

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego
Sąd Apelacyjny w Szczecinie
Prokuratura Apelacyjna w Szczecinie
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie

ACTA IURIS STETINENSIS 5



ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO NR 812

Szczecin 2014

Komitet Redakcyjny

dr hab. Zbigniew Kuniewicz prof. US – Dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego
Ryszard Iwankiewicz – Prezes Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
Grzegorz Jankowski – Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie
Józef Skoczeń – Prokurator Apelacyjny
Maciej Żelazowski – Sędzia Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, Wiceprezes Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
Arkadiusz Windak – Sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, Przewodniczący II Wydziału
Tadeusz Kulikowski – Zastępca Prokuratora Apelacyjnego
dr hab. Marek Andrzejewski prof. US – Redaktor naukowy
Szymon Slotwiński – Sekretarz redakcji

Rada Naukowa

prof. dr hab. Roman Hauser – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu | prof. dr hab. Andrzej Jakubecki – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie | prof. dr hab. Andrzej Marciniak – Uniwersytet Łódzki | prof. dr hab. Mirosław Nazar – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie | prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski – Uniwersytet Szczeciński | dr hab. Adam Olejniczak prof. UAM – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu | dr hab. Lech Paprzycki – Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie | prof. dr hab. Władysław Rozwadowski – Uniwersytet Szczeciński | prof. dr hab. Tadeusz Smyczyński – Uniwersytet Szczeciński, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk | prof. dr hab. Roman Wieruszewski – Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk | prof. dr hab. Bronisław Ziemanin – Uniwersytet Szczeciński | Rosario Sapienza, Full Professor of International and European Law – The University of Catania School of Law | Ashok R. Patil, Prof. dr L.L.M., Ph.D. – National Law School of India University, Bangalore, Karnataka State (India) | Fursa Svetlana Yaroslavovna, prof. dr hab. honoured lawyer of Ukraine | Henry Zhu hao Wang, Assistant Professor – China University of Political Science and Law | Prof. habil. dr. Vytautas Nekrošius – Uniwersytet Wileński | Dr John Sorabji – University College, London | José García-Añón, Ph.D. in Law, Full Professor, School of Law – University of València (Spain) | Terekhova Lydia, Professor, Doctor of Law, Omsk state University, Faculty of Law | Masahiko Omura, Doctor of Law, Professor at Chuo University Law School (Tokyo, Japan) | Elena Kudryavtseva, Professor, Law Faculty of Moscow State University | Alexandre Freitas Câmara, Professor Emeritus and Head of Civil Procedure Department at Rio de Janeiro Judicial School | Jayesh Rathod, Associate Professor of Law – American University Washington College of Law | Rett R. Ludwikowski, Ph.D., Professor of Law, Columbus School of Law – The Catholic University of America | Lilia Abramchik, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor – Yanka Kupala State University of Grodno (Belarus)

Lista recenzentów znajduje się na stronie internetowej zeszytu naukowego | <http://wpiaus.pl/actaiuris>

Redaktor naukowy | dr hab. Marek Andrzejewski prof. US

Redaktor tematyczny | Szymon Slotwiński

Redaktor językowy | Elżbieta Blicharska

Korektor | Joanna Grzybowska

Skład komputerowy | Iwona Mazurkiewicz

**Publikacja została wydana dzięki wsparciu finansowemu
Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, Prokuratury Apelacyjnej w Szczecinie,
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie**

Wersja papierowa jest wersją pierwotną

Pełna wersja publikacji <http://wpiaus.pl/actaiuris>

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne online w międzynarodowej bazie danych
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities
<http://cejsh.icm.edu.pl>

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2014

ISSN 1640-6818 | ISSN 2083-4373

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

Wydanie I. Ark. wyd. 25,0. Ark. druk 28,3. Format B5. Nakład 194 egz.

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
-------------	---

ORZECZNICTWO SĄDÓW SZCZECIŃSKICH

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 10 lipca 2013 r., sygn. akt II S 23/13	11
Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 30 listopada 2012 r., sygn. akt I ACz 813/12	15
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 28 lutego 2013 r., sygn. akt II AKa 12/13	29
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 15 maja 2012 r., sygn. akt III AUa 106/12	37
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 15 grudnia 2011 r., sygn. akt III AUa 385/11	47
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 8 lutego 2012 r., sygn. akt I SA/Sz 881/11	53

KOMENTARZE

DO ORZECZEŃ SĄDÓW SZCZECIŃSKICH

Jan Andrzejewski – Głosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 31 października 2012 roku, sygn. akt I ACA 446/12	81
Joanna Szyjewska-Bagińska – Głosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 6 marca 2013 roku, sygn. akt II SA/Sz 149/13	93

PRAWO KARNE

Mariusz Nawrocki – O (nie)możności łączenia w czyn ciągły zachowań o tożsamej podstawie normatywnej	111
Michał Peno – Współczesne koncepcje uzasadnienia karania (zarys typologii)	129
Adam Wróbel – Pozorny (pomijalny) zbieg przepisów przestępstwa i wykroczenia.....	155

PRAWO CYWILNE

Anna Urbańska-Lukaszewicz – Przenoszenie nieruchomości z majątku wspólnego małżonków do majątku osobistego w świetle orzecznictwa i poglądów doktryny.....	171
Ewa Szubert – Stwierdzenie nabycia spadku – uwagi na temat możliwości wzruszenia prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku oraz zarejestrowanego aktu poświadczenia dziedziczenia.....	193
Szymon Słotwiński – Intertemporalne aspekty kompensacji negatywnych przeżyć pośrednio pokrzywdzonych w orzecznictwie Sądu Najwyższego	213

PRAWO ADMINISTRACYJNE

Marek Górski – Nowe regulacje prawne w zakresie ochrony jakości powietrza – monitoring i przywracanie wymaganego stanu jakości powietrza	233
Kornelia Łuczejko – Dane osobowe w internecie – wybrane zagadnienia administracyjnoprawne	247
Przemysław Zdyb – Postępowanie sądowoadministracyjne w przedmiocie skargi na odmowę udzielenia informacji prasie	263
Radosław Ulanowski, Jan Uniejewski – Zasady postępowania egzekucyjnego w administracji a zasada proporcjonalności	279

Agnieszka Lasecka – Legalizacja obiektu wybudowanego w warunkach samowoli budowlanej a legalizacja obiektu wybudowanego na podstawie nieważnego pozwolenia na budowę.....	299
Jarosław Marczak – Prowincje jako forma samorządu lokalnego w Hiszpanii.....	321
Anna Barczak – Procedury ocen oddziaływania na środowisko	353
Katarzyna Święch-Kujawska – Związki rodzinne a zwolnienia w podatku od spadków i darowizn.....	377
Paweł Mańczyk – Pobór podatku od nieruchomości oraz opłaty targowej, miejscowej, uzdrowskiej i od posiadania psów w drodze inkasa na przykładzie wybranych gmin województwa zachodniopomorskiego.....	393
Ewa Kowalewska – Rola banku centralnego w utrzymaniu stabilności systemu finansowego.....	407
Wojciech Bożek – Glosa do orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej z dnia 17 maja 2012 roku BDF1/4900/45/44/12/1149	423

