

Warszawa, dnia 3 marca 2023 r.

BAS-WAP-2403/22

Pan Poseł  
Sławomir Jan Piechota  
Przewodniczący  
Komisji do Spraw Petycji

**Opinia prawna**  
**dotycząca petycji nr BKSP-144-IX-647/22 w sprawie nowelizacji**  
**art. 7 ustawy – Prawo budowlane**

**I. Treść i cel petycji**

Petycja nr BKSP-144-IX-647/22 została wniesiona przez osobę fizyczną w interesie publicznym oraz własnym. Postuluje się w niej zmianę trzech przepisów (art. 71 ust. 2 pkt 4 i 5 oraz art. 30 ust. 5d) ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r., poz. 2351; dalej również: p.b.).

**II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?**

Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

### **III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)**

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach. (tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 870).

### **IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją**

#### **1. [Uwagi ogólne]**

Artykuł 71 p.b. określa procedurę związaną z dokonaniem zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej. W zgłoszeniu należy określić dotychczasowy i zamierzony sposób użytkowania obiektu budowlanego lub jego części oraz dołączyć wskazane dokumenty, m.in.: „zaświadczenie lub kopię zaświadczenia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub kopię tej decyzji, w przypadku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” (art. 71 ust. 2 pkt 4) oraz „w przypadku zmiany sposobu użytkowania, o której mowa w ust. 1 pkt 2 – ekspertyzę techniczną wykonaną przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności, lub kopię takiej ekspertyzy” (art. 71 ust. 2 pkt 5).

#### **2. [Zaświadczenie wójta (burmistrza albo prezydenta miasta) o zgodności zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - 71 ust. 2 pkt 4 p.b.]**

Podmiot wnoszący petycję proponuje wykreślenie z art. 71 ust. 2 pkt 4 p.b. fragmentu dotyczącego zaświadczenia o zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzasadniając, że „[o]rgany administracji architektoniczno-budowlanej [...] sprawdzają zgodność zamierzenia budowlanego

z Miejscowym Planem Zagospodarowania Przestrzennego (MPZP) i na tym bazują, niezależnie od zaświadczenia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Wymóg zaświadczenia jest dublowaniem kontroli i marnowaniem czasu inwestora”. Jak wskazuje się w literaturze „[z]aświadczenie to nie ma potwierdzać treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego w zakresie objętym zmianą sposobu użytkowania, lecz odnosić się do zgodności zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego z tym planem. Gdyby chodziło wyłącznie o treść planu, to wymienione w analizowanym przepisie zaświadczenie byłoby zupełnie zbędne, brak byłoby bowiem przeszkód, aby organ administracji zbadał treść planu we własnym zakresie. Tymczasem chodzi o to, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta mają zbadać zgodność inwestycji z planem i wydać w tym przedmiocie zaświadczenie”<sup>1</sup>. Tak więc przedkładane zaświadczenie jest dokumentem przedstawiającym stanowisko organu planistycznego jakim jest wójt, burmistrz, prezydent miasta, które to stanowisko jest brane pod uwagę podczas oceny dokonywanej przez starostę. Nie jest zatem tak, jak wskazuje podmiot wnoszący petycję, iż zaświadczenie wydawane w trybie art. 71 ust. 2 pkt 4 p.b. jest jedynie urzędowym potwierdzeniem określonych faktów lub stanu prawnego, wynikających z prowadzonych ewidencji, rejestrów czy innych zbiorów danych, które znane są organowi administracji architektoniczno-budowlanej. Wójt (burmistrz, prezydenta miasta) dokonuje na potrzeby wydania omawianego zaświadczenia analizy i oceny, czy zamierzony sposób użytkowania obiektu budowlanego będzie zgodny z ustaleniami obowiązującego planu, a następnie potwierdza to w jego treści<sup>2</sup>. Dokonuje w istocie interpretacji (wykładni) postanowień planu w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego. Stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w postaci wydanego zaświadczenia stanowi materiał, który wraz z innymi dokumentami służy do dokonania oceny przez organ administracji architektoniczno-budowlanej zgodności zgłaszanego zamierzenia budowlanego

---

<sup>1</sup> Tak: A. Kosicki [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 796. Na ten temat również: wyrok WSA w Szczecinie z 9 września 2021 r., II SA/Sz 557/21; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 14 maja 2020 r., II SA/Sz 331/20.

