Minister
Rozwoju i Technologii

Znak pisma: DAB-II.054.12.2024
Warszawa, 29 sierpnia 2024 r.

Pani
Małgorzata Kidawa – Błońska
Marszałek Senatu RP

Dotyczy: oświadczenia złożonego przez senator Annę Górską podczas 18. posiedzenia Senatu w dniu 31 lipca 2024 r.

Szanowna Pani Marszałek,

w odpowiedzi na oświadczenie, w sprawie przedstawienia informacji o tym jak są realizowane w Polsce przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego (PINB) uproszczone legalizacje na podstawie art. 49f ustawy – Prawo budowlane niniejszym przedstawiam, co następuje.

Na wstępie uprzejmie informuję, że minister kierujący działem administracji rządowej – budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, tj. aktualnie Minister Rozwoju i Technologii nie jest zarówno organem administracji architektoniczno-budowlanej jak również organem nadzoru budowlanego, w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725, z późn. zm.), dalej: „ustawa - Prawo budowlane”. Ministerstwo Rozwoju i Technologii nie jest też urzędem uprawnionym i zobowiązanym do wydawania wiążących interpretacji przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Ocena zasadności prowadzonych działań w konkretnej sprawie administracyjnej oraz obowiązek należytego i wyczerpującego informowania stron postępowania o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków, spoczywa na organie właściwym do załatwienia sprawy administracyjnej. W odniesieniu do przepisów regulujących proces budowlany, powyższy obowiązek polega także na udzieleniu przez właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej (starostę/prezydenta miasta na prawach powiatu lub wojewodę) lub nadzoru budowlanego (powiatowego inspektora nadzoru budowlanego lub wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego) stosownych informacji w przedmiotowym zakresie. Inwestor lub inna strona postępowania ma prawo do zaskarżenia wydanego rozstrzygnięcia do organu wyższego stopnia na zasadach określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), dalej: „Kpa”, a po wyczerpaniu administracyjnych środków zaskarżenia – do sądów administracyjnych, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935).

Należy także wskazać, że organy administracji publicznej w prowadzonych postępowaniach są niezawisłe i nie mogą być zwolnione z samodzielnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, a w swych orzeczeniach związane są jedynie rozstrzygnięciami zapadającymi w organach wyższej instancji, wydanymi w konkretnej sprawie, zgodnie z tokiem instancji. Żaden inny organ, w tym także Minister Rozwoju

+48 222 500 123
kancelaria@mrit.gov.pl
gov.pl/rozwoj-technologia

Pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa
Ministerstwo
Rozwoju i Technologii

i Technologii, nie jest uprawniony do pozainstancyjnej ingerencji w konkretne postępowanie administracyjne dotyczące konkretnego obiektu budowlanego.

Mając na uwadze powyższe, po zasięgnięciu opinii i informacji z Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, przedstawiam następujące wyjaśnienia i dane liczbowe.

Ad. Pyt. 1 – odnośnie do informacji, w podziale na lata i województwa, o liczbie: wniosków złożonych do PINB o uproszczoną legalizację na podstawie art. 49f ustawy – Prawo budowlane oraz wydanych decyzji legalizacyjnych na podstawie art. 49f PB, GUNB przedstawił następujące dane:

Województwo	**2020 r.**	**2021 r.**	**2022 r.**	**2023 r.**	**2024 r.**	**SUMA**
***liczba wniosków** złożonych do PINB o uproszczoną legalizację na podstawie art. 49f PB*						
Dolnośląskie	10	70	95	119	70	364
Kujawsko-Pomorskie	5	213	160	159	102	639
Lubelskie	15	85	96	116	92	404
Lubuskie	3	45	42	69	62	221
Łódzkie	25	160	145	192	134	656
Małopolskie	90	184	227	308	198	1007
Mazowieckie	92	685	687	755	510	2729
Opolskie	3	14	26	36	16	95
Podkarpackie	18	147	176	201	82	624
Podlaskie	23	62	66	70	46	267
Pomorskie	62	421	525	590	400	1998
Śląskie	51	166	211	216	160	804
Świętokrzyskie	24	87	98	86	86	381
Warmińsko-Mazurskie	8	62	121	125	87	403
Wielkopolskie	77	275	289	473	233	1347
Zachodniopomorskie	15	131	129	154	103	532
SUMA	521	2807	3093	3669	2381	10090
liczba wydanych decyzji legalizacyjnych na podstawie art. 49f PB.						

