

Dr Małgorzata Agata Panek

Mazowiecka Uczelnia Publiczna w Płocku

ORCID: 0000-0002-9275-6838

e-mail: m.panek@mazowiecka.edu.pl

Legalizacja samowoli budowlanej w ustawie z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy — Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw

Legalization of illegal construction in the Act of 13 February 2020 amending the Construction Law and certain other acts

Streszczenie

Celem artykułu jest ocena rozwiązań prawnych przyjętych w ustawie z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy — Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw w zakresie legalizacji samowoli budowlanych. Powołany akt stanowi kolejny przykład działań ustawodawcy ukierunkowanych na ograniczenie liczby samowoli budowlanych w Polsce. W odróżnieniu od dotychczas obowiązującej regulacji ustawa tworzy jedno, czytelne postępowanie legalizacyjne, wprowadzając jednocześnie nieznaną prawu budowlanemu uproszczoną procedurę legalizacji tzw. starych samowoli budowlanych. Legalizacja nadal pozostaje zjawiskiem negatywnie ocenianym przez ustawodawcę, połączonym z obowiązkiem uiszczenia opłaty legalizacyjnej. W ustawie zabrakło rozwiązań usprawniających wykrywanie samowoli budowlanych oraz egzekucję nakazów rozbioru. Uzasadnione wątpliwości jurystyczne, w aspekcie zgodności z zasadą równości wobec prawa wywołuje także sformułowanie przepisów poświęconych legalizacji samowoli, w których od zakończenia budowy upłynęło co najmniej 20 lat.

Słowa kluczowe: samowola budowlana, obiekt budowlany, legalizacja

JEL: K400

Wprowadzenie

Samowole budowlane, choć niezdefiniowane przez ustawodawcę, stanowią jeden z najcięższych deliktów budowlanych, sankcjonowanych przepisami ustawy z 7.07.1994 r. — Prawo budowlane¹. Przez pojęcie to, wypracowane w istocie przez praktykę i teorię prawa, rozumie się wszelkie naruszenia przepisów budowlanych, które mogą zaistnieć zarówno na etapie budowy, jak i utrzymania oraz rozbioru obiektu budowlanego². Samowola budowlana *sensu largo*

Abstract

The aim of the article is to evaluate the legal solutions adopted in the Act of 13 February 2020 amending the Construction Law and some other acts in the field of legalization of unauthorized construction. The cited Act is another example of the legislator's activities aimed at reducing the number of illegal constructions in Poland. Contrary to the regulations which is currently in force, the Act creates a single, clear legalization procedure, introducing, at the same time, unknown construction law, simplified procedure for legalization the so-called old illegal constructions. Legalization is still a phenomenon negatively assessed by the legislature, combined with the obligation to pay the legalization fee. The Act lacks solutions improving the detection of illegal constructions and the execution of demolition orders. Justified juridical doubts, in the aspect of compliance with the principle of equality before the law, are also caused by the formulation of provisions devoted to the legalization of illegal constructions, in which 20 years have passed at least since the construction was completed.

Keywords: illegal construction, building object, legalization

to zatem szereg zjawisk, które zawsze należy łączyć z naruszeniem prawa budowlanego bądź aktów do niego wykonawczych (Cherka, Grecki, 2013, s. 84 i n.). W węższym ujęciu, wykorzystywanym na potrzeby niniejszego artykułu, powszechnie utożsamia się samowolę budowlaną z przystąpieniem do realizacji inwestycji budowlanej lub jej zrealizowaniem bez wymaganego pozwolenia na budowę, zgłoszenia albo pomimo wniesionego przez organ administracyjny sprzeciwu (art. 48 prawa budowlanego) (Serafin, 2005, s. 184).

Dopuszczenie się samowoli budowlanej rodzi szereg negatywnych skutków prawnych, wśród których należy wymienić nie tylko sankcje karne, określone w szczególności w art. 90 prawa budowlanego, ale także konsekwencje administracyjne, jak chociażby nakaz rozbioru obiektu budowlanego lub jego części bądź dopełnienia formalności legalizacyjnych, w tym uiszczenia wysokiej opłaty legalizacyjnej. Czynniki te, biorąc pod uwagę ciągłość zdarzenia, jakim jest samowola budowlana³, zniechęcają do podjęcia kroków w celu doprowadzenia inwestycji do stanu zgodnego z prawem. Jak wskazują statystyki prowadzone przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, spośród mniej więcej pół miliona samowoli budowlanych istniejących w Polsce, zaledwie 280 zostało zalegalizowanych w 2018 r., a w stosunku do 1733 obiektów wydano decyzję nakazującą rozbior⁴. Postępowania są najczęściej wszczynane na skutek donosu wystosowanego przez osoby trzecie, a same organy administracyjne nie posiadają wystarczających mechanizmów pozwalających wykryć samowolę budowlaną, skutecznie prowadzić czynności kontrolne czy egzekucyjne⁵. W konsekwencji utrzymanie istniejących samowoli budowlanych stwarza realne zagrożenie życia i zdrowia użytkowników obiektów budowlanych, a ponadto zachęca do podejmowania działań sprzecznych z prawem.

Wobec powyższych spostrzeżeń nieodzowne wydają się podejmowane przez ustawodawcę próby odwodzenia obywateli od popełniania samowoli budowlanych oraz nakłaniania do niwelowania ich skutków. W ostatnich kilkunastu latach przyjmowały one różnorodną postać, doprowadzając w istocie do powstania stanu prawnego, w którym w zależności od daty naruszenia przepisów nakładających obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę albo dokonania skutecznego zgłoszenia, tj. daty popełnienia samowoli budowlanej⁶, zastosowanie mogą mieć trzy różne regulacje prawne. Mowa w tym miejscu o przepisach ustawy z 24.10.1974 r. — Prawo budowlane⁷, art. 48 prawa budowlanego w jego pierwotnym brzmieniu oraz w brzmieniu nadanym ustawą z 23.03.2003 r. o zmianie ustawy — Prawo budowlane oraz zmianie niektórych innych ustaw⁸.

Istniejące rozwiązania prawne wydają się jednak niewystarczające, a kwestia samowoli budowlanych jest wciąż żywa. W dniu 6.11.2019 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o zmianie ustawy — Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw⁹, znacząco usprawniający przeprowadzenie procedury legalizacyjnej. Z dniem 23.12.2019 r. projekt wpłynął do Sejmu, 3.03.2020 r. ustawa została podpisana przez Prezydenta, obecnie zaś oczekuje na wejście w życie¹⁰. Jak wskazuje Minister Inwestycji i Rozwoju, przygotowana zmiana ma służyć poszerzeniu wolności obywatelskich oraz stanowić remedium na istniejącą liczbę samowoli budowlanych. Jej podstawowym założeniem jest przyspieszenie oraz uproszczenie procesu inwestycyjno-budowlanego, a ponadto ułatwienie i upowszechnienie procedury legalizacyjnej. Warto zatem rozważyć, na czym polega fenomen ustawy zmieniającej, a także odpowiedzieć na pytanie, jakie korzyści oraz wątpliwości jurystyczne będą się wiązać z jej wejściem w życie.