<sup>2</sup> Na ten temat: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 listopada 2012 r. II OSK 1277/11.

z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub w przypadku jego braku – decyzji o warunkach zabudowy<sup>3</sup>.

### **3. [Ekspertyza techniczna – art. 71 ust. 2 pkt 5 p.b. ]**

W przedstawionej petycji Autor proponuje także zmianę art. 71 ust. 2 pkt 5 p.b., polegającą na dodaniu na końcu tego przepisu frazy: „z wyjątkiem zmiany sposobu użytkowania obiektów budowlanych wymienionych w Art. 29.1.14)., Art. 29.1.15). i Art. 29.1.16).a). na inne z wymienionych w przywołanym przepisie.”. Ma to na celu, zdaniem Autora petycji, wyłączenie potrzeby przedłożenia ekspertyzy technicznej w przypadku zmiany sposobu użytkowania obiektów wskazanych w art. 29 ust. 1 pkt 14 – 16 p.b. Autor petycji argumentuje, że „[w]ymóg ekspertyzy jw. (przy zmianie użytkowania) wymusza inwentaryzację powykonawczą [...] istniejącego obiektu w zakresie: projektowania, nadzoru i odbioru robót przez osoby z pełnymi uprawnieniami budowlanymi. Jest to równoznaczne z wykonaniem prac projektowych, kontroli wykonawstwa i odbiorami końcowymi, z czego Ustawodawca zwolnił (brak wymogu EKSPERTYZY) inwestorów przy budowie i rozpoczęciu użytkowania ww. obiektów do 35m<sup>2</sup> pow. zabudowy”.

Jak stanowi art. 71 ust. 1 pkt 2 p.b. przez zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części rozumie się w szczególności „podjęcie bądź zaniechanie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki: bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska bądź wielkość lub układ obciążeń”. W przywołanym art. 71 ust. 2 pkt 5 ustawodawca nałożył obowiązek przedłożenia organowi administracji architektoniczno-

---

<sup>3</sup> Dominujące stanowisko judykatury wskazuje, że treść przedmiotowego zaświadczenia nie wiąże organu rozstrzygającego o zmianie sposobu użytkowania obiektu (na ten temat: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 lutego 2008 r. II OSK 42/07 Lex; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 listopada 2012 r., II OSK 1277/11; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 lipca 2017 r., II OSK 2825/15; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 6 listopada 2018 r., II SA/Kr 1183/18; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 23 czerwca 2022 r., II SA/OI 259/22; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 9 sierpnia 2022 r., II SA/OI 434/22; odmiennie: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu II SA/Op 86/11). Stanowisko takie potwierdzają również przedstawiciele doktryny (A. Kosicki [w:] *Prawo budowlane. Komentarz.*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, komentarz do art. 71).

