

Miłosz Chruściel

ODPOWIEDZIALNOŚĆ KARNA ZA SAMOWOLĘ BUDOWLANĄ

Samowola budowlana to wciąż aktualny problem w ujęciu społecznym i prawnym. Przeprowadzone kontrole przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego w raporcie „Ruch budowlany w 2018 roku” wykazały, że wydano 1 733 nakazy rozbiórki. Rozbiórki dotyczyły obiektów powstałych bez wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia z projektem. Nakazy dotyczące samowoli budowlanej w 2018 roku dotyczyły aż 42% ogólnej liczby nakazów rozbiórki. Województwem, w którym doszło do wydania największej liczby tego typu nakazów jest województwo mazowieckie – 389¹.

Przyczyn samowoli budowlanej upatruje się po pierwsze w odniesieniu do skomplikowanej i często niejasnej procedury prawnej uzyskania: wymaganego ustawowo pozwolenia na budowę, złożenia zgłoszenia zawierającego projekt lub złożenie zwykłego zgłoszenia, bez którego następuje rozbiórka z tytułu samowoli budowlanej w myśl art. 49 b. ustawa z dnia 7 lipca 1994 r., Prawo budowlane (u.p.b.), o czym w dalszej części².

Podmioty zobowiązane do stosowania prawa budowlanego mogą nie rozumieć jak i do czego je stosować lub nie rozumieć jego zapisów, np. przeprowadzania drobnych remontów, czego konsekwencją może stać się określona prawem przebudowa, na którą konieczne jest złożenie zgłoszenia do odpowiedniego organu administracyjnego.

Za drugą, bardziej istotną z punktu oceny społecznej szkodliwości, przyczynę popełnienia samowoli budowlanej wskazuje się w pełni świadome przeprowadzenie procesu budowlanego bez zachowania wymogów formalnych i prawnych w obszarze uzyskania odpowiednich pozwoleń.

¹ *Ruch budowlany w Polsce w 2018 r.* (w:) https://www.gunb.gov.pl/sites/default/files/attachment/ruch_budowlany_2018_informacja_prasowa.pdf, (dostęp dnia: 12.04.2019 r.).

² Dz. U. z 1994 r. Nr 89, poz. 414 z późn. zm.

Jak wskazuje M. Cherka i W. Grecki podmiot przystępujący do realizacji robót budowlanych może uznać, że nielegalne rozpoczęcie budowy będzie opłacalne finansowo i czasowo w wyższym stopniu niż poddanie się ścieżce procedury administracyjnej, zakładając przy tym, że jego inwestycja będzie miała zakres czasowy i sam dokona szybkiej rozbiórki, nim dojdzie do kontroli lub, że inwestycja obejmuje mały zakres robót. Inwestor również może mieć świadomość, iż realizacja zaplanowanych robót jest częściowo lub całościowo niezgodna z obowiązującym prawem i wobec tego nie uzyskałby zgody organu administracyjnego, toteż woli przeprowadzić ją w sposób nielegalny³.

Definicja legalna samowoli budowlanej nie jest skodyfikowana. Na jej pojęciowość w aspekcie prawnym wskazuje u.p.b., art. 48. 1. Organ nadzoru budowlanego nakazuje, z zastrzeżeniem ust. 2, w drodze decyzji, rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego: 1) bez wymaganego pozwolenia na budowę albo 2) bez wymaganego zgłoszenia dotyczącego budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b i 19a, albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia. 2. Jeżeli budowa, o której mowa w ust. 1, jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego oraz nie narusza przepisów, w tym techniczno-budowlanych, w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem, organ nadzoru budowlanego wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych. Na postanowienie przysługuje zażalenie. 3. W postanowieniu, o którym mowa w ust. 2, ustala się wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń budowy oraz nakłada obowiązek przedstawienia, w wyznaczonym terminie: 1) zaświadczenia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego; 2) dokumentów, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 1, 2 i 4 oraz ust. 3; do projektu architektoniczno-budowlanego nie stosuje się przepisu art. 20 ust. 3 pkt 2. 4. W przypadku niespełnienia w wyznaczonym terminie obowiązków, o których mowa w ust. 3, stosuje się przepis ust. 1. 5. Przedłożenie w wyznaczonym terminie dokumentów, o których mowa w ust. 3, traktuje się jak wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego i pozwolenie na wznowienie robót budowlanych, jeżeli budowa nie została zakończona.