Legalizacja samowoli budowlanej w dotychczasowym stanie prawnym

Ocena nowych rozwiązań prawnych nie byłaby możliwa bez odniesienia ich do dotychczasowej regulacji. Jak zostało wcześniej zasygnalizowane, zwalczanie samowoli budowlanych w Polsce następuje w sposób zróżnicowany, zależny od daty dokonania samowoli. Można przy tym wyróżnić trzy stany prawne, które odmiennie ujmują konsekwencje dokonanych samowoli.

Rozpoczynając od obiektów, których budowa została zakończona¹¹ przed dniem wejścia w życie prawa budowlanego z 1994 r., lub obiektów, w stosunku do których przed tym dniem zostało wszczęte postępowanie administracyjne, dotychczas niezakończone, zgodnie z art. 103 ust. 2 obowiązującej ustawy skutki samowoli budowlanych należy likwidować, stosując przepisy ustawy z 24.10.1974 r. — Prawo budowlane¹². Mowa w tym miejscu o art. 37–39, ale również art. 40 i 42 powołanego aktu, współtworzących łącznie całościową regulację poświęconą konsekwencjom dokonanej samowoli budowlanej w postaci nakazu rozbioru albo legalizacji¹³. W świetle wskazanego art. 37 ust. 1 pkt 1 i 2 legalizacja samowoli budowlanej jest możliwa w przypadku, gdy obiekt budowlany lub jego część znajduje się na terenie, który zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym jest przeznaczony pod zabudowę albo nie jest przeznaczony pod zabudowę innego rodzaju niż ta, która została dokonana lub nie powoduje — bądź w przypadku wybudowania nie spowodowałby — niebezpieczeństwa dla ludzi lub mienia albo niedopuszczalnego pogorszenia warunków zdrowotnych lub użytkowych dla otoczenia. Legalizacja nie wiąże się wówczas z obowiązkiem uiszczenia opłaty legalizacyjnej¹⁴. Ustawodawca wprowadza przy tym obowiązek dokonania legalizacji, zobowiązując organ do wydania podmiotowi odpowiedzialnemu za samowolę decyzji nakazującej wykonanie w oznaczonym terminie zmian lub przeróbek, niezbędnych do doprowadzenia obiektu budowlanego, terenu nieruchomości lub strefy ochronnej do stanu zgodnego z prawem¹⁵.

Niepełnienie przez obiekt budowlany lub jego część powołanych wyżej wymogów rodzi konieczność rozbioru albo przejścia na własność państwa bez odszkodowania i w stanie wolnym od obciążeń. Dodatkowo, decyzję o rozbiorze lub przejściu na własność państwa uzasadniają „ważne przyczyny”, poddawane swobodnej ocenie organu administracji publicznej¹⁶. Ustawa nie wprowadza definicji legalnej wskazanego, nieostrego terminu, co stwarza trudności w stosowaniu regulacji. Organ dokonuje oceny *ad casum*, bacząc na interesy społeczne inne niż wymienione w art. 37 ust. 1 pkt 1 i 2 prawa budowlanego z 1974 r. Ważną przyczyną będzie w szczególności naruszenie przez samowolę chronionych przez system prawny wartości, np. środowiska naturalnego czy zabytków¹⁷, ale także nieposiadanie przez podmiot odpowiedzialny za samowolę prawa do dysponowania gruntem na cele budowlane¹⁸.

Pomimo tak szeroko zarysowanej możliwości orzeczenia nakazu rozbioru, praktyka dowodzi, iż decyzje w tym zakresie traktowane są jako ostateczność oraz wydawane

w sytuacji absolutnej konieczności, gdy brak jest możliwości sanowania wadliwości dokonanej budowy. *Primo*, w orzecznictwie wyrażono stanowisko, iż ocena wszystkich przesłanek uzasadniających rozbiórkę powinna być dokonywana według stanu prawnego z dnia budowy, chyba że korzystniejszy będzie stan właściwy w chwili orzekania¹⁹. *Secundo*, przesłanki te interpretowane są w sposób ścisły²⁰. Ponadto, ustawodawca przyznał organowi administracji publicznej uprawnienie w zakresie łagodzenia skutków nakazu rozbiórki, polegające na odroczeniu jej wykonania oraz zezwoleniu na czasowe wykorzystanie obiektu. Wydanie przedmiotowej decyzji zostało uzależnione od wystąpienia względów społecznych lub gospodarczych, przemawiających za celowością czasowego wykorzystania obiektu²¹.

Z korzyścią dla sprawców samowoli budowlanych w judykaturze rozszerzono skuteczność stosowania prawa budowlanego z 1974 r. na stany faktyczne powstałe przed jego wejściem w życie. W szczególności, w wyroku z 13.02.2002 r. Naczelny Sąd Administracyjny²² przyjął *explicite*, iż powołaną ustawę należy stosować do obiektu budowlanego samowolnie wybudowanego w 1941 r., a zatem w okresie obowiązywania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16.02.1928 r. o prawie zabudowy i zabudowaniu osiedli²³.

Po wejściu w życie prawa budowlanego z 1994 r. kwestią samowoli budowlanych zajmował się art. 48. Nowa ustawa w sposób bardzo rygorystyczny wprowadziła konieczność rozbiórki każdego samowolnie wybudowanego (bądź będącego w budowie) obiektu lub jego części, nie przewidując w tej mierze postępowania legalizacyjnego. Interes państwa w utrzymaniu ładu w budownictwie zdawał się przeważać nad interesem ogólnospołecznym, w szczególności zaś nad interesem osób trzecich, które ponosiły konsekwencje samowoli przez siebie niewzniesionych. Z mocy art. 103 ust. 2 prawa budowlanego z 1994 r. podmioty, które popełniły samowolę pod rządami uchylonej ustawy, znajdowały się zatem w korzystniejszej sytuacji, co odpowiadało zasadzie nieretroakcji²⁴. Pomimo bowiem istniejącego ryzyka rozbiórki albo przejścia na własność państwa, ustawodawca nadał organowi prowadzącemu postępowanie dużą swobodę, posługując się zwrotami otwartymi, ocennymi, sprzyjającymi dokonaniu interpretacji zezwalającej na legalizację budowy.

W odróżnieniu od prawa budowlanego z 1974 r. ustawodawca obrał restrykcyjne, pozbawione uznania administracyjnego metody zwalczania samowoli, uznane w literaturze za kolidujące z zasadą państwa prawnego (Bar, Radziszewski, 1995, s. 87–88; Jędrzejewski, 1997)²⁵ oraz nieadekwatne do uszczerbku powodowanego przez samowole (Jędrzejewski, Kijowski, 2001, s. 102 i n.; Kijowski, 2000, s. 273–282). Charakteryzowała je niegospodarność oraz brak racjonalnego uzasadnienia. Rozbiórce musiały ulec także te samowole, które powstały zgodnie z pozostałymi przepisami prawnymi oraz ze sztuką budowlaną, a zatem takie, które mogłyby powstać legalnie, o ile spełniłyby uprzedni wymóg uzyskania pozwolenia na budowę bądź dokonania skutecznego zgłoszenia. Zmianę ustawy uzasadniano zbytnią prostotą procedury legalizacyjnej w dotychczasowej ustawie, która zniechęcała do podejmowania skomplikowanych starań o legalne rozpoczynanie budów, zwiększając tym sa-

my liczbę samowoli budowlanych. Przymusowy nakaz rozbiórki został wyłączony jedynie w przypadku, w którym od zakończenia budowy upłynęło 5 lat, istnienie obiektu nie naruszało przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym, zaś właściciel²⁶ uzyskał pozwolenie na użytkowanie (art. 49 w brzmieniu pierwotnym). Powyższy termin mógł być przy tym liczony najwcześniej od dnia wejścia w życie prawa budowlanego z 1994., tj. od 1.01.1995 r.²⁷ W praktyce więc znajdował zastosowanie dopiero od 1.01.2000 r.

