustawy nie stwierdza się nieważności decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia, w którym decyzja o pozwoleniu na użytkowanie stała się ostateczna.

Odnosnie zaś propozycji nadania nowego brzmienia ust. 2 w art. 49f ustawy należy wskazać, że likwidacja obecnego brzmienia przepisu ograniczy możliwości legalizacji samowoli budowlanych, o których mowa w art. 103 ust. 2 ustawy, w oparciu o przepisy sprzed 1995 r., które w określonych przypadkach mogą być bardziej korzystne niż przepisy art. 49f ustawy. Nie ma uzasadnienia, aby likwidować taką możliwość.

Natomiast odnośnie samej treści proponowanego ust. 2 w art. 49f ustawy zauważamy, że propozycja ta jest sprzeczna z art. 49f ust. 5 ustawy. Zgodnie z tym przepisem nie można wszcząć uproszczonego postępowania legalizacyjnego, o którym mowa w ust. 1, jeżeli termin, o którym mowa w ust. 1, upłynął po dniu wydania postanowienia o wstrzymaniu budowy, o którym mowa w art. 48 ust. 1. Istnienie przeciwnej regulacji (takiej, jaką proponuje się w piśmie w art. 49f ust. 2 ustawy) mogłoby być źródłem wielu nadużyć. Powstałoby ryzyko celowego, czy to po stronie organu nadzoru budowlanego,

czy strony postępowania przeciągania postępowanie o kilka miesięcy czy nawet lat, aby wejść w uproszczone postępowanie legalizacyjne.

2) art. 48b ustawy.

W pierwszej kolejności należy mieć na uwadze, że jak wskazano na wstępie samowola budowlana jest poważnym naruszeniem prawa, a procedura przewidziana w tym zakresie powinna być na tyle restrykcyjna aby zniechęcić do wykonywania robót budowlanych z naruszeniem prawa. W przeciwnym przypadku inwestorzy byliby zachęceni do realizacji inwestycji wbrew przepisom. Stąd też restrykcyjne regulacje dotyczące rozbiórek i przepisy dotyczące opłat legalizacyjnych w ustawie.

Należy także wskazać, iż celem postępowania legalizacyjnego jest uregulowanie niewłaściwego stanu prawnego obiektów budowlanych. Z punktu widzenia prawa budowlanego nie ma znaczenia wina osoby będącej właścicielem samowolnie wybudowanego obiektu budowlanego (brak jest takiej przestanki). Dlatego też zarówno inwestor (sprawca samowoli budowlanej), jak również właściciel (który np. nabył obiekt budowlany od inwestora albo po nim odziedzyczył), są obowiązani przejść tę samą ścieżkę prawną w celu uregulowania nieprawidłowego stanu prawnego. Należy przy tym dodać, iż zróżnicowanie w tym zakresie także mogłoby stanowić zachętę do celowego omijania prawa.

Propozycja w zakresie art. 48b ustawy zrównuje zakres dokumentacji legalizacyjnej w przypadku „lżejszych” samowoli budowlanych (wymaganych bez zgłoszenia) z tymi „cięższymi” (czyli wykonanych bez pozwolenia na budowę). Obecnie dokumentacja dotycząca „lżejszych” samowoli budowlanych jest bardziej ograniczona. Propozycja w rozpatrywanej petycji zmierza do rozszerzenia tej dokumentacji, co w praktyce utrudni zalegalizowanie „lżejszych” samowoli budowlanych. Ponadto nie jest jasne, w jakim celu miałyby być wydawane zaświadczenie o przeznaczeniu nieruchomości. Nie zostało to uzasadnione.

