

Sławomir Zwolak

dr, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II; prawnik, Stalowa Wola

Legalizacja to prawo, a nie obowiązek inwestora. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 sierpnia 2016 r., II OSK 2947/14¹

Stan faktyczny

Glosowany wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym. Na terenie własnej nieruchomości inwestorzy wybudowali wiatę o konstrukcji stalowej, krytą blachą, o wymiarach 3,10 m x 9,0 m i wysokości 2,7 m. Przed wykonaniem wiaty inwestorzy nie dokonali żadnej czynności urzędowej, w tym nie uzyskali stosownego pozwolenia na budowę.

Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego (dalej: PINB) wszczął postępowanie w sprawie samowolnie wykonanej przez inwestorów wiaty. Organ ustalił, że w świetle przepisów obowiązujących w dacie jej wykonania, tj. zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane² (dalej: pr.bud.), w ówczesnym brzemieniu, pozwolenia na budowę nie wymagała budowa wolno stojących parterowych budynków gospodarczych, wiat i altan oraz przydomowych oranżerii (ogrodów zimowych) o powierzchni zabudowy do 25 m², przy łącznej liczbie tych obiektów na działce nieprzekraczającej dwóch na każde 500 m² powierzchni działki. Budowa każdej innej wiaty, zgodnie z art. 28 ust. 1 pr.bud., wymaga uzyskania pozwolenia na budowę. Ponieważ inwestorzy wybudowali bez pozwolenia wiatę o powierzchni 27,9 m², to dopuścili się samowoli budowlanej, o której mowa w art. 48 pr.bud. W konsekwencji, w toku postępowania PINB postanowieniem nałożył na inwestorów obowiązek przedłożenia: ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy, czterech egzemplarzy projektu budowlanego

¹ LEX nr 2142412.

² Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz.U. z 2017 r., poz. 1332 ze zm.

oraz oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Dokumenty te należało przedstawić w terminie 60 dni od daty doręczenia inwestorom postanowienia PINB. Inwestorzy uzyskali decyzję o warunkach zabudowy, która stała się ostateczna, a następnie przedłożyli ją do PINB po upływie terminu wyznaczonego przez organ. Inwestorzy nie przedłożyli jednak pozostałej dokumentacji, w tym w szczególności nie przedstawili projektu budowlanego. W rezultacie, PINB wydał decyzję nakazującą inwestorom rozbiórkę wiaty.

Odwołanie do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego

Od decyzji PINB inwestorzy złożyli odwołanie do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej: WINB). Ten utrzymał w całości w mocy decyzję PINB. Organ odwoławczy stwierdził, że inwestorzy pomimo uzyskania i przedstawienia decyzji o warunkach zabudowy – nie uczynili żadnych dalszych kroków w celu zalegalizowania wiaty, co czyniło koniecznym wydanie decyzji o nakazie rozbiórki.

Skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu

Na decyzję WINB inwestorzy złożyli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu (dalej: WSA). Ten jednak oddalił skargę. Sąd podzielił stanowisko, że budowa wiaty, w świetle przepisów obowiązujących w dacie jej wykonania, wymagała pozwolenia na budowę, którego to pozwolenia inwestorzy nie uzyskali. Sąd wskazał, że PINB wyznaczył inwestorom odpowiedni, 60-dniowy termin na przedstawienie dokumentacji umożliwiającej legalizację inwestycji. Jak zaznaczył WSA, ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie sztywnego, ustawowego terminu, do upływu którego inwestor byłby obowiązany uzupełnić brakującą dokumentację. Zdaniem WSA, z przepisów wynika, że ustalenie tego terminu pozostawiono uznaniu organu, który powinien określać go w sposób odpowiadający realiom rozpoznawanej sprawy. Termin ten musi być wystarczająco długi, by umożliwić stronie skuteczne zrealizowanie nałożonych na nią obowiązków. Skarżący przedłożyli jedynie, i to po upływie terminu wyznaczonego przez organ, stosowną decyzję o warunkach zabudowy, natomiast pozostałej dokumentacji do dnia wydania decyzji organu I instancji nie dostarczyli. Zdaniem WSA okoliczności te potwierdzają, że decyzje organów były prawidłowe.

