Dominik Sypniewski¹

Politechnika Warszawska

ORCID ID: 0000-0002-6080-9288

KOMPETENCJE ORGANÓW NADZORU BUDOWLANEGO WOBEC OBIEKTÓW BUDOWLANYCH NIEWYMAGAJĄCYCH DECYZJI O POZWOLENIU NA BUDOWĘ LUB ZGŁOSZENIA

ABSTRACT

Competencies of construction supervision authorities over building objects that do not require a building permit or notification

The content of this article discusses the issue of control and supervision of the construction process with regard to construction units that have been fully excluded from *ex ante* rationing by architectural and construction administration authorities, i.e. they do not require a building permit or notification. The aim of the discussion is to indicate that such construction units are subject to control and supervision performed by the construction supervision authorities during the course of the construction works and during the operational use of the construction unit.

¹ Adiunkt w Zakładzie Prawa Administracyjnego i Nauki o Politykach Publicznych na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej, członek Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie, partner w Kancelarii Góralski & Goss Legal.

Keywords: construction process, deregulation of the construction process, construction supervision, supervision over construction works, construction

Słowa kluczowe: proces budowlany, deregulacja procesu budowlanego, nadzór budowlany, nadzór nad robotami budowlanymi.

1. Wprowadzenie

Dyskusja na temat konieczności przeprowadzenia reformy prawa budowlanego toczy się w Polsce właściwie od uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej. Jednym z podnoszonych postulatów było przeprowadzenie deregulacji procesu budowlanego rozumianej jako ograniczenie stosowania instrumentów reglamentacji prawnej oraz wyjęcie określonych kategorii czynności spod regulacji prawnej². Początkowo proponowano zmiany o charakterze rewolucyjnym, które prowadziły do faktycznej częściowej deregulacji i dereglamentacji procesu budowlanego³. Od roku 2015 do prawa budowlanego zaczęto jednak wprowadzać zmiany o charakterze ewolucyjnym, które polegały m.in. na poszerzaniu zakresu wolności budowlanej i uwalnianiu kolejnych przedsięwzięć od reglamentacji o charakterze *ex ante*. Na przestrzeni ostatnich lat zjawisko to ocenia się jako dynamiczne, choć rozłożone w czasie⁴. Wyraźną tendencją jest zwłaszcza rezygnowanie z obowiązku pozwolenia na budowę lub zgłoszenia w odniesieniu do inwestycji nieskomplikowanych pod względem technicznym, których realizacja nie stanowi zagrożenia dla interesu publicznego. Podsumowaniem tej tendencji było rozszerzenie i uporządkowanie w roku 2020 katalogów obiektów budowlanych i robót budowlanych zwolnionych z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę oraz dokonania zgłoszenia⁵.

2 T. Asman [w:] *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania. Bariery. Perspektywy*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, s. 373.

3 D. Sypniewski, *Deregulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Ograniczenia reglamentacji robót budowlanych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 2, s. 72–75.

4 J. Dessoulavy-Sliwiński [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2021, art. 29, Nb 2.

5 Zob. art. 29 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.) – dalej: pr. bud., w brzmieniu nadanym ustawą z 13 lutego

Rezygnacja przez ustawodawcę z reglamentacji o charakterze *ex ante* nie oznacza jednak, że budowa i oddanie do użytkowania oraz utrzymanie i eksploatacja obiektów budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę i zgłoszenia nie są w żaden sposób nadzorowane przez organy administracji publicznej. Prewencyjny nadzór nad procesem budowlanym sprawowany przez organy administracji architektoniczno-budowlanej został zastąpiony nadzorem weryfikacyjnym sprawowanym przez organy nadzoru budowlanego.

Rozważania w niniejszym artykule mają na celu wykazanie, że obiekty budowlane niewymagające pozwolenia na budowę i zgłoszenia podlegają kontroli i nadzorowi sprawowanemu przez organy nadzoru budowlanego w trakcie prowadzenia robót budowlanych oraz w trakcie eksploatacji obiektu budowlanego. Artykuł prezentuje pogląd, że organy nadzoru budowlanego w ramach przysługujących im kompetencji publicznoprawnych posiadają realny wpływ na wykonywanie robót budowlanych i eksploatację obiektów budowlanych zgodnie z przepisami prawa.

2. Zasada wolności budowlanej

Wszelkie rozważania dotyczące regulacji procesu budowlanego wymagają podkreślenia, że podstawową zasadą prawa budowlanego jest zasada wolności budowlanej⁶. Choć żaden przepis Konstytucji RP nie wskazuje *expressis verbis* wolności budowlanej, to jest ona przejawem wolności człowieka podlegającej ochronie na podstawie art. 31 ust. 1 Konstytucji RP, jak również ma swoje źródło i podstawy w prawie własności podlegającym ochronie na podstawie art. 21 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji RP. Wolność ta nie ma jednak charakteru nieograniczonego, gdyż

2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 471).

⁶ Z. Leoński [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 207–208; W. Jakimowicz, *Konstrukcja i istota wolnościowego prawa do zabudowy*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 6, s. 47; W. Sz wajdler, *Zniesienie instytucji pozwolenia na budowę a prawo zabudowy nieruchomości gruntowych*, Toruń 2009, s. 21.

korzystający z niej podmiot musi uwzględnić inne prawa i dobra chronione wymienione w art. 31 Konstytucji RP⁷.