budowlanej ekspertyzy technicznej jako jednego z dokumentów załączonych do zgłoszenia o zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego. W art. 29 p.b. ustawodawca uregulował przypadki budów czy robót budowlanych, które nie wymagają potrzeby uzyskania pozwolenia na budowę, a dla których wykonania niezbędne jest zgłoszenie ich organowi administracji architektoniczno-budowlanej. Ze względu na charakter wskazanych zamierzeń budowlanych ustawodawca wyłączył w tych przypadkach obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę, która to procedura jest rozwiązaniem bardziej skomplikowanym i czasochłonnym. Realizacja takich zamierzeń wymaga zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej, który może dokonać milczącej akceptacji takiego zamierzenia budowlanego. Organ do którego wpłynęło zgłoszenie, ma jednakże obowiązek oceny przedsięwzięcia z punktu widzenia jego zgodności z przepisami prawa czy też stwarzania zagrożenia dla określonych dóbr (jak bezpieczeństwo ludzi lub mienia czy uciążliwość dla terenów sąsiednich). W przypadku zaistnienia takich okoliczności organ może wnieść sprzeciw do przedłożonego zgłoszenia (art. 30 ust. 6 p.b.) albo też nałożyć w drodze decyzji obowiązek uzyskania pozwolenia na wykonanie określonego obiektu lub robót budowlanych (art. 30 ust. 7 p.b.). Zatem przedkładane organowi wraz ze zgłoszeniem materiały (w tym wskazana ekspertyza) mają na celu umożliwienie dokonania przez organ oceny proponowanej zmiany sposobu użytkowania budynku lub jego części pod kątem spełnienia wskazanych wymogów. W opracowanej ekspertyzie osoba posiadająca uprawnienia budowlane ocenia czy (i ewentualnie w jakim zakresie) zamierzona zmiana użytkowania budynku lub jego części wpływa na warunki bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne oraz ochrony środowiska, a także ocenia wielkość i układ obciążeń<sup>4</sup>.

Zgodzić należy się z Autorem petycji, że w art. 29 p.b. ustawodawca wskazał katalog inwestycji (zamierzeń budowlanych), które nie wymagają pozwolenia na budowę. Dotyczy to m.in. niewielkich wolno stojących obiektów budowlanych wymienionych

---

<sup>4</sup> Wzór formularza oraz wymagane załączniki określone zostały w rozporządzeniu Ministra rozwoju, pracy i technologii z dnia 12 lutego 2021 r. w sprawie określenia wzoru formularza zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części (Dz. U. z 2021 r., poz. 298).

w art. 29 ust. 1 pkt 14 – 16 p.b.. Uproszczony tryb budowy obiektów budowlanych nie oznacza jednak wyłączenia spod regulacji prawa budowlanego. Zamiar wykonywania takich robót budowlanych podlega ocenie przez organ administracji architektoniczno-budowlanej z punktu widzenia zgodności z normami prawa budowlanego i sprowadza się albo do wyrażenia domniemanej zgody na ich prowadzenie (w przypadku niewniesienia sprzeciwu wobec dokonanego zgłoszenia), albo do wniesienia takiego sprzeciwu w formie decyzji administracyjnej<sup>5</sup>.

#### **4. [Przerwanie biegu terminu w przypadku nałożenia obowiązku uzupełnienia zgłoszenia]**

Ostatnią propozycją wskazaną w petycji jest nowelizacja art. 30 ust. 5d p.b. Przepis prezentuje następująca treść: „Nałożenie obowiązku, o którym mowa w ust. 5c, przerywa bieg terminu, o którym mowa w ust. 5”. Autor petycji proponuje nadanie przepisowi następującą treść: „Nałożenie obowiązku, o którym mowa w ust. 5c, wydłuża termin, o którym mowa w ust. 5. o czas realizacji postanowienia, o którym mowa w ust. 5c”. Propozycja zawarta w petycji sprowadza się zatem do tego, aby uzupełnienie zgłoszenia nie przerywało biegu terminu do wniesienia sprzeciwu przez organ, a jedynie zawieszało ten bieg.

Artykuł 30 ust. 5d został dodany ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 443). Przed dokonaniem wskazanej nowelizacji przepisy prawa budowlanego nie regulowały *explicite* kwestii biegu terminu w przypadku konieczności uzupełnienia zgłoszenia. W orzecznictwie wskazywano jednak, że termin na zgłoszenie sprzeciwu powinien być liczony od dnia usunięcia braków zgłoszenia<sup>6</sup>. W aktualnym stanie prawnym

---

<sup>5</sup> Tak: A. Kosicki [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX, komentarz do art. 29, pkt 1.

