



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 18 kwietnia 2016 r.

Adam Bodnar

IV.7000.17.2015.MCH

Naczelnny Sąd Administracyjny
Izba Ogólnoadministracyjna
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 *ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) w związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych

wnoszę o

rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego:

Czy przepisy art. 50 ust. 1 pkt 2, art. 50 ust. 1 pkt 4 *in fine* oraz art. 51 ust. 7 w związku z art. 50 ust. 1 pkt 2 i w związku z art. 50 ust. 1 pkt 4 *in fine* ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 290) znajdują zastosowanie w stosunku do robót budowlanych i obiektów budowlanych, których realizacja nie wymaga ani uzyskania pozwolenia na budowę ani nie jest objęta obowiązkiem zgłoszenia ?

UZASADNIENIE

I. W orzecznictwie sądów administracyjnych ujawniła się rozbieżność w stosowaniu przepisów art. 50 ust. 1 pkt 2, art. 50 ust. 1 pkt 4 *in fine* oraz art. 51 ust. 7 w zw. z art. 50 ust. 1 pkt 2, a także art. 51 ust. 7 w zw. z art. 50 ust. 1 pkt 4 *in fine* ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane* (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 290.; dalej: *Prawo budowlane*) do robót budowlanych i obiektów budowlanych, których realizacja nie jest objęta reglamentacją prawnobudowlaną, tj. nie wymaga pozwolenia na budowę ani nie jest objęta obowiązkiem zgłoszenia.

Według pierwszej z dwóch odmiennych linii orzeczniczych, norma art. 50 ust. 1 pkt 2 *Prawa budowlanego* znajdzie zastosowanie wyłącznie do robót budowlanych, co do których istniał obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę albo dokonania zgłoszenia i inwestor wymóg ten spełnił, jednak wykonywane są one w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska. Przywołana teza - wyrażona w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 listopada 2014 r. sygn. akt **II OSK 7/14** - czerpie, jak można sądzić, swoją genezę ze starszego orzecznictwa sięgającego pierwszych lat obowiązywania *Prawa budowlanego* z 1994 r., choć już wówczas nie było ono jednolite (antycypując dalsze rozważania zob. np. uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 października 1997 r. sygn. akt OPS 3/97). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 października 1998 r. sygn. akt **IV SA 1758/96** stwierdził, że roboty budowlane, których rozpoczęcie nie wymaga pozwolenia na budowę albo zgłoszenia nie mają cechy samowoli budowlanej, do likwidacji której uprawnione są organy nadzoru budowlanego, w związku z tym rezultat tych robót, o ile powoduje negatywne konsekwencje dla osób trzecich i ich nieruchomości, kwalifikuje się jako szkoda w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego, do naprawienia której właściwa jest droga przed sądami powszechnymi. U podstaw takiego poglądu leży teza, że skoro organy nadzoru budowlanego nie mogły ingerować w proces budowlany poprzez określenie konkretnych wymogów techniczno-budowlanych danego obiektu budowlanego, co jest zasadniczą treścią decyzji o pozwoleniu na budowę, to również nie były władne do precyzowania takich wymogów w trakcie budowy ogrodzenia jak i po jego wybudowaniu. Wypada zaznaczyć, że stan prawny w zakresie istotnym dla rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego nie zmienił się od 1998 r. na tyle, by teza wyrażona

w sprawie o sygn. akt **IV SA 1758/96** utraciła na aktualności. Znalazła ona aprobatę m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 15 maja 2014 r. sygn. akt **II SA/Kr 308/14**, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 marca 2006 r. sygn. akt **II SA/Wr 564/04**. Z kolei w ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi wyrażonej w wyroku z dnia 15 marca 2006 r. sygn. akt **II SA/Łd 1077/05**, roboty budowlane (w tym przypadku: montaż drewnianych konstrukcji i podwyższenie terenu), których przeprowadzenie nie wymaga pozwolenia na budowę ani zgłoszenia, a których rezultatem jest zakłócenie korzystania z nieruchomości sąsiedniej ponad przeciętną miarę winny być traktowane jako spór sąsiedzki, rozstrzygany na podstawie przepisów prawa cywilnego.