Krytyka pierwotnego brzmienia art. 48 prawa budowlanego (zob. Kijowski, 2000, s. 273–282; Mzyk, 1995, s. 31) stała się motorem kolejnych nowelizacji obowiązującej ustawy, które ostatecznie doprowadziły do wprowadzenia mechanizmów łagodzących skutki dokonanej samowoli, powracając do rozwiązań znanych z prawa budowlanego z 1974 r. oraz zastrzegając — w ściśle określonych sytuacjach — możliwość legalizacji obiektu budowlanego albo jego części. Ustawodawca ponownie stworzył podstawy prawne pozwalające organowi odstąpić od konieczności orzeczenia bezwarunkowego nakazu rozbiórki. Kluczowym momentem wprowadzanych zmian było wejście w życie ustawy o zmianie ustawy — Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw z 27.03.2003 r.²⁸, przyznającej prawo do legalizacji samowoli zgodnych z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także nienaruszających przepisów, w tym techniczno-budowlanych, w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem. Legalizację uzależniono od zabezpieczenia budowy na czas trwającego postępowania legalizacyjnego, a ponadto od przedstawienia w oznaczonym przez organ terminie wymaganych prawem dokumentów²⁹. Powiązano ją również z obowiązkiem uiszczenia opłaty legalizacyjnej, wprowadzonej znnowelizowanym art. 49³⁰. Dopiero niespełnienie powyższych wymogów rodziło konieczność rozbiórki.

Regulacja art. 48 oraz art. 49 w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2003 r., poza niewielkimi zmianami, obowiązuje do chwili obecnej. Należy przy tym nadmienić, iż znajduje ona zastosowanie wyłącznie do samowoli powstałych w dacie jej obowiązywania, tj. od dnia wejścia w życie powołanej ustawy (11.07.2003 r.). Do samowoli budowlanych popełnionych przed tą datą znajdzie zastosowanie art. 48 oraz 49 w brzmieniu pierwotnym, z tym jednak zastrzeżeniem, iż do postępowań wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy, a niezakończonych decyzją ostateczną, stosuje się nowe brzmienie art. 48 i 49, które pozwala na legalizację³¹.

Nowelizacją prawa budowlanego z 2003 r. ustawodawca dokonał nieznanego dotychczas podziału postępowania legalizacyjnego na postępowania dotyczące legalizacji obiektu budowlanego lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę (art. 48) oraz bez wymaganego zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ (art. 49b). W 2015 r., wraz z wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy — Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw

z 20.02.2015 r.³², rozszerzono pierwsze z postępowań o budowy bez tzw. zgłoszenia z projektem budowlanym albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia. Oba postępowania legalizacyjne opierają się na tożsamy przesłankach, wywołują również analogiczne skutki prawne. Jedyne, kosmetyczne różnice istnieją w wymaganych przez organ administracyjny dokumentach legalizacyjnych oraz wysokości opłaty legalizacyjnej. Podział regulacji wydaje się zatem zbędny, zwłaszcza biorąc pod uwagę potrzebę tworzenia jednolitej praktyki stosowania prawa.

Legalizacja samowoli budowlanej w ustawie z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy — Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw

Dnia 13.02.2020 r. Sejm przyjął ustawę o zmianie ustawy — Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, opracowaną na podstawie projektu Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju. Ustawa zmieniająca stanowi kolejną próbę ograniczenia liczby samowoli budowlanych istniejących w Polsce, zwłaszcza tzw. starych samowoli. Obowiązującej regulacji można zarzucić wspomniane niepotrzebne rozbieżności postępowań legalizacyjnych na dwa odrębne postępowania, stwarzające chaos interpretacyjny, zbytnie skomplikowanie przepisów oraz ich nieścisły charakter. Czynniki powyższe sprawiają, iż właścicielom obiektów budowlanych trudno jest przewidzieć i zrozumieć zasady działania organu w postępowaniu legalizacyjnym, co w istocie zniechęca do podjęcia prób legalizacji³³. Co więcej, jak słusznie podnosi się w uzasadnieniu ustawy zmieniającej, aktualne postępowanie legalizacyjne, podobnie jak dotychczasowe regulacje, charakteryzuje zbyteczny formalizm, objawiający się przeprowadzaniem przez organ szerokiej kontroli zgodności obiektu lub jego części z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także pozostałymi, w tym techniczno-budowlanymi, umożliwiającymi doprowadzenie samowoli do stanu zgodnego z prawem, jak również szeregiem dokumentów wymaganych przy legalizacji³⁴. Dodatkowo, obowiązujące prawo budowlane utrzymuje praktykę prowadzenia postępowania legalizacyjnego z urzędu. Okoliczność ta rodzi dwojakie konsekwencje. Po pierwsze, organy administracyjne, aby wszcząć postępowanie, muszą w istocie otrzymać informację o istniejącej samowoli od podmiotu odpowiedzialnego za jej dokonanie bądź osób trzecich. Nie posiadają natomiast skutecznych mechanizmów pozwalających na jej samodzielne wykrycie³⁵. Tym samym, jeśli żaden z wymienionych podmiotów nie podejmie kroków inicjujących działanie organu, organ nie posiada wiedzy o istniejącej samowoli i zostanie pozbawiony możliwości doprowadzenia obiektu lub jego części do stanu zgodnego z prawem. Tymczasem częstotliwość samodzielnie zgłaszania do organu samowoli przez inwestorów, właścicieli lub zarządców obiektów jest niewielka z uwagi na powołane wyżej wady postępowania legalizacyjnego, stwarzające ryzyko rozbiórki obiektu, a także konieczność

uiszczenia opłaty legalizacyjnej³⁶. Po drugie, podobnie jak to miało miejsce za czasów obowiązywania prawa budowlanego z 1974 r., organ ma obowiązek przeprowadzić postępowanie legalizacyjne nawet wówczas, gdy wolą podmiotu odpowiedzialnego za jej dokonanie byłaby rozbiórka samowoli. Prowadzenie postępowania legalizacyjnego, które finalnie nie doprowadzi obiektu do stanu zgodnego z prawem, wydaje się zbyteczne i niecelowe. Jeżeli bowiem właściciel dąży do rozbiórki, nie złoży stosownych dokumentów lub nie uiszczy wymaganej opłaty, co będzie skutkowało nakazem rozbiórki. Słusznie podkreśla się zatem w uzasadnieniu, iż uzależnienie legalizacji od woli właściciela obiektu będzie sprzyjać ekonomice procesowej³⁷.