VARIA

Małgorzata W. Greßler – Uwagi o wolności wyboru zawodu w prawie niemieckim	435
---	-----

Agnieszka Lasecka*

Uniwersytet Szczeciński

**LEGALIZACJA OBIEKTU
WYBUDOWANEGO W WARUNKACH SAMOWOLI BUDOWLANEJ
A LEGALIZACJA OBIEKTU WYBUDOWANEGO
NA PODSTAWIE NIewaŻNEGO POZWOLENIA NA BUDOWĘ**

Streszczenie

Warunkiem niezbędnym legalnego rozpoczęcia procesu budowlanego jest uzyskanie zgody właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej na realizację zaplanowanej inwestycji, wyrażonej w formie decyzji administracyjnej. Zasadą wynikającą z ustawy z 7 lipca 1994 roku – Prawo budowlane jest to, że roboty budowlane można rozpocząć na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Wyjątki od tej zasady przewidują konkretne przepisy ustawy, określające katalog zamknięty obiektów budowlanych i robót budowlanych, których wykonanie co prawda nie musi poprzedzać uzyskanie pozwolenia na budowę, natomiast konieczne jest zgłoszenie zamiaru ich wykonania właściwemu organowi administracji publicznej. Rozpoczęcie, jak również prowadzenie robót budowlanych bez wymaganego prawem pozwolenia na budowę, bez dokonania zgłoszenia lub przy sprzeciwie właściwego organu, określane jest mianem „samowoli budowlanej”, która co do zasady skutkuje obowiązkiem rozbiórki obiektu wzniesionego samowolnie, chyba że inwestor spełni warunki przewidziane przez Prawo budowlane, umożliwiające jego zalegalizowanie.

* E-mail: agnieszka.lasecka@wp.pl.

W artykule przedstawiono zasady prowadzenia postępowania administracyjnego, zmierzającego do zalegalizowania samowoli budowlanej, wskazano również sytuację inwestora, który zrealizował inwestycję na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, wyeliminowanej następnie z obrotu prawnego wskutek stwierdzenia jej nieważności. Uzyskanie pozwolenia na budowę przed przystąpieniem do wykonywania robót budowlanych oznacza, że inwestor dopełnił wszystkich przewidzianych prawem formalności, a więc rozpoczął budowę legalnie. Nie można zatem postawić znaku równości między nim, a inwestorem budującym od początku bez stosownego pozwolenia. Celem artykułu jest także przybliżenie zasad postępowania naprawczego, zmierzającego do doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem robót budowlanych wykonanych na podstawie wadliwego pozwolenia na budowę.

Słowa kluczowe: prawo budowlane, proces budowlany, pozwolenie na budowę, samowola budowlana, legalizacja samowoli budowlanej, stwierdzenie nieważności decyzji

Proces budowlany, którego założeniem jest zrealizowanie inwestycji budowlanej, to wiele różnych czynności faktycznych i prawnych, które są ukierunkowane na powstanie i oddanie do użytku obiektu budowlanego, a także jego ewentualną rozbiórkę. W pojęciu tym mieści się zarówno prowadzenie postępowania administracyjnego w sprawie wydania pozwolenia na budowę, jak i rzeczywista budowa obiektu. Proces budowlany rozpoczyna się z chwilą zatrudnienia przez inwestora osoby projektanta w celu sporządzenia projektu budowlanego, gdyż już na etapie projektowania materializują się obowiązki ustanowione przepisami ustawy Prawo budowlane, jak również wydanymi na jej podstawie rozporządzeniami wykonawczymi¹. Można przyjąć, że proces budowlany to działalność i czynności obejmujące sporządzenie budowlanych opracowań projektowych zamierzonej inwestycji, nadanie tym opracowaniom mocy dokumentów wiążących strony na danym terenie, a następnie scedowanie inwestycji zgodnie z przygotowanymi dokumentami². W wyroku z 15 kwietnia 2005 roku (sygn. akt OSK 1400/04) Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił,

¹ J. Dessoulavy-Śliwiński, w: *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 252–253.

² L. Bar, E. Radziszewski, *Nowy kodeks budowlany. Komentarz*, Warszawa 1995, s. 28.

że proces budowlany obejmuje czynności poczynając od projektowania przez budowę, utrzymanie aż do rozbiórki obiektów budowlanych³.

Postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych nakłada na uczestników procesu budowlanego obowiązek podjęcia wielu sformalizowanych działań. Podstawowym jest uzyskanie przez inwestora pozwolenia na budowę, co jest ze wszech miar uzasadnione ochroną przed zagrożeniem bezpieczeństwa osób lub mienia, ochroną środowiska, dóbr kultury, a także ograniczaniem uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich⁴. W świetle art. 28 ustawy z 7 lipca 1994 roku – Prawo budowlane⁵, roboty budowlane można rozpocząć na podstawie ostatecznego pozwolenia na budowę. Pozwolenie na budowę przyjmuje formę decyzji administracyjnej wydawanej przez właściwy organ po przeprowadzeniu sformalizowanego postępowania administracyjnego, którego inicjatorem może być wyłącznie inwestor. Decyzja o pozwoleniu należy do tzw. decyzji związanych, co oznacza, że jeżeli wnioskodawca spełni wszystkie wymagane prawem warunki, właściwy organ nie może odmówić udzielenia mu pozwolenia na realizację wnioskowanej inwestycji. Nie ma jednak charakteru absolutnego, istnieją bowiem wyjątki od generalnej zasady wykonywania robót budowlanych na podstawie pozwolenia na budowę. Wyjątki te przewidują przepisy Prawa budowlanego, tworzące katalog zamknięty obiektów budowlanych oraz robót budowlanych, których wykonanie co prawda nie musi być poprzedzone uzyskaniem pozwolenia na budowę, jednakże konieczne jest uprzednie zgłoszenie zamiaru ich wykonania właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej.

Rozpoczęcie, jak również prowadzenie robót budowlanych bez wymaganego prawem pozwolenia na budowę lub zgłoszenia właściwemu organowi zamiaru ich wykonania albo przy sprzeciwie właściwego organu, określane jest mianem „samowoli budowlanej”, która wiązać się może z zastosowaniem przez organy nadzoru budowlanego określonych uprawnień „policyjnych” przewidzianych w Prawie budowlanym⁶, włącznie z nałożeniem na inwestora obowiązku rozbiórki obiektu. Samowola budowlana prowadzi niejednokrotnie do powstania obiektów o wadliwej konstrukcji, zagrażających bezpieczeństwu ludzi, mienia

³ Wyrok NSA z 15.04.2005 r., OSK 1400/04, Lex nr 169364.

⁴ B. Sagan, w: J.A. Strzępka, B. Sagan, E. Zielińska, *Prawo umów budowlanych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 105.

⁵ Ustawa z 7.07.1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. 2010, nr 243, poz. 1623 ze zm.).