+48 222 500 123
kancelaria@mrit.gov.pl
gov.pl/rozwoj-technologia

Pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa
Ministerstwo
Rozwoju i Technologii

Dolnośląskie	3	49	76	108	50	286
Kujawsko-Pomorskie	4	184	137	130	69	524
Lubelskie	3	64	85	106	67	325
Lubuskie	1	40	25	64	54	184
Łódzkie	1	93	109	153	92	448
Małopolskie	29	190	172	249	136	776
Mazowieckie	13	363	750	759	411	2296
Opolskie	1	8	19	33	19	80
Podkarpackie	8	121	154	187	106	576
Podlaskie	3	53	69	57	45	227
Pomorskie	18	333	387	470	305	1513
Śląskie	21	115	149	185	132	602
Świętokrzyskie	12	60	81	82	57	292
Warmińsko-Mazurskie	0	51	121	93	71	336
Wielkopolskie	4	124	223	245	202	798
Zachodniopomorskie	7	90	119	127	66	409
SUMA	128	1938	2676	3048	1882	7790

Ad. Pyt. 2.

Uproszczone postępowanie legalizacyjne, o którym mowa w art. 49f ustawy – Prawo budowlane, jest postępowaniem administracyjnym i stosuje się do niego przepisy Kpa, w tym art. 7 i art. 80. Okoliczności faktyczne istotne w uproszczonym postępowaniu legalizacyjnym zostały określone w art. 49f ust. 1 i art. 49h ust. 1 ustawy – Prawo budowlane (o czym szerzej w odpowiedzi na kolejne pytania) i są przez organy nadzoru budowlanego dowodzone i ustalane zgodnie z zasadami wynikającymi ze wskazanych przepisów Kpa.

Ad. 3
Oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, załączane do dokumentacji legalizacyjnej (zob. art. 49g ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane) jest składane pod rygorem odpowiedzialności karnej (zob. art. 32 ust. 4 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane).

Oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej jest przewidzianą w ustawie – Prawo budowlane formą wykazania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, mającą zastosowanie w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę, zgłoszenia robót budowlanych, „zwykłym” postępowaniu legalizacyjnym, jak i uproszczonym postępowaniu legalizacyjnym. Uproszczone postępowanie legalizacyjne nie jest tu więc wyjątkiem.

Co do zasady, w każdej z tych procedur, organ nie bada prawdziwości tego oświadczenia, chyba że z zebranego materiału dowodowego wynika wniosek przeciwny lub zachodzą wątpliwości co do jego zgodności z rzeczywistym stanem prawnym (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 stycznia 2024 r., sygn. akt II OSK 927/21 oraz z 24 listopada 2022 r., sygn. akt II OSK 1950/21).

W sytuacji, gdy oświadczenie może budzić wątpliwości co do jego materialnej poprawności (zgodności z rzeczywistym stanem), organy zobligowane są do zażądania od inwestora wykazania - w sposób niebudzący wątpliwości - przysługiwania mu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest w zasadzie oświadczeniem, do którego stosuje się rygory wynikające z art. 75 § 2 KPA, zaś jego istota sprowadza się do możliwości przyjęcia przez organ twierdzenia strony co do faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy lub co do stanu prawnego. Jednakże możliwość ta nie jest równoznaczna z obowiązkiem poprzestania organu na takim oświadczeniu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 3 kwietnia 2024 r., VII SA/Wa 23/24).