Co do samej dokumentacji projektowej, to z art. 48b ustawy nie wynika, że dokumentacja taka załączana jako dokumentacja legalizacyjna musi odpowiadać stanowi realizacji robót w momencie legalizacji. Nie ma więc przeciwskażeń, aby dokumentacja taka dostosowywała budowany obiekt do obecnie obowiązujących przepisów. Dzięki temu, nawet jeżeli wykonane roboty nie są w pełni zgodne z przepisami, nie przesądza, że obiekt nie może zostać zalegalizowany. Bowiem organ nadzoru budowlanego nie sprawdza już zgodności wykonanych robót budowlanych z przepisami (taką możliwość miał przed 19 września 2020 r. na mocy obowiązującego wówczas brzmienia art. 48 ust. 2 ustawy), a jedynie kompletność dokumentacji legalizacyjnej i zgodność projektu

zagospodarowania działki lub terenu (a nie wykonanych robót) z przepisami ustawy, w tym zgodność z przepisami techniczno-budowlanymi (zob. art. 49 ust. 1 ustawy).

3) art. 49 ust. 1a ustawy.

Zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy w przypadku przedłożenia dokumentów legalizacyjnych organ nadzoru budowlanego sprawdza:

1) kompletność dokumentów legalizacyjnych, w tym kompletność projektu budowlanego;

2) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami ustawy, w tym zgodność z przepisami techniczno-budowlanymi; jeżeli budowa została zakończona, sprawdza się zgodność z przepisami obowiązującymi w chwili zakończenia budowy.

Natomiast art. 49 ust. 1a ustawy wskazuje wprost, że w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w dokumentach legalizacyjnych w zakresie, o którym mowa w ust. 1, organ nadzoru budowlanego wydaje postanowienie o obowiązku usunięcia tych nieprawidłowości w wyznaczonym terminie. Zwrot „w zakresie, o którym mowa w ust. 1” oznacza, że postanowienie może dotyczyć również kompletności dokumentacji projektowej załączonej do dokumentów legalizacyjnych (wymienionej w tymże ust. 1). Należy podkreślić, że ustawa w wielu miejscach posługuje się słowem „nieprawidłowości” i w konkretnych przypadkach nieprawidłowością będzie również niekompletność dokumentacji (zob. art. 35 ust. 3 ustawy).

4) art. 49 ust. 2a i 4 ustawy.

Obowiązek uiszczenia opłaty legalizacyjnej przed wydaniem decyzji legalizującej samowolę budowlaną występuje od początku wprowadzenia w ustawie opłaty legalizacyjnej przez ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. poz. 718, z późn. zm.). Ponadto w petycji występuje pewna sprzeczność w argumentacji. Z jednej strony podnosi się, że o ile wniesienie opłaty legalizacyjnej byłoby wymagane po wydaniu i uprawomocnieniu się decyzji legalizacyjnej - banki udzielałyby kredytów na taki cel, gdyż mogłyby bezpiecznie zabezpieczyć się na zalegalizowanej nieruchomości. W obowiązującym stanie prawnym nie ma takiej możliwości, by banki podjęły ryzyko udzielenia kredytu przed wydaniem ostatecznej decyzji legalizacyjnej, kiedy na skutek odwołania sąsiadów decyzja może zostać uchylona, a wniesiona opłata przeznaczona na rozbiórkę obiektu - czyli zniszczenie przedmiotu zabezpieczenia. Z drugiej strony proponuje się, by obowiązek uiszczenia opłaty legalizacyjnej był nakładany na inwestora (właściciela nieruchomości) po tym, jak decyzja legalizacyjna stanie się ostateczna i prawomocna, z tym, że niewniesienie opłaty

w wymaganym terminie mogłoby skutkować uchynieniem decyzji legalizacyjnej. Skutek „uchylenia decyzji” byłby niczym innym jak „zniszczeniem przedmiotu zabezpieczenia”.

5) art. 49e pkt 6 ustawy.

Samowola budowlana jest poważnym naruszeniem ustawy. Jeżeli organ nadzoru budowlanego stwierdza taką samowolę, to wydaje postanowienie o wstrzymaniu budowy (zob. art. 48 ust. 1 ustawy). Propozycja w petycji sprowadza się do zastosowania mechanizmu „żółtej kartki” (na kształt np. art. 59i ustawy), dającej szansę naprawienia swojego błędu, jeżeli ktoś nie zastosuje się do ww. postanowienia.