⁶ J. Dessoulavy-Śliwiński, w: *Prawo budowlane...*, s. 322.

i środowiska. Skutkiem samowoli jest też łamanie zasad ładu przestrzennego, a w szczególności formy i estetyki architektonicznej w zakresie harmonii zabudowy i krajobrazu⁷.

W Prawie budowlanym z 1974 roku⁸ zawarte były normy, które dawały podstawę do zalegalizowania (nieodpłatnego) większości obiektów budowlanych wzniesionych bez wymaganego pozwolenia na budowę. Nierygorystyczne regulacje miały taki skutek, że tylko w 1994 roku organy ówczesnego państwowego nadzoru budowlanego wykryły około 27 tys. przypadków samowoli budowlanych⁹. Inwestorzy często zamiast uciążliwych starań o pozwolenie na budowę wybierali drogę późniejszej legalizacji obiektu, wskutek czego liczba samowoli budowlanych z roku na rok rosła. W związku z tym w Prawie budowlanym z 1994 roku, uchylającym ustawę z 1974 roku w pierwotnym brzmieniu, ustawodawca zdecydował się na przyjęcie radykalnych norm przewidujących bezwarunkowy nakaz rozbiórki obiektów wybudowanych w ramach samowoli budowlanej, chyba że od dnia zakończenia budowy obiektu lub jego części upłynęło 5 lat. W rezultacie, jeżeli upływ tego czasu nie nastąpił, nakazowi rozbiórki podlegały również te obiekty, które choć bez pozwolenia na budowę, zostały wybudowane zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz wymaganiami sztuki budowlanej.

Cechą orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego na gruncie ówczesnie obowiązujących przepisów ustawy z 1994 roku, było łagodzenie rygoryzmu przepisów nakazujących rozbiórkę. Przynajmniej sędziowie podkreślali konieczność przeprowadzenia przez właściwy organ wyczerpującego postępowania dowodowego celem ustalenia w sposób nie budzący wątpliwości, że dany obiekt lub jego część został wzniesiony bez pozwolenia na budowę lub zgłoszenia bądź przy sprzeciwie właściwego organu. Jednocześnie nakaz rozbiórki musiał dotyczyć samowolnie wzniesionego obiektu budowlanego lub jego części, a więc zasadniczą kwestią było odpowiednie zakwalifikowanie przez organ nadzoru budowlanego przedmiotu postępowania¹⁰.

⁷ S. Serafin, *Prawo budowlane. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 368.

⁸ Ustawa z 24.10.1974 r. Prawo budowlane (Dz.U. nr 38, poz. 229 ze zm.).

⁹ R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Komentarz do art. 48 ustawy – Prawo budowlane*, Lex/el.

¹⁰ Wyrok NSA w Szczecinie z 5.09.2001 r., SA/Sz 2652/2000, Lex nr 56418; wyrok NSA w Warszawie z 18.03.1999 r., IV SA 482/1997, Lex nr 46664.

Wskutek nowelizacji Prawa budowlanego w 2003 roku¹¹ wprowadzono kolejne zmiany, których celem było dalsze złagodzenie przepisów i odstąpienie od obowiązku orzekania nakazu bezwarunkowej rozbiórki obiektu budowlanego wybudowanego samowolnie, który swoim istnieniem nie naruszał obowiązujących przepisów. Wprowadzone zostały do Prawa budowlanego mechanizmy umożliwiające, w ściśle określonych przypadkach, odstąpienie od przymusowej rozbiórki obiektu i jego zalegalizowanie. Ustawa wprowadzająca zmiany nie przewidywała jednak automatycznej legalizacji samowoli budowlanej; niespełnienie bowiem przez inwestora któregokolwiek z ustawowych warunków legalizacji powodowało orzeczenie nakazu rozbiórki.

Rozwiązania te obowiązują do dzisiaj, w obecnym stanie prawnym obowiązek rozbiórki nie jest orzekany bezwzględnie; ustawodawca zobowiązuje właściwe organy nadzoru budowlanego, w których gestii leży jednoznaczne ustalenie, czy obiekt lub jego część powstał w warunkach samowoli, do badania, czy budowa zrealizowana samowolnie jest zgodna z obowiązującymi przepisami i czy jest możliwe doprowadzenie powstałego obiektu do stanu zgodnego z prawem. Nadal jednak ustawodawca traktuje samowolę budowlaną jako zjawisko negatywne, wymagając działań represyjno-restytucyjnych, ale łagodzi represyjność przepisów, dopuszczając możliwość legalizacji samowolnie wybudowanego lub budowanego obiektu wprawdzie bez pozwolenia na budowę bądź dokonania zgłoszenia, ale w zgodzie z przepisami i sztuką budowlaną¹². Wyposażył w tym celu organy nadzoru budowlanego w kompetencje do prowadzenia postępowania zmierzającego do zalegalizowania samowoli, którego tryb określają art. 48 i 49b Prawa budowlanego. Zasadą jest, że nie można pozbawiać inwestora możliwości zalegalizowania wzniesionego przezeń obiektu, przy czym zaakcentować trzeba, że legalizacja samowoli nie jest obowiązkiem, ale uprawnieniem inwestora, który zobligowany jest dowieść, że wzniesiony przez niego obiekt lub jego część nie narusza obowiązujących przepisów prawa lub można go doprowadzić do zgodności z prawem¹³. W toku postępowania w tym przedmiocie właściwy organ nadzoru budowlanego winien ustalić, czy roboty budowlane przeprowadzono zgodnie z przepisami prawa oraz – ewentualnie – jakie czynności należy

¹¹ Ustawa z 27.03.2003 r. Prawo budowlane (Dz.U. nr 80, poz. 817).

¹² Z. Niewiadomski, w: T. Asman, K. Jaroszyński, J. Kopyra, Z. Niewiadomski, A. Szmytt, Ł. Złakowski, *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania. Bariery. Perspektywy*, red. Z. Niewiadomski, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 220.

¹³ Wyrok WSA w Gdańsku z 15.02.2012 r., II SA/Gd 310/11, Lex nr 1123178.

przedsięwzięć, aby zaistniały stan doprowadzić do zgodności z prawem. Wydanie stosownej decyzji kończącej postępowanie musi poprzedzać ciąg czynności dowodowych, mających na celu ochronę praw zarówno inwestora, jak i osób trzecich¹⁴.

Wskazane wyżej przepisy art. 48 i 49b odnoszą się do sytuacji, w której inwestor zrealizuje inwestycję nie uzyskując wcześniej stosownego pozwolenia, ani nie dokonując zgłoszenia zamiaru wykonania robót, bądź przy sprzeciwie właściwego organu, stanowiącym reakcję na zgłoszenie zamiaru wykonania robót, czyli do sytuacji, w której inwestor od samego początku działa nielegalnie. Powstały obiekt może zostać zalegalizowany, ale pod warunkiem spełnienia przez inwestora wszystkich wymogów wynikających z art. 48 (jeżeli konieczne było uzyskanie pozwolenia na budowę) lub art. 49b (jeżeli na realizację inwestycji konieczne było zgłoszenie). Przepis art. 48 Prawa budowlanego ma charakter restytucyjny, a nie represyjny, czyli karzący zawiązką ponad to, co zostało wybudowane z naruszeniem prawa¹⁵, a tryb postępowania w nim omówiony przedstawia się w następujący sposób.