Według A. Glinieckiego za samowolę budowlaną można uznać „wszelkie naruszenia prawa budowlanego, jakie mają miejsce na etapie budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych. W tak szeroko rozumianym pojęciu samowoli budowlanej pomieścić można: budowę obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia na budowę, wykonywania robót budowlanych bez pozwolenia lub zgłoszenia albo pomimo wniesionego sprzeciwu właściwego organu, budowę z odstępstwami od za-

³ M. Cherka, W. Grecki, *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym*, Warszawa 2013, s. 20.

twierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę albo z odstępstwami od dokonanego zgłoszenia, wykonywanie robót budowlanych mimo ich wstrzymania, przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego bez wcześniejszego zawiadomienia właściwego organu o zakończeniu budowy lub bez uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu, zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego zgłoszenia, ale także rozbiórkę obiektu budowlanego bez wymaganego zgłoszenia lub pozwolenia na rozbiórkę... Ujmując termin „samowola budowlana” jeszcze dokładniej można powiedzieć, że dotyczy on rozpoczęcia robót budowlanych rozumianych jako budowa, odbudowa, rozbudowa, nadbudowa obiektu budowlanego, a także polegających na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego – bez wymaganego zezwolenia lub zgłoszenia”⁴.

Organem stwierdzającym o naruszeniu prawa budowlanego w myśl art. 49b jest właściwy organ, który z zastrzeżeniem ust. 2 wydaje w drodze decyzji administracyjnej rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego[...]. Właściwym organem jest właściwy miejscowo organ nadzoru budowlanego I instancji⁵. Artykuł 80 ust. 2 tejże ustawy wskazuje, że zadania nadzoru budowlanego wykonują:

- powiatowy inspektor nadzoru budowlanego;
- wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego, wchodzącego w skład zespolonej administracji wojewódzkiej;
- Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Wydają one decyzje administracyjne według właściwości rzeczowej, do ich kompetencji (art. 84 u.p.b.) należą m.in. kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego; 2) kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej; 3) badanie przyczyn powstawania katastrof budowlanych; 4) współdziałanie z organami kontroli państwowej. 2. Organy nadzoru budowlanego są obowiązane do: 1) bezzwłocznego przesyłania organom administracji architektoniczno-budowlanej kopii decyzji i postanowień wynikających z przepisów prawa budowlanego; 2) prowadzenia ewidencji decyzji, postanowień i zgłoszeń, o których mowa w art. 82b ust. 1 pkt 2; 3) prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych; 4) prowadzenia ewidencji zawiadomień o kontrolach, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 3. Przy czym za kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów prawa w omawianym zakresie uważa się:

- kontrolę zgodności wykonywania robót budowlanych z przepisami prawa budowlanego, projektem budowlanym lub warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę;

⁴ A. Gliniecki, *Rozdział 5. Budowa i oddawanie do użytku obiektów budowlanych (w:) Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016, s. 648 – 649.

⁵ R. Tymiec, *Prawo budowlane (w:) Prawo budowlane i nieruchomości. Komentarz*, red. D. Okolski, Warszawa 2015, s. 100 – 101.

- sprawdzanie posiadania przez osoby pełniące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie właściwych uprawnień do pełnienia tych funkcji;
- sprawdzanie wyrobów stosowanych przy wykonywaniu robót budowlanych w zakresie zgodności z art. 10, w szczególności wyrobów budowlanych.

Nadto badają prawidłowość postępowania administracyjnego przed organami administracji architektoniczno-budowlanej oraz wydawanych w jego toku decyzji i postanowień, a także sprawdzają wykonywanie obowiązków wynikających z decyzji i postanowień wydanych na podstawie przepisów prawa budowlanego.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego może stanowić I i II instancję w postępowaniu administracyjnym w rzeczowej sprawie dopuszczenia się samowoli budowlanej przez podmioty biorące udział w procesie budowlanym. Sprawuje nadzór i kontrolę rozstrzygnięć organów niższego stopnia, a w szczególności w myśl art. 88a u.p.b. pełni funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do wojewodów i wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego oraz sprawuje nadzór nad ich działalnością oraz kontroluje działanie organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego.