Ustawa zmieniająca ujemnie regulację postępowania legalizacyjnego w porządkujące ramy w części zatytułowanej „Postępowanie w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy”. Nowe brzmienie art. 48 ujednolici postępowania administracyjne prowadzone na podstawie art. 48 i 49b prawa budowlanego, tworząc jedną, wspólną procedurę legalizacyjną. Zachowano przy tym dotychczas istniejące różnice w obu postępowaniach poprzez wprowadzenie osobnych postanowień stanowiących o wymaganych dokumentach legalizacyjnych oraz wysokości opłaty legalizacyjnej³⁸.

Z analizy ustawy zmieniającej wynika, iż postępowanie legalizacyjne uzależniono od woli podmiotu odpowiedzialnego za samowolę. Organ nadzoru budowlanego wyda postanowienie o wstrzymaniu budowy w przypadku obiektu budowlanego lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo bez wymaganego zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia, w którym poinformuje inwestora, właściciela lub zarządcę obiektu o możliwości złożenia wniosku o legalizację obiektu budowlanego lub jego części oraz o konieczności wniesienia opłaty legalizacyjnej w celu uzyskania decyzji o legalizacji, a także o zasadach jej obliczania. Przedmiotowy wniosek będzie mógł zostać wycofany do dnia wydania decyzji o legalizacji³⁹.

Złożenie wniosku spowoduje wszczęcie procedury legalizacyjnej, odbywającej się na podobnych do obowiązujących, choć uproszczonych i bardziej klarownych, zasadach. Ustawa zmieniająca w sposób precyzyjny oznacza kolejne etapy postępowania, wśród których można wyróżnić:

- złożenie przez inwestora, właściciela lub zarządcę obiektu dokumentów legalizacyjnych;
- sprawdzenie ich kompletności przez organ administracyjny z jednoczesną weryfikacją zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami ustawy;
- w przypadku stwierdzonych nieprawidłowości w dokumentach legalizacyjnych — wydanie postanowienia o obowiązku usunięcia nieprawidłowości w oznaczonym terminie;
- w sytuacji braku wyżej wymienionych nieprawidłowości bądź ich usunięcia w oznaczonym terminie — wydanie postanowienia o ustaleniu opłaty legalizacyjnej;
- uiszczenie opłaty przez zobowiązany podmiot;
- wydanie decyzji o legalizacji.

A contrario, decyzja o rozbiórce będzie mogła zostać wydana jedynie w przypadku niedopełnienia przez zobowiązany podmiot opisanych wyżej czynności, tj. niezłożenia wniosku o legalizację w wymaganym terminie; jego wycofania; nieprzedłożenia dokumentów legalizacyjnych, niewykonania postanowienia o usunięciu nieprawidłowości w dokumentach legalizacyjnych albo nieuiszczenia opłaty legalizacyjnej — w wyznaczonych terminach bądź kontynuowania budowy pomimo postanowienia o wstrzymaniu budowy⁴⁰.

Jak wynika z powyższych wywodów, legalizacja samowoli budowlanej będzie zależeć w dalszym ciągu od uiszczenia opłaty legalizacyjnej. Organ dokona wówczas zatwierdzenia projektu budowlanego albo projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz zezwoli na wznowienie budowy — jeżeli nie została ona jeszcze zakończona. Ustawa zmieniająca nie przewiduje zmniejszenia wysokości opłaty, jak również nie wprowadza odmiennych od obowiązujących zasad jej naliczania. Nowością jest jednak stworzenie osobnej, znacznie uproszczonej i niezwiązanej z obowiązkiem uiszczenia opłaty legalizacyjnej procedury legalizacji tzw. starych samowoli budowlanych, tj. samowoli, w których od zakończenia budowy upłynęło co najmniej 20 lat. Procedura ta znajdzie zastosowanie w tych stanach faktycznych, w których organ administracyjny nie wszczął jeszcze postępowania dotyczącego samowoli⁴¹.

W odróżnieniu od legalizacji w standardowym trybie, uproszczone postępowanie zostanie wszczęte przez organ z urzędu⁴². Co więcej, nie będzie wymagało oceny zgodności budowy z przepisami planistycznymi, zwłaszcza postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustawa zmieniająca nie przewiduje także powiązania legalizacji z obowiązkiem złożenia projektu budowlanego, technicznego czy chociażby projektu zagospodarowania działki lub terenu. Warunkiem legalizacji będzie zawiadomienie organu o zakończeniu budowy wraz ze złożeniem dokumentów legalizacyjnych, które ograniczono wyłącznie do oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej obiektu budowlanego oraz ekspertyzy technicznej wskazującej, czy stan techniczny obiektu budowlanego nie stwarza zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi oraz pozwala na bezpieczne użytkowanie obiektu budowlanego zgodne z dotychczasowym lub zamierzonym sposobem użytkowania. Niezbędne będzie ponadto oświadczenie dotyczące terminu zakończenia budowy. Nie wniesienie przez organ sprzeciwu wobec dokonanego zawiadomienia o zakończeniu budowy, jak również złożenie wymienionych dokumentów, a także pozytywna ekspertyza techniczna, nałożą na organ obowiązek wydania decyzji o legalizacji oraz uprawnią do użytkowania obiektu budowlanego. Jednocześnie zastrzeżono, iż w przypadku obiektów budowlanych, o których mowa w art. 103 ust. 2 prawa budowlanego, uproszczone postępowanie legalizacyjne będzie prowadzone na żądanie właściciela lub zarządcy obiektu⁴³.

Ocena nowych rozwiązań

Przechodząc do oceny zaprezentowanych rozwiązań, warto zauważyć, iż koncentrują się one na likwidacji ponad dwudziestoletnich samowoli. Założenia nowelizacji w tym zakresie należy uznać za słuszne. Uproszczenie procedury oraz jej taniść bez wątpienia zachęcą do legalizacji istniejących od lat, stale użytkowanych obiektów. O ile obiekty te spełniają wymogi bezpieczeństwa, nie ma przeszkód, by były użytkowane w dotychczasowy lub zamierzony sposób. Legalizacja pozwoli doprowadzić je do stanu zgodnego z prawem, umożliwiając podejmowanie kolejnych zamierzeń budowlanych z dochowaniem odpowiedniej procedury. Jest to szczególnie istotne w tych stanach faktycznych, w których samowola nie została popełniona przez aktualnego właściciela obiektu. Występujące na przestrzeni lat zdarzenia prawne prowadzące do rozporządzenia nieruchomością za życia bądź po śmierci właścicieli nie tylko powodują cywilnoprawne zmiany w stosunkach własnościowych, ale także prowadzą w sferze administracyjnej do przejścia odpowiedzialności za istniejące samowole budowlane na aktualnych właścicieli obiektów⁴⁴. Jeśli ich wolą jest zgodne z prawem użytkowanie obiektu lub wykonywanie w nim robót budowlanych, zobowiązani są w pierwszej kolejności ponieść dotkliwe konsekwencje nie swoich działań.