Jednakże mechanizm „żółtej kartki” powinien mieć zastosowanie, gdy organ pierwszy raz stwierdza naruszenie prawa. Za pomocą „żółtej kartki” daje szansę naprawienia swojego błędu i poprawy swojego działania (przymuszając w ten łagodny sposób do stosowania przepisów). Natomiast fakt wydania postanowienia o wstrzymaniu budowy oznacza, że organ nadzoru budowlanego zareagował już na łamanie przepisów ustawy. Stosowanie „żółtej kartki” do osób dalej łamiących prawo, w stosunku do których organ już prowadzi postępowanie o naruszenie prawa, jest zdecydowanie niepożądanym rozwiązaniem.

Nie znajduje uzasadnienia stosowanie mechanizmu na kształt „żółtej kartki” w proponowanym zakresie. Luzowanie bezwzględności stosowania art. 48 ust. 1 ustawy oznaczałoby akceptację naruszeń prawa w stosunku do osób, które już wcześniej w bardzo poważny sposób naruszały przepisy ustawy i dalej nic sobie z tego prawa nie robią.

6) art. 51 ust. 3 ustawy.

W przypadku, gdy inwestor złoży niekompletny projekt zamienny, właściwy organ może nałożyć obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości określając termin na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 35 ust. 3 ww. ustawy.

Bowiem zgodnie z art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy, przepisy dotyczące projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego stosuje się odpowiednio do zakresu tych zmian, w związku z tym w tym zakresie mają zastosowanie m.in. przepisy art. 34 i art. 35 ustawy

7) art. 59i ustawy.

Przyjęcie koncepcji karania za nielegalne użytkowanie obiektu budowlanego (na mocy art. 59i ustawy) w przypadku obiektów budowlanych, w stosunku do których rozpoczęto nielegalne użytkowanie obiektu budowlanego przed wejściem w życie art. 59i ustawy, nie narusza zasady „lex retro non agit”. Należy bowiem zaznaczyć, że przed wejściem w życie

art. 59i ustawy kara za nielegalne użytkowanie była uregulowana w art. 57 ust. 7 ustawy. Tyle że tamten przepis mówił o karaniu za przystąpienie do nielegalnego użytkowania, a nie za nielegalne użytkowanie. Wymierzenie kary z art. 57 ust. 7 ustawy nie oznaczało, że użytkowanie stawało się legalne. Jednak nie było instrumentu, za pomocą którego można by sankcjonować dalsze nielegalne użytkowanie.

Kary wymierzane na mocy art. 59i ustawy nie są zaś karami za przystąpienie do nielegalnego użytkowania, ale karami za nielegalne użytkowanie obiektu budowlanego mające miejsce w momencie wymierzania kary. Kara jest więc nakładana nie za czyn dokonany przed wejściem w życie art. 59i ustawy, ale za czyn dokonywany w trakcie obowiązywania art. 59i ustawy.

Warto przy tym wskazać na art. 33 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 471, z późn. zm.), która dodawała art. 59i ustawy. Zgodnie z tym przepisem w przypadku wymierzenia kary, o której mowa w art. 57 ust. 7 ustawy – Prawo budowlane, przed dniem wejścia w życie nowelizacji przepisu art. 59i ustawy – Prawo budowlane nie stosuje się. Oznacza to, że jedynie jeżeli już wymierzona została kara na mocy uchylonego art. 57 ust. 7 ustawy, nie można wymierzyć kary regulowanej w art. 59i ustawy. Natomiast brak dokumentacji budowy jest zupełnie innym problemem. Brak dokumentacji może oznaczać, że obiekt został wykonany w warunkach samowoli budowlanej. Wówczas stosuje się przepisy o samowoli budowlanej, tj. art. 48 lub art. 49f ustawy, a nie art. 59i ustawy.