Stwierdziwszy, że obiekt budowlany lub jego część jest w budowie albo wybudowany został bez wymaganego pozwolenia na budowę, właściwy organ w pierwszej kolejności zobowiązany jest ustalić, czy budowa jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo ustaleniami ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przy braku obowiązującego planu miejscowego oraz czy nie narusza przepisów, w tym techniczno-budowlanych, w zakresie uniemożliwiających doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem. Jeżeli właściwy organ uzna, że inwestycja odpowiada wskazanym przepisom, wstrzymuje niezaskarżalnym postanowieniem prowadzenie robót budowlanych. Wydanie postanowienia o wstrzymaniu inicjuje procedurę legalizacyjną. W postanowieniu tym organ ustala wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń budowy oraz nakłada obowiązek przedstawienia, w wyznaczonym terminie, wskazanych dokumentów, tj.:

1. Zaświadczenia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania

¹⁴ Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 18.04.2012 r., II SA/Go 204/12, Lex nr 1138482.

¹⁵ Wyrok NSA z 17.04.2000 r., IV SA 394/98, www.orzeczenia.nsa.gov.pl; R. Dziwiński, *Glosa do wyroku NSA z 17.4.2000 r., IV SA 354/98*, OSP 2001 r., nr 7–8, poz. 107.

przestrzennego albo ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego.

2. Czterech egzemplarzy projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi oraz zaświadczeniem o wpisie projektanta na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, aktualnym na dzień opracowania projektu (nie dotyczy to uzgodnienia i opiniowania przeprowadzanego w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000), oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, a także w przypadku obiektów zakładów górniczych oraz obiektów usytuowanych na terenach zamkniętych i terenach pasów technicznych, portów i przystani morskich, morskich wodach wewnętrznych, morzu terytorialnym i wyłącznej strefie ekonomicznej, a także na innych terenach przeznaczonych do utrzymania ruchu i transportu morskiego – postanowienia o uzgodnieniu z właściwym organem administracji architektoniczno-budowlanej projektowanych rozwiązań w zakresie: 1) linii zabudowy oraz elewacji obiektów budowlanych projektowanych od strony dróg, ulic, placów i innych miejsc publicznych; 2) przebiegu i charakterystyki technicznej dróg, linii komunikacyjnych oraz sieci uzbrojenia terenu, wyprowadzonych poza granice terenu zamkniętego, portów morskich i przystani morskich, a także połączeń tych obiektów do sieci użytku publicznego.

3. Specjalistycznej opinii wydanej przez osobę fizyczną lub jednostkę organizacyjną wskazaną przez właściwego ministra, jeżeli wybudowane zostały obiekty, których wykonanie lub użytkowanie może stwarzać poważne zagrożenie dla użytkowników, czyli takich jak: obiekty energetyki jądrowej, rafinerie, zakłady chemiczne, zapory wodne, lub których projekty budowlane zawierają nowe, niesprawdzone w krajowej praktyce rozwiązania techniczne, niezajdujące podstaw w przepisach i Polskich Normach.

Należy zwrócić uwagę, że w razie prowadzenia postępowania opartego na art. 48 Prawa budowlanego do projektu architektoniczno-budowlanego nie stosuje się przepisu art. 20 ust. 3 pkt 2 Prawa budowlanego, zgodnie z którym obowiązek zapewnienia przez projektanta sprawdzenia projektu architektoniczno-budowlanego pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osobę z uprawnieniami budowlanymi do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności lub rzeczoznawcę budowlanego, nie dotyczy

projektów obiektów budowlanych o prostej konstrukcji, jak: budynki mieszkalne jednorodzinne, niewielkie obiekty gospodarcze, inwentarskie i składowe. Innymi słowy, w postępowaniu legalizacyjnym dotyczącym któregoś z tych obiektów, przedłożone przez inwestora projekty budowlane muszą zostać sprawdzone przez uprawnioną osobę.

W przypadku niespełnienia przez inwestora w wyznaczonym terminie nałożonych obowiązków, organ zobligowany jest do orzeczenia rozbiórki wybudowanego samowolnie obiektu lub jego części. Przedłożenie w wyznaczonym terminie dokumentów traktuje się natomiast jak wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego i pozwolenie na wznowienie robót budowlanych, o ile budowa nie została jeszcze zakończona.

Dalsza procedura legalizacyjna przewidziana jest w art. 49. Organ prowadzący postępowanie ma obowiązek sprawdzić prawidłowość i zgodność z obowiązującym prawem złożonych przez inwestora dokumentów, czyli zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, kompletność projektu budowlanego i uzyskanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz wykonanie projektu budowlanego przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane. W przypadku samowoli budowlanej relacje między projektem budowlanym a budową są czasowo odwrócone, gdyż w normalnych warunkach budowy na podstawie pozwolenia na budowę najpierw powstaje projekt budowlany, a dopiero później, po jego zatwierdzeniu, rozpoczyna się budowa. W przypadku samowoli projekt budowlany stanowi odzwierciedlenie zbudowanego już obiektu¹⁶.

Kolejną czynnością organu w postępowaniu legalizacyjnym jest ustalenie wysokości opłaty legalizacyjnej i nałożenie na inwestora obowiązku jej uiszczenia. Wysokość opłaty legalizacyjnej jest niezależna ani od uznania organu, ani od wartości obiektu; sztywne zasady jej wyliczania określają przepisy Prawa budowlanego. O obowiązku uiszczenia opłaty organ orzeka w formie zaskarżalnego postanowienia, które wydawane jest w toku postępowania wпадkowego w ramach prowadzonego postępowania głównego, jakim jest postępowanie legalizacyjne. Niewpłacenie wyliczonej przez organ kwoty, która co prawda jest obligatoryjnym elementem legalizacji, ale organ nie ma kompetencji

¹⁶ A. Gliniecki, w: *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Wydawnictwo Lexis-Nexis, Warszawa 2012, s. 458.

do przymuszenia samowolnego inwestora do jej uiszczenia, skutkuje orzeczeniem rozbiórki obiektu¹⁷.

W razie natomiast spełnienia przez inwestora wszystkich obowiązków legalizacyjnych, organ prowadzący postępowanie wydaje jedną z dwóch przewidzianych przez art. 49 ust. 4 decyzji, tzn. albo decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na wznowienie robót (jeśli nie zostały one jeszcze zakończone), albo tylko decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego (jeżeli budowa została zakończona) i kończy tym samym postępowanie legalizujące samowolę budowlaną. Decyzje te mogą zostać wydane dopiero po uprzednim przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami Ustawy z 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁸. W szczególności art. 59 tej ustawy przewiduje, że przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaga realizacja planowanego przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, a także planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, o ile obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został stwierdzony postanowieniem przez organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Realizacja planowanego przedsięwzięcia, innego niż wskazane wyżej, wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli przedsięwzięcie to może znacząco oddziaływać na ten obszar, a nie jest bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynika z tej ochrony, a także gdy obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 został stwierdzony przez właściwy organ.