W wyroku NSA z 5 kwietnia 2022 r., II OSK 1616/19, wskazano również, że oświadczenie inwestora może być przez organy administracji weryfikowane tylko wówczas, gdy w toku postępowania wyjdą na jaw okoliczności podważające wiarygodność tego oświadczenia, przy czym organ ma jedynie ustalić czy z dokumentów będących w jego dyspozycji można jednoznacznie wywieść, że inwestor wykazał, iż posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Co prawda powyższe wyroki dotyczą postępowań w sprawie decyzji o pozwoleniu na budowę, jednak z uwagi na zbliżone regulacje między postępowaniem o pozwoleniu na budowę i postępowaniami w sprawie samowoli budowlanych w zakresie oświadczeń o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane nie ma przeszkód, aby powyższy dorobek orzeczniczy stosować na gruncie uproszczonego postępowania legalizacyjnego.

Ad. 4
W uproszczonym postępowaniu legalizacyjnym nie bada się obiektu budowlanego pod względem zgodności z: „ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub, w przypadku jego braku, z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz z przepisami odrębnymi dotyczącymi obszarów chronionych”. Przepisy ustawy – Prawo budowlane wyraźnie wskazują zakres uproszczonego postępowania legalizacyjnego.
Zgodnie z art. 49h ust. 1 ustawy – Prawo budowlane, w trakcie uproszczonego postępowania legalizacyjnego organ nadzoru budowlanego sprawdza:
1) kompletność dokumentów legalizacyjnych oraz
2) czy z ekspertyzy technicznej, o której mowa w art. 49g ust. 2 pkt 3, wynika, że stan techniczny obiektu budowlanego nie stwarza zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi oraz pozwala na bezpieczne użytkowanie obiektu budowlanego zgodne z dotychczasowym lub zamierzonym sposobem użytkowania.

W omawianym kontekście warto przytoczyć poniższy fragment z uzasadnienia[1] do ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 471), która wprowadziła uproszczone postępowanie legalizacyjne:

„W uproszczonej procedurze legalizacyjnej organ nie będzie badał zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Skoro samorząd terytorialny przez 20 lat

[1] https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=121.

akceptował obiekt budowlany, zwłaszcza mając świadomość istnienia takiego obiektu przy ustalaniu lub zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, niezasadnym jest teraz kwestionowanie niezgodności takiego obiektu z planem miejscowym.

Podkreślić również należy, że Rada Legislacyjna zarekomendowała zaproponowane rozwiązanie, które umożliwia legalizację obiektów budowlanych po 20 latach od ukończenia ich budowy nawet w sytuacji, gdy są one niezgodne z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, jeśli przez minione 20 lat organ nadzoru budowlanego nie wszczynał postępowania w sprawie wstrzymania budowy czy też decyzji o nakazie rozbiórki. Na mocy przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r. zachowały moc do czasu uchwalenia nowych planów, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2003 r. Tym samym obowiązujące obecnie plany to plany uchwalone po 31 grudnia 2003 r., a więc plany mające nie więcej niż 15 lat. Zatem, aby zostały one opracowane i uchwalone, konieczne było uwzględnienie w nich istniejących już wówczas samowoli budowlanych. Przy przygotowywaniu planów miejscowych należy zinwentaryzować przestrzeń objętej planem. Istniejące obiekty budowlane (w tym samowole budowlane) powinny znajdować odzwierciedlenie w miejscowych planach. Jednak, jeżeli się tak nie stało, należy domniemać, że samorząd terytorialny akceptował istnienie obiektów samowolnie wybudowanych, ale nieobjętych w planie, bowiem nie zgłosił do nadzoru budowlanego istnienia samowoli budowlanych przez te wszystkie lata. Jeśli, gmina opracowując plan, nie zgłosiła do nadzoru budowlanego faktu występowania samowoli, to znaczy, że z punktu widzenia gminy samowole te nie są sprzeczne z polityką przestrzenną. Nie ma zatem potrzeby analizowania zgodności z planem miejscowym starych samowoli budowlanych, skoro gminy, uchwalając plany miejscowe, akceptowały ich występowanie na danym terenie.