Legalizacja tzw. starych samowoli będzie ponadto uprawniać do bezpiecznego eksploatowania obiektu, co ma znaczenie nie tylko w wymiarze indywidualnym, ale także ogólnospołecznym. Istnienie samowoli budowlanych należy bowiem łączyć z nieprzestrzeganiem przez właścicieli nieruchomości przepisów rozdziału 6 prawa budowlanego, poświęconych utrzymaniu obiektów w prawidłowym stanie technicznym, w tym obowiązku ich okresowych kontroli⁴⁵. Brak przedmiotowych kontroli rodzi ryzyko powstania realnych zagrożeń dla życia i zdrowia zarówno użytkowników obiektów, jak i osób znajdujących się w obszarze ich oddziaływania. Nie sposób także pominąć skutków podatkowych legalizacji, wiążących się z poborem przez samorządy podatku od nieruchomości, tym samym zapewniających władzom lokalnym wymierne dochody.

Jednocześnie nowelizacja zdaje się proponować rozwiązania będące na pograniczu łagodnego prawa budowlanego z 1974 r. oraz restrykcyjnego art. 48 w pierwotnym brzmieniu. Doświadczenia poprzednich rozwiązań wskazały, iż nazbyt uproszczone, pozbawione opłat postępowanie legalizacyjne, odnosi odmienny od zakładanego skutek, zniechęcając do przechodzenia długotrwałej procedury kompletowania dokumentacji budowlanej niezbędnej do zgodnego z prawem rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych (Niewiadomski (red.), 2020). Podobnie, stwarzająca ryzyko rozbiórki surowość regulacji bądź jej nadmierny formalizm nie nakłaniały do podjęcia czynności legalizacyjnych. Ustawa zmieniająca wprowadza zatem czytelną w stosowaniu regulację, mającą zapewnić sprawną i szybką legalizację. Sprawności postępowania służą zwłaszcza *explicite* zarysowane kolejne czynności organu, uzależnione w dużej mierze od aktywności strony postępowania, ograniczonej ścisłymi ter-

minami. Na uznanie zasługuje również powiązanie postępowania legalizacyjnego z wolą podmiotu odpowiedzialnego za samowolę. Jeśli bowiem właściciel dąży do rozbiórki obiektu, nie złoży wniosku o legalizację. Tym samym, w odróżnieniu od obowiązującej regulacji, nie będzie zobligowany do wcześniejszego skompletowania oraz przedstawienia organowi dokumentów legalizacyjnych, a dopiero ich złożenie jest traktowane jako wniosek o zatwierdzenie projektu. Dążąc do wyważenia, zachowano jednak obowiązek uiszczenia opłaty legalizacyjnej. Samowola budowlana nadal pozostaje więc zjawiskiem negatywnie ocenianym przez ustawodawcę.

Porządkujący charakter regulacji bez wątpienia ułatwi jej stosowanie. Ustawie zmieniającej można jednak zarzucić lukę w postaci pominięcia obowiązku wydania przez organ decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części w sytuacji, w której z treści przedstawionych dokumentów legalizacyjnych będzie wynikać brak zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami ustawy, w tym zgodności z przepisami techniczno-budowlanymi, a niezgodności tej nie da się usunąć. Dyspozycja normy art. 49e ogranicza bowiem prawo organu nadzoru budowlanego do wydania decyzji o rozbiórce do enumeratywnie wymienionych przypadków.

Pomimo pozytywnego wydzwieku, należy wyraźnie zaznaczyć, iż ustawa zmieniająca nie likwiduje problemu samowoli budowlanych, w szczególności zaś nie wprowadza rozwiązań zniechęcających do ich popełniania. Wynika to zwłaszcza z faktu pominięcia w nowelizacji kwestii wykrywania samowoli oraz usprawnienia egzekucji przepisów prawa budowlanego w zakresie procedury rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części. Ustawa zmieniająca nie przyznaje organom żadnych dodatkowych uprawnień oraz nie nakłada obowiązków sprzyjających pozyskaniu informacji o dokonanej samowoli. Jak wynika z raportu przygotowanego przez NIK, inspektoraty nadzoru budowlanego nie prowadzą kontroli samowoli w sposób skuteczny. Działania kontrolne inspektoratów koncentrują się jedynie na obiektach, co do których zachodzi podejrzenie naruszenia przepisów prawa budowlanego, mające źródło w zawiadomieniu organu dokonanym przez osoby trzecie, bądź na obiektach wycieczkowych, w których kontrole przeprowadzane są sezonowo⁴⁶. Warto byłoby zatem rozważyć kwestię przygotowywania i rozliczania przez organy nadzoru planów kontrolnych, przewidujących konkretne działania w stosunku do oznaczonej kategorii obiektów bądź obiektów z danego obszaru. Brak jednolitego systemu kontrolnego dowodzi nieefektywności zwalczania samowoli.

Co więcej, jak wskazuje NIK, organy pomimo dostępnych środków egzekucyjnych nie wszczynają w ogóle postępowań dążących do egzekucji nakazu rozbiórki bądź wszczynają je lub prowadzą nawet z kilkuletnią zwłoką⁴⁷. W istocie pozwalają zatem użytkować obiekt budowlany nieodpowiadający przepisom prawnym. Brak stosowania przez organ środków egzekucyjnych niweczy sens prowadzonego wcześniej postępowania dotyczącego samowoli. Jednocześnie nie rodzi dla podmiotu odpowiedzialnego za samowolę żadnych dotkliwych konsekwencji, zachęcając do

wydłużania postępowania egzekucyjnego. W ustawie zmieniającej można było zatem rozważyć powiązanie decyzji orzekającej rozbiórkę z obowiązkiem uiszczenia opłaty za nielegalne użytkowanie obiektu, naliczanej od dnia, w którym decyzja nakazująca rozbiórkę podlegałaby wykonaniu, tj. dnia, w którym stała się ostateczna⁴⁸.

Pojawia się także pytanie, czy zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów odpowiedzialnych za tzw. stare samowole oraz samowole pozostałe nie narusza konstytucyjnej zasady równości wobec prawa w rozumieniu równości w stosowaniu prawa⁴⁹. Wydaje się, iż na postawione pytanie należałoby udzielić odpowiedzi negatywnej. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego równość w stosowaniu prawa oznacza „nakaz równego traktowania przez władze publiczne w indywidualnych przypadkach adresatów norm prawnych, uznanych przez prawodawcę za podmioty podobne, czyli zaliczone do danej klasy (kategorii) istotnej. Oznacza to pomijanie w procesie stosowania prawa cech i sytuacji, które w świetle prawa są nieistotne, jak również prowadzenie postępowania w sposób rzetelny i bezstronny”⁵⁰. Pomimo zbliżonej sytuacji faktycznej, koncentrującej się na fakcie popełnienia samowoli, sytuacja prawna powołanych podmiotów została zróżnicowana w zależności od upływu czasu. Nie można zatem zaliczyć ich do tej samej kategorii. Tego rodzaju konstrukcja przypomina znaną chociażby prawu karnemu instytucję przedawnienia karalności przestępstwa⁵¹.