W każdej z decyzji określonej w art. 49 ust. 4 Prawa budowlanego organ nakłada na inwestora obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu.

Podobnie jak legalizacja wzniesionych obiektów budowlanych bez wymaganego pozwolenia na budowę, przedstawia się procedura legalizacji obiektu lub jego części wzniesionego bez wcześniejszego dokonania zgłoszenia właściwemu organowi lub przy sprzeciwie wyrażonym przez organ w formie decyzji

¹⁷ Wyrok WSA w Krakowie z 1.02.2012 r., II SA/Kr 1432/11, Lex nr 1109007.

¹⁸ Dz.U. 2008, nr 199, poz. 1227 ze zm.

administracyjnej. Obiekty budowlane oraz roboty budowlane, których budowa nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę, ale wymaga dokonania zgłoszenia właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej, zostały skatalogowane w art. 29 i 30 Prawa budowlanego, przy czym lista obejmuje 29 rodzajów obiektów. Obiekty budowlane wskazane w punktach 1–3 oraz 5–21 mogą zostać wybudowane, zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy, dopiero po skutecznym zgłoszeniu właściwemu organowi zamiaru ich wzniesienia.

Z kolei przepis art. 29 ust. 2 zawiera wyczerpujące wyliczenie robót budowlanych, do wykonywania których można przystąpić również bez konieczności uprzedniego uzyskania pozwolenia, obejmując tym wyliczeniem 14 rodzajów robót. W tym wypadku art. 30 ustawy nakłada na inwestora obowiązek dokonania zgłoszenia właściwemu organowi zamiaru wykonania robót budowlanych wskazanych w punktach 1, 4–6 oraz 9–13. Dodatkowo wskazać należy, że zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego zgłoszenia wymaga budowa ogrodzeń od strony dróg, ulic, placów, torów kolejowych i innych miejsc publicznych oraz ogrodzeń o wysokości powyżej 2,20 m, a także wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu krat na budynkach mieszkalnych wielorodzinnych, użyteczności publicznej i zamieszkania zbiorowego oraz obiektach wpisanych do rejestru zabytków, urządzeń o wysokości powyżej 3 m na obiektach budowlanych, a także budowa obiektów małej architektury w miejscach publicznych.

Do wykonywania robót związanych z budową wskazanych obiektów inwestor może przystąpić, jeżeli w ciągu 30 dni od daty zgłoszenia właściwy organ nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji administracyjnej. Wykonywanie robót natomiast bez wcześniejszego zgłoszenia lub przy sprzeciwie organu stanowi samowolę budowlaną. Procedurę legalizacji obiektów, wykonanych w warunkach samowoli, przewiduje art. 49b Prawa budowlanego. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli obiekt budowlany lub jego część został wzniesiony bez wymaganego prawem zgłoszenia, właściwy organ nakazuje jego rozbiórkę, chyba że budowa jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo, w przypadku jego braku, ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz nie narusza przepisów, w tym techniczno-budowlanych. Wtedy właściwy organ wstrzymuje postanowieniem, gdy budowa nie została zakończona, prowadzenie robót budowlanych oraz nakłada na inwestora obowiązek przedłożenia w terminie 30 dni:

1. Dokumentów, o których mowa w art. 30 ust. 2 albo art. 30 ust. 2 i 3, albo art. 30 ust. 2 i 4, tj. oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz, w zależności od potrzeb, odpowiednich szkiców, rysunków, pozwoleń, uzgodnień i opinii wymaganych przepisami odrębnymi. Ponadto, w wypadku budowy instalacji zbiornikowych na gaz płynny przeznaczonych do zasilania instalacji gazowych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych, inwestor powinien przedłożyć projekt zagospodarowania działki lub terenu wraz z opisem technicznym instalacji, wykonany przez projektanta posiadającego odpowiednie uprawnienia budowlane, wraz z uzgodnieniem z podmiotem właściwym do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych. Projekt zagospodarowania terenu z opisem technicznym inwestycji powinien zostać przedłożony również w wypadku budowy przyłączy: elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, ciepłych i telekomunikacyjnych.
2. Projektu zagospodarowania działki lub terenu.
3. Zaświadczenia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego.

W razie niespełnienia powyższych obowiązków, organ prowadzący postępowanie orzeka rozbiórkę obiektu lub jego części, a w przeciwnym wypadku ustala wysokość opłaty legalizacyjnej, która jest zależna od rodzaju legalizowanego obiektu i wynosi 2500 zł lub 5000 zł. Po wniesieniu opłaty właściwy organ postanowieniem zezwala na dokończenie budowy, a w przypadku jej nieuiszczenia, wydaje decyzję o rozbiórcie. W przeciwieństwie do legalizacji na podstawie art. 48 Prawa budowlanego, postępowanie legalizacyjne samowoli budowlanej, o której mowa w art. 49b, nie ma wyraźnego zwieńczenia w postaci aktu administracyjnego. Skoro jednak postanowienie o ustaleniu opłaty legalizacyjnej powinno zostać podjęte już po zrealizowaniu obowiązków nałożonych przez organ wcześniejszym postanowieniem, można przyjąć, że w przypadku robót zakończonych, postanowienie o nałożeniu opłaty kończy proces legalizacji samowoli budowlanej¹⁹.

¹⁹ Z. Kostka, *Prawo budowlane. Komentarz*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2007, s. 164–165.

Treść art. 48 i art. 49b Prawa budowlanego jednoznacznie wskazuje, że przewidziany w nim obligatoryjny nakaz rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części oparty jest na przesłance formalnoprawnej, tj. niedopełnieniu przez inwestora przed rozpoczęciem robót budowlanych wymogu uzyskania pozwolenia na budowę lub dokonania wymaganego prawem zgłoszenia, a także prowadzeniu robót budowlanych pomimo wniesienia przez właściwy organ sprzeciwu. W przepisach tych chodzi o całkowite zignorowanie wymogów prawnych, jakie powinien spełnić inwestor przed przystąpieniem do realizacji inwestycji. Ich celem jest ograniczenie samowoli budowlanej, czyli niedopuszczenie do realizacji obiektu niezgodnego z prawem; przepisy te służą również ochronie interesu publicznego. Wolność gospodarcza nie wyklucza bowiem regulacyjnej roli państwa w określonych obszarach życia społeczno-gospodarczego. Państwo powinno wkraczać tam, gdzie interes publiczny jest zagrożony, do czego niewątpliwie dochodzi przy realizowaniu wolności zabudowy w ramach samowoli budowlanej²⁰. Wykonywanie robót budowlanych w warunkach przewidzianych zarówno w art. 48, jak i art. 49b Prawo budowlane jest przestępstwem zagrożonym karą grzywny, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 (art. 90).