Należy mieć również na uwadze, że powstanie tych samowoli nie zostało zgłoszone przez wiele lat do organu nadzoru budowlanego przez sąsiadów danej nieruchomości, co może świadczyć o tym, że lokalna społeczność akceptuje ich istnienie (można domniemać, że nie naruszają one interesów osób trzecich, ładu architektonicznego oraz że wpisują się w architekturę danej przestrzeni).

Wobec powyższego wprowadzenie przepisu nakazującego badanie zgodności starych samowoli z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zaprzeczałaby idei jakiej przyświeca nowelizacja, a więc uproszczonej procedurze".

Ad. 5 i 6
Odnośnie liczby zawiadomień do prokuratury i Policji w związku z fałszywymi oświadczeniami o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane GUNB przedstawił następujące dane:

		2020 r.	**2021 r.**	**2022 r.**	**2023 r.**	**2024 r.**	SUMA
	Dolnośląskie	0	0	0	1	0	1
	Kujawsko-Pomorskie	0	0	0	0	0	0
	Lubelskie	0	0	0	0	0	0
	Lubuskie	0	0	0	0	0	0
	Łódzkie	0	0	0	0	0	0

	Małopolskie	0	0	0	0	1	1
	Mazowieckie	0	0	1	2	0	3
	Opolskie	0	0	0	0	0	0
	Podkarpackie	0	0	0	0	0	0
	Podlaskie	0	0	0	0	0	0
	Pomorskie	0	0	0	1	0	1
	Śląskie	0	0	0	0	0	0
	Świętokrzyskie	0	0	0	0	0	0
	Warmińsko-Mazurskie	0	0	0	0	0	0
	Wielkopolskie	0	0	0	0	1	1
	Zachodniopomorskie	0	0	0	0	0	0
	SUMA	0	0	1	4	2	7

Odnosząc się do kwestii wskazania w oświadczeniu o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane gruntu stanowiącego użytek leśny, należy wyjaśnić, że oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane dotyczy tytułu prawnego do gruntu, a więc materii z zakresu prawa cywilnego, a nie przeznaczenia gruntu i tego, czy może na nim powstać określony obiekt budowlany (a więc materii z zakresu prawa administracyjnego). Nie jest możliwe kwestionowanie oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane na tej podstawie, że dotyczy ono gruntu, który z uwagi na przepisy prawa administracyjnego nie powinien podlegać określonego rodzaju zabudowie. Jak wskazano wyżej, w uproszczonym postępowaniu legalizacyjnym organy nadzoru budowlanego nie mają uprawnień do badania zgodności obiektu budowlanego z przepisami regulującymi przeznaczenie gruntu.

Ad. 7
Organ nadzoru budowlanego nie może prowadzić uproszczonego postępowania legalizacyjnego w stosunku do samowolnie wybudowanych obiektów budowlanych, jeżeli od zakończenia ich budowy nie upłynęło co najmniej 20 lat. Przy czym ustalenie, czy nastąpił upływ ww. 20 – letniego okresu od daty zakończenia budowy samowoli następuje w trakcie uproszczonego postępowania legalizacyjnego. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 25 stycznia 2024 r. sygn. akt. II SA/Ol 1009/23: „W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się więc, że podstawowym dowodem w zakresie ustalenia daty zakończenia budowy jest przede wszystkim oświadczenie inwestora o terminie zakończenia robót budowlanych obiektu podlegającego legalizacji (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 22 marca 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 46/22, orzeczenia.nsa.dov.pl - CBOSA). W przypadku gdy inwestor nie dysponuje dokumentami dotyczącymi bezpośrednio prowadzonych robót budowlanych, oświadczenie powinno być poparte innymi dowodami na tę okoliczności, np. z zeznań świadków, umów, aktów notarialnych, map geodezyjnych, fotografii, w tym zdjęć lotniczych, itp.”.

Prowadzenie postępowania na podstawie art. 49f ust. 1 ustawy – Prawo budowlane w stosunku do obiektów budowlanych, które nie zostały wskazane w tym przepisie, stanowi naruszenie prawa.