Za niedopuszczalnością badania w trybie art. 50 ust. 1 pkt 4 *in fine Prawa budowlanego* zgodności prowadzonych robót budowlanych nie wymagających pozwolenia na budowę ani zgłoszenia z prawem opowiedział się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w przytoczonym już wyroku z dnia 15 maja 2014 r. sygn. akt **II SA/Kr 308/14**. Według tego Sądu pozwolenie na budowę podobnie jak zatwierdzony projekt budowlany nie zawiera wszystkich ustaleń i warunków wymaganych przepisami prawa dla realizacji robót budowlanych, dlatego też w takim przypadku art. 50 ust. 1 pkt 4 *in fine Prawa budowlanego* należy rozumieć w ten sposób, że na jego mocy organ nadzoru budowlanego jest zobowiązany do badania legalności prowadzonych robót budowlanych także w odniesieniu do przepisów prawa, które nie zostały wprost inkorporowane do treści decyzji o pozwoleniu na budowę.

Druga linia orzecznicza opowiada się za dopuszczalnością stosowania przepisów art. 50 ust. 1 pkt 2, art. 50 ust. 1 pkt 4 *in fine* oraz art. 51 ust. 7 w zw. z art. 50 ust. 1 pkt 2, a także art. 51 ust. 7 w zw. z art. 50 ust. 1 pkt 4 *in fine Prawa budowlanego* do robót budowlanych i obiektów budowlanych, których realizacja nie jest objęta reglamentacją prawnobudowlaną. Za dopuszczalnością zastosowania art. 51 ust. 1 pkt 2 *Prawa budowlanego* w przypadku budowy zespołu obiektów małej architektury niewymagających pozwolenia na budowę ani zgłoszenia opowiedział się m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 9 lutego 2006 r. sygn. akt **II SA/Sz 1135/05**. Przedmiotem sprawy był montaż urządzeń, tworzących plac zabaw dla dzieci, dokonany z naruszeniem przepisu § 40 ust. 3 *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia*

12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r., Nr 75, poz. 690 ze zm., w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2008 r.), polegającym na niedochowaniu wymaganej odległości placu zabaw dla dzieci od okien pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w sprawie tej należało zastosować procedurę wskazaną w art. 51 ust. 1 pkt 2 i ust. 5 *Prawa budowlanego*; w okolicznościach sprawy nie istniała podstawa do umorzenia postępowania, jak uczynił to organ II instancji. W ten nurt orzeczniczy wpisuje się wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2008 r. sygn. akt **II OSK 2041/06**, w którym stwierdzono naruszenie przez sąd I instancji art. 50 ust. 1 pkt 2 *Prawa budowlanego* poprzez jego błędną wykładnię. Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił tezy, że organy nadzoru budowlanego nie posiadają kompetencji do podejmowania przewidzianych *Prawem budowlanym* działań, gdy chodzi o obiekty budowlane, których wykonanie nie wymaga pozwolenia na budowę lub zgłoszenia właściwemu organowi. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z art. 50 ust. 1 pkt 2 *Prawa budowlanego* bezspornie wynika, że organy administracji publicznej, konkretnie nadzoru budowlanego, mogą podejmować działania przewidziane w *Prawie budowlanym* także wtedy, gdy chodzi o obiekty budowlane lub roboty budowlane, nie wymagające pozwolenia na budowę albo zgłoszenia właściwemu organowi. Teza ta znalazła pełną aprobatę Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekającego w sprawie o sygn. akt **II OSK 1884/14** – wyrok z dnia 10 września 2015 r. Pogląd ten został zresztą już dość kategorycznie wyrażony w uzasadnieniu uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (przed reformą) z dnia 20 października 1997 r. sygn. akt **OPS 3/97**, w której stwierdzono m.in., że skoro obiekty nie wymagające ani pozwolenia, ani zgłoszenia nie mieszczą się w hipotezie art. 48, to konsekwentnie trzeba przyjąć, że mieszczą się w hipotezie art. 50. Liczne nowelizacje *Prawa budowlanego* na przestrzeni nieco ponad 20 lat jego obowiązywania nie dezaktualizują tego poglądu.