Do innych wniosków prowadzi porównanie sytuacji prawnej podmiotów odpowiedzialnych za samowole, w których od zakończenia budowy upłynęło 20 lat, a także tych, w stosunku do których zostało spełnione kryterium upływu 20 lat, jednak organ wszczął postępowanie dotyczące samowoli przed zawiadomieniem o zakończeniu budowy. Jak zaznaczono, jedynie wobec pierwszej grupy znajdzie zastosowanie uproszczona procedura legalizacyjna, niezwiązana z obowiązkiem uiszczenia opłaty legalizacyjnej. Pomimo wspólnej cechy istotnej, tj. upływu 20 lat, ustawa zmieniająca różnicuje sytuację prawną podmiotów w zależności nie od ich własnych działań czy zaniechań, a aktywności bądź bierności organu⁵². Powyższe różnicowanie zdaje się naruszać zasadę równości, dyskryminując podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji (Bosek, 2016). Jednocześnie nie znajduje uzasadnienia z punktu widzenia kryteriów racjonalności, proporcjonalności oraz sprawiedliwości⁵³. Alternatywnie, na wzór art. 102 kodeksu karnego, nowelizacja mogłaby wprowadzić w stosunku do podmiotów, wobec których wszczęto postępowanie dotyczące samowoli, dodatkowe kryterium czasu, który upłynąłby od zakończenia okresu 20 lat, umożliwiając również tym podmiotom skorzystanie z dobrodziejstwa uproszczonej legalizacji.

Podsumowanie

Ustawa z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy — Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw zdaje się stanowić kolejną próbę walki ustawodawcy ze zjawiskiem samowoli bu-

dowlanych. *Ratio legis* opracowywanych rozwiązań jest słuszne — ma na celu przestrzeganie prawa, a co się z tym wiąże, zapewnienie porządku w dziedzinie budownictwa oraz bezpieczeństwa użytkowania obiektów budowlanych. Ustawa zmieniająca poszerza wolność w procesie inwestycyjno-budowlanym, wprowadzając abolicyjne przepisy poświęcone tzw. starym samowolom. Nie wydaje się przy tym, by samo skoncentrowanie się ustawodawcy na dwudziestoletnich samowolach zlikwidowało problem prowadzenia robót budowlanych bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia. Bez wątpienia zmniejszy ono liczbę istniejących tzw. starych samowoli. Brak odpowiednich działań kontrolnych oraz nieskuteczność prowadzonych egzekucji, nadal jednak będzie prowadzić do wzrostu liczby nielegalnie istniejących obiektów. Jak wskazują doświadczenia w stosowa-

waniu dotychczasowych rozwiązań, uproszczenie procedury legalizacyjnej oraz pozostawienie związanej z nią opłaty nie stanowią wystarczających środków zniechęcających do podejmowania działań niezgodnych z prawem. Konieczne jest wprowadzenie obowiązku sporządzania i rozliczania przez organy nadzoru planów kontrolnych obiektów, ale także uczynienie egzekucji decyzji nakazującej rozbiórkę bardziej dotkliwą, chociażby poprzez proponowane opłaty za nielegalne użytkowanie obiektu. Warto także rozważyć ujęcie uproszczonego postępowania legalizacyjnego w bardziej ogólne ramy, niestwarzające ryzyka naruszenia zasady równości wobec prawa. Ustawa zmieniająca nie wprowadza generalnych i abstrakcyjnych norm prawnych, które kształtowałyby w sposób zbliżony sytuację prawną podmiotów odpowiedzialnych za tzw. stare samowole⁵⁴.

Przypisy/Notes

- ¹ T.j. Dz.U. 2019, poz. 1186 ze zm. Dalej jako: prawo budowlane albo prawo budowlane z 1994 r.
- ² Wyrok WSA w Gdańsku z 7.06.2017 r., II SA/Gd 85/17, Legalis nr 1725312.
- ³ Stan samowoli trwa od momentu rozpoczęcia wykonywania robót budowlanych w sposób nieuprawniony aż do czasu przywrócenia stanu zgodnego z prawem, tj. legalizacji samowoli bądź likwidacji jej skutków — orzeczenie TK z 31.01.1996 r., K 9/95, OTK 1996 nr 1, poz. 2.
- ⁴ Zob. Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, *Ruch budowlany w Polsce w 2018 r.*, https://www.gunb.gov.pl/sites/default/files/attachment/ruch_budowlany_2018_informacja_prasowa.pdf (4.11.2019).
- ⁵ Zob. NIK, *Informacja o wynikach kontroli. Prawdliwość kontroli i skuteczność postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego*, Warszawa 2019, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21237,vp,23871.pdf> (04.11.2019).
- ⁶ Jak słusznie podkreśla się w orzecznictwie, ocena skutków dokonanej samowoli budowlanej powinna następować na podstawie przepisów obowiązujących w dacie popełnienia samowoli — zob. wyrok WSA w Warszawie z 04.02.2005 r., IV SA 3775/03, Legalis nr 71936. Datę powyższą wyznacza dzień rozpoczęcia robót budowlanych prowadzonych bez wymaganego prawem pozwolenia na budowę bądź skutecznie dokonanego zgłoszenia.
- ⁷ Dz.U. nr 38, poz. 229 ze zm. Dalej także jako: prawo budowlane z 1974 r.
- ⁸ Dz.U. nr 80, poz. 718.
- ⁹ Numer z wykazu: UD507. Wnioskodawcą projektu był Minister Inwestycji i Rozwoju. Projekt dostępny pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321551/katalog/12583643#12583643>.
- ¹⁰ W świetle art. 39 ustawy z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy — Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (dalej jako: ustawa zmieniająca), ustawa — z nielicznymi wyjątkami — wchodzi w życie po upływie sześciu miesięcy od dnia jej ogłoszenia.
- ¹¹ Ustawodawca nie definiuje pojęcia zakończenia budowy. Nie dostarcza również wskazówek niezbędnych do interpretacji omawianego terminu. W orzecznictwie dominuje stanowisko, w świetle którego zakończenie budowy polega na doprowadzeniu budowy do stanu, w którym, chociażby częściowo, możliwe jest przystąpienie do użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem — zob. np. wyrok WSA w Szczecinie z 23.11.2005 r., II SA/Sz 494/05, Legalis nr 334630; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 27.04.2017 r., II SA/Go 1095/16, Legalis nr 1599283; wyrok WSA w Warszawie z 9.08.2017 r., VII SA/Wa 2273/16, Legalis nr 1664494; wyrok NSA z 11.01.2018 r., II OSK 768/16, Legalis nr 1841092. Za zakończone należy uznać również budowy, w których brak jest wykonania niektórych robót wykończeniowych, wyposażeniowych lub innych o zbliżonym charakterze, których wykonanie może nastąpić w już użytkowanym obiekcie — zob. wyrok NSA z 20.06.1996 r., SA/Wr 2735/95, Prok. i Pr. 1997 nr 6, poz. 49; wyrok NSA z 7.05.1997 r., SA/Rz 583/95, Legalis nr 40903; wyrok NSA z 21.08.1997 r., II SA/Kr 998/96, Legalis nr 41154; wyrok WSA w Krakowie z 19.02.2009 r., II SA/Kr 1094/08, Legalis nr 168472; wyrok NSA z 9.01.2019 r., II OSK 379/17, Legalis nr 1882191. Odmienne zob. np. wyrok WSA w Białymstoku z 13.09.2016 r. II SA/Bk 384/16, Legalis nr 1536488, w którym wyrażono pogląd o niedopuszczalności utożsamiania terminu „zakończenia budowy” ze zgodnością obiektu do użytkowania.
- ¹² Omawiana regulacja stanowi wyjątek od zasady orzekania organów administracyjnych na podstawie przepisów obowiązujących w dacie orzekania (art. 6 ustawy z 14.06.1960 r. kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2018, poz. 2096 ze zm.). Z powyższego względu niedopuszczalne jest dokonywanie jej rozszerzającej wykładni.
- ¹³ Zob. uchwałę NSA (7) z 26.11.2001 r., OPS 4/01, ONSA 2002 nr 2, poz. 58 oraz wyrok NSA z 24.05.2007, II OSK 844/06, Legalis nr 128190.
- ¹⁴ Nalożenie obowiązku uiszczenia opłaty legalizacyjnej, o której mowa w art. 49 ust. 1 prawa budowlanego z 1994 r., może nastąpić wyłącznie wobec tych samowoli, do których znajduje zastosowanie art. 48 obowiązującej ustawy — wyrok NSA z 21.09.2007, II OSK 1233/06, Legalis nr 116051.
- ¹⁵ Art. 40 prawa budowlanego.
- ¹⁶ Art. 37 ust. 2 prawa budowlanego z 1974 r.
- ¹⁷ Wykluczona jest w tym zakresie dowolność dokonywanej oceny. Ważne przyczyny muszą wynikać z przepisów powszechnie obowiązujących — wyrok WSA w Białymstoku z 30.08.2018 r., II SA/Bk 345/18, Legalis nr 1825297.
- ¹⁸ Wyrok NSA z 31.01.2018 r., II OSK 1609/17, Legalis nr 1840716.
- ¹⁹ Wyrok NSA z 26.07.2007 r., II OSK 1094/06, Legalis nr 120745. Odmienne zob. np. wyrok NSA z 24.08.2010 r., II OSK 1320/09, ONSA i WSA 2012 nr 1, poz. 11.
- ²⁰ W przypadku przesłanki, o której mowa w art. 37 ust. 1 pkt 2 prawa budowlanego z 1974 r., niezbędne jest udowodnienie, iż dalsze funkcjonowanie samowoli mogłoby spowodować groźbę dla życia lub zdrowia przebywających w pobliżu osób lub realne niebezpieczeństwo powstania szkody w mieniu. Nie jest wystarczające stwierdzenie, iż obiekt nie spełnia warunków technicznych wynikających z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie — t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1065 ze zm. — wyrok WSA w Poznaniu z 05.04.2018 r., IV SA/Po 1224/17, Legalis nr 1761168. Co więcej, wystąpienie jednego ze stanów, o których mowa w powołanej regulacji, musi zostać wykazane w sposób niebudzący wątpliwości — wyrok WSA w Opolu z 05.12.2017 r., II SA/Op 483/17, Legalis nr 1711680.
- ²¹ Art. 39 prawa budowlanego z 1974 r. Decyzja ma charakter uznaniowy.
- ²² SA/Bk 1487/01, Legalis nr 99556.
- ²³ T.j. Dz.U. z 1939 r. nr 34, poz. 216 ze zm.
- ²⁴ Zob. wyrok SN z 03.09.1997 r., III RN 33/97, OSNAPiUS 1998, nr 6, poz. 168.