Na zasadę wolności budowlanej zwrócił również uwagę Trybunał Konstytucyjny, wskazując że w aspekcie cywilnoprawnym jest ona pochodną prawa własności nieruchomości, w aspekcie administracyjnoprawnym jest natomiast wyznaczona przez przepisy określające granice prawa własności nieruchomości⁸. Istotą przepisów prawa budowlanego jest więc wprowadzenie ograniczeń wolności budowlanej, które powinny być zgodne z zasadą proporcjonalności i służyć ochronie interesu publicznego⁹. Wszelkie ograniczenia prawa zabudowy mają charakter wyjątków od generalnej zasady wolności budowlanej i nie mogą być interpretowane rozszerzająco¹⁰.

Wśród sfer wolności budowlanej wymienia się m.in. swobodę inicjowania realizacji zamierzenia budowlanego, która podlega ograniczeniom proporcjonalnie do zagrożenia interesu publicznego oraz uzasadnione go interesu osób trzecich¹¹. Na etapie rozpoczęcia robót budowlanych będą to ograniczenia o charakterze reglamentacyjnym: pozwolenie na budowę oraz zgłoszenie budowy. W przypadku najmniej skomplikowanych robót budowlanych ustawodawca zdecydował się całkowicie zrezygnować z ograniczenia o charakterze reglamentacyjnym, wprowadzając w to miejsce ograniczenia o charakterze policyjnym, które organy nadzoru konkretyzują na etapie wykonywania robót budowlanych lub użytkowania obiektu budowlanego. Zasada wolności budowlanej jest pomocna również przy wykładni przepisów ustanawiających takie ograniczenia, gdyż wynika z niej nakaz stosowania środków proporcjonalnych do naruszeń prawa, a więc podejmowania jedynie takich działań, jakie są wystarczające i konieczne do usunięcia naruszenia prawa¹².

7 Zob. wyrok NSA z 16 grudnia 2020 r., II OSK 1942/18, LEX nr 3105858.

8 Zob. wyrok TK z 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, OTK-A 2011, nr 3, poz. 26.

9 M. Kruś, Z. Leoński, Z. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 431.

10 Zob. wyrok NSA z 21 marca 2013 r., II OSK 2270/11, LEX nr 1340238.

11 M. Błażewski, *Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2016, s. 120–121.

12 Zob. wyrok WSA w Warszawie z 15 lutego 2018 r., VII SA/Wa 1034/17, LEX nr 2453312.

3. Konstrukcja nadzoru nad procesem budowlanym

Nadzór nad procesem budowlanym jest złożonym zjawiskiem z obszaru prawa administracyjnego, w którym występuje szeroki katalog interesów i dóbr podlegających ochronie. Katalog ten obejmuje interes publiczny, interes inwestora oraz interes osób trzecich, a wśród chronionych dóbr można wskazać m.in. wolność budowlaną, własność, bezpieczeństwo, porządek publiczny, ład przestrzenny czy też środowisko naturalne¹³. Nadzór nad procesem budowlanym jest sprawowany przez organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego, które zgodnie z zasadą legalizmu mogą dokonywać władczej ingerencji w sferę praw i obowiązków obywatela wyłącznie na podstawie konkretnego przepisu prawa. Określenie zakresu zadań lub działania nie może stanowić podstawy dla władczych działań organu administracji¹⁴, a organ administracji publicznej nie ma przyrodzonej kompetencji do działania w formach władczych¹⁵. Każda kompetencja nadzorcza wymaga odpowiedniego upoważnienia w przepisie rangi ustawowej, a upoważnienia takiego nie można domniemywać z samej pozycji organu w strukturze organów administracji publicznej czy też z określenia jego zadań i funkcji¹⁶. Wykonywanie nadzoru na procesem budowlanym, poza ogólnie określonym zakresem zadań organu, wymaga więc wprowadzenia do ustawy norm kompetencyjnych, które będą upoważniały organ do podejmowania władczych rozstrzygnięć i wskazywały na formę prawną takich rozstrzygnięć. Biorąc pod uwagę zasadę wolności budowlanej, należy więc wskazać, że obowiązki publicznoprawne, którym na mocy przepisów prawa budowlanego mają się podporządkować podmioty zamierzające wykonać obiekt lub roboty budowlane lub

13 D. Sypniewski, *Nadzór nad procesem budowlanym*, Warszawa 2011, s. 345–346.

14 Szerzej zob. M. Matczak, *Kompetencja* [w:] *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2015, s. 429–432.

15 Zob. uchwała NSA składu siedmiu sędziów z 29 marca 2006 r., II GPS 1/06, ONSAiWSA 2006, nr 4, poz. 95.

16 Zob. uchwała SN składu siedmiu sędziów z 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSNC 1992, nr 12, poz. 211.

użytkujące obiekt budowlane, mogą być nałożone tylko wtedy, gdy wynika to wprost z przepisu tej ustawy¹⁷.