<sup>6</sup> Tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 maja 1999 r., IV SA 747/97; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 grudnia 2002 r., IV SA 2765/00; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 lipca 2006 r., II OSK 956/05; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 grudnia 2006 r., II OSK 79/06; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 kwietnia 2009 r., II OSK 574/08; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 sierpnia 2011 r., II OSK 1185/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 19 października 2004 r., II SA/Lu 161/04.

przedmiotowe zagadnienie zostało uregulowane przez ustawodawcę i jego treść nie budzi wątpliwości. Również doktryna aprobuje odnosi się do wskazanego zagadnienia podnosząc, że w przypadku złożenia niekompletnego zgłoszenia nie można mówić o skutecznym zgłoszeniu i wskazując, że organ musi w takiej sytuacji mieć czas na zapoznanie się z kompletnym zgłoszeniem. Podkreśla się, że „[u]zupełnienie zgłoszenia na żądanie organu może doprowadzić do sytuacji, w której organ będzie miał do czynienia z innym rodzajowo zgłoszeniem, niż mogłoby to wynikać z niekompletnego zgłoszenia. [...] [O]rgan musi mieć zagwarantowane pełne 21 dni na podjęcie czynności wyjaśniających oraz sprawdzających w odniesieniu do zgłoszenia i zajęcie stanowiska bądź też przekazanie stronie ewentualnego sprzeciwu”<sup>7</sup>. Wskazane argumenty zasługują w pełni na aprobatę. Jedynie ocena kompletnego zgłoszenia pozwala na stwierdzenie, czy zachodzą podstawy do wniesienia sprzeciwu. Organ dokonuje jej we wskazanym przez ustawodawcę czasie, tj. maksymalnie w ciągu 21 dni.

Na marginesie należy wskazać, że podobne rozwiązanie w tym zakresie określa kodeks postępowania administracyjnego regulując problematykę milczącego załatwienia sprawy przez organ (art. 122a i następane ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>8</sup>). W art. 122c § 2 k.p.a. ustawodawca wskazuje, że termin po upływie którego sprawę uznaje się za załatwioną milcząco „biegnie od dnia uzupełnienia braków lub doprecyzowania treści żądania”. Jak wskazuje się w literaturze „początek biegu terminu rozpoczyna się od doręczenia organowi pierwszej instancji akt sprawy [...]”. Przez sformułowanie „akta sprawy” należy rozumieć kompletną dokumentację. [...] [T]ylko na podstawie kompletnej dokumentacji sprawy „można pokusić się o prawidłową ocenę rozpatrywanego stanu faktycznego, a tym samym – zajęcie

---

<sup>7</sup> Tak: A. Kosicki [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Lex 2022, komentarz do art. 30, pkt 7; na ten temat również: J. Dessoulavy-Śliwiński [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Legalis 2022, komentarz do art. 30, nb 11; A. Gliniecki [w:] A. Despot-Mładanowicz, Z. Kostka, A. Ostrowska, W. Piątek, A. Gliniecki, *Prawo budowlane. Komentarz*, wyd. III, Lex 2016, komentarz do art. 30, pkt 4.

<sup>8</sup> T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm., dalej jako: „k.p.a.”.

zgodnego z prawem stanowiska". [...] Należy więc uznać, że brak doręczenia pełnych akt postępowania nie może prowadzić do rozpoczęcia biegu terminu, o którym mowa"<sup>9</sup>.

## V. Wnioski

Uwzględniając przedstawioną powyżej analizę należy uznać, że podjęcie prac nad nowelizacją wskazanych w petycji przepisów nie wydaje się zasadne.

Autor:

Ilona Szczepańska-Kulik

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Paweł Bachmat

*Deskrytory bazy REX: petycja, prawo budowlane, postępowanie administracyjne*

*Weryfikacja: Natalia Podraza-Majewska*

---

<sup>9</sup> J. Piecha [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis 2021, komentarz do art.. 122c, nb 6 i wskazana tam literatura. Tak również: A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2022, komentarz do art.. 122c, pkt 5; P. M. Przybysz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX 2022, komentarz do art.. 122c; N. Szczęch [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61-126. Tom II*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Lex 2020, komentarz do art.. 122c, pkt II.