Ustawa Prawo budowlane nie reguluje kwestii związanej ze zrealizowaniem inwestycji na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, która następnie została wyeliminowana z obrotu prawnego wskutek stwierdzenia jej nieważności. Przypomnieć w tym kontekście należy, że istotą postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę jest wyrażenie przez powołany do tego organ administracji publicznej zgody na rozpoczęcie zamierzonych przez inwestora robót budowlanych. Jak już wyżej wspomniano, zgoda ta przybiera formę decyzji administracyjnej, do której niewątpliwie zastosowanie znajduje uregulowana w art. 16 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego²¹ zasada trwałości decyzji ostatecznych. Zgodnie z tym przepisem decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne, a ich uchylenie lub zmiana, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Do wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji ostatecznej może dochodzić wyłącznie w sytuacjach wyjątkowych, przewidzianych przez przepisy

²⁰ Z. Niewiadomski w: T. Asman..., s. 214.

²¹ Ustawa z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2000, nr 98, poz. 1071 ze zm.).

prawa i wyłącznie w trybie postępowań administracyjnych o charakterze nadzwyczajnym²². Jednym z takich nadzwyczajnych postępowań administracyjnych jest postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji uregulowane w art. 156 i następnym kpa. W myśl przepisu art. 156 § 1 pkt 1–7 organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

- wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości,
- wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa,
- dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną,
- została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie,
- była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały,
- w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą,
- zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

Wskazane sytuacje, w których decyzja administracyjna może zostać uznana za nieważną stanowią katalog zamknięty. Zaistnienie choćby jednej z nich obliguje właściwy organ do wszczęcia postępowania administracyjnego, mającego na celu nie ponowne wszechstronne rozpoznanie sprawy, ale wyłącznie ocenę wystąpienia podstaw nieważności. Postępowanie nadzwyczajne nie stanowi kontynuacji postępowania zwykłego, ale rodzaj sprawowanego nad nim nadzoru. W toku tego postępowania organ nie jest władny rozstrzygać jakichkolwiek innych kwestii odnoszących się do istoty sprawy²³. Zadaniem organu jest jedynie ocena decyzji pod kątem kwalifikowanej niezgodności z prawem²⁴.

Pozwolenie na budowę, jako akt administracyjny, konkretyzuje prawa i obowiązki inwestora, które w świetle zasady trwałości decyzji ostatecznych również winny charakteryzować trwałość, a pozbawienie inwestora tychże praw i obowiązków dopuszczalne jest jedynie w określonych sytuacjach; podlega nie tylko ograniczeniom wynikającym z powyższej zasady trwałości decyzji ostatecznych, ale również z konstytucyjnej zasady praworządności. Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej wywiera skutek *ex tunc*, co oznacza, że od początku jej wydania dotknięta była jedną z wad nieważności wymienionych w art. 156 kpa²⁵.

²² Wyrok WSA w Łodzi z 3.02.2012 r., II SA/Łd 1223/11, Lex nr 1114111.

²³ Wyrok WSA w Białymstoku z 3.04.2012 r., II SA/Bk 25/12, Lex nr 1138348.

²⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 12.03.2012 r., IV SA/Wa 1991/11, Lex nr 1139661.

²⁵ Wyrok NSA z 7.09.2012 r., II OSK 908/11, Lex nr 1218700.

Jeśli więc pozwolenie na budowę, którego nieważność stwierdzono, było od samego początku wadliwe (nieważne), to mamy do czynienia z sytuacją zrealizowania inwestycji bez wymaganego pozwolenia, co w świetle art. 48 Prawa budowlanego powinno pociągać za sobą daleko idące skutki dla inwestora z obowiązkiem rozbiórki włącznie. Nie ulega wątpliwości, że jeżeli pozwolenie na budowę traci ważność, to tym samym tracą ważność (wygasają) uprawnienia i obowiązki w nim przewidziane. W takich warunkach brakuje zatem podstawy dla czynienia zarzutu pod adresem inwestora naruszenia istotnych warunków pozwolenia, skoro zostały uchylone wraz z pozwoleniem²⁶. Uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę przed przystąpieniem do wykonywania robót budowlanych oznacza, że inwestor dopełnił wszelkich wymaganych prawem formalności, a więc rozpoczął budowę legalnie. Nie można więc zarzucić inwestorowi dopuszczenia się samowoli budowlanej, a co za tym idzie nie można postawić znaku równości między nim a inwestorem budującym z naruszeniem przepisów ustawy Prawo budowlane²⁷. Nie jest bowiem zamiarem inwestora budującego na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu podejmowanie działań niezgodnych z prawem, jakich dopuszcza się inwestor lekceważący przepisy, rozpoczynający budowę bez pozwolenia. Inwestor budujący na podstawie zgody właściwego organu, rozpoczynając budowę niewątpliwie działa w dobrej wierze i w zaufaniu do prawidłowości rozstrzygnięć organów administracji publicznej. Uzyskanie pozwolenia na budowę oznacza, że zostało przeprowadzone całe postępowanie poprzedzające jego wydanie, w toku którego została przeprowadzona kontrola inwestycji pod względem jej zgodności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Jeżeli planowana inwestycja byłaby niezgodna z prawem, inwestor pozwolenia na jej realizację by nie otrzymał, a w takim wypadku jej zrealizowanie wypełniałoby dyspozycję art. 48 Prawa budowlanego obligującą właściwy organ do wydania nakazu rozbiórki wybudowanego obiektu²⁸. Artykuł 48 dotyczy sytuacji, w której inwestor całkowicie zignorował władcze uprawnienia

²⁶ W. Sz wajdler, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno-budowlany*, Toruń 2004, s. 345–346.

²⁷ Ugruntowany pogląd w orzecznictwie sądów administracyjnych: m.in. wyrok NSA z 18.06.1998 r., IV SA 1399/96; wyrok NSA z 28.05.2001 r., OSA 2/01; wyrok NSA z 23.04.2009 r., II OSK 611/08; wyrok WSA w Olsztynie z 11.08.2009 r., II SA/OI 587/09; wyrok WSA w Rzeszowie z 22.10.2008 r., II SA/Rz 841/07; wyrok NSA z 4.07.2012 r., II OSK 560/11 (treść orzeczeń dostępna na stronie internetowej www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

²⁸ Wyrok NSA z 5.09.2001 r., SA/Sz 2652/00, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

organów budowlanych do oceny w zakresie zgodności z prawem zamierzenia inwestycyjnego oraz udzielenia formalnej zgody na jego realizację²⁹.

