

W sprawie adresatów decyzji wydawanych przez organy administracji publicznej właściwe w sprawach budownictwa

W związku z pojawiającymi się wątpliwościami w zakresie adresatów decyzji wydawanych przez organy administracji publicznej właściwe w sprawach budownictwa, informujemy co następuje.

Zgodnie z art. 19 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) jednostki sektora finansów publicznych mogą być utworzone na podstawie odrębnych ustaw jako państwowe lub samorządowe osoby prawne albo jako państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Należy stwierdzić, że państwowymi osobami prawnymi są Skarb Państwa i inne państwowe osoby prawne. Z kolei do samorządowych osób prawnych należą jednostki samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo) oraz inne samorządowe osoby prawne. Zgodnie z art. 38 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.) osoby prawne działają przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie.

Jednostki budżetowe z art. 20 ustawy o finansach publicznych nie mają osobowości prawnej i w obrocie prawnym funkcjonują jako jednostki organizacyjne Skarbu Państwa (*statio fisci*) lub jednostki samorządu terytorialnego (*statio municipi*). Posiadają one jednak pewną samodzielność w zakresie gospodarki finansowej oraz gospodarowania mieniem przekazanym w zarząd. Właściwy organ tworząc jednostkę budżetową wyposaża ją w środki trwałe i obrotowe z zasobów Skarbu Państwa lub z zasobów majątkowych jednostki samorządu terytorialnego. Statut jednostki powinien określać składniki mienia przekazywanego jednostce budżetowej w zarząd (art. 21 ust. 2 ustawy o finansach publicznych). Natomiast zakład budżetowy to forma organizacyjno-prawna sektora finansów publicznych, która odpłatnie wykonuje wyodrębnione zadania, a koszty działalności pokrywa - co do zasady - z przychodów własnych. Zakład budżetowy mimo wyodrębnienia organizacyjnego, majątkowego i finansowego nie ma osobowości prawnej. Korzysta natomiast z osobowości prawnej Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, a zatem nie działa w imieniu własnym. Właściwy organ tworząc zakład budżetowy wyposaża go w środki obrotowe z zasobów Skarbu Państwa lub z zasobów majątkowych jednostki samorządu terytorialnego. Składniki majątkowe przekazywane zakładowi budżetowemu powinny być określone w akcie erekcyjnym. Według ustawy o finansach publicznych nieruchomości są oddawane zakładowi budżetowemu w użytkowanie. Jednak oddanie w użytkowanie byłoby właściwe tylko w odniesieniu do zakładów budżetowych posiadających osobowość prawną. Są to zakłady powołane w drodze ustawy lub w wyniku jej realizacji, a takich praktycznie w polskim systemie finansów publicznych nie ma. Wyjątkiem są publiczne zakłady opieki zdrowotnej dla których wybrano właśnie formę zakładów budżetowych.

W postępowaniu w sprawie o pozwolenie na budowę, stroną określa się w oparciu o art. 28 ust. 2 ustawy - Prawo budowlane. Jeśli chodzi o inne postępowania administracyjne, podstawę do ustalenia, kto jest stroną stanowi art. 28 i 29 kodeksu postępowania administracyjnego. Artykuł 28 Kodeksu postępowania administracyjnego uznaje za stronę każdego, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie lub tego kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Natomiast art. 29 kodeksu postępowania administracyjnego wyjaśnia, że stronami mogą być zarówno osoby fizyczne i prawne, a także jednostki nie posiadające osobowości prawnej, jeśli chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne. Jednak art. 28 ust. 2 ustawy - Prawo budowlane stanowi uregulowanie szczególne w stosunku do art. 28

kodeksu postępowania administracyjnego. Zatem stronami będą inwestor oraz właściciele, użytkownicy wierzycieli lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu.