²⁵ Pomimo głosów przedstawicieli doktryny TK w wyroku z 12.01.1999 r., P 2/98 (OTK 1999, nr 1, poz. 2) uznał omawianą regulację za zgodną z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, podkreślając jednocześnie jej znaczenie dla zapewnienia porządku publicznego, ochrony środowiska oraz zapobiegania zagrożeniom dla praw lub wolności innych osób.

²⁶ Ilekroć w niniejszym artykule mowa o właścicielu, czynione uwagi należy odnosić odpowiednio do pozostałych podmiotów odpowiedzialnych za dokonanie samowoli budowlanej w świetle art. 52 prawa budowlanego, tj. inwestora lub zarządcy obiektu budowlanego.

²⁷ Wyrok NSA z 03.09.2002 r., II SA/Ld 2195/98, Legalis nr 102105.

²⁸ Dz.U. nr 80, poz. 718 ze zm. Dalej jako: ustawa nowelizująca z 2003 r.

²⁹ Spełnienie wymogów rodziło konieczność wystąpienia przez inwestora z wnioskiem o wydanie decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, jeżeli budowa nie została zakończona. Po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy — Prawo budowlane z 16.04.2004 r. (Dz.U. nr 93, poz. 888 ze zm.) usunięto konieczność podejmowania przez inwestora dodatkowej czynności w postaci złożenia wniosku, postanawiając, iż samo spełnienie wymogów traktowane jest jako jego złożenie.

³⁰ Nowe brzmienie art. 49 zastąpiło dotychczasową regulację wyłączającą przymusowy nakaz rozbiórki w stosunku do samowoli, w których od zakończenia budowy minęło 5 lat. Ustawa nowelizująca z 2003 r. nie przewidywała przy tym przepisów przejściowych, które umożliwiłyby sprawcom samowoli skorzystanie z uchylanej normy pozwalającej w istocie dokonać legalizacji samowoli bez opłat. Zgodnie z wyrokiem TK z 18.10.2006 r. (Dz.U. nr 193, poz. 1430) uznano, iż art. 7 ust. 2 ustawy nowelizującej z 2003 r. w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie art. 49 ust. 1 prawa budowlanego z 1994 r. w brzmieniu obowiązującym do 10.07.2003 r. do budowy obiektu budowlanego lub jego części, mimo że pięcioletni termin od zakończenia budowy upłynął do dnia 10.07.2003 r., jest niezgodny z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wyrok wszedł w życie 25.10.2006 r., a ustawodawca ustawą o zmianie ustawy — Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw z 10.05.2007 r. (Dz.U. nr 99, poz. 665, dalej jako ustawa nowelizująca z 2007 r.) przywrócił sprawcom samowoli możliwość skorzystania z nabytego uprzednio uprawnienia stanowiąc, iż do 1.01.2008 r. do obiektu budowlanego lub jego części wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, bądź też pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ administracji publicznej, jeżeli budowa została zakończona po 31.12.1994 r., a przed 11.07.1998 r. i przed 11.07.2003 r. nie zostało wszczęte postępowanie administracyjne przez właściwy organ nadzoru budowlanego, nie stosuje się art. 48–49b prawa budowlanego z 1994 r. w brzmieniu obowiązującym w dniu wejścia w życie ustawy nowelizacyjnej z 2007 r. Warunkiem skorzystania z legalizacji bez opłat było uzyskanie przez właściciela pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego (art. 3 ustawy nowelizującej z 2007 r.). Obecnie do samowoli popełnionych po 31.12.1994 r. zastosowanie znajdują przepisy prawa budowlanego w obowiązującym brzmieniu.

³¹ Zob. art. 7 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej z 2003 r.

³² Dz.U. z 2015 r. poz. 443.

³³ W stosunku do lat ubiegłych, tj. 2015–2017, w 2018 r. liczba zalegalizowanych samowoli budowlanych oraz wydanych decyzji o nakazie rozbiórki znacząco spadła — zob. Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, *Ruch budowlany w Polsce...*, jw.