Skarga kasacyjna

Od wyroku WSA inwestorzy złożyli skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA), który ją oddalił. Wskazał, że inwestorzy mieli dużo czasu na wywiązanie się z obowiązków nałożonych na nich przez PINB. Jednak z obowiązków tych wywiązali się jedynie częściowo, a i to z przekroczeniem wyznaczonego pierwotnie terminu. Inwestorzy nie wykazali też, aby podjęli jakiegokolwiek starania w celu sporządzenia projektu budowlanego dla inwestycji, nie zwracali się również do organu o przedłużenie terminu do przedstawienia tego projektu. Wobec powyższego organ I instancji był obowiązany do wydania decyzji nakazującej rozbiórkę tego obiektu budowlanego na podstawie art. 48 ust. 3 w zw. z art. 48 ust. 1 pr.bud. Zdaniem NSA, sąd I instancji prawidłowo uznał, że decyzje organów nadzoru budowlanego obu instancji są zgodne z prawem.

Samowola budowlana

Z samowolą budowlaną mamy do czynienia wówczas, gdy obiekt budowlany lub jego część jest w budowie, albo został wybudowany bez wymaganego pozwolenia na budowę, zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ³. Najczęściej samowola budowlana ujawnia się w dwóch przypadkach: po pierwsze, gdy zostanie naruszone prawo z powodu nieznanomości obowiązujących przepisów prawa budowlanego po stronie sprawcy samowoli, po drugie zaś, gdy celowo zostaną zrealizowane roboty budowlane w warunkach samowoli, tzn. dojdzie do świadomego złamania prawa przez sprawcę samowoli budowlanej⁴. Najpoważniejszą konsekwencją prawną stwierdzenia samowoli budowlanej może być nakazanie w drodze decyzji, przez właściwy organ nadzoru budowlanego, rozbiórki obiektu budowlanego będącego w budowie bądź wybudowanego z naruszeniem przepisów⁵. Brzmienie art. 48 pr.bud. jest wynikiem zmiany dokonanej ustawą z 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw⁶. Celem wprowadzonej zmiany brzmienia art. 48 pr.bud. było umożliwienie odstąpienia od obowiązku orzekania nakazu bezwarunkowej rozbiórki obiektu budowlanego, samowolnie wybudowanego, który swoim istnieniem nie na-

³ S. Serafin, *Zagadnienia techniczne w prawie budowlanym*, Warszawa 2005, s. 184.

⁴ M. Cherka, W. Grecki, *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym*, Warszawa 2013, s. 12.

⁵ J. Świostek, *Samowola budowlana i procedura jej legalizacji*, „Nieruchomości” 2009, nr 4, s. 24; także wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2001 r., IV SA 952/99, LEX nr 54192.

⁶ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 2003 r., nr 80, poz. 718.

rusza przepisów⁷. Przepis ten spowodował powrót, co do zasady, do rozwiązań powszechnie funkcjonujących w krajach Unii Europejskiej, a także tych, które przewidziane były w polskiej ustawie – Prawo budowlane z 1974 r.⁸

Należy zauważyć, że ustawodawca traktuje samowolę budowlaną jako zjawisko negatywne, wymagające działań represyjno-restytucyjnych, ale w stosunku do dotychczasowych rozwiązań łagodzi represyjność przepisów, dopuszczających możliwość legalizacji obiektu wzniesionego bądź wznoszonego wprawdzie bez pozwolenia na budowę (zgłoszenia), ale w zgodzie z przepisami i regułami sztuki budowlanej. Przywołana wyżej zmiana przepisów art. 48 pr.bud. ma istotne znaczenie dla inwestorów, gdyż daje tym z nich, którzy popełniając samowolę budowlaną, budują w zgodzie z prawem i sztuką budowlaną, możliwość legalizacji wzniesionych (wznoszonych) obiektów budowlanych⁹.