Adresatami decyzji organów administracji budowlano – architektonicznej mogą być różne podmioty procesu budowlanego, ich właściwe określenie uzależnione jest od stanu robót oraz zakresu działań, które zostały dokonane. Adresatem decyzji o rozbiórce, przywróceniu do stanu poprzedniego i zobowiązaniem do uiszczenia wszelkich kosztów dokonywanych czynności w czasie procesu budowy jest Inwestor. Po formalnym stwierdzeniu zakończenia budowy, adresatem zobowiązaniem do czynienia zadość odpowiedzialności w obszarze samowoli budowlanej jest właściciel wybudowanego obiektu lub obiektu budowlanego, w którym dokonano robót budowlanych. W literaturze również w tym przypadku można upatrywać odpowiedzialności zarządcy nieruchomości na mocy poczynionych plenipotencji do zarządzania nieruchomością⁶.

Zakres przedmiotowy popełnienia przez uczestników procesu budowlanego czynu niezgodnego z prawem budowlanym i dopuszczenia się samowoli budowlanej może przybierać różne formy. Zakres przedmiotowy enumeratywnie wyliczony został w art. 48 oraz 49b. Pierwszą z kategorii spraw jest dopuszczenie się samowoli budowlanej bez wymaganego pozwolenia na budowę. Wyjść tu jednak należy od artykułu 28 ust. 1. u.p.b. a mianowicie kwestii określenia czym są roboty budowlane i na jakie czynności z nimi związane niezbędne jest uzyskanie pozwolenia na budowę. Roboty budowlane to budowa, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego⁷.

⁶ J. Siegień, M. Wolanin, *Decyzje, postanowienia i pisma z zakresu procesu budowlanego*, Warszawa 2017, s. 130.

⁷ u.p.b. Art. 3 ust. 7 a) przebudowa - należy przez to rozumieć wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego; Art. 3 ust. 8 remont - należy przez to rozumieć wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających

Roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29–31. 1a. Decyzję o pozwoleniu na budowę wydaje organ administracji architektoniczno-budowlanej. Stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy вещи lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego może być wydane po uprzednim: przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko; 2) uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów; 3) wyrażeniu zgody przez ministra właściwego do spraw energii – w przypadku budowy lub rozbiórki gazociągu przesyłowego, linii przesyłowej elektroenergetycznej albo rurociągu dalekosiężnego ropy naftowej lub produktów naftowych, a także gazociągu, linii elektroenergetycznej albo rurociągu ropy naftowej lub produktów naftowych dochodzących do granicy Rzeczypospolitej Polskiej.

Ważnym z punktu widzenia inwestora przystępującego do robót budowlanych jest otrzymanie ostatecznej decyzji. Ostateczność decyzji w przedmiocie wydania pozwolenia na budowę bowiem wyłącza zastosowanie sankcji za samowolę budowlaną stwierdzoną w myśl z art. 48 u.p.b. Brak ostateczności decyzji administracyjnej skutkować będzie wszczęciem postępowania w sprawie odpowiedzialności za samowolę budowlaną, gdy np. inwestor rozpocznie budowę bez oczekiwania na skutek odwołania od negatywnej decyzji administracyjnej, w tym zakresie organ odwoławczy może nie tylko nie uwzględnić odwołania, ale również nakazać rozbiórkę. Takie stanowisko widoczne jest w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdzającego, że w przypadku gdy budowa zostanie rozpoczęta z pominięciem uzyskania decyzji o charakterze ostatecznym, to organ administracji winien nie wydawać pozwolenia na budowę, ale rozpocząć postępowanie ukierunkowane na usunięcie czynu dopuszczenia się samowoli budowlanej⁸.

