MINISTER
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA

GABINET MARSZAŁKA SENATU
wpłynęło dn. 30.05.2016 r.
nr 2547 podpis

Warszawa, 25 maja 2016 r.

DB.2.054.21.2016.IS.3
NK: 77109/16

SEKRETARIAT
Biura Prac Senackich
Wpłynęło dn. 31.05.16
nr 3349 podpis

Pan
**Stanisław Karczewski**
Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na oświadczenie złożone przez senatora Andrzeja Mioduszewskiego podczas 15. posiedzenia Senatu RP w dniu 20 kwietnia 2016 r., przekazane pismem z dnia 28 kwietnia 2016 r. znak: BPS/043-15-293, uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Na wstępie należy wskazać, że przepisy art. 51 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290), stanowią kontynuację rozwiązań przyjętych w art. 50 powołanej ustawy i regulują prowadzenie tzw. postępowań naprawczych, mających na celu doprowadzenie wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem.

Zgodnie z art. 51 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy – Prawo budowlane, przed upływem 2 miesięcy od dnia wydania postanowienia, o którym mowa w art. 50 ust. 1, tj. postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych, 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 (pkt 2), 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; przepisy dotyczące projektu budowlanego stosuje się odpowiednio do zakresu tych zmian (pkt 3).

Powołany przepis art. 51 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy przewiduje nałożenie na inwestora obowiązku wykonania określonych czynności, które mają doprowadzić obiekt do stanu zgodnego z prawem. Przez stan zgodny z prawem należy rozumieć stan zgodności realizowanego zamierzenia budowlanego ze wszystkimi przepisami prawa powszechnie obowiązującego, w tym z ustaleniami obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 2 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 869/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 2799/12).

Odnosząc się natomiast do treści pkt 3 w omawianym przepisie należy wskazać, że tryb postępowania przewidziany w tym przepisie zmierza do doprowadzenia obiektu do stanu zgodnego z prawem poprzez opracowanie projektu budowlanego zamiennego uwzględniającego dokonane odstąpienia, a także wykonanie określonych czynności lub robót.

Z kolei o tym, co stanowi istotne odstąpienie od zatwierdzonego projektu budowlanego rozstrzyga wykładnia a contrario art. 36a ust. 5 ustawy - Prawo budowlane, w świetle której, za istotne odstąpienie od zatwierdzonego projektu budowlanego należy uznać odstąpienie dotyczące zakresu objętego projektem zagospodarowania działki lub terenu, charakterystycznych parametrów obiektu budowlanego: kubatury, powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji, zapewnienia

warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne, zmiany zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, a także ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażany jest pogląd wskazujący, że decyzja o warunkach zabudowy nie może być wydana dla inwestycji, która podlega legalizacji w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 50 i art. 51 ustawy Prawo budowlane. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 3 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1725/09 wskazał, że *„decyzja o warunkach zabudowy powinna być wydana przed decyzją o pozwoleniu na budowę i przed zatwierdzeniem projektu budowlanego, co wynika z art. 55 u.p.z.p. oraz art. 32 ust. 4 pkt 1, art. 33 ust. 2 pkt 3 i art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego. 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.”.*

Jednocześnie w orzecznictwie sądów administracyjnych występuje także odmienny pogląd wskazujący, na możliwość uzyskania decyzji ustalającej warunki zabudowy dla inwestycji zrealizowanej w ramach samowoli budowlanej w toku trwającego postępowania naprawczego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 25 października 2012 r., sygn. akt II SA/Lu 539/12, wskazał, że *„za stan zgodny z prawem należy zaś uznać stan nie tylko odpowiadający przepisom prawa budowlanego lecz również przepisom o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które są nierozerwalnie związane z przepisami prawa budowlanego w sytuacji realizacji obiektów budowlanych. Stosownie bowiem do art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego w odniesieniu do projektu budowlanego zamiennego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące projektu budowlanego "pierwotnego". Oznacza to, że stosownie do art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego, znajdującego w stosunku do projektu zamiennego odpowiednie zastosowanie, przed wydaniem decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego zamiennego właściwy organ sprawdza zgodność projektu z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu. (...). W ocenie Sądu brak jest bowiem usprawiedliwionych podstaw do przyjęcia, że organy prowadząc postępowanie w trybie art. 50 i 51 Prawa budowlanego pozbawione są możliwości weryfikacji zgodności inwestycji z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jakkolwiek teza taka może płynąć z literalnego brzmienia przywołanych przepisów. (...). Ponadto co najistotniejsze, w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego niezbędne jest dokonanie oceny czy to co zostało wybudowane jest zgodne z przepisami o planowaniu obowiązującymi w dacie prowadzenia tego postępowania. Skoro zatem - jak wskazano – projekt budowlany zamienny winien spełniać wszystkie wymogi projektu budowlanego, to winien uwzględniać również treść art. 34 ust. 1 Prawa budowlanego, stanowiącego, że projekt budowlany powinien m.in. spełnić wymagania określone w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Według art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zaś w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W tym zakresie warto również dodać, że przepisy tej ustawy nie zawierają postanowień, które wykluczają możliwość wydania takiej decyzji dla obiektu już zrealizowanego. O tym, że ustawodawca nie wykluczył takiej możliwości, świadczą w szczególności zmiany art. 48 ust. 2 pkt 1b i art. 49b ust. 2 Prawa budowlanego. W wyniku tych zmian, w toku postępowań legalizacyjnych prowadzonych na podstawie art. 48 ust. 2 i 49b ust. 2, inwestor nie musi legitymować się ostateczną decyzją ustalającą warunki zabudowy w dacie wszczęcia tych postępowań, lecz może ją uzyskać na etapie prowadzenia postępowania legalizacyjnego. Podobnie organ prowadzący postępowanie na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego zobowiązany jest ustalić zgodność wykonanych robót także z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.”.*

Powyższe stanowisko podzielił także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 5 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 302/15 wskazując, że *„uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy dla istniejącego obiektu jest możliwe gdy decyzja ta jest niezbędna dla legalizacji samowoli budowlanej. (...). W przypadku legalizacji obiektu oba postępowania – legalizacyjne prowadzone przez organ nadzoru budowlanego, jak i postępowanie w sprawie warunków zabudowy dla legalizowanego obiektu – wzajemnie na siebie oddziałują. (...) Oddziaływanie obu ww. postępowań – zdaniem sądu – przejawia się w tym, że warunkiem pozytywnego dla inwestora zakończenia postępowania legalizacyjnego, jest uprzednie uzyskanie pozytywnej dla niego decyzji o warunkach zabudowy dla legalizowanego obiektu.”.*

Powołane orzeczenia jak również praktyka organów nadzoru budowlanego wskazuje na niejednoznaczność przepisów art. 51 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane.

Mając na uwadze powyższe informuję, że w chwili obecnej w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa trwają prace związane z przygotowaniem projektu kompleksowej regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego, jakim będzie Kodeks urbanistyczno-budowlany. Podstawowym celem projektowanej regulacji jest stworzenie jednorodnego, klarownego i przejrzystego systemu prawnego regulującego proces inwestycyjno – budowlany. W projekcie Kodeksu zakładane są zmiany także w zakresie postępowań naprawczych. Planuje się, że projekt Kodeksu urbanistyczno-budowlanego przekazany zostanie do konsultacji i uzgodnień w IV kwartale 2016 r., natomiast prace legislacyjne w Sejmie rozpoczną się w I kwartale 2017 r.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia
MINISTRA
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA

Tomasz Żuchowski
Podsekretarz Stanu