Istotą normy art. 48 pr.bud. jest wyeliminowanie stanu naruszenia prawa i doprowadzenie do stanu zgodnego z przepisami. Każde inne działanie miałyby charakter legalizacji działań pozaprawnych, co nie może być intencją ustawodawcy¹⁰. Przeciwdziałanie samowoli budowlanej należy do organów nadzoru budowlanego, które podejmują działania o charakterze policyjnym. Działania organów nadzoru budowlanego odnoszą się do konkretnego zachowania podmiotów prawa budowlanego dotyczących faktycznych działań lub zaniechań i ich rezultatów, które mają odzwierciedlenie w poprawności wykonania robót budowlanych¹¹. Legalizacja samowoli budowlanej dotyczy inwestora, gdy wybudowanie obiektu budowlanego nastąpiło bez wymaganego pozwolenia na budowę albo bez wymaganego zgłoszenia dotyczącego budowy, o której mowa w art. 29 ust 1 pkt 1a, 2b i 19a pr.bud., albo gdy wybudowanie obiektu budowlanego nastąpiło pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia.

⁷ Zob. M. Siembida, *Zestawienie tez – samowola budowlana (art. 48 Prawa budowlanego)*, „Monitor Prawniczy” 2000, nr 5, s. 324.

⁸ W okresie obowiązywania ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 1974 r., nr 38, poz. 229), prowadzenie budowy obiektów budowlanych lub ich części niezgodne z przepisami w okresie ich budowy traktowano jako przejaw samowoli budowlanej. Zgodnie z art. 37 ust. 1 teże ustawy, organ administracji państwowej miał obowiązek wydać nakaz przymusowej rozbiórki. Wprawdzie przepis ten zawierał wysoce surową sankcję, tym niemniej o rozbiórce obiektu orzekano dopiero wówczas, gdy obiekt znajdował się na terenie, który zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym nie był przeznaczony pod zabudowę albo przeznaczony był pod zabudowę innego rodzaju.

⁹ Z. Niewiadomski, *Samowola budowlana pod rządami dotychczasowych przepisów*, [w:] *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania, bariery, perspektywy*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, s. 219–220.

¹⁰ R. Dziwiński, *Glosa do wyroku NSA z 17.04.2000 r.*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2001, nr 7–8, s. 369.

¹¹ K. Zamyślewska-Gorzach, *Wolność budowlana i jej prawne ograniczenia*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 10, s. 60.

Legalizacja samowoli budowlanej

Przypadek samowoli budowlanej należy do najpoważniejszych naruszeń przepisów prawa budowlanego. Za naruszenie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę ustawodawca przewidział bardzo surową sankcję w postaci obowiązku rozbiórki obiektu budowlanego. Jednak nawet w przypadku samowoli budowlanej przepisy przyznają inwestorowi możliwość uniknięcia rozbiórki. Jest to możliwe w ramach tzw. postępowania legalizacyjnego określonego w art. 48 i 49 pr.bud. Procedurę legalizacyjną otwiera wydanie postanowienia w przedmiocie wstrzymania prowadzenia robót budowlanych (gdy obiekt nie został jeszcze wybudowany) i nałożenia na inwestora określonych obowiązków, w szczególności dostarczenia do organu określonej dokumentacji. Przedłożenie stosownej dokumentacji pozwala organowi m.in. na ocenę zgodności inwestycji z przepisami prawa. Organ administracji publicznej, określając obowiązek przedstawienia dokumentów, jednocześnie wyznacza termin do załatwienia sprawy dokumentów. Nieprzedstawienie wymaganej dokumentacji w wyznaczonym terminie skutkuje wydaniem przez organ nakazu rozbiórki nielegalnej inwestycji. W rozpatrywanym orzeczeniu NSA, inwestorzy nie przedstawili wszystkich wymaganych dokumentów w określonym terminie. Ponadto nie wskazywali na żadne okoliczności uniemożliwiające im przedstawienie wszystkich dokumentów wymaganych do legalizacji tego obiektu budowlanego. Kluczową kwestią w niniejszym wyroku NSA zdaje się termin. W nauce prawa terminem nazywa się zastrzeżenie dodatkowe czynności, przez które jej skutek zostaje ograniczony w czasie¹². Czas wyznaczony na przedłożenie wymaganych dokumentów jest czasem oczekiwania, w którym organ prowadzący postępowanie nie może wydać żadnych rozstrzygnięć. Dopiero spełnienie przez inwestora określonych wymagań powoduje, że właściwy organ jest zobowiązany do wydania decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, jeśli budowa obiektu nie została zakończona. Natomiast jeśli obiekt został ukończony, właściwy organ wydaje decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego.