Zakres nadzoru nad procesem budowlanym jest ściśle związany z konstrukcją regulacji procesu budowlanego, która opiera się na jego podziale na trzy etapy:

1. postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych,
2. budowa i oddanie do użytkowania obiektów budowlanych,
3. utrzymanie i eksploatacja obiektów budowlanych.

W pierwszym etapie nadzór ma charakter prewencyjny (*ex ante*), jest sprawowany przez organy administracji architektoniczno-budowlanej, a jego głównym celem jest niedopuszczenie do rozpoczęcia budowy (robót budowlanych), jeżeli zamierzenie budowlane nie jest zgodne z obowiązującym prawem. W drugim i trzecim etapie nadzór ma charakter weryfikacyjny, jest sprawowany przez organy nadzoru budowlanego, a jego głównym celem jest odpowiednio zagwarantowanie bezpieczeństwa na terenie budowy i zapewnienie zgodności budowy z przepisami prawa oraz ograniczanie ryzyka negatywnych zdarzeń wynikających z niewłaściwego użytkowania lub złego stanu technicznego obiektu budowlanego.

Jako zasadę ustawodawca przyjął, że roboty budowlane można rozpocząć na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, w której ramach organ administracji architektoniczno-budowlanej weryfikuje i zatwierdza projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany. W przypadku niektórych obiektów budowlanych i robót budowlanych wprowadzono uproszczoną procedurę zgłoszenia, w której ramach organ administracji architektoniczno-budowlanej może w określonych przypadkach wniesć w terminie 21 dni od dokonania zgłoszenia sprzeciw, który oznacza, że inwestor nie może legalnie rozpocząć wykonywania robót budowlanych.

W przypadku niektórych obiektów i robót budowlanych, ze względu na brak oddziaływania poza obszar działki, na której są realizowane, oraz mało skomplikowany charakter techniczny, ustawodawca przyjął, że nadzór prewencyjny na etapie poprzedzającym rozpoczęcie robót budowlanych nie jest konieczny. W konsekwencji takie zamierzenia budowlane zostały całkowicie zwolnione z obowiązku uzyskania

¹⁷ Zob. wyrok NSA z 8 grudnia 2008 r., II OSK 1467/07, LEX nr 516058.

pozwolenia na budowę lub dokonania zgłoszenia. Choć ustawodawca zrezygnował z nadzoru przewencyjnego, to nie można przyjąć, że tym samym wyłączone zostały kompetencje organów nadzoru budowlanego na etapie realizacji robót budowlanych oraz oddawania ich do użytkowania¹⁸. Ze względu na znaczące wyłączenie obowiązków inwestora w zakresie zapewnienia sporządzenia projektu technicznego, ustanowienia kierownika czy też prowadzenia dziennika budowy kompetencje organów nadzoru budowlanego na etapie realizacji robót budowlanych zostały ograniczone do uprawnienia do wstrzymania niewłaściwie wykonywanych robót budowlanych, a następnie prowadzenia postępowania quasi-naprawczego. Oddanie do użytkowania obiektów budowlanych zwolnionych z reglamentacji *ex ante* nie jest w żaden sposób kontrolowane przez organy nadzoru budowlanego.

Na etapie użytkowania obiektów budowlanych podstawowe obowiązki właścicieli i zarządców obiektów budowlanych (art. 61 pr. bud.), obowiązki do dokonywania okresowych kontroli stanu technicznego, instalacji i przewodów (art. 62 pr. bud.) oraz obowiązki dokonywania napraw w czasie lub bezpośrednio po przeprowadzonej kontroli (art. 70 pr. bud.) dotyczą co do zasady wszystkich obiektów budowlanych, a więc również obiektów niewymagających uprzedniego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia. W konsekwencji w odniesieniu do takich obiektów budowlanych organy nadzoru budowlanego mogą skorzystać z kompetencji wskazanych w art. 66, 67 i 69, a w szczególnych przypadkach również art. 68 pr. bud.

4. Obiekty budowlane niewymagające decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia

Podstawowym instrumentem reglamentacji procesu budowlanego na etapie postępowania poprzedzającego rozpoczęcie robót budowlanych jest pozwolenie na budowę. Biorąc pod uwagę art. 28 i 29 pr. bud., należy uznać, że ustawodawca przyjął obowiązek uzyskania pozwolenia na

¹⁸ J. Dessoulavy-Śliwiński [w:] *Prawo budowlane...*, red. Z. Niewiadomski, 2021, *op. cit.*, art. 29, Nb 4.

budowę jako zasadę ogólną, równocześnie wprowadzając uproszczony tryb reglamentacji w postaci zgłoszenia, a w przypadku taksatywnie wymienionych obiektów budowlanych i robót budowlanych dokonał całkowitej rezygnacji z nadzoru prewencyjnego¹⁹.

W obowiązującym stanie prawnym nie wymaga pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowa obiektów budowlanych wymienionych w art. 29 ust. 2 oraz wykonywanie robót budowlanych określonych w art. 29 ust. 4 pr. bud. W pierwszym przypadku jest to szeroki katalog obiektów budowlanych, które nie oddziałują na nieruchomości sąsiednie oraz są mało skomplikowane pod względem techniczno-budowlanym. Wśród tych obiektów budowlanych, obok budowli i obiektów małej architektury, są również parterowe budynki gospodarcze oraz budynki służące jako zaplecze do bieżącego utrzymania linii kolejowych – o powierzchni zabudowy do 35 m², a także altany działkowe budowane w rodzinnych ogrodach działkowych, które zgodnie z art. 2 pkt 9 ustawy z 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych²⁰ mogą mieć charakter wolnostojących budynków rekreacyjno-wypoczynkowych o powierzchni zabudowy do 35 m².