Wobec powyższego należy jednoznacznie stwierdzić, że w sytuacji, gdy inwestor realizuje inwestycję legalnie, czyli na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, która następnie zostanie unieważniona, nie znajduje zastosowania art. 48 Prawa budowlanego. Mimo że w takiej sytuacji nie mamy do czynienia ze zjawiskiem samowoli budowlanej, to jednak nie można też robót budowlanych wykonanych w takich warunkach uznać za prawnie skutecznie dokonanych. Podstawa prawna ich realizowania w postaci pozwolenia na budowę nie istnieje już w obrocie prawnym, a więc inwestor nie może się skutecznie powoływać na tę decyzję dla sankcjonowania swoich działań³⁰. W takiej sytuacji podstawą rozstrzygnięć zapadłych w postępowaniu są przepisy art. 50–51 Prawa budowlanego, które normują szczególny tryb legalizacji wszystkich robót budowlanych wykonanych z naruszeniem przepisów Prawa budowlanego innych niż budowa obiektu lub jego części bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ. Zastosowanie wobec inwestora realizującego inwestycję na podstawie pozwolenia tych samych przepisów co wobec inwestora budującego nielegalnie, oznaczałoby niezasadne przerzucenie na niego negatywnych skutków prawnych działań niezgodnych z prawem, niejednokrotnie zawinionych przez organy, a nie przez inwestora. Stan taki nie dałby się pogodzić z zasadami państwa prawnego i poczuciem sprawiedliwości. O tym, że do nietypowej sytuacji realizowania inwestycji na podstawie nieważnej decyzji o pozwoleniu na budowę należy stosować wskazane przepisy, świadczy początek zdania pierwszego art. 50 ust. 1, które brzmi „W przypadkach innych niż określone w art. 48 ust. 1 lub w art. 49b ust. 1...”.

Przystępując do omówienia trybu postępowania uregulowanego w art. 50–51 ustawy, w pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że nie jest w nich przewidziany obowiązek uiszczenia przez inwestora opłaty legalizacyjnej, co wobec znacznej dolegliwości tych opłat związanej z ich wysokością, stawia inwestora budującego na podstawie wyeliminowanego z obrotu prawnego pozwolenia w znacznie lepszej sytuacji niż inwestora budującego od początku ze świadomym naruszeniem prawa. Zgodnie z art. 50 Prawa budowlanego właściwy organ wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych wykonywanych:

²⁹ Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 29.12.2011 r., II SA/Go 762/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

³⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z 13.11.2008 r., II SA/Wr 189/08, Lex nr 541090.

- bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia,
- w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska,
- na podstawie zgłoszenia z naruszeniem art. 30 ust. 1,
- w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę bądź w przepisach.

Postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych wydawane jest wyłącznie w sytuacji, gdy roboty nie zostały jeszcze zakończone, w innym przypadku byłoby to bezcelowe. W postanowieniu tym organ ma obowiązek podać przyczynę wstrzymania robót oraz ustalić wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń budowy. Może też nałożyć na inwestora obowiązek przedstawienia, w terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia, inwentaryzacji wykonanych robót budowlanych lub odpowiednich ocen technicznych bądź ekspertyz. Omawiane postanowienie jest zaskarżalne i ma charakter czasowy, tzn. traci ważność po upływie 2 miesięcy od dnia doręczenia, chyba że w tym terminie zostanie wydana decyzja, o której mowa w art. 50a pkt 2 lub art. 51 ust. 1. Przepis art. 50a pkt 2 wskazuje, że jeżeli pomimo wstrzymania wykonywania robót budowlanych inwestor w dalszym ciągu roboty te wykonuje, organ prowadzący postępowanie ma obowiązek nakazać, w drodze decyzji, rozbiórkę części obiektu budowlanego wykonanego po doręczeniu postanowienia albo doprowadzenie obiektu budowlanego do stanu poprzedniego. W przypadku wydania nakazu, o którym mowa w tym przepisie, postępowanie legalizacyjne nie może być dalej prowadzone. Przepis art. 51 ust. 1 dotyczy natomiast trzech alternatywnych przypadków prowadzenia postępowania legalizacyjnego:

- samowolnych robót budowlanych, których nie można zalegalizować,
- samowolnych robót budowlanych podlegających legalizacji,
- istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub warunków pozwolenia na budowę.

Zgodnie z jego treścią przed upływem 2 miesięcy od dnia wydania postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych, właściwy organ ma obowiązek wydać którąś z trzech poniższych decyzji:

1. Nakazującą zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego.
2. Nakładającą obowiązek wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych

do stanu zgodnego z prawem, określając jednocześnie termin ich wykonania.

3. W wypadku istotnego odstępiania od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę – decyzję nakładającą obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych oraz – w razie potrzeby – wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem; przepisy dotyczące projektu budowlanego stosuje się odpowiednio do zakresu tych zmian.

Innymi słowy, jeżeli w trakcie postępowania wyjaśniającego okaże się, że wykonane roboty budowlane naruszają prawo w sposób niedający się usunąć, wówczas organ jest zobowiązany zastosować art. 51 ust. 1 pkt 1 i wydać decyzję zakazującą prowadzenia dalszych robót budowlanych, nakazującą rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego. Decyzja taka kończy postępowanie naprawcze. Jeżeli natomiast w trakcie postępowania okaże się, że wykonane roboty mogą zostać zalegalizowane i nie mamy do czynienia z istotnym odstępstwem od zatwierdzonego projektu budowlanego albo warunków pozwolenia na budowę, organ, stosując art. 51 ust. 1 pkt 2, wydaje decyzję o nałożeniu obowiązku wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia już wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem i jednocześnie wyznacza termin ich wykonania. Decyzja taka nie kończy jeszcze postępowania w sprawie. Po upływie wyznaczonego terminu lub na wniosek inwestora, właściwy organ prowadzący postępowanie sprawdza wykonanie nałożonych obowiązków. Stosownie do wyników sprawdzenia wydaje decyzję, w której stwierdza wykonanie obowiązku, albo w wypadku jego niewykonania, nakazuje zaniechanie dalszych robót budowlanych, bądź rozbiórkę obiektu lub jego części, bądź też doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego. W przypadku, gdyby inwestycja nie została zakończona, roboty budowlane można kontynuować dopiero po uzyskaniu przez inwestora pozwolenia na budowę lub po dokonaniu przez niego zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych niezbędnych do zakończenia inwestycji.

Zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i w literaturze podkreśla się, że nałożenie na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy obowiązku wykonania określonych czynności w celu doprowadzenia wykonywanych robót do stanu zgodnego z prawem nie może sprowadzać się – co często błędnie organa

czynią – do nałożenia na inwestora obowiązku dostarczenia dokumentów, ekspertyz i ocen, ponieważ przez nałożenie takiego obowiązku nie można doprowadzić inwestycji do stanu zgodnego z prawem. Decyzja wydana na podstawie wskazanego przepisu musi precyzyjnie określać czynności faktyczne, których zrealizowanie jest konieczne do doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem. Dostosowywanie robót do stanu zgodnego z prawem musi polegać na robotach budowlanych takich, które będą zgodne z dokumentacją, a nie na dostosowywaniu dokumentacji do istniejącego stanu robót³¹.