8) art. 9 ustawy

Zastosowanie art. 9 ustawy w stosunku do samowoli budowlanych mogłoby być utrudnione, zwłaszcza że na mocy art. 49 ust. 1 pkt 2 ustawy w przypadku przedłożenia dokumentów legalizacyjnych organ nadzoru budowlanego sprawdza zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami ustawy, w tym zgodność z przepisami techniczno-budowlanymi; jeżeli budowa została zakończona, sprawdza się zgodność z przepisami obowiązującymi w chwili zakończenia budowy.

9) art. 154 i 155 K.p.a

W orzecznictwie występują różne linie orzecznicze odnośnie stosowania art. 154 i art. 155 K.p.a do decyzji nakazowych (np. do decyzji o nakazie rozbiórki). Odnosi się to jednak do całego systemu prawnego dotyczącego prawa administracyjnego, a nie wyłącznie do decyzji wydawanych w oparciu o przepisy ustawy.

10) częściowa abolicja samowoli budowlanej.

Należy mieć na uwadze, że przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw regulowały kwestie abolicji dotyczącej

samowoli budowlanych. Jednak Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt 7/09, zakwestionował takie rozwiązania jako niezgodne z Konstytucją. Analizując przedłożone propozycje należy wskazać, że dotyczą one w większości sytuacji niezgodności robót budowlanych z przepisami. Propozycje te zmierzają do zmniejszenia dolegliwości regulacji administracyjnych, których celem ma być nie tylko sankcjonowanie naruszenia prawa i doprowadzenie obiektów budowlanych do zgodności z przepisami, ale również prewencja (czyli zniechęcanie do łamania prawa). Dlatego niezrozumiałym jest, aby łagodzenie ww. przepisów miało być środkiem dla pomocy uchodźców z Ukrainy. Pomoc taka nie powinna się opierać o łagodzenie przepisów przewidujących konsekwencje łamania przepisów Prawa budowlanego.

Pouczenie

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Bartłomiej Baran

zastępca dyrektora departamentu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

Informacja na temat przetwarzania danych osobowych:

Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. U. L 119 z 4 maja 2016 z późn. zm.), zwanego dalej „RODO”, informuję, że:

1. Administratorem Pani/Pana danych osobowych jest Minister Rozwoju i Technologii z siedzibą w Warszawie, przy Placu Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa, kancelaria@mrit.pl, tel. +48 222 500 123, adres skrytki na ePUAP: /MRPIT/SkrytkaESP, natomiast wykonującym obowiązki administratora jest Dyrektor Departamentu Architektury, Budownictwa i Geodezji.
2. Dane kontaktowe do Inspektora Ochrony Danych: Inspektor Ochrony Danych, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa, adres e-mail: iod@mrit.gov.pl.
3. Pani/Pana dane osobowe będą przetwarzane w oparciu o art. 6 ust. 1 lit. c) RODO tj. na podstawie obowiązku prawnego ciążącego na administratorze, na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r., poz. 870), w celu rozpatrzenia petycji.
4. Pani/Pana dane osobowe mogą być udostępniane podmiotom do tego uprawnionym na podstawie odrębnych przepisów.
5. Pani/Pana dane osobowe będą przechowywane przez okres niezbędny do realizacji celów przetwarzania, nie krócej niż okres wskazany w przepisach o archiwizacji.
6. Pani/Pana dane osobowe nie będą podlegać zautomatyzowanemu podejmowaniu decyzji lub profilowaniu.
7. Pani/Pana dane osobowe nie będą przekazywane do państwa trzeciego ani do organizacji międzynarodowych.
8. Podanie danych jest dobrowolne, ale niezbędne do rozpatrzenia petycji.
9. Przysługuje Pani/Panu prawo dostępu do treści swoich danych oraz ich sprostowania.
10. Przysługuje Pani/Panu również prawo do złożenia skargi w związku z przetwarzaniem ww. danych do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, na adres: 00-193 Warszawa, ul. Stawki 2.