Za interwencją organów nadzoru budowlanego w ramach trybu naprawczego, przewidzianego w art. 50 ust. 1 pkt 4 i art. 51 *Prawa budowlanego* opowiedział się też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 19 czerwca 2015 r. sygn. akt **II SA/GI 1501/14**. W sprawie tej przesądzono, że choć zrealizowanie ścianki działowej z otworem drzwiowym nie wymagało pozwolenia na budowę, ani też zgłoszenia, jednakże

naruszony został przepis § 68 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. nr 75, poz. 690 ze zm.), a także spowodowano istnienie niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia ludzi. W ten kierunek orzecznicy wpisuje się przywołane w drugiej części uzasadnienia niniejszego wniosku postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2010 r. sygn. akt **II OW 27/09** akceptowane w innych judykatach tego Sądu, np. w wyroku z dnia 20 maja 2011 r. sygn. akt **II OSK 911/10** i powołanych w jego uzasadnieniu orzeczeniach.

Na marginesie dotychczasowych rozważań odnotowania wymaga fakt, że podobne wątpliwości interpretacyjne wedle wiedzy Rzecznika Praw Obywatelskich nie pojawiły się nigdy na gruncie art. 66 ust. 1 *Prawa budowlanego*, który to przepis stanowi podstawę do nałożenia przez organ nadzoru budowlanego obowiązku usunięcia wykrytych - w toku użytkowania obiektu budowlanego - nieprawidłowości, w przypadku stwierdzenia wystąpienia którejś z czterech niepożądanych sytuacji, enumeratywnie w tym przepisie wskazanych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 stycznia 1998 r. sygn. akt **IV SA 357/96** stanął na stanowisku, że art. 66 *Prawa budowlanego* upoważnia organy nadzoru budowlanego, w przypadku spełnienia zawartych w nim przesłanek, do interwencji również w stosunku do obiektów, których budowa nie wymagała uzyskania pozwolenia na budowę, bowiem celem tego przepisu jest zapewnienie bezpiecznego użytkowania wszystkich obiektów budowlanych, a nie tylko tych, których wzniesienie wymagało uzyskania pozwolenia na budowę. Pogląd ten zaaprobował m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 1 kwietnia 2004 r. sygn. akt **IV SA 4190/02**, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 24 marca 2009 r. sygn. akt **II SA/Po 917/08**, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 9 kwietnia 2015 r. sygn. akt **II SA/Wr 884/14**, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 9 września 2011 r. sygn. akt **II SA/Łd 1407/10**. Ten ostatni stwierdził w uzasadnieniu wyroku, że jakkolwiek w rozpoznawanej sprawie faktem pozostaje, że sporne ogrodzenie nie podlegało obowiązkowi zgłoszenia, stanowi ono obiekt budowlany (względnie urządzenie budowlane będące elementem obiektu budowlanego), zatem na jego właścicielu lub zarządcy spoczywają obowiązki, określone w art. 61 i następnym *Prawa budowlanego*, co dotyczy również stanu technicznego takiego obiektu.

Sąd ustalił, że skoro sporne ogrodzenie otwierając się na zewnątrz działki narusza przepis § 42 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie*, to sprawa podlega ocenie przez pryzmat art. 66 ust. 1 pkt 3 *Prawa budowlanego*.

II. Rzecznik Praw Obywatelskich skłania się do aprobaty tej linii orzeczniczej, która opowiada się za dopuszczalnością zastosowania art. 50 ust. 1 pkt 2, art. 50 ust. 1 pkt 4 *in fine* oraz art. 51 ust. 7 w zw. z art. 50 ust. 1 pkt 2, a także art. 51 ust. 7 w zw. z art. 50 ust. 1 pkt 4 *in fine Prawa budowlanego* do robót budowlanych i obiektów budowlanych, których realizacja nie jest objęta reglamentacją prawnobudowlaną. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich za prawidłowością takiego stanowiska przemawia zarówno literalna, jak i systemowa oraz celowościowa wykładnia przepisów *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane*.