W drugim przypadku zwolnienie z reglamentacji objęło roboty budowlane polegające na:

1. przebudowie budynków, których budowa wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, oraz budynków mieszkalnych jednorodzinnych, z wyłączeniem przebudowy przegród zewnętrznych oraz elementów konstrukcyjnych;
2. przebudowie urządzeń oraz części obiektów budowlanych, których budowa wymaga zgłoszenia;
3. przebudowie polegającej na dociepleniu budynków o wysokości nieprzekraczającej 12 m;
4. remoncie urządzeń budowlanych i obiektów budowlanych, z wyłączeniem remontu:
 - a) budowli, której budowa wymagała pozwolenia na budowę oraz
 - b) budynku, którego budowa wymagała pozwolenia na budowę – w zakresie przegród zewnętrznych albo elementów konstrukcyjnych;

¹⁹ H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane*, Warszawa 2012, s. 183.

²⁰ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1073.

5. wykonywaniu niektórych prac instalacyjnych;
6. utwardzaniu powierzchni gruntu na działkach budowlanych.

Zwolnienie z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę i dokonania zgłoszenia może wynikać również z innego aktu prawnego. Przykładem takiego przepisu jest art. 7 ustawy z 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu²¹, zgodnie z którym odbudowa obiektów budowlanych gospodarczych i składowych usytuowanych na działkach siedliskowych została całkowicie zwolniona z nadzoru prewencyjnego.

5. Nadzór nad wykonywaniem robót budowlanych

Podstawą prawną do sprawowania przez organy nadzoru budowlanego nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych nieobjętych reglamentacją jest art. 50 ust. 1 pkt 2 i 4 pr. bud., który określa rodzaje samowoli budowlanej, polegające na nieprawidłowym prowadzeniu robót budowlanych. Przepis ten przyznaje organom nadzoru budowlanego kompetencje do wstrzymania robót budowlanych wykonywanych m.in.:

1. w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska,
2. w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach.

W pierwszym przypadku przesłanką wstrzymania robót budowlanych jest prowadzenie ich w sposób powodujący zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska. Dla stwierdzenia, że obiekt powoduje niebezpieczeństwo dla ludzi lub mienia, potrzebne jest zestawienie konkretnych okoliczności faktycznych ustalonych w sprawie z możliwym, lecz konkretnym zagrożeniem powodowanym przez wybudowanie obiektu, którego określone cechy to zagrożenie wywołują²². W literaturze wskazano, że takimi zagrożeniami może być

²¹ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 764 ze zm.

²² Zob. wyrok NSA z 13 marca 2019 r., II OSK 877/18, LEX nr 2651029.

np. nieprawidłowo wykonana na terenie budowy instalacja elektryczna, głębokie wykopy niezabezpieczone przed dostępem do nich osób postronnych, wykonywanie prac na wysokości bez właściwych zabezpieczeń lub nieogrodzony teren budowy²³.

Druga przesłanka jest w praktyce bardzo szeroka, ponieważ zakres przepisów dotyczących wykonywania robót budowlanych obejmuje liczne przepisy z zakresu materialnego prawa administracyjnego, do których należą m.in.: ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²⁴, ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁵, ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²⁶, ustawa z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne²⁷, a także przepisy techniczno-budowlane wydawane na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 pr. bud. W ugruntowanym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego stan zgodności z prawem obejmuje również przepisy określające ład przestrzenny na danym terenie²⁸, a więc miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz tzw. uchwały krajobrazowe²⁹. Kontrolując roboty budowlane niewymagające pozwoleń na budowę lub zgłoszenia, organy nadzoru budowlanego wręcz są zobowiązane do zbadania, czy wykonywany obiekt jest zgodny z aktami prawa miejscowego³⁰. W doktrynie słusznie zwraca się uwagę, że niezgodność prowadzonych robót z obowiązującymi przepisami musi mieć charakter istotny³¹. W przypadku robót budowlanych zwolnionych z reglamentacji ocena tej istotności jest szczególnie

23 A. Gliniecki [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016, art. 50, teza 5.

24 T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.

25 T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 710 ze zm.

26 T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1098 ze zm.

27 T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm.

28 Zob. wyrok NSA z 30 stycznia 2020 r., II OSK 696/18, LEX nr 3072555.

29 Zgodnie z art. 37a ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.) rada gminy może określić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

30 Zob. wyrok WSA w Krakowie z 14 lutego 2018 r., II SA/Kr 1706/17, LEX nr 244485.

31 M. Kruś, Z. Leoński, Z. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 511.

trudna, ponieważ nie można zastosować art. 36a ust. 5 pr. bud. określającego istotne odstępianie od projektu budowlanego lub pozwolenia na budowę.