W analizowanym przypadku inwestorzy nie podjęli jakiegokolwiek starań w celu kompletnego złożenia wymaganych dokumentów, ponadto nie zwracali się również do organu o przedłużenie terminu ich przedstawienia. Dlatego uchybienie terminu wywołało skutek wygaśnięcia prawa do legalizacji obiektu budowlanego. Warto w tym miejscu zauważyć, że organ, który wyznaczył termin na dostarczenie wymaganych dokumentów, może co do zasady zmienić termin dostarczenia dokumentów potrzebnych do legaliza-

¹² A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1967, s. 269.

cji. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wielokrotnie wskazywano, że termin z art. 48 ust. 3 pr.bud. ma charakter procesowy, a nie materialny, co w konsekwencji powoduje, iż może być z ważnych powodów skracany lub przedłużany przez organy administracji w zależności od potrzeb, na wniosek strony¹³. Wyznaczenie go na nowo może mieć jednak miejsce wówczas, gdy nie upłynął on bezskutecznie wobec zaniechania przez stronę podjęcia próby wywiązania się z nałożonych na nią obowiązków. Jednocześnie wyznaczając ten termin, organ winien wziąć pod uwagę przedmiot postępowania, okoliczność, że inwestor może mieć obowiązek przedłożenia decyzji innego organu, jak i obszerność oraz stopień skomplikowania dokumentacji obejmującej samowolę budowlaną. Wobec braku przedstawienia wymaganych dokumentów, jak również starań o legalne przedłużenie terminu do ich przedłożenia, organ administracji publicznej, działając na podstawie i w granicach prawa, zobowiązany był do wydania decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu. W świetle art. 6 k.p.a. działanie na podstawie prawa oznacza obowiązek stosowania w sprawach indywidualnych przepisów prawa materialnego oraz przepisów postępowania, prawidłowego ustalenia obowiązującego stanu prawnego sprawy i poprawnej wykładni przepisów przy rozstrzyganiu o obowiązkach lub uprawnieniach¹⁴.

W świetle wyroku NSA należy zauważyć, że rozpoczynając procedurę legalizacyjną samowoli budowlanej, właściwy organ jest zobowiązany do zbadania, czy zrealizowana bądź realizowana budowa obiektu budowlanego lub jego części jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁵, a w szczególności – z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (w przypadku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) oraz czy nie narusza przepisów, w tym techniczno-budowlanych, w zakresie umożliwiającym doprowadzenie obiektu lub jego części do stanu zgodnego z prawem. Właściwy organ, chcąc stwierdzić możliwość zalegalizowania obiektu budowlanego będącego w budowie lub wybudowanego bez prawnie przewidzianych wymogów, jest obowiązany wydać postanowienie wstrzymujące prowadzone roboty wraz z określeniem wymagań dotyczących niezbędnych zabezpieczeń budowy. Organ ten powinien jednocześnie postanowieniem tym nałożyć na inwestora obowiązek przedstawienia w wyznaczonym przez siebie terminie

¹³ Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2013 r., II OSK 1829/11, LEX nr 1596023.

¹⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2006, s. 35.

¹⁵ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm.

dokumentów¹⁶. W szczególności inwestor musi przedstawić zaświadczenie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego); cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi oraz aktualne zaświadczenie wydane przez izbę samorządu zawodowego potwierdzające przynależność do właściwej izby samorządu zawodowego; oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane; oraz inne wymagane dokumenty. Niespełnienie obowiązków nałożonych postanowieniem pociąga za sobą wydanie nakazu przymusowej rozbiórki. Natomiast przedstawienie przez inwestora w wyznaczonym terminie dokumentów określonych w postanowieniu o wstrzymaniu robót budowlanych traktuje się jako wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego i pozwolenie na wznowienie robót budowlanych – jeżeli budowa nie została zakończona. Przed wydaniem w powyższej sprawie decyzji, właściwy organ jest zobligowany do zbadania zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; kompletności projektu budowlanego i wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń. Sprawdza też, czy projekt budowlany został wykonany przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane, oraz w drodze postanowienia ustala wysokość opłaty legalizacyjnej (na które przysługuje zażalenie¹⁷. W tym kontekście przysługujące inwestorowi w toku procedury legalizacyjnej środki zaskarżenia mają na celu wyeliminowanie ewentualnych nieprawidłowości tkwiących w postępowaniu czy też w samym postanowieniu¹⁸.

Jeżeli właściwy organ stwierdzi naruszenia przepisów prawa, wówczas nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, w określonym terminie, a po jego bezskutecznym upływie wyda decyzję o rozbiórce obiektu budowlanego, jak również w przypadku nieuiszczenia w terminie opłaty legalizacyjnej, z zastrzeżeniem złożenia wniosku dotyczącego jej umorzenia lub rozłożenia na raty, co spowoduje zawieszenie postępowania

¹⁶ E. Radziszewski, *Prawo budowlane. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2005, s. 140.

¹⁷ *Ibidem*, s. 242. Wydanie postanowienia o opłacie legalizacyjnej nie jest odrębną sprawą administracyjną, lecz aktem administracyjnym, wydanym w granicach sprawy o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego. Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2008 r., II OSK 1633/07, LEX nr 516052.

¹⁸ P. Tymoszek, *Samowola budowlana*, „Jurysta” 2006, nr 10, s. 24.

administracyjnego. Zatem opłata, obok materialnych przesłanek legalizowania samowoli, staje się *sui generis* warunkiem skutecznego zalegalizowania¹⁹. Natomiast w razie spełnienia przez inwestora określonych wymagań, właściwy organ jest zobowiązany wydać decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, jeśli budowa obiektu nie została zakończona. W sytuacji gdy obiekt został ukończony, właściwy organ wydaje tylko decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego²⁰.

Prawo budowlane przyjmuje w art. 90 pr.bud. odpowiedzialność karną osoby dopuszczającej się samowoli budowlanej. Bowiern działanie w warunkach określonych w art. 48 pr.bud. jest występkiem objętym ściganiem z urzędu, zagrożonym grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do dwóch lat²¹.

W wydanych przez organ decyzjach dotyczących zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na wznowienie robót budowlanych lub tylko zatwierdzenia projektu budowlanego, gdy obiekt został już ukończony, organ dodatkowo nakłada obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie²². Należy podkreślić, że w przypadku legalizacji samowoli budowlanej właściwy organ zawsze będzie musiał nałożyć obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie zalegalizowanego obiektu, bez względu na to, do której kategorii zalicza się dany obiekt²³. Dodać należy, że legalizacja samowoli budowlanej zarówno na podstawie art. 48 i 49 pr.bud., jak i art. 50 i 51 pr.bud. jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem inwestora. W każdym z wymienionych trybów rezygnacja z podjęcia trybu legalizacyjnego prowadzi do wydania decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego lub jego części²⁴.

Rozbiórka obiektu budowlanego lub jego części jest nakazywana przez właściwy organ w sytuacji, gdy obiekt budowlany lub jego część został wybudowany bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ, a także wówczas, gdy budowa obiektu, realizowanego bez pozwolenia na budowę albo zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu jeszcze trwa²⁵. Pogwałcenie przepisów prawa budow-

¹⁹ Z. Czarnik, *Konstytucyjność legalizacji samowoli budowlanej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 3, s. 78.

²⁰ R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane*, Warszawa 2006, s. 220.

²¹ Z. Czarnik, *op. cit.*, s. 78; zdaniem Czarnika zbieg odpowiedzialności administracyjnej i karnej może prowadzić do naruszenia zasady państwa prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP.

²² A. Gliniecki, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2012, s. 462.

²³ R. Godlewski, [w:] *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2010, s. 244.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 11 maja 2017 r., II OSK 2282/15, LEX nr 2293350.

²⁵ T.B. Babel, *Nadzór budowlany. Kompetencje organów administracji. Wzory, akty prawne*, Warszawa 2001, s. 107.

lanego może doprowadzić z dużym prawdopodobieństwem do popełnienia błędów w procesie budowlanym, które mogą decydować o niedotrzymaniu wymagań bezpieczeństwa, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane²⁶. Nakaz rozbiórki takich obiektów może być orzeczony dopiero wówczas, gdy okaże się, że nie ma prawnych możliwości ich legalizacji. Oczywiście legalizacja samowoli budowlanej nie jest obowiązkiem, a jedynie uprawnieniem²⁷. Skorzystanie z możliwości legalizacji jest bowiem jedynie swego rodzaju przywilejem – sposobem sanowania samowoli budowlanej. Nie korzystając z tego przywileju, inwestor musi liczyć się z tym, że właściwy organ zobligowany będzie wydać decyzję nakazującą rozbiórkę²⁸. Wydanie nakazu rozbiórki musi poprzedzić ciąg czynności dowodowych potwierdzających potrzebę sięgnięcia po ten instrument prawny. Przeważnie to właściwy organ będzie podejmował działania z urzędu, choć można sobie wyobrazić, że postępowanie w sprawie nakazu rozbiórki zostanie wszczęte z inicjatywy osoby trzeciej. O ile więc osoba trzecia będzie domagała się wydania nakazu rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części, właściwy organ jest obowiązany każdorazowo ustalić, czy wykazuje ona interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a., a tym, samym – czy jest legitymowana jako strona. W toku ustaleń dokonanych w wyniku działań inspekcyjno-kontrolnych, właściwy organ powinien ze szczególną dbałością dokumentować czynności pozwalające na ocenę stanu faktycznego²⁹. Skutkiem wydania ostatecznej decyzji o nakazie rozbiórki jest skonkretyzowanie publicznoprawnego obowiązku wynikającego z mocy abstrakcyjnej normy rekonstruowanej na podstawie art. 48 pr.bud.³⁰. Nakaz rozbiórki może mieć różny zakres przedmiotowy – może dotyczyć całości lub części obiektu. Zakres nakazywanej rozbiórki musi jednak zostać określony w sposób adekwatny do stwierdzonego zakresu samowoli budowlanej, a także celu regulacji w postaci doprowadzenia obiektu do stanu zgodnego z prawem. Nie można bowiem orzec o nakazie rozbiórki całego obiektu, jeśli tylko pewna jego część została wybudowana bez wymaganego pozwolenia na budowę. Zakres nakazu rozbiórki nie może zatem przekraczać zakresu faktycznej samowoli budowlanej. Ponadto należy uznać, że jeśli dająca się wyodrębnić z całości

²⁶ J. Baryłka, *Nakazy rozbiórki jako forma inżynierii bezpieczeństwa obiektów budowlanych – w praktyce działania organów nadzoru budowlanego*, [w:] *Problemy techniczno-prawne utrzymania obiektów budowlanych*, Warszawa 2013, s. 188.

²⁷ Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 220.