Zgodnie z art. 81 ust. 1 pkt 1 *Prawa budowlanego*, do podstawowych obowiązków organów nadzoru budowlanego należy nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, a w szczególności: a) zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska, b) warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia w rozwiązaniach przyjętych w projektach budowlanych, przy wykonywaniu robót budowlanych oraz utrzymywaniu obiektów budowlanych, c) zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej, d) właściwego wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, e) stosowania przy wykonywaniu robót budowlanych wyrobów zgodnie z art. 10. Z powyższego wynika, że nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego nie ogranicza się tylko do warunków i rozwiązań przyjętych w projektach budowlanych, a obejmuje szeroko rozumianą zgodność z normami prawa, w tym *Prawa budowlanego*, wymogami ochrony środowiska, rozwiązaniami architektoniczno-budowlanymi i przepisami techniczno-budowlanymi. Szczegółowe zadania i kompetencje powiatowego organu nadzoru budowlanego jako organu pierwszej instancji wskazuje przepis art. 83 ust. 1 *Prawa budowlanego*. Wynika z niego, że do właściwości tego organu należą, m.in., zadania wynikające z przepisów art. 48-51 ustawy. Na potrzeby niniejszego wniosku analizy wymaga sformułowanie użyte w art. 50 ust. 1 *Prawa budowlanego* „w przypadkach innych

niż określone w art. 48 ust. 1 lub art. 49b ust. 1”. Otóż, skoro hipotezą art. 48 ust. 1 i art. 49b ust. 1 objęte są obiekty lub ich części będące w budowie albo wybudowane 1) bez wymaganego pozwolenia na budowę albo 2) bez wymaganego zgłoszenia dotyczącego budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b i 19a, albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia, to nasuwa się spostrzeżenie, że hipotezą art. 50 ust. 1 objęte są wszystkie inne przypadki obiektów budowlanych, do których zastosowania nie znajdzie ani art. 48 ust. 1 ani art. 49b ust. 1. Będą do nich należeć nie tylko obiekty wykonywane bez wymaganego pozwolenia na budowę, czy zgłoszenia, ale także - *verba legis* - „roboty budowlane” inne niż te, o których mowa w art. 48 ust. 1 i art. 49b ust. 1, a zatem budowa, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego (zob. art. 3 pkt 7 *Prawa budowlanego*), nawet jeżeli wymagają pozwolenia na budowę albo zgłoszenia. Brak jest regulacji, która choćby już tylko w sposób dorozumiany wyłączała zastosowanie art. 50 ust. 1 *Prawa budowlanego*, a co za tym idzie skorelowanych z nim przepisów w stosunku do obiektów, co do których nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę lub zgłoszenie. Gdyby tak było, poza kompetencjami organów nadzoru budowlanego pozostawałaby szeroka działalność inwestycyjna mogąca nie tylko wywoływać zagrożenia, o których mowa w art. 50 ust. 1 pkt 2, ale przede wszystkim naruszać obiektywny porządek prawny (art. 50 ust. 1 pkt 4 *in fine*), regulowany w tej materii zasadniczo przepisami prawa publicznego. Zwolennicy poglądu negującego dopuszczalność stosowania art. 50 ust. 1 pkt 2 i art. 50 ust. 1 pkt 4 *in fine Prawa budowlanego* do robót budowlanych i obiektów budowlanych, których realizacja nie jest objęta reglamentacją prawnobudowlaną zdają się nie dostrzegać, że także te obiekty i roboty budowlane są przedmiotem normowania w przepisach *Prawa budowlanego*. Zarówno przepis art. 1 *Prawa budowlanego* określający przedmiot regulacji tej ustawy, ani żaden inny jej przepis, nie wyłączaają spod jej działania przywołanej kategorii obiektów i robót budowlanych tylko z tego powodu, że ich realizacja nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę lub też nie jest objęta obowiązkiem zgłoszenia. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, gdyby taka właśnie miała być wola ustawodawcy, kategoria tych obiektów i robót budowlanych nie mieściłaby się w ogóle w przedmiocie normowania *Prawa budowlanego*.