W orzecznictwie sądów administracyjnych długo istniały rozbieżności, czy organy nadzoru budowlanego mogą zastosować te przepisy do robót budowlanych nieobjętych reglamentacją. Według pierwszej linii orzeczniczej roboty budowlane nieobjęte reglamentacją nie mogą mieć cechy samowoli budowlanej, w związku z czym organy nadzoru budowlanego nie mają kompetencji do ingerowania w proces budowlany przez określenie konkretnych wymogów techniczno-budowlanych dla danego obiektu budowlanego³². W konsekwencji organy nadzoru budowlanego nie są uprawnione do prowadzenia postępowania administracyjnego prowadzącego do wydania decyzji naprawczej lub nakazującej rozbiórkę. W innej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził z kolei, że art. 50 ust. 1 pkt 2 pr. bud. ma zastosowanie do robót budowlanych, co do których istniał obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę albo dokonania zgłoszenia i inwestor wymóg ten spełnił, jednak wykonywane są one w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska³³. Z drugiej strony, w doktrynie od dawna dominował pogląd, że dyspozycja art. 50 ust. 1 pkt 2 i 4 obejmuje również roboty budowlane nieobjęte reglamentacją³⁴. Stanowisko to było również prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych³⁵.

Rozbieżności w orzecznictwie zostały finalnie rozstrzygnięte na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich przez Naczelny Sąd Administracyjny,

32 Wyrok NSA z 2 października 1998 r., IV SA 1758/96, LEX nr 43782; wyrok WSA we Wrocławiu z 30 marca 2006 r., II SA/Wr 564/04, LEX nr 825451; wyrok WSA w Krakowie z 15 maja 2014 r., II SA/Kr 308/14, LEX nr 1531395.

33 Wyrok NSA z 4 listopada 2014 r., II OSK 7/14, LEX nr 1658623.

34 L. Bar, E. Radziszewski, *Nowy kodeks budowlany. Komentarz*, Warszawa 1995, s. 21–25; S. Serafin, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 386–387; Z. Kostka, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 166; R. Godlewski [w:] *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2010, s. 252–253; J. Siegień [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 571; A. Gliniecki [w:] *Prawo budowlane...*, red. A. Gliniecki, *op. cit.*, art. 50, teza 5.

35 Zob. wyrok WSA w Szczecinie z 13 marca 2013 r., II SA/Sz 34/13, LEX nr 1303044; wyrok NSA z 19 marca 2013 r., II OSK 2223/11, LEX nr 1340226.

który podjął uchwałę, zgodnie z którą do robót budowlanych nieobjętych reglamentacją mają zastosowanie zarówno art. 50 ust. 1 pkt 2, jak również art. 50 ust. 1 pkt 4, a w konsekwencji również art. 51 ust. 7 pr. bud.³⁶ Naczelny Sąd Administracyjny dokonał wykładni systemowej oraz celowościowej, uznając, że do zadań nadzoru budowlanego należy nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, w tym w szczególności nad przestrzeganiem warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia przy wykonywaniu robót budowlanych oraz utrzymywaniu obiektów budowlanych niezależnie od tego, czy te roboty lub obiekty budowlane podlegają obowiązkowi uzyskania pozwolenia na budowę albo zgłoszenia³⁷. W nowszym orzecznictwie jednomyślnie przyjmuje się również, że przypadkiem samowoli budowlanej określonej w art. 50 ust. 1 pkt 4 pr. bud. jest budowa obiektu niewymagającego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia, dokonana niezgodnie z przepisami techniczno-budowlanymi³⁸ albo wbrew postanowieniom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³⁹.

W przypadku stwierdzenia, że roboty budowlane są prowadzone z naruszeniem art. 50 ust. 1 pkt 2 albo art. 50 ust. 1 pkt 4 pr. bud., organ nadzoru budowlanego ma obowiązek wydać postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych, określając przyczynę wstrzymania robót oraz ustalając wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń. Postanowienie to ma charakter tymczasowy, a jego obowiązywanie wygasa z mocy prawa w terminie dwóch miesięcy od dnia doręczenia. Następnie organ nadzoru budowlanego prowadzi postępowania quasi-naprawcze na podstawie art. 51 pr. bud., przy czym zgodnie z art. 51 ust. 7 w przypadku wstrzymania robót budowlanych nieobjętych reglamentacją należy zastosować wyłącznie art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 3. To oznacza, że postępowanie to może się zakończyć jednym z dwóch rozstrzygnięć:

36 Uchwała NSA składu siedmiu sędziów z 3 października 2016 r., II OPS 1/16, ONSAiWSA 2017, nr 1, poz. 2.

37 Zob. art. 81 ust. 1 pkt 1 pr. bud.

38 Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 25 lutego 2020 r., II SA/Bk 822/19, LEX nr 2895489.

39 Wyrok WSA w Warszawie z 13 grudnia 2018 r., VII SA/Wa 953/18, LEX nr 2616549; wyrok WSA w Krakowie z 26 lutego 2020 r., II SA/Kr 1423/19, LEX nr 3015136; wyrok WSA w Rzeszowie z 8 kwietnia 2021 r., II SA/Rz 1197/20, LEX nr 3185474.

1. nakazem zaniechania dalszych robót budowlanych bądź rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części, bądź doprowadzenia obiektu do stanu poprzedniego;
2. nałożeniem obowiązku wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, określając termin ich wykonania.