Żądania przez organy nadzoru budowlanego określonych dokumentów na każdym etapie postępowania administracyjnego możliwe jest natomiast na podstawie art. 81c ust. 2 Prawa budowlanego³². Uprawnienie organu wynikające z tego przepisu polega na możliwości nałożenia na uczestników procesu budowlanego, właściciela obiektu lub jego zarządcy w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, obowiązku dostarczenia w wyznaczonym terminie odpowiednich ocen technicznych lub ekspertyz. Omawiana instytucja ma charakter ogólny i znajduje zastosowanie w każdym przypadku, gdy organ prowadzący postępowanie na podstawie przepisów ustawy poweźmie wątpliwość co do jakości wyrobów budowlanych lub robót budowlanych, a także stanu technicznego obiektu budowlanego. Wątpliwości te nie mogą być jakiegokolwiek, muszą być uzasadnione, o charakterze kwalifikowanym. Obowiązek wykazania, że wątpliwości są uzasadnione, spoczywa na organie stosującym ten przepis, a jego stanowisko musi być oparte na zgromadzonym materiale dowodowym³³. Uzasadnione wątpliwości z pewnością będą występować w razie samowolnego zrealizowania obiektu przez osoby, które nie mają stosownych uprawnień budowlanych³⁴.

W orzecznictwie sądów administracyjnych panuje ugruntowany pogląd co do charakteru prawnego postanowienia wydawanego na podstawie art. 81c ust. 2. Przyjmuje się mianowicie, że postanowienie to nie rozstrzyga sprawy co do istoty, nie kończy prowadzonego postępowania administracyjnego, nie jest orzeczeniem merytorycznym. Postępowanie, w którym omawiane postanowienie jest wydawane, jest częścią innego toczącego się przed organem postępowania

³¹ Wyrok WSA w Lublinie z 28.09.2000 r., II SA/Lu 930/99, www.orzeczenia.nsa.gov.pl; wyrok NSA z 16.01.2001 r., II SA/Kr 1556/00, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

³² Z. Niewiadomski w: T. Asman..., s. 556–557.

³³ Wyrok NSA z 13.09.2011 r., II OSK 1331/10, Lex nr 1151841.

³⁴ Wyrok WSA we Wrocławiu z 10.06.2008 r., II SA/Wr 686/07, Lex nr 518825.

(tu: legalizacyjnego) albo jest elementem wyjaśnienia przez organ okoliczności, które mogłyby uzasadniać jego wszczęcie. Ma dostarczyć materiału dowodowego niezbędnego do dokonania porównania stanu faktycznego z wzorcem wynikającym z przepisów prawa budowlanego i wystarczającego do podjęcia jednej z decyzji przewidzianej przez Prawo budowlane³⁵. Takie ukształtowanie omawianej instytucji jest uzasadnione szerokim zakresem uprawnień organów biorących udział w procesie budowlanym i koniecznością rozstrzygnięcia zagadnień wymagających fachowej wiedzy i fachowej oceny zjawisk technicznych, a wiedza pracowników organów nie jest wystarczająca do samodzielnego poczynienia ustaleń faktycznych niezbędnych do wydania rozstrzygnięcia, np. w przypadku obiektów o skomplikowanej strukturze technicznej³⁶.

Przepisy art. 50–51 Prawa budowlanego mają zastosowanie również w sytuacji, gdy inwestor, realizując inwestycję, dopuści się istotnych odstępstw od zatwierdzonego pozwolenia na budowę lub innych warunków pozwolenia na budowę. Wówczas, na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 3, właściwy organ nakłada na inwestora obowiązek sporządzenia i przedstawienia w wyznaczonym terminie projektu zamiennego, uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych oraz – w razie potrzeby – wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót do stanu zgodnego z prawem. Po upływie terminu lub na wniosek inwestora, właściwy organ sprawdza wykonanie obowiązku nałożonego tą decyzją i wydaje decyzję w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na wznowienie robót budowlanych albo – jeżeli budowa została zakończona – o zatwierdzeniu projektu budowlanego zamiennego. Decyzją tą organ nakłada na inwestora obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

Wylimitowanie z obrotu prawnego decyzji o pozwoleniu na budowę przez stwierdzenie jej nieważności ma ten skutek, że robót budowlanych wykonanych do daty usunięcia decyzji z obrotu nie można oceniać jako samowoli budowlanej. W takiej sytuacji naprawa wad, które legły u podstaw stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę i doprowadzenie wykonanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, a w dalszej kolejności uzyskanie pozwolenia na wznowienie robót budowlanych, możliwe jest wyłącznie w powyżej opisanym

³⁵ Wyrok NSA z 15.05.2012 r., II OSK 353/11, Lex nr 1219138; wyrok NSA z 3.03.2011 r., II OSK 393/10, Lex nr 1080264; wyrok WSA w Łodzi z 23.02.2012 r., II SA/Łd 1252/11, Lex nr 1139054.

³⁶ Wyrok NSA z 20.02.2009 r., II OSK 213/2008, Lex nr 545346.

trybie. Dotyczy to oczywiście sytuacji, gdy wyeliminowanie decyzji o pozwoleniu na budowę nastąpiło już po rozpoczęciu robót budowlanych. Jeżeli natomiast roboty budowlane nie zostały jeszcze rozpoczęte, może zostać wydana na rzecz inwestora decyzja o pozwoleniu na budowę na podstawie art. 37 ust. 2 Prawa budowlanego, w świetle którego rozpoczęcie budowy w razie stwierdzenia nieważności bądź uchylecia decyzji o pozwoleniu na budowę, może nastąpić po wydaniu nowej decyzji o pozwoleniu na budowę³⁷.

LEGALIZATION OF ILLEGALLY BUILT CONSTRUCTION AND LEGALIZATION OF CONSTRUCTION BUILT ON THE BASIS OF INVALID CONSTRUCTION PERMIT

Summary

The prerequisite to initiate legally the construction process is to obtain consent of competent architecture and construction administration authorities for the implementation of the planned investment in the form of an administrative decision. The rule arising from the act dated 7 July 1994 (building law) is that the construction works may start on the basis of the final decision on a building permit. Exceptions to this rule are specified by particular provisions of the act determining the closed list of buildings and construction works the execution process of which, admittedly, does not have to be preceded by obtaining the building permit, however, it is necessary to declare the intention of constructing a building or performing the construction works to a competent public administration authority. Beginning as well as carrying out the construction works without the required by law building permit, without notifying or with the objection of a competent authority, is referred to as “illegal construction”, which as a rule results in the obligation to demolish such an unpermitted building unless an investor meets the conditions provided by the building law allowing its legalization.

This article presents the principles of conducting administrative procedure aimed at legalizing illegal construction and also deals with the situation of the investor who has completed his investment on the basis of the final decision on the building permit but later on eliminated from the legal system due to the declaration of invalidity of such a decision. Obtaining the building permit prior to launching the construction works means

³⁷ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 26.11.2001 r., OPS 9/01, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

that the investor has accomplished all the legal formalities and that is why he has begun the construction on a legal basis. Therefore, it is impossible to treat in the same way such an investor and another investor who constructs, from the beginning, without a proper permit. Furthermore, the purpose of this article is to explain the principles of recovery proceedings whose object is to bring the construction works performed on the basis of a faulty building permit into conformity with the law.

Translated by Agnieszka Stępień

Keywords: construction law, construction process, building permit, illegal construction, legalizing illegal construction, annulment of the decision