²⁸ M. Wincenciak, *Upływ czasu jako okoliczność uchylająca obowiązek legalizacji tzw. samowoli budowlanej*, [w:] *Proces inwestycji budowlanych, Zagadnienia prawne*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 159.

²⁹ T.B. Babel, *Nadzór budowlany...*, s. 109; zob. także wyrok NSA z dnia 8 listopada 2011 r., II OSK 1416/10, LEX nr 1083609.

³⁰ Idem, *Nakaz rozbiórki obiektu budowlanego*, „Monitor Prawniczy” 2002, nr 8, s. 382.

część samowolnie wzniesionego obiektu może zostać zalegalizowana, to organ powinien w takim zakresie przeprowadzić procedurę legalizacyjną, zaś nakaz rozbiórki wydać tylko w zakresie części obiektu niemożliwej do zalegalizowania³¹. Orzeczona nakazem rozbiórka obiektu wykonywana jest dobrowolnie lub w drodze zastosowania postępowania egzekucyjnego, lub w trybie wykonania zastępczego na koszt zobowiązanego. Rozbiórka obiektu oznacza jego usunięcie z miejsca, w którym został wzniesiony. Nakaz rozbiórki nie musi przy tym oznaczać obowiązku dzielenia obiektu na mniejsze części i usuwania ich z nieruchomości gruntowej. Usunięcie obiektu z gruntu może nastąpić także bez naruszenia jego całości, z tym że taki obiekt musi zostać po prostu usunięty³².

Nakaz rozbiórki obiektu budowlanego, jako obowiązek nałożony na właściciela lub zarządcę obiektu w drodze decyzji przez właściwy organ za działania niezgodne z prawem, jest bez wątpienia najdalej idącą sankcją administracyjną wynikającą z prawa budowlanego. Jej zastosowanie rodzi nieodwracalne bądź trudne do odwrócenia skutki prawne. Dlatego właściwy organ nie może wydawać nakazu rozbiórki w sytuacji, kiedy stan faktyczny danej sprawy jest nie do końca jasny³³. Nie trudno się temu dziwić, skoro nakaz zawiera dość istotne ograniczenie prawa własności zagwarantowanego przez Konstytucję RP i inne akty prawne³⁴.

Podsumowanie

Głosowany wyrok NSA należy uznać za słuszny. Pomimo upływu wyznaczonego przez PINB terminu na przedłożenie wymaganej dokumentacji, kompletna dokumentacja nie została przedstawiona. To zaś w świetle przepisów prawa zmusza organ nadzoru budowlanego do wydania decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu budowlanego. Organ nadzoru budowlanego nie może bowiem przymusić inwestora do zalegalizowania samowolnie wybudowanego obiektu budowlanego, m.in. poprzez przedłożenie stosownych dokumentów. To inwestor, mając na uwadze czynniki finansowe, może podjąć decyzje dotyczącą legalizacji obiektu budowlanego lub jego rozbiórki. Z przedstawionej analizy jednoznacznie wynika, że legalizacja samowolnie wybudowanego obiektu budowlanego stanowi uprawnienie, a nie obowiązek inwestora. Może

³¹ M. Rypina, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2014, s. 410.

³² *Ibidem*, s. 411.

³³ S. Serafin, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 370; wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 maja 2004 r., IV SA 4780/02, LEX nr 148929.

³⁴ B. Kurzępa, *Prawo budowlane. Komentarz do ustawy i orzecznictwo*, Toruń 2008, s. 381.

on bowiem skorzystać z tego uprawnienia poprzez spełnienie określonych wymogów oraz zapłatę tzw. opłaty legalizacyjnej. W niektórych przypadkach legalizacja inwestycji może się jednak wiązać z bardzo wysokimi kosztami, np. sporządzenia dokumentacji i opłaty legalizacyjnej. Ta sytuacja może spowodować, że doprowadzenie do zalegalizowania obiektu budowlanego nie będzie jednak dla inwestora rozwiązaniem opłacalnym.