W tym drugim przypadku organ nadzoru budowlanego po upływie terminu określonego w decyzji albo na wcześniejszy wniosek inwestora w odrębnym postępowaniu weryfikuje wykonanie nałożonego obowiązku. Postępowanie to może się zakończyć wydaniem decyzji o stwierdzeniu wykonania obowiązku albo decyzji nakazującej zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego.

Na etapie realizacji inwestycji, w przypadku gdy inwestor prowadzi roboty budowlane zwolnione z reglamentacji, pomimo wstrzymania ich wykonywania postanowieniem, organ nadzoru budowlanego jest zobowiązany do wydania decyzji nakazującej rozbiórkę części obiektu budowlanego wykonanego po doręczeniu postanowienia albo doprowadzenie obiektu budowlanego do stanu poprzedniego⁴⁰.

6. Nadzór nad eksploatacją obiektu budowlanego

Podstawową kompetencją organów nadzoru budowlanego na etapie eksploatacji obiektu budowlanego jest uprawnienie do wydania decyzji nakazującej usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości. W orzecznictwie sądowym wskazuje się, że dyspozycja art. 66 pr. bud. nie dotyczy wyłącznie obiektów budowlanych, których budowa wymaga uzyskania przez inwestora pozwolenia na budowę albo dokonania zgłoszenia, ale „zredagowanym w tej regulacji celem ustawodawcy jest to, aby miał on zastosowanie także do obiektów budowlanych, które nie wymagają przed podjęciem budowy akceptacji organu w jakiegokolwiek formie”⁴¹.

⁴⁰ Zob. wyrok NSA z 26 maja 2020 r., II OSK 1498/19, LEX nr 3047216.

⁴¹ Zob. wyrok NSA z 22 stycznia 1998 r., IV SA 357/96, LEX nr 43135.

Celem przepisu jest zapewnienie bezpiecznego użytkowania wszystkich obiektów budowlanych⁴². W konsekwencji, jeżeli obiekt budowlany nie wymagający ani pozwolenia na budowę, ani zgłoszenia spełnia którąkolwiek z przesłanek określonych w art. 66 ust. 1 pr. bud., tj.:

1. może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska, albo
2. jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku,
3. albo jest w nieodpowiednim stanie technicznym, albo
4. powoduje swym wyglądem oszpeccenie otoczenia

– wówczas organ nadzoru budowlanego ma obowiązek nakazać usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin jego wykonania, a dodatkowo może zakazać użytkowania obiektu budowlanego lub jego części do czasu stwierdzenia usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Decyzja wydawana na podstawie art. 66 pr. bud. ma charakter związany, co oznacza, że w przypadku stwierdzenia wystąpienia w danym stanie faktycznym choć jednej przesłanki organ nadzoru budowlanego ma obowiązek ją wydać. Przesłanki zostały skonstruowane na bazie zwrotów niedookreślonych, co z jednej strony daje organowi niezbędną elastyczność zwłaszcza przy ocenie stanu technicznego lub stwierdzeniu nieodpowiedniego użytkowania, z drugiej strony nakłada na organ obowiązek przeprowadzenia postępowania dowodowego, które powinno objąć m.in. kontrolę obiektu budowlanego. W ramach postępowania organ jest również uprawniony do wydania na podstawie art. 81c ust. 2 pr. bud. postanowienia nakładającego na właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego obowiązek przedstawienia ekspertyzy, choć w orzecznictwie wskazuje się, że przepis ten powinien być wykorzystywany w sytuacjach wyjątkowych, kiedy organ nadzoru budowlanego nie jest w stanie, wykorzystując własną wiedzę i środki, rozstrzygnąć powstałych wątpliwości⁴³.

Organ nadzoru budowlanego może również nakazać właścicielowi lub zarządcy rozbiorę obiektu budowlanego (art. 67 pr. bud.), który spełnia kumulatywnie dwie przesłanki:

⁴² Zob. wyrok WSA w Łodzi z 6 września 2011 r., II SA/Łd 1407/10, LEX nr 966516.

⁴³ Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 15 czerwca 2021 r., II SA/Rz 332/21, LEX nr 3195829.

1. jest nieużytkowany lub niewykończony;
2. znajduje się nieodwracalnie w złym stanie technicznym, tj. nie nadaje się do remontu, odbudowy lub wykończenia.

W przypadku budynków niewymagających pozwolenia na budowę lub zgłoszenia⁴⁴ w szczególnych sytuacjach zastosowanie może mieć art. 68 pr. bud., na którego podstawie organ nadzoru budowlanego może nakazać opróżnienie bądź wyłączenie całości lub części budynku z użytkowania. Przepis ten dotyczy „budynków przeznaczonych na pobyt ludzi”, przy czym w doktrynie podkreśla się, że określenie to oznacza sposób użytkowania wiążący się z przebywaniem w nim ludzi, w istocie bez względu na czas w nim spędzany⁴⁵. Regulacji tej nie należy więc odnosić wyłącznie do budynków mieszkalnych, ale również do stanowiących miejsca pracy budynków gospodarczych, budynków służących obsłudze infrastruktury technicznej czy też do użytkowanych okresowo budynków rekreacyjno-wypoczynkowych. Przesłanką wydania decyzji na podstawie art. 68 pr. bud. jest nie tylko zły stan techniczny budynku, ale bezpośrednie zagrożenie zawaleniem. Ze względu na duży stopień ingerencji w prawo własności przed wydaniem takiej decyzji organ nadzoru budowlanego powinien przeprowadzić kontrolę budynku, której obligatoryjnym elementem są oględziny budynku, oraz sporządzić z tej czynności protokół odzwierciedlający rzeczywisty stan obiektu⁴⁶.

Uzupełnieniem kompetencji organów nadzoru budowlanego wynikających z art. 66–68 jest określone w art. 69 pr. bud. uprawnienie tych organów do zapewnienia zastosowania niezbędnych środków zabezpieczających na koszt właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego. Istotą tego przepisu jest bowiem upoważnienie organów nadzoru budowlanego do podjęcia lub zlecenia ich innym podmiotom określonych środków zabezpieczających. Artykuł 69 nie stanowi podstawy do wydania decyzji nakazującej zastosowanie określonych środków zabezpieczających⁴⁷, może natomiast stanowić podstawę do rozstrzygnięcia o kosztach podjętych

⁴⁴ Zob. art. 29 ust. 2 pkt 1, 4 i 6 pr. bud.

⁴⁵ A. Kosicki [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX 2021, art. 68, teza 4.

⁴⁶ Zob. wyrok NSA z 21 września 2021 r., II OSK 109/21, LEX nr 3240678.

⁴⁷ Zob. wyrok NSA z 28 kwietnia 2009 r., II OSK 634/08, LEX nr 558416.

czynności, które obciążają właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego⁴⁸. Taka decyzja powinna wyraźnie określać kwotę, jaką zostaje obciążony właściciel lub zarządca, a także zawierać uzasadnienie dla podjęcia konkretnych czynności oraz kosztorys zleconych robót i wysokość poniesionych kosztów⁴⁹.

7. Podsumowanie

Od kilku lat w procesie budowlanym można zaobserwować tendencję polegającą na zmniejszaniu zakresu reglamentacji *ex ante*. Rozszerzając zakres obiektów budowlanych oraz robót budowlanych, które są zwolnione z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę lub zgłoszenia, ustawodawca zastępuje nadzór przewencyjny sprawowany przez organy administracji architektoniczno-budowlanej nadzorem weryfikacyjnym sprawowanym przez organy nadzoru budowlanego. Taki mechanizm dotyczy przede wszystkim obiektów budowlanych i robót budowlanych, które mają mało skomplikowany charakter techniczny, a ich obszar oddziaływania nie wykracza poza obszar działki, na której są realizowane. Zmniejszanie zakresu nadzoru przewencyjnego, choć poszerza zakres wolności budowlanej inwestora, nie powinno jednak prowadzić do ograniczenia własności i prawa do zabudowy właścicieli innych nieruchomości, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że rozwiązania przewidziane w ustawie z 23 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, istotnie poszerzające zakres wolności budowlanej inwestora, są niezgodne m.in. z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁵⁰.

Nadzór weryfikacyjny jest sprawowany przede wszystkim na etapie wykonywania robót budowlanych. Organy nadzoru budowlanego, działając na podstawie norm kompetencyjnych, mają prawo wstrzymać

48 Zob. wyrok WSA w Warszawie z 2 lutego 2007 r., VII SA/Wa 1550/06, LEX nr 312093.

49 Zob. wyrok WSA w Warszawie z 14 kwietnia 2005 r., VIII SA/Wa 1550/06, Legalis nr 272374.

50 Zob. wyrok TK z 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, OTK-A 2011, nr 3, poz. 26.

prowadzenie robót budowlanych wykonywanych w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia, lub zagrożenia środowiska albo w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach, w tym zwłaszcza w materialnym prawie administracyjnym, przepisach techniczno-budowlanych oraz aktach prawa miejscowego. Konsekwencją wstrzymania robót budowlanych jest obowiązek przeprowadzenia postępowania naprawczego, w którego ramach organ może:

1. nakazać zaniechanie dalszych robót budowlanych, rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części albo doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego, albo
2. nałożyć obowiązek wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem.

Na etapie utrzymania obiektu budowlanego po przeprowadzeniu kontroli organ nadzoru budowlanego może nakazać usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku, a w szczególnych sytuacjach zakazać użytkowania obiektu budowlanego lub jego części do czasu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Dodatkowo, w przypadku gdy stan techniczny budynku stwarza niebezpieczeństwo dla ludzi i mienia, organ nadzoru budowlanego może zastosować niezbędne środki zabezpieczające, obciążając ich kosztami właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego.

W przypadku gdy obiekt budowlany jest nieużytkowany lub niewykończony, a w ramach postępowania administracyjnego zostanie ustalone, że nie nadaje się do remontu, odbudowy lub wykończenia, wówczas organ nadzoru budowlanego może nakazać rozbiórkę tego obiektu.

Zakres kompetencji przysługujących organom nadzoru budowlanego w odniesieniu do obiektów budowlanych niewymagających pozwoleń na budowę i zgłoszenia uzasadnia twierdzenie, że takie obiekty budowlane są objęte nadzorem weryfikacyjnym, realizowanym na etapie wykonywania robót budowlanych oraz użytkowania obiektu budowlanego. Osobnym problemem jest efektywność organów nadzoru budowlanego w stosowaniu tych przepisów. W praktyce organy nadzoru budowlanego częściej zajmują się samowolami budowlanymi polegającymi na budowaniu obiektów budowlanych bez wymaganego pozwolenia na

budowę, zgłoszenia lub mimo wniesienia przez organ sprzeciwu od zgłoszenia. Ze względu na mało skomplikowany charakter techniczny obiektów budowlanych całkowicie zwolnionych z reglamentacji *ex ante* oraz ograniczony obszar oddziaływania niestwarzający zagrożenia dla interesu publicznego organy nadzoru budowlanego rzadko wszczynają w takich przypadkach postępowania administracyjne na podstawie art. 66 i 67 pr. bud.

Bibliografia

Literatura

- Bar L., Radziszewski E., *Nowy kodeks budowlany. Komentarz*, Warszawa 1995.
- Błażewski M., *Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2016.
- Institucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2015.
- Jakimowicz W., *Konstrukcja i istota wolnościowego prawa do zabudowy*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 6.
- Kisiłowska H., Sypniewski D., *Prawo budowlane*, Warszawa 2012.
- Kostka Z., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Kruś M., Leoński Z., Szewczyk M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.
- Leoński Z., Szewczyk M., *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002.
- Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania. Bariery. Perspektywy*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009.
- Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016.
- Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013.
- Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2021.
- Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2021.
- Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, red. H. Kisiłowska, Warszawa 2010.
- Serafin S., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Sypniewski D., *Deregulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Ograniczenia reglamentacji robót budowlanych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 2.
- Sypniewski D., *Nadzór nad procesem budowlanym*, Warszawa 2011.
- Szwajdler W., *Zniesienie instytucji pozwolenia na budowę a prawo zabudowy nieruchomości gruntowych*, Toruń 2009.

Wykaz cytowanych orzeczeń

- Wyrok TK z 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, OTK-A 2011, nr 3, poz. 26.
- Uchwała SN składu siedmiu sędziów z 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSNC 1992, nr 12, poz. 211.
- Uchwała NSA składu siedmiu sędziów z 3 października 2016 r., II OPS 1/16, ONSAiWSA 2017, nr 1, poz. 2.
- Uchwała NSA składu siedmiu sędziów z 29 marca 2006 r., II GPS 1/06, ONSAiWSA 2006, nr 4, poz. 95.
- Wyrok NSA z 21 września 2021 r., II OSK 109/21, LEX nr 3240678.
- Wyrok NSA z 16 grudnia 2020 r., II OSK 1942/18, LEX nr 3105858.
- Wyrok NSA z 26 maja 2020 r., II OSK 1498/19, LEX nr 3047216.
- Wyrok NSA z 30 stycznia 2020 r., II OSK 696/18, LEX nr 3072555.
- Wyrok NSA z 13 marca 2019 r., II OSK 877/18, LEX nr 2651029.
- Wyrok NSA z 4 listopada 2014 r., II OSK 7/14, LEX nr 1658623.
- Wyrok NSA z 21 marca 2013 r., II OSK 2270/11, LEX nr 1340238.
- Wyrok NSA z 19 marca 2013 r., II OSK 2223/11, LEX nr 1340226.
- Wyrok NSA z 28 kwietnia 2009 r., II OSK 634/08, LEX nr 558416.
- Wyrok NSA z 8 grudnia 2008 r., II OSK 1467/07, LEX nr 516058.
- Wyrok NSA z 2 października 1998 r., IV SA 1758/96, LEX nr 43782.
- Wyrok NSA z 22 stycznia 1998 r., IV SA 357/96, LEX nr 43135.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z 15 czerwca 2021 r., II SA/Rz 332/21, LEX nr 3195829.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z 8 kwietnia 2021 r., II SA/Rz 1197/20, LEX nr 3185474.
- Wyrok WSA w Krakowie z 26 lutego 2020 r., II SA/Kr 1423/19, LEX nr 3015136.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 25 lutego 2020 r., II SA/Bk 822/19, LEX nr 2895489.
- Wyrok WSA w Warszawie z 13 grudnia 2018 r., VII SA/Wa 953/18, LEX nr 2616549.
- Wyrok WSA w Warszawie z 15 lutego 2018 r., VII SA/Wa 1034/17, LEX nr 2453312.
- Wyrok WSA w Krakowie z 14 lutego 2018 r., II SA/Kr 1706/17, LEX nr 244485.
- Wyrok WSA w Krakowie z 15 maja 2014 r., II SA/Kr 308/14, LEX nr 1531395.

Wyrok WSA w Szczecinie z 13 marca 2013 r., II SA/Sz 34/13, LEX nr 1303044.

Wyrok WSA w Łodzi z 6 września 2011 r., II SA/Łd 1407/10, LEX nr 966516.

Wyrok WSA w Warszawie z 2 lutego 2007 r., VII SA/Wa 1550/06, LEX nr 312093.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 30 marca 2006 r., II SA/Wr 564/04, LEX nr 825451.