Stosownie do art. 28 ust. 1 *Prawa budowlanego* roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29-31. Jeżeli nie jest wymagane pozwolenie na budowę, ani zgłoszenie, wówczas inwestor może rozpocząć roboty budowlane bez jakiegokolwiek zgody i akceptacji organów administracji architektoniczno-budowlanej, co nie oznacza, że prowadzone przez niego roboty budowlane nie będą mogły stać się przedmiotem zainteresowania organów nadzoru budowlanego w ramach przysługujących im kompetencji. Kategorie obiektów i robót budowlanych niewymagających uzyskania akceptacji organów administracji architektoniczno-budowlanej tworzą zamknięty katalog. W tych przypadkach ustawodawca zrezygnował z wszelkich form reglamentacji administracyjnoprawnej działalności inwestycyjnej, niemniej jednak nie może być ona podejmowana w sposób dowolny - każde zamierzenie budowlane musi być zgodne z przepisami (art. 4 *Prawa budowlanego*). W doktrynie podnosi się, że realizacja prawa zabudowy bez ingerencji organów administracji publicznej wymaga od inwestora, aby swoje zamiary inwestycyjne realizował na gruncie, mając prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (art. 3 pkt 11) oraz żeby odbywało się zgodnie z przepisami prawa (nie tylko budowlanego). W przeciwnym razie inwestor musi się liczyć z możliwością ingerencji organów nadzoru budowlanego (zob. A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2012 r., Wyd. Lexis Nexis, s. 274).

Reglamentacją prawnobudowlaną przez *ustawę - Prawo budowlane* nie jest objęta budowa m.in. wiat, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2c, altan działkowych i obiektów gospodarczych, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 4, wiat przystankowych i peronowych, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 5, wolno stojących kabin telefonicznych, szaf i słupków telekomunikacyjnych, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 7, parkometrów z własnym zasilaniem, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 8, pochylni przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 18, budowa obiektów małej architektury, z zastrzeżeniem art. 30 ust. 1 pkt 4, ogrodzeń, z zastrzeżeniem art. 30 ust. 1 pkt 3, obiektów przeznaczonych do czasowego użytkowania w trakcie realizacji robót budowlanych, położonych na terenie budowy, oraz ustawianie barakowozów używanych przy wykonywaniu robót budowlanych, badaniach geologicznych i pomiarach geodezyjnych, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 24, tymczasowych obiektów

budowlanych stanowiących wyłącznie eksponaty wystawowe, niepełniących jakichkolwiek funkcji użytkowych, usytuowanych na terenach przeznaczonych na ten cel, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 25, instalacji elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, cieplnych i telekomunikacyjnych wewnątrz budynku, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 27. Pozwolenia na budowę ani zgłoszenia nie wymaga też m.in. wykonywanie robót budowlanych polegających na: wykonywaniu remontu obiektu budowlanego, którego budowa nie wymagała uzyskania pozwolenia na budowę (art. 30 ust. 1 pkt 2a), remoncie lub przebudowie urządzeń budowlanych (art. 29 ust. 2 pkt 1c), docieplaniu budynków o wysokości poniżej 12 m (art. 29 ust. 2 pkt 4 i art. 30 ust. 1 pkt 2c).

Mimo że ustawodawca postanowił pewne formy aktywności budowlanej zwolnić z obowiązku ich akceptacji przez organy administracji architektoniczno-budowlanej, wychodząc ze słusznego założenia - w myśl zasady *de minimis non curat praetor* - o braku konieczności poddawania reglamentacji prawnej stosunkowo niewielkiej i nieingerencyjnej działalności inwestycyjnej, nie oznacza to, że wskazane kategorie obiektów i robót budowlanych nie muszą spełniać wymagań określonych czy to w *Prawie budowlanym*, w szczególności tych, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2, czy to w przepisach wykonawczych, zwłaszcza w *rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 1422; dalej: *rozporządzenie*), ale także innych przepisach techniczno-budowlanych, które zazwyczaj regulowane są aktami prawnymi w randze rozporządzenia. Stosownie do art. 5 ust. 1 *ustawy – Prawo budowlane*, projektowanie i budowa obiektów budowlanych (od 1 stycznia 2016 r. w odniesieniu nie tylko do całości, ale i poszczególnych części), wraz ze związanymi z nimi urządzeniami budowlanymi musi odbywać się w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, z uwzględnieniem i poszanowaniem szeregu wymogów wyszczególnionych w tym przepisie. Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać poszczególne rodzaje obiektów budowlanych i ich usytuowanie określają głównie akty wykonawcze wydane na podstawie delegacji z art. 7 ust. 2 *Prawa budowlanego*, w tym np. *rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie*, stwierdzające w przepisie § 1, że ustala ono warunki techniczne, jakim powinny

odpowiadać budynki i związane z nimi urządzenia, ich usytuowanie na działce budowlanej oraz zagospodarowanie działek przeznaczonych pod zabudowę, zapewniające spełnienie wymagań art. 5 i 6 *ustawy - Prawo budowlane*. Zgodnie zaś z art. 5 ust. 2 *Prawa budowlanego*, obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należytym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1-7.