Kolejną kategorię spraw, których niewykonanie skutkować może podjęciem postępowania w sprawie dopełnienia się samowoli budowlanej jest budowa obiektu bez wymaganego prawem budowlanym zgłoszenia lub rozpoczęcie robót budowlanych pomimo wniesienia sprzeciwu. Kluczowe znaczenie dla odpowiedniej oceny opisywanej sytuacji prawnej ma artykuł 30 u.p.b. Zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej wymaga, z zastrzeżeniem art. 29 ust. 3 i 4:

- budowa, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 lit. b–d, pkt 1a–2b, 3, 3a, 9, 11, 12, 14, 16, 19, 19a, 20b oraz 28; 1a) budowa, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 20, oraz budowa stacji ładowania w rozumieniu art. 2 pkt 27 ustawy z dnia 11

na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym;

⁸ M. Cherka, W. Grecki, *Samowola budowlana...*, s. 88.

stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, z zastrzeżeniem art. 29a;

- budowa obiektów, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 6, 10 i 13, sytuowanych na obszarze Natura 2000; 2) wykonywanie robót budowlanych, o których mowa w art. 29 ust. 2 pkt 1b, 6, 9 oraz 11–12a;
- wykonywanie remontu, o którym mowa w art. 29 ust. 2 pkt 1, dotyczącego: a) budowli, których budowa wymaga uzyskania pozwolenia na budowę, b) przegród zewnętrznych albo elementów konstrukcyjnych budynków, których budowa wymaga uzyskania pozwolenia na budowę;
- wykonywanie przebudowy obiektów, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 lit. b–d oraz pkt 2b, 3, 3a, 11, 12, 14, 16, 19, 19a, 20b i 28; 2c) docieplenie budynków o wysokości powyżej 12 m i nie wyższych niż 25 m;
- budowa ogrodzeń o wysokości powyżej 2,20 m i wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu: a) krat na budynkach mieszkalnych wielorodzinnych, użyteczności publicznej i zamieszkania zbiorowego oraz obiektach wpisanych do rejestru zabytków, b) urządzeń o wysokości powyżej 3 m na obiektach budowlanych;
- budowa obiektów małej architektury w miejscach publicznych.

Należy jednak pamiętać, że Inwestor zamiast dokonania zgłoszenia dotyczącego robót budowlanych, o których mowa w ust. 1 omawianej regulacji, może wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Istotną rolę odgrywa tu termin. Zgłoszenia w myśl przepisów prawa budowlanego należy dokonać z uwzględnieniem dwóch kryteriów terminu tj. przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych i odczekać maksymalny okres 21 dni, gdyż tyle dni ma organ administracji architektoniczno-budowlanej na wniesienie sprzeciwu w drodze decyzji administracyjnej. Roboty budowlane zgodnie z prawem można rozpocząć, jeśli w ustawowym terminie organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu. Wcześniejsze rozpoczęcie robót budowlanych objętych obowiązkiem złożenia zgłoszenia, może odbyć się wyłącznie w sytuacji, gdy organ administracji architektoniczno-budowlanej z urzędu, przed upływem terminu wskazanego powyżej wyda zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu. Wydanie takiego zaświadczenia wyłącza możliwość wniesienia sprzeciwu.

Inwestor musi również pamiętać, że w przypadku nierozpoczęcia wykonywania robót budowlanych przed upływem 3 lat od określonego w zgłoszeniu terminu ich rozpoczęcia, rozpoczęcie tych robót może nastąpić po dokonaniu ponownego zgłoszenia.

Wskazane unormowania wydają się bardzo klarowne i wydawałoby się, iż po zachowaniu ścieżki formalnej, braku sprzeciwu organu pozostaje już tylko rozpoczęcie prac budowlanych. Nic bardziej mylnego, ustawodawca zastrzega, że każdorazowo nadzór budowlany może wszcząć postępowanie w sytuacji, gdy zachodzą podejrzenia, że prace budowlane uchybiają wykonaniu ich zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę, projekcie budowlanym lub w in-

nych przepisach oraz prowadzone są one w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska – art. 50 ust. 1 u.p.b.

Trzecim czynem niedozwolonym opisywanym w ustawie prawo budowlane (przy zaznaczeniu, że katalog ten jest katalogiem umownym i nie zamkniętym z racji ciągle ewoluującego katalogu przewinień, których dopuszczają się podmioty procesu budowlanego) jest użytkowanie obiektu budowlanego bez pozwolenia na użytkowanie oraz użytkowanie obiektu budowlanego bez zawiadomienia o zakończeniu budowy bądź mimo wniesienia sprzeciwu przez organ administracji architektoniczno-budowlanej.

Każda rozpoczęta inwestycja budowlana wymaga zakończenia w sposób prawem przewidziany oraz wskazania możliwości zgodnego z prawem użytkowania. Kolejno warunkują to artykuły 54 i 55 u. p. b. Niestety, praktyka wskazuje, że zastosowanie tych przepisów nie zawsze znajduje właściwe zastosowanie.

Art. 54 u.p.b. stanowi bowiem, że do użytkowania obiektu budowlanego, na budowę którego wymagane jest pozwolenie na budowę albo zgłoszenie budowy, można przystąpić, z zastrzeżeniem art. 55 (uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie) i art. 57 (wylegitymowaniu się prawnie wymaganymi dokumentami przebiegu robót budowlanych), po zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji. Organ nadzoru budowlanego w tej sytuacji może z urzędu przed upływem wskazanego terminu wydać zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu, co z kolei uprawnia inwestora do rozpoczęcia użytkowania obiektu. Uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie w odniesieniu do art. 55 u.p.b. wymagają inwestycje w których:

- na budowę obiektu budowlanego jest wymagane pozwolenie na budowę i jest on zaliczony do kategorii:
 - a) V, IX–XVI,
 - b) XVII – z wyjątkiem warsztatów rzemieślniczych, stacji obsługi pojazdów, myjni samochodowych i garaży do pięciu stanowisk włącznie,
 - c) XVIII – z wyjątkiem obiektów magazynowych: budynki składowe, chłodnie, hangary i wiaty, a także budynków kolejowych: nastawnie, podstacje trakcyjne, lokomotywownie, wagonownie, strażnice przejazdowe i myjnie taboru kolejowego,
 - d) XX,
 - e) XXII – z wyjątkiem placów składowych, postojowych i parkingów,
 - f) XXIV – z wyjątkiem stawów rybnych,
 - g) XXVII – z wyjątkiem jazów, wałów przeciwpowodziowych, opasek i ostróg brzegowych oraz rowów melioracyjnych,
 - h) XXVIII–XXX – o których mowa w załączniku do ustawy;
- doszło to tzw. legalizacji samowoli budowlanej, tj. zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 49 ust. 5 albo art. 51 ust.;

- przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego ma nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych.

We wskazanych przypadkach inwestor zamiast dokonania zawiadomienia o zakończeniu budowy może wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Należy pamiętać, że uchybienia przepisu zajdą również w sytuacji, gdy inwestor nie odczeka na uprawomocnienie się stanowiska organu administracji. Od momentu otrzymania zawiadomienia organ ma 21 dni, licząc od dnia dokonania zgłoszenia, na wskazanie swojego stanowiska. W tym czasie może dokonać sprzeciwu wobec zgłoszenia. Wówczas jeśli podmiot nie odczekał na stanowisko organu, dojdzie do użytkowania obiektu bez zezwolenia i zakończenia procesu budowlanego. W takiej sytuacji organ nadzoru budowlanego po zbadaniu sprawy może zastosować środek karny.

Jak nadmienienia M. Cherka i W. Grecki w przypadku uzyskania samego pozwolenia na użytkowanie sprawa wygląda bardziej klarownie, gdyż organ nie powinien po zbadaniu sprawy w oparciu o przepisy art. 56 i 59 u.p.b. wydać negatywnej decyzji jeśli inwestor dopełnił wszystkich wymogów prawnych. Negatywna decyzja wydawana jest jedynie w przypadku braków w złożonej dokumentacji utrwalających proces dokonanych robót budowlanych a także nieprawidłowości stwierdzonych podczas oględzin w miejscu budowy⁹.

Pozakodeksowa odpowiedzialność za czyn uwarunkowany dopuszczeniem się samowoli budowlanej jest niejednorodna. Jej zakres i zastosowanie środka karnego uzależniony jest od kilku czynników. Tymi czynnikami są m.in. zakres i stopień przeprowadzonych robót budowlanych bez pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowlanego, czy niedopełnienie sporządzenia w odpowiedni sposób dokumentacji budowlanej, a także rozpoczęcie użytkowania obiektów bez pozwolenia lub bez uprawomocnienia się decyzji organy lub wyrażenia jego sprzeciwu w sprawie.

Odpowiedzialność za samowolę może być przeprowadzona w ujęciu administracyjnym oraz karnym. W ujęciu administracyjnym w myśl artykułu 50 u.p.b. w przypadku braku pozwolenia na budowę organ nadzoru budowlanego wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych wykonywanych:

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

W postanowieniu o wstrzymaniu robót budowlanych należy: 1) podać przyczynę wstrzymania robót; 2) ustalić wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń. Postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych traci ważność po upływie 2 miesięcy od dnia doręczenia.

Nadto art. 50a. u.p.b. może nakazać w przypadku wykonywania robót budowlanych (pomimo wstrzymania ich wykonywania postanowieniem):

⁹ M. Cherka, W. Grecki, *Samowola budowlana* ..., s. 106.

- w drodze decyzji, rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części;
- w drodze decyzji, rozbiórkę części obiektu budowlanego wykonanego po doręczeniu postanowienia albo doprowadzenie obiektu budowlanego do stanu poprzedniego.

Jedyną możliwą drogą, w której wyłączeniu podlegać będzie decyzja o rozbiórce jest w wyniku omawianego wcześniej art. 48 u. p.b. tzw. legalizacja samowoli budowlanej. Ten proceder jest możliwy jedynie, gdy ma miejsce zgodność z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisami techniczno-budowlanymi w zakresie wskazującym, że doprowadzenie obiektu budowlanego do stanu zgodnego z prawem jest możliwe. Wówczas, gdy organ administracji wskaże, że budowa jest zgodna z przepisami, może wydać postanowienie o wstrzymaniu prowadzenia robót budowlanych wraz z określeniem wymagań i dokumentów prowadzących do legalizacji samowoli budowlanej.

Jeśli organ wybierze zastosowanie tej drogi prawnej, inwestor zobowiązany będzie w terminie wskazanym w decyzji wykazać usunięcie wszystkich uchybień mu zarzuczanych. Jeśli tego nie zrobi i uchybi terminowi, organ będzie zmuszony do wydania decyzji nakazującej rozbiórkę¹⁰.

Jak wskazuje E. Śleszyńska nakaz rozbiórki również wywołuje skutek wobec ochrony osób trzecich tj. np. właścicieli czy użytkowników nieruchomości będących w obszarze oddziaływania. Przywołuje dla uzasadnienia wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 marca 2014 r., który ujmuje za właściwe dla decyzji o rozbiórce wydawanej przez organ „właściciele nieruchomości sąsiadujących z terenem inwestycji nabywają z mocy tejże decyzji uprawnienie do żądania wykonania przez inwestora obowiązku rozbiórki tego budynku. Oznacza to, że decyzja ostateczna nakazująca rozbiórkę obiektu budowlanego tworzy prawo do żądania przez strony domagające się rozbiórki wyegzekwowania przez organ ostatecznej decyzji”¹¹.

Łagodniejszą formą odpowiedzialności za samowolę budowlaną bez pozwolenia na budowę lub zgłoszenia może być wydanie postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych. Zastosowanie ma tu przepis art. 50 u.p.b. W postanowieniu podaje się przyczynę wstrzymania robót oraz ustala wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń na terenie budowy. W tym zakresie możliwe jest również nałożenie na inwestora obowiązku przedstawienia, inwentaryzacji przeprowadzonych robót budowlanych lub ekspertyz (w ciągu 30 dni od dnia doręczenia postanowienia).

I tak w myśl art. 51 omawianej ustawy przed upływem 2 miesięcy od dnia wydania postanowienia o wstrzymaniu przebudowy powiatowy inspektor nadzoru budowlanego może w drodze decyzji:

- nakazać zaniechanie dalszych robót budowlanych;
- nakazać doprowadzenie obiektu budowlanego do stanu poprzedniego;

¹⁰ J. Strzępka, *Prawo umów budowlanych*, red. J. Strzępka, dostępny w: <http://sip.legalis.pl/document-full.sea.m?documentId=mjxw62zogytkmbug43tenbogixdqlrt>, (dostęp dnia: 12.04.2019 r.);

¹¹ E. Śleszyńska, *Obowiązki właścicieli obiektów budowlanych oraz inwestorów. Przegląd, konserwacja i roboty budowlane*, Warszawa 2016, s. 555.

- nałożyć obowiązek wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem;
- nałożyć obowiązek sporządzenia i przedstawienia zamiennego projektu budowlanego uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych oraz nałożyć obowiązek wykonania niezbędnych robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem¹².

Po bezskutecznym upływie terminu i niezastosowaniu się inwestora do jednego z powyższych wskazań organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję nakazującą zaniechanie dalszych robót budowlanych lub doprowadzenie obiektu budowlanego do stanu poprzedniego. Kosztami obciążony zostaje inwestor, właściciel lub zarządca nieruchomości.

O odpowiedzialności w tym zakresie stanowi z art. 90 u.p.b., który wskazuje, że m.in. inwestor wykonujący roboty budowlane bez wymaganego zgłoszenia lub pozwolenia na budowę podlegać może:

- grzywnie,
- karze ograniczenia wolności lub jej pozbawienia do lat 2.

Kary powyższe nakłada organ nadzoru budowlano - architektonicznego.

Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego (OSNKW Nr 5–6/2001, poz. 44) odpowiedzialność karna na podstawie art. 90 u.p.b. nie jest uzależniona od tego, czy w trakcie wykonywania robót budowlanych (np. przebudowy) zostało wydane postanowienie o wstrzymaniu tych robót, lecz od tego czy były one wykonywane bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia. Oznacza to wszak, że grzywna może zostać nałożona na inwestora, zarówno w przypadku gdyby organ nadzoru wydał postanowienie o wstrzymaniu przebudowy i inwestor zastosował się w praktyce do tego obowiązku, jak również w sytuacji kiedy inwestor wciąż kontynuował prace zakazane postanowieniem organu¹³.

Odpowiedzialność za użytkowanie obiektu budowlanego bez pozwolenia na użytkowanie oraz użytkowanie obiektu budowlanego bez zawiadomienia o zakończeniu budowy bądź mimo wniesienia sprzeciwu przez organ administracji architektoniczno-budowlanej określa art. 57 u.p.b. który wskazuje, że do kary tej stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące kar, o których mowa w art. 59f ust. 1, z tym że stawka opłaty podlega dziesięciokrotnemu podwyższeniu. Jest to grzywna. Przed zastosowaniem takiej kary, organ nadzoru przeprowadza obowiązkową kontrolę w celu stwierdzenia prowadzenia jej zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę (zgodnie z art. 59a u.p.b.). Niniejsza kontrola odbywa się przed upływem 21 dni od dnia doręczenia wezwania albo uzupełnionego wezwania. Inwestor jest obowiązany uczestniczyć w obowiązkowej kontroli w wyznaczonym

¹² M. Bielecki, *Wybrane aspekty procesu inwestycyjno - budowlanego*, 2009, dostępny w: <http://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogydanbshe3delrrhexde#tabs-metrical-info>, (dostęp dnia: 14.04.2019 r.).

¹³ M. Bielecki, *Wybrane aspekty ...*, (dostęp dnia: 14.04.2019 r.).

terminie. W przypadku stwierdzenia w trakcie obowiązkowej kontroli nieprawidłowości, wymierza się karę stanowiącą iloczyn stawki opłaty (s), współczynnika kategorii obiektu budowlanego (k) i współczynnika wielkości obiektu budowlanego (w). Przy czym stawka opłaty (s) wynosi 500 zł. Kategorie obiektów, współczynnik kategorii obiektu oraz współczynnik wielkości obiektu określa załącznik do ustawy. W przypadku, gdy w skład obiektu budowlanego, z wyjątkiem budynku mieszkalnego jednorodzinnego, wchodzi części odpowiadające różnym kategoriom, karę stanowi suma kar obliczonych dla różnych kategorii.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie, o którym mowa w art. 59a ust. 2 u.p.b., karę oblicza się odrębnie za każdą stwierdzoną nieprawidłowość. Karę stanowi suma tak obliczonych kar. W przypadku wymierzenia kary organ nadzoru budowlanego, w drodze decyzji, odmawia wydania pozwolenia na użytkowanie. Karę organ nadzoru budowlanego wymierza w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa. Do kar, o których mowa stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organu podatkowego, z wyjątkiem określonego w ust. 1, przysługują wojewodzie.

Ważnym wydaje się również fakt uzasadnienia stosowania obu kar w sposób powiązany jeśli inwestor narusza oba z wymogów prawnych. Opisuje to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 września 2017 r. „Kara administracyjna przewidziana w art. 57 ust. 7 PrBud jest sankcją odrębną od sankcji przewidzianej w art. 59f ustawy PrBud, związanej ze stwierdzeniem w toku kontroli nieprawidłowości w zakresie, o którym mowa w art. 59a ust. 2 PrBud, a więc m.in. stwierdzonego braku zgodności obiektu budowlanego z projektem architektoniczno-budowlanym, w zakresie charakterystycznych parametrów technicznych: kubatury, powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji, wykonania widocznych elementów nośnych układu konstrukcyjnego obiektu budowlanego, czy też geometrii. Okoliczność, iż inwestor zrealizował obiekt budowlany z istotnymi odstępstwami od zatwierdzonego projektu budowlanego i może z tego powodu ponieść konsekwencje przewidziane w art. 59f ust. 1 PrBud nie skutkuje zwolnieniem go od obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie tak pobudowanego obiektu.

W przypadku przystąpienia do użytkowania obiektu wzniesionego z istotnymi odstępstwami od zatwierdzonego projektu budowlanego, bez uzyskania pozwolenia na jego użytkowanie wymaganego regulacją art. 55 PrBud, okoliczność ta nie zwalnia inwestora od odpowiedzialności przewidzianej w art. 57 ust. 7 PrBud. Inne są bowiem przesłanki odpowiedzialności z art. 59f ust. 1 i z art. 57 ust. 7 PrBud i tylko od działań inwestora zależy czy w przypadku zrealizowania obiektu budowlanego z istotnymi odstępstwami od zatwierdzonego projektu budowlanego dotkną go sankcje przewidziane w jednej, bądź obu wskazanych wyżej regulacjach, co nastąpi, gdy pomimo zrealizowania obiektu z istotnymi odstępstwami od zatwierdzonego projektu budowlanego samowolnie przystąpi do jego użytkowania. NSA podzielił pogląd wyrażony w skardze kasacyjnej, iż inwestor, który zrealizował obiekt budowlany

z istotnymi odstępstwami od projektu budowlanego i przystąpił do jego użytkowania, popełnia dwa delikty administracyjne. Pierwszy delikt polega na wybudowaniu obiektu z istotnymi odstępstwami od projektu budowlanego, a jego konsekwencją jest wymierzenie inwestorowi kary pieniężnej przewidzianej w art. 59f ust. 1 PrBud. Drugi delikt polega zaś na przystąpieniu do użytkowania ww. obiektu. Skutkiem popełnienia tego deliktu jest wymierzenie inwestorowi kary pieniężnej przewidzianej w art. 57 ust. 7 w zw. z art. 59f ust. 1 PrBud....¹⁴.

Podsumowując, samowola budowlana to wciąż aktualny problem z zakresu prawa budowlanego. Uchybienia natury prawnej i faktycznej podmiotów biorących udział w procesie budowlanym są wciąż znaczne. Takiego stanu rzeczy upatruje się zarówno w podejściu podmiotów do zasadności stosowania prawa w omawianym zakresie. Skomplikowana procedura administracyjna i nie do końca sprecyzowane znaczenie pojęciowe poszczególnych czynności z zakresu robót budowlanych, wprowadza wśród właścicieli, zarządców i innych inwestorów często chaos w odbiorze i nieumiejętność stosowania przepisów adekwatnie do występującego stanu faktycznego. Pociąga to za sobą konsekwencje prawne i odpowiedzialność za tzw. czyny samowoli budowlanej. Katalog kar za niniejsze przewinienia jest zależny od stopnia naruszeń prawa. Organy nadzoru budowlanego i administracji budowlano-architektonicznej mogą zastosować m.in. nakaz rozbiórki, konieczność przywrócenia do stanu poprzedniego, wstrzymanie robót lub chociażby grzywnę, której suma może być ogromna. Dopuszczanie się samowoli budowlanej to również występki natury prawno-karnej, za które można ponieść np. karę pozbawienia wolności.

Katalog kar i środków prewencji mających uchronić proces budowlany przed procederem samowoli budowlanej jest szeroki. W orzecznictwie trwa wciąż polemika na temat zasadności stosowania kar łącznie za te same lub podobne przewinienia budowlane. Jednak mnogość kar to pewien gwarant zapewnienia ładu i porządku w zagospodarowaniu przestrzennym i bezpieczeństwie budowlanym w kraju.

¹⁴ A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, dostępny w: <http://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3damrsgm3dcnq>, (dostęp dnia: 17.04. 2019 r.).