Jeżeli chodzi o adresatów decyzji o nakazie usunięcia nieprawidłowości w stanie technicznym budynku należy zaznaczyć, że adresatami takiej decyzji mogą być: właściciel lub zarządca nieruchomości. Jednak obowiązek z art. 5 ust. 2 ustawy - Prawo budowlane może obciążać wyłącznie właściciela lub zarządcę, a wynikać to będzie np. z zawartej między nimi umowy użytkowania czy dzierżawy, w której uregulują oni zakres obowiązków wynikający z władania nieruchomością. Prawo budowlane nie wprowadza definicji terminu „zarządca”. Zgodnie z art. 184 i 185 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarowaniu nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.) zarządca nieruchomości to osoba fizyczna, która posiada licencję i na podstawie umowy o zarządzanie nieruchomością podejmuje czynności mające utrzymać nieruchomość w stanie niepogorszonym oraz inwestuje w nią. Termin „nieruchomość” (zgodnie z art. 46 § 1 kodeksu cywilnego) obejmuje grunty i budynki trwale z nimi związane, natomiast termin „obiekt budowlany” obejmuje nie tylko budynki, ale także budowle i obiekty małej architektury, więc pojęcie zarządcy z art. 61 ustawy - Prawo budowlane należy interpretować szerzej niż na gruncie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami. Zarządcą będzie więc osoba, która włada obiektem budowlanym, a obowiązek z art. 5 ust. 2 ustawy - Prawo budowlane będzie na niej spoczywał na podstawie stosunku prawnego, który łączy ją z właścicielem (np. umowy użytkowania). Jednak jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej nie ma zdolności prawnej, więc nie może zawrzeć umowy np. dzierżawy. Ustawodawca stworzył więc pojęcie trwałego zarządu (Dział II, rozdział 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami), czyli formy władania nieruchomością przez jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej. Nieruchomości Skarbu Państwa mogą być oddane w trwały zarząd tylko państwowym jednostkom organizacyjnym, a nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego mogą być oddane w trwały zarząd samorządowym jednostkom organizacyjnym. Jednostka organizacyjna jako trwały zarządca może w tej nieruchomości, zgodnie z ustawą, dokonywać zabudowy, odbudowy, nadbudowy, rozbudowy czy remontu obiektu budowlanego posadowionego na tej nieruchomości. Jednak może to nastąpić tylko za zgodą nadzorującego. Zatem jednostka, której przyznano trwały zarząd nad obiektem budowlanym może być uznana za zarządcę z art. 61 ustawy - Prawo budowlane.

Należy zauważyć, że adresatem nakazu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w stanie obiektu mogą być jednocześnie właściciel i zarządca obiektu. Takie stanowisko zajął NSA w wyroku z 15 marca 2006 r. (II OSK 637/05) stwierdzając, że „adresatem takiej decyzji może być zarówno właściciel jak i zarządca nieruchomości, bowiem na obu tych podmiotach spoczywa obowiązek utrzymania obiektu budowlanego w należytych stanie technicznym i estetycznym”.

W przypadku szkoły podstawowej należy wyjaśnić, że zgodnie z art. 79 ust.1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) może ona być jednostką lub zakładem budżetowym, a zatem szkoły są pozbawione przymiotu osoby prawnej. Nie mogą zatem same zawierać umów np. o roboty budowlane. Podmiotem zdolnym do takiego działania za szkołę jest jej organ prowadzący czyli np. gmina. To gmina, jeśli jest właścicielem budynku szkoły, może być adresatem nakazów PINB. Ustawa o systemie oświaty nie daje również dyrektorowi szkoły prawa zawierania umów w imieniu szkoły. Podmiotowość posiada organ prowadzący. Jednak w sferze stosunków administracyjno-prawnych atrybut osobowości prawnej nie ma tak istotnego znaczenia, jak w prawie cywilnym, zatem dyrektor jako osoba kierująca szkołą i reprezentująca ją na zewnątrz nie może być wykluczony jako osoba reprezentująca szkołę np. w stosunkach z zakresu prawa budowlanego.

Natomiast samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego. Jeśli jego organizatorem jest np. powiat to instytucja ta posiada status powiatowej osoby prawnej. Zgodnie z art. 38 kodeksu cywilnego osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie. Zgodnie z powyższym dyrektor takiego zakładu może zawierać umowę np. o wykonanie robót budowlanych. Publiczny ZOZ może również zawierać umowę użytkowania czy dzierżawy nieruchomości. Bez wątplenia może być zatem stroną w postępowaniu administracyjnym, tym samym może być adresatem nakazów z rozdziału 6 ustawy - Prawo budowlane.

W związku z powyższym, aby udzielić odpowiedzi na pytanie kto jest adresatem nakazu PINB w powyższych sprawach należy w każdym przypadku ustalić kto jest właścicielem budynku szkoły czy publicznego ZOZu, oraz kto jest jego ewentualnym zarządcą. Należy zaznaczyć, że zgodnie z wyrokiem NSA (IV SA 3356/01) „przepis art. 66 (Prawa budowlanego) ma bowiem zastosowanie do wszystkich podmiotów zobowiązanych do należytego utrzymywania obiektów budowlanych i nie czyni żadnych różnic w zależności od tego, czy podmiotom tym powierzono funkcje takie jak np. organu administracji publicznej, czy też usytuowano jako jednostki budżetowe”.

Wskazać również należy, że w postępowaniu o pozwolenie na użytkowanie, zgodnie z art. 59 ust. 7 ustawy - Prawo budowlane, stroną jest wyłącznie inwestor.