³⁴ Uzasadnienie — ustawy zmieniającej dostępne pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321551/katalog/12583643#12583643>. Zob. także art. 48 ust. 2 i 3 oraz art. 49b ust. 2 prawa budowlanego.

³⁵ Zob. np. wyrok WSA w Wrocławiu z 15.12.2017 r., II SA/Wr 689/17, Legalis nr 1729726, w którym wskazano, iż organ nadzoru budowlanego ma prawo wszcząć postępowanie dotyczące samowoli budowlanych wyłącznie z urzędu.

³⁶ NIK, *Informacja o wynikach kontroli...*, jw.

³⁷ Uzasadnienie ustawy zmieniającej dostępne pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321551/katalog/12583643#12583643>.

³⁸ Zob. — art. 48b ust. 3 oraz 49d ust. 1 w brzmieniu ustawy zmieniającej.

³⁹ Art. 48a ust. 1 i 2 w brzmieniu ustawy zmieniającej.

⁴⁰ Art. 48a–49 oraz art. 49e w brzmieniu ustawy zmieniającej.

⁴¹ Art. 49f ust. 1 w brzmieniu ustawy zmieniającej. Zob. również uzasadnienie ustawy zmieniającej: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321551/katalog/12583643#12583643>.

⁴² Z żądaniem wszczęcia postępowania będzie mógł wystąpić także właściciel obiektu budowlanego. Jeżeli organ uzna żądanie za zasadne, rozpocznie prowadzenie postępowania z urzędu.

⁴³ Art. 49f, 49h, 49i oraz art. 54 ust. 1 w brzmieniu ustawy zmieniającej. Podmiot odpowiedzialny za samowolę będzie miał zatem prawo wyboru procedury korzystniejszej w konkretnym stanie faktycznym.

⁴⁴ Obciążenie konsekwencjami samowoli budowlanej aktualnego właściciela obiektu ma na celu umożliwienie wykonania wydanej w postępowaniu decyzji — zob. np. wyrok NSA z 8 maja 2019 r., II OSK 1488/17, Legalis nr 1951819, w którym słusznie zauważono, iż obowiązek wynikający z decyzji nakazującej rozbiórkę nie jest obowiązkiem o charakterze osobistym, tj. związanym wyłącznie z adresatem tej decyzji. Obowiązek ten może przechodzić na kolejnych właścicieli nieruchomości.

⁴⁵ Art. 61 i nast. prawa budowlanego.

⁴⁶ NIK, *Informacja o wynikach kontroli...*, jw.

⁴⁷ Tamże.

⁴⁸ W opinii do projektu ustawy zmieniającej, przygotowanej przez Radę Legislacyjną 28.06.2019 r., proponowano dodatkowe zabezpieczenie tego rodzaju należności hipoteką ustanowioną na nieruchomości, na której posadowiona została samowola. Opinia nr RL-033-23/19, dostępna pod adresem: [https://radalegislacyna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-28-czerwca-2019-r-o-projekcie-ustawy-o-zmianie-ustawy-prawo-budowlane-oraz-\(19.12.2019\)](https://radalegislacyna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-28-czerwca-2019-r-o-projekcie-ustawy-o-zmianie-ustawy-prawo-budowlane-oraz-(19.12.2019)).

⁴⁹ Art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.. Zob. także orzeczenie TK z 09.03.1988 r., U 7/87, OTK 1988, nr 1, poz. 1, w którym dokonano wyróżnienia elementów składowych zasady równości wobec prawa.

⁵⁰ Wyrok TK z 15.07.2010 r., K 63/07, OTK-A 2010, nr 6, poz. 60.

⁵¹ Art. 101 i 102 ustawy z 6.06.1997 r. — Kodeks karny, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1950 ze zm.

⁵² Jak słusznie zaznacza Rada Legislacyjna, rozwiązanie powyższe może stwarzać uzasadnione wątpliwości co do przyczyn beczynności organu bądź wszczęcia przez niego postępowania w konkretnym stanie faktycznym — zob. opinia nr RL-033-23/19... jw.

⁵³ W zakresie kryteriów, których łączne spełnienie pozwala na zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów zob. orzeczenie TK z 03.09.1996 r., K 10/96, OTK 1996, nr 4, poz. 33.

⁵⁴ Wyrok TK z 15.07.2010 r., K 63/07, OTK-A 2010, nr 6, poz. 60.

Bibliografia/References

- Bar, L., Radziszewski, E. (1995). *Nowy kodeks budowlany. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Bosek, L. (2016). W: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa: C.H. Beck.
- Cherka, M., Grecki, W. (2013). *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym*. Warszawa: LEX. Wolters Kluwer.

- Jędrzejewski, S. (1997). Głos do wyroku NSA we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 1996 r., sygn. akt II SA/Wr 236/96. *Orzecznictwo Sądów Polskich*, (11), poz. 202.
- Jędrzejewski, S., Kijowski, D. R. (2001). Głos do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r. P. 2/98. *Państwo i Prawo*, (3).
- Kijowski, D. R. (2000). *Pozwolenie w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Białystok: Temida 2.
- Mzyk, E. (1995). *Nowe prawo budowlane. Zagadnienia wybrane*, Warszawa.
- Niewiadomski, Z. (red.) (2020). *Prawo budowlane. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Serafin, S. (2005). *Zagadnienia techniczne w prawie budowlanym*. Warszawa: C.H. Beck.

Dr Małgorzata Agata Panek

Adiunkt w Zakładzie Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych Mazowieckiej Uczelni Publicznej w Płocku, współnik w Kancelarii Adwokackiej Panek w Płocku, członek Towarzystwa Naukowego Płockiego, autorka licznych publikacji z zakresu prawa nieruchomości, prawa rolnego, leśnego oraz cywilnego.

Dr Małgorzata Agata Panek

PhD in legal sciences, assistant professor at the Department of Political and Security Sciences of the Faculty of Humanities and Social Sciences of the Mazowiecka Public College in Płock, partner at the Panek Law Office in Płock, member of the Płock Scientific Society, author of numerous publications in the field of real estate, agricultural, forestry and civil law.



Michał Michorowski, Rafał Sieradzki, Bogumiła Szopa

POLSKIE GOSPODARSTWA DOMOWE WOBEC WYZWAŃ GLOBALIZACYJNYCH



Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne

W monografii zdecydowano się na pokazanie wpływu ogólnie korzystnej koniunktury gospodarczej w Polsce w powiązaniu z przekształceniami systemowymi na warunki życia statystycznego gospodarstwa domowego. Wyeksponowano te aspekty sytuacji gospodarstw, które w istotny sposób wiążą się z aktualnymi, istotnymi wyzwaniami, jakie niesie ze sobą współczesny świat, m.in. globalizację. Głównym kryterium wyboru tematów w książce były kwestie nieporuszane wcześniej, ogólnie dotyczące szczebla mikroekonomicznego, a mianowicie:

- ⇒ bezpieczeństwo ekonomiczne gospodarstw domowych w kontekście programu „Rodzina 500+”,
- ⇒ oszczędzanie i aktywa finansowe gospodarstw domowych,
- ⇒ finansowe turbulencje i upadłość konsumencka,
- ⇒ korzystanie z energii elektrycznej.

Księgarnia internetowa: www.pwe.com.pl