Z powyższych przepisów wynika, że ogólne wymagania określone w art. 5 i 6 *ustawy - Prawo budowlane*, rozwinięte w przepisach szczegółowych poszczególnych ustaw, jak i rozporządzeń wykonawczych, muszą spełniać wszystkie obiekty budowlane, zarówno na etapie projektowania, budowy i użytkowania. Analiza *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* prowadzi do wniosku, że jego postanowienia odnoszą się także wprost do obiektów budowlanych i robót nieobjętych reglamentacją prawnobudowlaną (np. § 41 - § 43, § 70 i n., § 113 i n., § 122 i n., § 132 i n.).

W kontekście powyższych uwag należy mieć na względzie, m.in., że budowa obiektu budowlanego nie wymagającego ani pozwolenia na budowę ani zgłoszenia nie może nie respektować ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli takie przedsięwzięcie narusza ustalenia aktu planistycznego, to w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, także jest innym przypadkiem samowoli budowlanej polegającym na realizacji obiektu niezgodnie z przepisami, a zatem wypełnia dyspozycję art. 50 ust. 1 pkt 4 *Prawa budowlanego*. Potwierdzeniem trafności tej tezy może być postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2010 r. sygn. akt **II OW 27/09**, w którym stwierdzono, że organ nadzoru budowlanego jest właściwy do likwidacji samowoli budowlanej polegającej na budowie obiektu budowlanego wbrew ustaleniom obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego również wówczas, gdy budowa taka nie musiała być poprzedzona uzyskaniem pozwolenia na budowę lub zgłoszeniem; odpowiednie zastosowanie znajduje, między innymi, przepis art. 51 ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 7 *Prawa budowlanego*.

Korelatem przywołanych regulacji materialnoprawnych są kompetencje organów nadzoru budowlanego do prowadzenia kontroli i wszczynania postępowań jurysdykcyjnych - nie tylko na etapie użytkowania obiektu budowlanego (art. 66 *Prawa budowlanego*) - a w rezultacie ustalenie, czy wykonywanie (wykonanie) robót budowlanych nie odbywa się w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska (art. 50 ust. 1 pkt 2 także w zw. z art. 51 ust. 7 *Prawa budowlanego*), lub z naruszeniem prawa (art. 50 ust. 1 pkt 4 in fine w zw. z art. 71 ust. 1 *Prawa budowlanego*).

Z tych wszystkich względów, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, brak jest na gruncie przepisów *Prawa budowlanego* podstaw do przyjęcia, że organ nadzoru budowlanego może umorzyć postępowanie dotyczące np. stanu technicznego obiektu lub urządzenia budowlanego czy nieprawidłowego ich wykonania, zgodności robót budowlanych z prawem, w tym przepisami techniczno-budowlanymi, z powołaniem na jego bezprzedmiotowość, tylko na tej podstawie, że organ administracji architektoniczno-budowlanej nie ma kompetencji do wydawania rozstrzygnięć (czy to w formie decyzji - pozwolenia na budowę, czy w formie dorozumianej - niezgłoszenia sprzeciwu) na etapie poprzedzającym realizację danego obiektu lub urządzenia budowlanego czy wykonania prac budowlanych (tak m.in. zdanie odrębne sędziego WSA Jacka Bursy do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 27 września 2013 r. sygn. akt **II SA/Kr 669/13**).

Mając na względzie, że prawidłowe i jednolite rozumienie przepisów prawnych powołanych w *petitum* wniosku jest konieczne dla zapewnienia właściwego poziomu ochrony nie tylko inwestorów, ale również osób, na których prawa dana inwestycja oddziałuje, a do tego stosowanie tych przepisów wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, niniejszy wniosek należy uznać za konieczny. Dlatego też wnoszę jak na wstępie.

Podpis na oryginale

W załączeniu: sześć odpisów wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich