

Volume 18, Issue 1  
March 2020

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

ORIGINAL ARTICLE  
received 2020-01-DD  
accepted 2020-02-DD



## **Egzekucja administracyjna nakazu rozbiórki obiektów budowlanych będących tzw. samowolą budowlaną**

### **Administrative enforcement of the demolition order for building structures construction arbitrariness**

MAGDALENA STROŻEK-KUCHARSKA

Uniwersytet Śląski w Katowicach

ORCID: 0000-0003-2223-6922, [magdalena.strozek-kucharska@us.edu.pl](mailto:magdalena.strozek-kucharska@us.edu.pl)

**Citation:** Strożek-Kucharska, Magdalena. 2020. Egzekucja administracyjna nakazu rozbiórki obiektów budowlanych będących tzw. samowolą budowlaną. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 18(1): 119–130. DOI://10.25167/osap2168

**Abstract:** Construction arbitrariness occurs when a construction object (or part of it) under construction or built was built (or is being built) without the required building permit or without the required construction notification, or despite objection to that notification. The law indicates which building objects do not require a building permit, which require a permit, and which are subject to notification only. In connection with the above, the construction of buildings without the required permit or notification (if the law requires these activities) must be treated as a construction permit, in other words as a pathological condition in which the construction process was started (and often also completed) without compliance required procedures by law. By stigmatizing such behavior, when it is not possible to legalize actions already taken, the administrative body is obliged to oblige the owner of the property in the form of an administrative decision to demolish a building constructed without the required permit or notification. On the other hand, as it will be shown in the further part of the study, enforcement of the obligation to demolish the building resulting from building arbitrariness will be carried out on the basis of the provisions of the Act on enforcement proceedings in administration. This is due to the fact that the demolition of a construction object resulting from building arbitrariness should be classified as a public-law obligation. Firstly, due to the fact that the content of the obligation (in accordance with the above-mentioned views of science representatives) results from the administrative act of the administrative body (in this case from the administrative decision). Secondly, the administrative decision regarding the necessity of demolition of a construction object resulting from building arbitrariness defines the entity (the addressee of the decision) which

is obliged to take the actions specified in the decision. Thirdly, it indicates what the obligation imposed by way of decision (in this case, the demolition of a building object) and indicates the deadline for its implementation (whose ineffective expiry will result in taking action under the Act on enforcement proceedings in administration aimed at forcing the addressee to perform an obligation which he does not want or cannot perform voluntarily). Thus, there is no doubt that the obligation imposed by way of administrative decision to demolish a building object (or under construction) without the required permit or notification belongs to the public law obligations justifying its implementation under the Act on administrative enforcement proceedings.

**Keywords:** arbitrary building, public law obligation, fine for coercion, substitute execution, demolition obligation

**Abstrakt:** Z samowolą budowlaną mamy do czynienia wówczas, gdy obiekt budowlany (lub jego część) będący w budowie lub wybudowany powstał (lub powstaje) bez wymaganego pozwolenia na budowę lub bez wymaganego zgłoszenia budowy albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia. Przepisy prawa wskazują, które obiekty budowlane nie wymagają wydania pozwolenia na budowę, które z nich wymagają takiego pozwolenia, a które podlegają wyłącznie zgłoszeniu. W związku z tym budowa obiektów budowlanych bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia (jeśli przepis prawa wymaga dokonania tych czynności) musi być traktowana jako samowola budowlana, czyli – innymi słowy – jako stan patologiczny, w którym uruchomiony (a często również zakończony) został proces budowlany bez spełnienia wymaganych prawem procedur. Po pierwsze, z uwagi na to, że treść obowiązku (zgodnie ze wskazywanymi wyżej poglądami przedstawicieli nauki) wynika z aktu administracyjnego organu administracji (w tym przypadku – z decyzji administracyjnej). Po drugie, decyzja administracyjna dotycząca konieczności rozbiórki obiektu budowlanego powstałego w wyniku samowoli budowlanej określa podmiot (adresata decyzji), na którym ciąży obowiązek podjęcia określonych w decyzji działań. Po trzecie, wskazuje, na czym ma polegać nałożony w drodze decyzji obowiązek (w tym przypadku – na rozbiórce obiektu budowlanego) oraz wskazuje termin na jego wykonanie (którego bezskuteczny upływ spowoduje podjęcie działań w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji mających na celu zmuszenie adresata do wykonania obowiązku, którego nie chce lub nie może wykonać w sposób dobrowolny). Tym samym nie ma wątpliwości, że nałożony w drodze decyzji administracyjnej obowiązek rozbiórki obiektu budowlanego powstałego (lub powstającego) bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia należy do obowiązków o charakterze publicznoprawnym, uzasadniającym jego realizację w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

**Słowa kluczowe:** samowola budowlana, obowiązek publicznoprawny, grzywna w celu przymuszenia, wykonanie zastępcze, obowiązek rozbiórki

## 1. Wprowadzenie

Przepisy ustawy Prawo budowlane<sup>1</sup> nie wprowadzają legalnej definicji pojęcia „samowoli budowlanej”. Analiza przepisów ustawy pozwala jednak stwierdzić,

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz.U. z 2019 r., poz. 2166 z późn. zm.

że z samowolą budowlaną mamy do czynienia wówczas, gdy obiekt budowlany (lub jego część) będący w budowie lub wybudowany powstał (lub powstaje) bez wymaganego pozwolenia na budowę lub bez wymaganego zgłoszenia budowy albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia. Przepisy prawa wskazują, które obiekty budowlane nie wymagają wydania pozwolenia na budowę, które z nich wymagają takiego pozwolenia, a które podlegają wyłącznie zgłoszeniu. W związku z tym budowa obiektów budowlanych bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia (jeśli przepis prawa wymaga dokonania tych czynności) traktowana musi być jako samowola budowlana, czyli – innymi słowy – jako stan patologiczny, w którym uruchomiony (a często również zakończony) został proces budowlany bez spełnienia wymaganych prawem procedur.

Ustawodawca, piętnując takie zachowania, w sytuacji gdy nie ma możliwości zalegalizowania działań już podjętych, nakłada na organ administracji obowiązek zobowiązania właściciela nieruchomości w formie decyzji administracyjnej do rozbiórki obiektu budowlanego powstałego bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia. Natomiast, jak wykazane zostanie w dalszej części opracowania, egzekucja obowiązku rozbiórki obiektu powstałego w wyniku samowoli budowlanej prowadzona będzie na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>2</sup>.

Celem opracowania jest podjęcie próby odpowiedzi na pytanie, który z możliwych do zastosowania środków egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym w przypadku egzekucji obowiązku rozbiórki obiektu budowlanego będącego tzw. samowolą budowlaną powinien być stosowany. Bezpośrednim powodem zainteresowania się powyższą tematyką są istniejące rozbieżności poglądów przedstawicieli nauki oraz ulegająca na przestrzeni lat zmianie linia orzecznicza, przyznająca naprzemiennie raz grzywnie w celu przymuszenia, a raz wykonaniu zastępczemu status środka egzekucyjnego prowadzącego bezpośrednio do realizacji obowiązku, a równocześnie zgodnego z zasadą stosowania środka najmniej uciążliwego dla zobowiązanego. Fakt istnienia rozbieżności orzeczniczej w tym zakresie potwierdza, że analizowana problematyka budzi wątpliwości, których orzecznictwo i praktyka jednolicie nie rozwiązują.

Teżą przyjętą jako podstawa dalszych rozważań jest ustalenie, czy w zakresie realizacji obowiązku rozbiórki obiektu budowlanego będącego samowolą budowlaną istnieje faktyczna możliwość jednoznacznego określenia i wskazania *a priori*, który z możliwych do zastosowania środków egzekucyjnych zmierza bezpośrednio do wykonania obowiązku, stanowiąc równocześnie środek najmniej uciążliwy dla zobowiązanego.

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. z 2019 r., poz. 1438 z późn. zm.

## 2. Próba zdefiniowania obiektu powstałego w wyniku tzw. samowoli budowlanej

Prawo budowlane stanowi przykład prawa o charakterze reglamentacyjnym. Jak wskazuje się w literaturze, „istota działalności reglamentacyjnej państwa polega na ustalaniu norm prawnych i warunków wykonywania praw podmiotowych, przyznawanych różnym kategoriom podmiotów na podstawie generalnych norm ustawowych, i wyraża się ona w możliwości podjęcia w konkretnych, prawem określonych przypadkach doraźnej ingerencji w sferę prawnie zastrzeżonej samodzielności jednostki, a więc poza istniejącymi układami prawnej zależności o charakterze organizacyjnym lub funkcjonalnym”<sup>3</sup>. Wobec tego należy uznać, że pojęcie reglamentacji oznacza „ograniczenie na podstawie przepisów prawa pewnej działalności poprzez ustalenie zasad i warunków (wymogów, obowiązków) jej prowadzenia, w tym w drodze wydawania przez organy administracji nakazów lub zakazów określonego zachowania się”<sup>4</sup>.

Ustawa Prawo budowlane nie posługuje się *expressis verbis* pojęciem samowoli budowlanej. Jednakże analiza przepisów ustawy (art. 48 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane – dalej: pr. bud.) pozwala na uznanie, że z samowolą budowlaną mamy do czynienia wówczas, gdy obiekt budowlany lub jego część będący w budowie albo wybudowany powstał

- 1) bez wymaganego pozwolenia na budowę albo
- 2) bez wymaganego zgłoszenia dotyczącego budowy, albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia.

Jak wskazuje Zbigniew Leoński, „terminem «samowola budowlana» można określić podjęcie robót budowlanych bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia. Przy tym nie chodzi o to, że roboty te nie mogłyby uzyskać np. pozwolenia na budowę, gdyż inwestycja jest z takich czy innych względów niedopuszczalna. Rzecz w tym, że nie poddano zamierzenia budowlanego kontroli prewencyjnej. Wynika to z konstytucyjnego skutku pozwolenia na budowę. Nie mamy do czynienia z samowolą budowlaną, gdy pozwolenie na budowę utraciło moc po rozpoczęciu inwestycji na skutek uchylecia albo stwierdzenia nieważności [...]. Druga kategoria samowoli budowlanej obejmuje przypadki nieprawidłowego prowadzenia robót budowlanych, czyli np. niezgodnie z udzielonym pozwoleniem na budowę. W tym przypadku inwestor traci ochronę w zakresie odpowiadającym niedochowaniu warunków pozwolenia”<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> M. Cherka, W. Grecki, *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym*, Warszawa 2013, s. 14; za: J. Grabowski, *Ochrona interesów przedsiębiorstwa wobec decyzji administracji gospodarczej*, Katowice 1980, s. 31.

<sup>4</sup> M. Cherka, W. Grecki, *op. cit.*, s. 14.

<sup>5</sup> Z. Leoński, *Samowola budowlana*, [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, red. Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Warszawa 2012, s. 309.

Trybunał Konstytucyjny w jednym z wyroków<sup>6</sup> uznał, że „samowole budowlane są zjawiskiem wysoce społecznie szkodliwym, a niekiedy wręcz niebezpiecznym i z tego względu wymagają zdecydowanej reakcji ustawodawcy [...]. Za poszanowaniem unormowań regulujących proces budowlany przemawia bezsporny interes publiczny w zapewnieniu bezpieczeństwa i komfortu nie tylko właścicielom i użytkownikom obiektów budowlanych, ale całym wspólnotom sąsiedzkim, z zachowaniem dbałości o należyte wykorzystanie i ukształtowanie terenu [...]. Inwestor przestrzegający obowiązującego prawa musi – przed przystąpieniem do realizacji inwestycji – zapoznać się z planem miejscowym, względnie uzyskać ostateczną decyzję o warunkach zabudowy, a następnie wystąpić o pozwolenie na budowę. Zlekceważenie któregośkolwiek z tych wymogów, a więc złamanie prawa, naraża go na surowe konsekwencje, z rozbiórką wybudowanego obiektu włącznie”.

W przypadku stwierdzenia samowoli budowlanej może zostać wydana decyzja nakazująca rozbiórkę w odniesieniu do obiektu budowlanego lub jego części będącego w budowie lub wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia, przy czym podjęcie ww. decyzji jest możliwe wyłącznie wówczas, gdy nie jest możliwa legalizacja samowoli budowlanej. Sytuacja taka występuje wtedy, gdy nie zachodzą łącznie wszystkie przesłanki podjęcia procedury legalizacji samowoli budowlanej, inwestor nie spełnił w wyznaczonym terminie obowiązków nałożonych w postanowieniu organu nadzoru budowlanego o wstrzymaniu prowadzenia robót budowlanych, inwestor nie usunął w terminie nieprawidłowości w przedłożonej dokumentacji wskazanych w postanowieniu organu nadzoru budowlanego zobowiązującym do ich usunięcia, inwestor nie wniósł w terminie opłaty legalizacyjnej ustalonej w postanowieniu organu nadzoru budowlanego, regionalny dyrektor ochrony środowiska – po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko lub obszar Natura 2000 – wydał postanowienie o odmowie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia.

Jak wskazuje się w literaturze, „wydanie nakazu rozbiórki ma na celu doprowadzenie do stanu sprzed naruszenia prawa”<sup>7</sup>. Na potrzeby niniejszego opracowania dokonana została analiza nakazów rozbiórki obiektów budowlanych w pierwszym półroczu 2019 r., udostępniona na oficjalnej stronie Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego<sup>8</sup>. Przy czym w zamieszczonej tabeli 1 zebrane zostały dane zbiorcze obejmujące ustalone w drodze decyzji nakazy rozbiórki

<sup>6</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r., P 37/06, Dz.U. z 2007 r. Nr 247, poz. 1844.

<sup>7</sup> Z. Leoński, *op. cit.*, s. 309.

<sup>8</sup> [https://www.gunb.gov.pl/sites/default/files/attachment/ruch\\_budowlany\\_w\\_i\\_polroczu\\_2019\\_roku\\_tabele\\_wynikowe.pdf](https://www.gunb.gov.pl/sites/default/files/attachment/ruch_budowlany_w_i_polroczu_2019_roku_tabele_wynikowe.pdf) (dostęp: 18.12.2019).

budynków mieszkalnych, obiektów budowlanych na terenach zamkniętych, budownictwo transportowe i wodne. Uwzględniono również, czy w wyniku nałożonego nakazu rozbiórki zobowiązany sam wykonał wynikający z decyzji obowiązek rozbiórki, czy też doszło do zastosowania środka egzekucyjnego w postaci wykonania zastępczego. Mimo podejmowanych na etapie gromadzenia materiału prób nie zostało ustalone, czy samodzielne wykonanie obowiązku rozbiórki obiektu budowlanego powstałego w wyniku tzw. samowoli budowlanej było poprzedzone zastosowaniem grzywny w celu przymuszenia, czy też była to reakcja zobowiązanego na nałożony na niego obowiązek.

**Tabela 1.** Nakazy rozbiórki obiektów budowlanych i forma realizacji nakazu

Województwo	Art. 48 pr. bud.	Art. 49b pr. bud.	Art. 50a i 51 pr. bud.	Art. 67 pr. bud.	Przez zobowiązanego	Zastosowanie wykonania zastępczego
Łódzkie	43	1	24	29	58	0
Mazowieckie	173	51	55	116	221	1
Małopolskie	131	24	48	49	83	0
Śląskie	58	16	25	61	85	0
Lubelskie	30	28	21	44	71	0
Podkarpackie	40	10	5	23	63	0
Świętokrzyskie	15	8	1	27	28	0
Podlaskie	24	6	5	4	24	0
Wielkopolskie	51	20	11	72	88	2
Zachodniopomorskie	25	51	7	39	103	0
Lubuskie	55	10	7	24	43	0
Dolnośląskie	45	10	23	57	55	0
Opolskie	3	4	2	20	35	2
Kujawsko-Pomorskie	28	8	8	11	41	0
Warmińsko-Mazurskie	31	5	21	12	41	0
Pomorskie	105	17	25	20	107	0

Źródło: [https://www.gunb.gov.pl/sites/default/files/attachment/ruch\\_budowlany\\_w\\_i\\_polroczu\\_2019\\_roku\\_tabele\\_wynikowe.pdf](https://www.gunb.gov.pl/sites/default/files/attachment/ruch_budowlany_w_i_polroczu_2019_roku_tabele_wynikowe.pdf). (dostęp 11.10.2019 r.)

Z przedstawionej tabeli wynika jednoznacznie, że najwięcej nakazów rozbiórki obiektów budowlanych w pierwszym półroczu 2019 r. na podstawie art. 48 pr. bud. (rozbiórka z tytułu samowoli budowlanej obiektów, dla których wymagane jest pozwolenie na budowę lub zgłoszenie z projektem) wydano w województwie mazowieckim, a najmniej – w województwie opolskim. Biorąc pod uwagę nakazy rozbiórki obiektów budowlanych wydane na podstawie art. 49b pr. bud. (rozbiórki z tytułu samowoli budowlanej obiektów, dla których wymagane jest zgłoszenie), należy stwierdzić, że najwięcej decyzji wydano w województwach zachodniopomorskim oraz mazowieckim, a najmniej – w województwie łódzkim. W przypadku nakazu rozbiórki obiektów budowlanych na podstawie art.

50a oraz 51 pr. bud. (rozbiórka z tytułu budowy niezgodnej z warunkami pozwolenia) najwięcej decyzji wydano w województwie mazowieckim, a najmniej – w województwie świętokrzyskim. W przypadku nakazu rozbiórki obiektów budowlanych na podstawie art. 67 pr. bud. (rozbiórka z tytułu niewłaściwego utrzymania obiektu) najwięcej decyzji wydano w województwie mazowieckim, a najmniej – w województwie podlaskim.

Biorąc pod uwagę realizację obowiązku rozbiórki, należy zauważyć, że środek egzekucyjny w postaci wykonania zastępczego stosowany był sporadycznie albo też nie był stosowany wcale. Nie jest jednak wiadome, czy zobowiązany obowiązek wynikający z nakazu rozbiórki wykonywał w sposób dobrowolny, czy też dopiero po zastosowaniu środka egzekucyjnego w postaci grzywny w celu przymuszenia.

Konkluzją z danych zawartych w tabeli 1 jest bez wątpienia fakt, że decyzje dotyczące nakazu rozbiórki (bez względu na ich podstawę) są dość częstym przypadkiem. Przedstawione dane dotyczą wyłącznie pierwszego półrocza 2019 r., co nie zmienia faktu, że liczba wydawanych decyzji dotyczących obowiązku rozbiórki obiektów budowlanych łącznie w wysokości 2022 decyzji wskazuje, że problematyka niniejszego opracowania należy do istotnych zagadnień prawnych.

### **3. Stosowanie przepisów u.p.e.a. do rozbiórki obiektu budowlanego powstałego w wyniku tzw. samowoli budowlanej**

Prawne obowiązki o charakterze niepieniężnym nałożone ustawą Prawo budowlane podlegają egzekucji administracyjnej na podstawie art. 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej: u.p.e.a.) jedynie wówczas, gdy wynikają z decyzji lub postanowień właściwych organów oraz – w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego – bezpośrednio z przepisu prawa. Obowiązki niemające charakteru publicznoprawnego nie podlegają jednak egzekucji administracyjnej, nawet jeżeli mieszczą się w zakresie działania organów administracji publicznej i wynikają z decyzji organu administracji<sup>9</sup>. W związku z tym aby określić, które z prawnobudowlanych obowiązków o charakterze niepieniężnym podlegają egzekucji administracyjnej, należy ocenić ich publicznoprawny charakter.

W świetle powyższego w pierwszej kolejności należy podjąć próbę zdefiniowania pojęcia „obowiązku publicznoprawnego”, który również nie ma legalnej definicji. Jerzy Jendrośka definiuje obowiązek publicznoprawny jako „polegający na zagwarantowaniu przymusem konieczności zachowania się zgodnie z żądaniem zawartym w dyrektywie administracyjnej”<sup>10</sup>. Eugeniusz Bojanowski i Jacek Lang

<sup>9</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 maja 1994 r., IV SA 791/93, LEX 25620.

<sup>10</sup> J. Jendrośka, *Polskie postępowanie administracyjne*, Wrocław 2001, s. 161.

twierdzą, że „obowiązek prawny istnieje wówczas, gdy teksty ustaw zawierają przepisy, które z jednej strony przewidują określone zachowanie się adresatów tych przepisów, z drugiej zaś, w razie ich niedotrzymania, przewidują określone sankcje”<sup>11</sup>. Marian Masternak pojęcie obowiązku publicznoprawnego definiuje jako „obowiązki wynikające ze stosunków administracyjnoprawnych, pozostające w zakresie rzeczowej właściwości organów administracji rządowej i organów administracji samorządowej”<sup>12</sup>. Jak wskazuje Jan Boć, organ administracji publicznej „nie jest odbiorcą zachowania się obywatela, lecz jedynie podmiotem wyznaczającym, weryfikującym bądź wymuszającym to zachowanie. Obywatel nie realizuje obowiązku bądź prawa względem organu administracyjnego, ale tylko pod jego kontrolą. W sytuacji istnienia obowiązku po stronie obywatela organ administracji publicznej ma obowiązek wyznaczenia granic i treści obowiązku obywatela i ewentualnie obowiązek wymuszenia jego wykonania, a w razie, gdy obowiązek obywatela powstaje z mocy prawa, skontrolowania zakresu i jakości spełnienia tego obowiązku”<sup>13</sup>. Słusznie podkreśla się, że „na treść obowiązku administracyjnoprawnego składają się trzy elementy: określenie podmiotu, na którym ciąży konieczność określonego zachowania się, wskazanie rodzaju zachowania się oraz czasu jego realizacji”<sup>14</sup>. Tym samym wskazywane wyżej rozstrzygnięcia organów administracji w zakresie konieczności rozbiórki obiektów budowlanych powstałych bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia należy zakwalifikować jako obowiązki o charakterze publicznoprawnym.

Po pierwsze, dzieje się tak z uwagi na to, że treść obowiązku wynika z aktu administracyjnego organu administracji (w tym przypadku – z decyzji administracyjnej).

Po drugie, decyzja administracyjna dotycząca konieczności rozbiórki obiektu budowlanego powstałego w wyniku samowoli budowlanej określa podmiot (adresata decyzji), na którym ciąży obowiązek podjęcia określonych w decyzji działań.

Po trzecie, wskazuje, na czym ma polegać nałożony w drodze decyzji obowiązek (w tym przypadku – na rozbiórce obiektu budowlanego), a także wskazuje termin na jego wykonanie (którego bezskuteczny upływ spowoduje podjęcie działań w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji mających na celu zmuszenie adresata do wykonania obowiązku, którego nie chce lub nie może wykonać w sposób dobrowolny). Tym samym nie ma wątpliwości, że nałożony w drodze decyzji administracyjnej obowiązek rozbiórki

<sup>11</sup> E. Bojanowski, J. Lang, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, s. 139.

<sup>12</sup> T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2002, s. 31.

<sup>13</sup> *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 460.

<sup>14</sup> P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999, s. 43.



obiektu budowlanego powstałego (lub powstającego) bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia należy do obowiązków o charakterze publicznoprawnym, uzasadniającym jego realizację w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przewiduje możliwość egzekwowania dwóch rodzajów obowiązków, a mianowicie obowiązków o charakterze pieniężnym i obowiązków o charakterze niepieniężnym. Równocześnie przewiduje możliwość stosowania przewidzianych ustawowo środków egzekucyjnych dopuszczalnych przy egzekucji danego rodzaju obowiązków. Wskazany wyżej obowiązek rozbiórki obiektu budowlanego powstałego bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia należy do obowiązków publicznoprawnych o charakterze niepieniężnym.

Kontynuując powyższe rozważania na podstawie analizy treści przepisów prawa budowlanego, należy stwierdzić, że do obowiązków o charakterze niepieniężnym, wynikających z ww. ustawy i spełniających wymogi wynikające z art. 3 u.p.e.a., które mają charakter obowiązków publicznoprawnych, należą poniższe obowiązki nakładane w drodze decyzji przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego:

1) obowiązek rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę albo bez wymaganego zgłoszenia dotyczącego budowy albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia (art. 48 ust. 1 pr. bud.);

2) obowiązek rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego bez wymaganego zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ (art. 49b pr. bud.);

3) obowiązek rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części (art. 51 ust. 1 pkt 1 oraz 51 ust. 3 pkt 2 i art. 51 ust. 5 pr. bud.);

4) obowiązek zaniechania dalszych robót budowlanych (art. 51 ust. 1 pkt 1 oraz art. 51 ust. 3 pkt 2 i art. 51 ust. 5 pr. bud.);

5) obowiązek doprowadzenia obiektu do stanu poprzedniego (art. 51 ust. 1 pkt 1 oraz art. 51 ust. 3 pkt 2 i art. 51 ust. 5 pr. bud.);

6) obowiązek usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, w przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany jest w nieodpowiednim stanie technicznym albo jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi (art. 66 ust. 1 pr. bud.);

7) obowiązek rozbiórki nieużytkowanego lub niewykończonego obiektu budowlanego, który nie nadaje się do remontu, odbudowy lub wykończenia (art. 67 pr. bud.);

8) obowiązek uporządkowania terenu (art. 67 pr. bud.);

9) obowiązek opróżnienia bądź wyłączenia w całości lub części z użytkowania budynku przeznaczonego na pobyt ludzi, bezpośrednio grożącego zawaleniem (art. 68 pkt 1 pr. bud.);

10) obowiązek przywrócenia poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, użytkowanego pomimo wstrzymania użytkowania albo zmiany sposobu użytkowania pomimo wniesienia sprzeciwu organu (art. 71a ust. 4 pr. bud.).

Ustawodawca w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przewiduje następujące środki egzekucyjne obowiązków o charakterze niepieniężnym (art. 1a pkt 13b u.p.e.a.):

- 1) grzywnę w celu przymuszenia;
- 2) wykonanie zastępcze;
- 3) odebranie rzeczy ruchomej;
- 4) odebranie nieruchomości, opróżnienie lokali i innych pomieszczeń;
- 5) przymus bezpośredni.

W ramach egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym wynikających z prawa budowlanego szczególne zastosowanie będą znajdowały dwa z wynikających z u.p.e.a. środków egzekucyjnych, tj. grzywna w celu przymuszenia oraz wykonanie zastępcze. Pozostałe środki egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym unormowane w ustawie w przypadku obowiązku rozbiórki obiektu budowlanego powstałego w wyniku samowoli budowlanej nie będą miały zastosowania, jako że ich zastosowanie będzie niezgodne z zasadami prowadzenia egzekucji administracyjnej. Przede wszystkim nie doprowadzą bezpośrednio do realizacji celu egzekucji (a jest nim wykonanie obowiązku, którego adresat nie chce lub nie może wykonać w sposób dobrowolny), a tym samym naruszona zostanie zasada wynikająca z § 7 pkt 2 u.p.e.a.

Stosowanie w powyższych przypadkach wspomnianych wyżej środków egzekucyjnych należności niepieniężnych (grzywny w celu przymuszenia i wykonania zastępczego) z upływem lat w sposób znaczny ewaluowało. Stąd omówienie możliwości stosowania poszczególnych środków wymagać będzie bardziej szczegółowych rozważań.

Punktem wyjścia do dalszych rozważań musi być jednak przedstawienie istoty ww. środków egzekucyjnych.

Grzywna w celu przymuszenia uregulowana została w § 119 i kolejnych u.p.e.a. Zgodnie z podstawową zasadą nakłada się ją wówczas, gdy egzekucja dotyczy spełnienia przez zobowiązanego obowiązku znoszenia lub zaniechania albo obowiązku wykonania czynności, w szczególności czynności, której z powodu jej charakteru nie może spełnić za zobowiązanego inna osoba. Nadto grzywnę stosuje się również w tych przypadkach, kiedy nie jest celowe zastosowanie innego środka egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym. W kontekście omawianego zagadnienia na szczególną uwagę zasługuje podkreślenie, że nakładana jest wówczas, gdy danego obowiązku z powodu jego charakteru nie może spełnić za zobowiązanego inna osoba.

Drugim z możliwych do zastosowania środków egzekucyjnych obowiązków o charakterze niepieniężnym będzie wykonanie zastępcze uregulowane w § 127

i kolejnych u.p.e.a. Stosowane jest ono wówczas, gdy egzekucja dotyczy obowiązku wykonania czynności, którą można zlecić innej osobie do wykonania za zobowiązanego na jego koszt. W przypadku konieczności wykonania obowiązku polegającego na rozbiórce obiektu budowlanego powstałego bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia nie ma żadnych przeszkód prawnych, aby obowiązek ten został wykonany przez inną osobę niż zobowiązany, ale na jego koszt.

#### **4. Konkluzje**

Po pierwsze, bez wątplenia usuwanie skutków tzw. samowoli budowlanej, polegające albo na konieczności rozbiórki obiektu budowlanego, albo na legalizacji budowy obiektu, jest koniecznym działaniem, jakie musi zostać podjęte przez organy administracji w celu usunięcia działań sprzecznych z prawem.

Po drugie, obowiązek rozbiórki obiektu budowlanego powstałego w wyniku samowoli budowlanej jest jednym z obowiązków o charakterze publicznoprawnym. Tym samym jego przymusowe wykonanie jest dochodzone na podstawie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Po trzecie, spośród możliwych do zastosowania wynikających z u.p.e.a. środków egzekucji obowiązków niepieniężnych w przypadku analizowanego wątku możliwe jest zastosowanie tylko dwóch środków – grzywny w celu przymuszenia oraz wykonania zastępczego. Pozostałe środki egzekucyjne wprowadzone w ustawie nie będą miały zastosowania z uwagi na specyficzny charakter obowiązku podlegającego egzekucji – w tym wypadku obiektu budowlanego powstałego w wyniku tzw. samowoli budowlanej.

Po czwarte, bez wnikliwej analizy poszczególnych przypadków (sytuacji zobowiązanego) nie można wyprowadzić tezy, że podstawowym środkiem egzekucyjnym będzie grzywna w celu przymuszenia lub wykonanie zastępcze. Rozbieżność linii orzeczniczej w tym zakresie wskazuje jednoznacznie, że wybór określonego środka jest ściśle związany ze studium konkretnego przypadku. Bez wątplenia są to środki, które prowadzą bezpośrednio do wykonania obowiązku. Nie można jednak bez wnikliwej analizy przypadku stwierdzić, który z nich powinien zostać zastosowany. Jeśli natomiast wybór środka egzekucyjnego uzupełniony będzie dodatkowym kryterium, czyli koniecznością stosowania środka najmniej uciążliwego dla zobowiązanego, to oczywiste jest, że dokonanie słusznego wyboru będzie kwestią wymagającą wnikliwego rozpoznania sprawy.

#### **Bibliografia**

##### **Akty normatywne**

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. z 2019 r., poz. 1438 z późn. zm.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz.U. z 2019 r., poz. 2166 z późn. zm.

### **Orzecznictwo**

Wyrok TK z dnia 20 grudnia 2007 r., P 37/06, Dz.U. z 2007 r. Nr 247, poz. 1844.  
Wyrok NSA z dnia 23 maja 1994 r., IV SA 791/93, LEX 25620.  
Wyrok NSA z dnia 25 lipca 2006 r., II OSK 463/ 05, LEX 266471.  
Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2006 r., II OSK 135/05, LEX 312009.  
Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2007 r., I OSK 1404/07, LEX 424663.  
Wyrok NSA z dnia 7 maja 2009 r., II OSK 706/08, LEX 574663.  
Wyrok NSA z dnia 13 maja 2009 r., II OSK 767/08, LEX 503474.  
Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2009 r., II OSK 1274/08, LEX 549006.  
Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2011 r., II OSK 612/10, LEX 1081807.  
Wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2011 r., II OSK 1262/10, LEX 1068979.  
Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2019 r., II OSK 3294/17, LEX 2618375.  
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 29 stycznia 2008 r., II SA/ Ke 683/07, LEX 471275.  
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 29 października 2009 r., II SA/ Ke 562/09, LEX 566393.  
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 lutego 2013 r., II SA/ Bd 1154/12, LEX 1351402.  
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 stycznia 2019 r., II SA/Kr 1432/2018, LEX 2625278.

### **Literatura**

Bojanowski E., Lang J., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999.  
Cherka M., Grecki W., *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym*, Warszawa 2013.  
Grabowski J., *Ochrona interesu przedsiębiorstwa wobec decyzji administracji gospodarczej*, Katowice 1980.  
Jendrośka J., *Polskie postępowanie administracyjne*, Wrocław 2001.  
Jędrzejewski T., Masternak M., Rączka P., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2002.  
Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012.  
*Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005.  
Przybysz P., *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999.

### **Źródła internetowe**

[https://www.gunb.gov.pl/sites/default/files/attachment/ruch\\_budowlany\\_w\\_i\\_polroczu\\_2019\\_roku\\_tabele\\_wynikowe.pdf](https://www.gunb.gov.pl/sites/default/files/attachment/ruch_budowlany_w_i_polroczu_2019_roku_tabele_wynikowe.pdf).