W przypadku posiadania informacji o prowadzeniu przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego postępowań administracyjnych z naruszeniem prawa należy poinformować o tym organ wyższego stopnia, jakim jest wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, lub skorzystać z odwołania od decyzji, jeżeli istnieje taka możliwość.

Niniejsze pismo nie stanowi oficjalnej wykładni prawa i nie jest wiążące dla organów administracji publicznej orzekających w sprawach indywidualnych.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Ignacy Niemczycki

Podsekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

Informacja o przetwarzaniu danych osobowych w związku z prowadzoną korespondencją

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, e-mail: kancelaria@mrit.gov.pl, tel. +48 222 500 123, adres skrytki na ePUAP: /MRPiT/SkrytkaESP. Wykonującym obowiązki Administratora jest Dyrektor Departamentu Architektury, Budownictwa i Geodezji.
2. Jeśli ma Pani/Pan pytania dotyczące przetwarzania Pani/Pana danych osobowych, a także przysługujących Pani/Panu praw, może się Pani/Pan kontaktować z Inspektorem Ochrony Danych w MRiT wysyłając informację na skrzynkę: iod@mrit.gov.pl.
3. Pani/Pana dane osobowe będą przetwarzane w oparciu o art. 6 ust. 1 lit. c) RODO tj. w celu wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze, na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2024 r. poz. 907), oraz w związku z § 162 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2022 r., poz. 348) oraz art. 49 uchwały

Senatu RP z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu (tekst ujednolicony opracowany na podstawie Monitora Polskiego z 2024 r. poz. 10, 111 i 354.).

4. Pani/Pana dane osobowe przetwarzane będą w celu rozpatrzenia i udzielenia odpowiedzi na oświadczenie senatorskie.
5. Odbiorcami Pani/Pana danych osobowych mogą być:
    - organy władzy publicznej oraz podmioty wykonujące zadania publiczne lub działające na zlecenie organów władzy publicznej, w zakresie i w celach, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa (np. na żądanie sądów, urzędów skarbowych, Prokuratury lub Policji);
    - inne podmioty, które na podstawie stosownych umów podpisanych z MRiT przetwarzają dane osobowe, dla których Administratorem jest Minister Rozwoju i Technologii (np. podmioty świadczące usługi prawne, dostawcy systemów informatycznych i usług IT oraz telekomunikacyjnych, operatorzy pocztowi i kurierzy).
6. Pani/Pana dane osobowe będą przechowywane przez okres niezbędny do realizacji celu ich przetwarzania tj. do chwili załatwienia sprawy, w której zostały one zebrane, a następnie – w przypadkach, w których wymagają tego przepisy ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164 ze zm.) – przez czas określony w tych przepisach.
7. Pani/Pana dane osobowe nie będą podlegać zautomatyzowanemu podejmowaniu decyzji lub profilowaniu.
8. Pani/Pana dane osobowe nie będą przekazywane do państwa trzeciego ani do organizacji międzynarodowych.
9. Podanie danych jest dobrowolne, ale niezbędne do rozpatrzenia i udzielenia odpowiedzi na oświadczenie senatorskie.
10. W związku z przetwarzaniem Pani/Pana danych osobowych przysługują Pani/Panu następujące prawa:
    - prawo dostępu do swoich danych oraz otrzymania ich kopii zgodnie z art. 15 RODO;
    - prawo do sprostowania (poprawiania) swoich danych, jeśli są błędne lub nieaktualne, zgodnie z art. 16 RODO;
    - prawo do ograniczenia przetwarzania danych zgodnie z art. 18 RODO.
11. W przypadku powzięcia informacji o niezgodnym z prawem przetwarzaniu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii Pani/Pana danych osobowych, przysługuje Pani/Panu prawo wniesienia skargi do organu nadzorczego właściwego w sprawach ochrony danych osobowych, tj. Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, ul. Stawki 2, 00-193 Warszawa.