

Sławomir Zwolak

Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej

Filia w Stalowej Woli

ORCID: 0000-0002-4075-4400

s.zwolak@wsa.stalowa-wola.pl

Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 1103/17¹

Teza

Niewykonalność decyzji administracyjnej musi być rezultatem nieusuwalnych przeszkód technicznych lub prawnych, nie zaś innych trudności technicznych lub ekonomicznych, choćby bardzo poważnych. Decyzji nie można uznać za niewykonalną jedynie dlatego, że jej wykonanie wywoła niekorzystne skutki ekonomiczne dla strony, spowoduje trudności w wykorzystaniu urzędzeń technicznych lub wymaga znacznych nakładów finansowych.

Stan faktyczny sprawy

Wyrok zapadł w następującym stanie faktycznym. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej jako PINB) wszczął postępowanie w sprawie wybudowania bez wymaganego pozwolenia na budowę zewnętrznej klatki schodowej. Po przeprowadzeniu postępowania, PINB wezwał inwestora do przedłożenia ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla rozbudowy budynku o zewnętrzną klatkę schodową w terminie czterech miesięcy od dnia otrzymania wezwania. Następnie, na podstawie art. 48 ust. 2 i 3 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane², nakazał inwestorowi wstrzymanie prowadzonych robót budowlanych związanych z tą rozbu-

¹ LEX nr 2463057.

² Stan prawny sprawy w chwili wydania wyroku: Dz.U. z 2018 r., poz. 1202; obowiązuje obecnie: t.j. Dz.U z 2020 r., poz. 1333 ze zm. (dalej jako pr.bud.).

dową i nałożył na inwestora obowiązek przedłożenia: 1) ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, 2) czterech egzemplarzy projektu budowlanego wraz z wymaganymi uzgodnieniami i opiniami, 3) oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Ponieważ we wskazanym terminie inwestor nie przedłożył wymaganych dokumentów, PINB wydał decyzję nakazującą rozbiórkę klatki schodowej.

Od decyzji tej inwestor złożył odwołanie do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej jako WINB). Do odwołania inwestor załączył decyzję o warunkach zabudowy dla inwestycji, polegającej na nadbudowie, rozbudowie i przebudowie budynku mieszkalnego. Organ odwoławczy utrzymał jednak decyzję PINB w mocy. W uzasadnieniu decyzji WINB podał, że wykonane przez inwestora roboty (tj. wykonanie klatki schodowej) stanowiły rozbudowę w rozumieniu art. 3 pkt 6 pr.bud. Inwestor nie posiadał żadnej dokumentacji związanej z tymi robotami, w tym nie posiadał pozwolenia na budowę. Zatem w odniesieniu do inwestora wdrożono postępowanie w sprawie nielegalnie wykonanych robót budowlanych (na podstawie art. 48 ust. 2 pr.bud.) i następnie nałożono na niego (zgodnie z art. 48 ust. 3 pr.bud.) obowiązek przedłożenia dokumentów umożliwiających legalizację budowy. Ponieważ jednak inwestor nie przedłożył tej dokumentacji w wyznaczonym terminie, organ nadzoru budowlanego zobowiązany był do wydania decyzji nakazującej rozbiórkę.

Inwestor złożył skargę na decyzję WINB do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie (dalej jako WSA), jednak WSA wydał wyrok oddalający tę skargę³. Sąd podzielił stanowisko WINB, że wykonane przez inwestora roboty budowlane stanowiły rozbudowę (w rozumieniu art. 3 pkt 6 pr.bud.). W konsekwencji sąd potwierdził, że organ prawidłowo przeprowadził procedurę określoną w art. 48 pr.bud. oraz że decyzja nakazująca rozbiórkę była zasadna.

Od wyroku WSA inwestor złożył skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej jako NSA). W skardze tej inwestor podniósł, że materiały sprawy, w wyniku której nakazano rozbiórkę, są niewystarczające do wydania decyzji o nakazie rozbiórki, a zatem decyzję tę wydano przedwcześnie. W szczególności jednak inwestor zarzucił, że decyzja ta jest niewykonalna. Jego zdaniem niemożliwa jest rozbiórka zewnętrznej klatki schodowej bez ingerencji w istniejący układ konstrukcyjny całego budynku i bez odcięcia dostępu do jednego ze znajdujących się w nim lokali mieszkalnych. Zdaniem inwestora nie da się wykonać rozbiórki klatki schodowej bez uszczerbku dla całości budynku. Do skargi kasacyjnej inwestor załączył ekspertyzy techniczne, mające potwierdzić tezy przedstawione w skardze. NSA nie podzielił jednak argumentacji skarżącego i oddalił skargę kasacyjną. Zdaniem sądu przedsta-

³ Wyrok WSA w Krakowie z 22 października 2015 r., II SA/Kr 906/15, LEX nr 2203778.

wione przez skarżącego ekspertyzy nie potwierdzały stanowiska zawartego w skardze. Nade wszystko, zdaniem NSA, zawarty w jednej z tych ekspertyz argument o wysokim koszcie prac adaptacyjnych, które musiałyby zostać wykonane dodatkowo, po wykonaniu samej rozbiórki klatki schodowej, nie może uzasadniać tezy, że decyzja nakazująca rozbiórkę jest niewykonalna. W ocenie NSA decyzji nie można uznać za niewykonalną tylko dlatego, że jej wykonanie wywoła niekorzystne skutki ekonomiczne dla strony, spowoduje trudności w wykorzystaniu urządzeń technicznych lub wymaga znacznych nakładów finansowych. Nadto, rozbiórka części budynku, która powstała w wyniku rozbudowy, oznacza powrót do stanu sprzed jej wykonania. Fakt, że rozbiórka ma dotyczyć tylko tej części, pozwala na precyzyjne oznaczenie zakresu obowiązku rozbiórki i dopasowania go w adekwatny sposób do przedmiotu samowoli budowlanej, z pozostawieniem reszty budynku wybudowanej zgodnie z prawem.

Komentarz

Głosowany wyrok zapadł w poprzednim stanie prawnym przed nowelizacją prawa budowlanego dokonaną ustawą z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw⁴. Jednakże, z uwagi na niezwykle ważną kwestię nakładanych na inwestora przez organ administracji publicznej obowiązków, które wynikły z tytułu nielegalnie wybudowanego obiektu budowlanego, warto niniejsze orzeczenie poddać analizie, tym bardziej że nie straciło ono na aktualności w stosunku do obecnie obowiązujących przepisów prawa budowlanego. Pochylając się nad orzeczeniem NSA, należy najpierw rozważyć szereg kwestii związanych z rozbiórką obiektu budowlanego, mając oczywiście na uwadze poprzednie rozwiązania prawne.

Uwzględniając potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa istniejących obiektów budowlanych, przepisy prawa budowlanego określają obowiązki i uprawnienia właściwych organów administracyjnych, w przypadku gdy obiekty budowlane stanowią lub mogą stanowić potencjalne zagrożenie bezpieczeństwa dla ludzi, mienia i środowiska. W szczególnych przypadkach, gdy obiekt budowlany stwarza takie zagrożenie, przepisy przewidywały konieczność nakazania przez właściwy organ rozbiórki takiego obiektu budowlanego⁵. W świetle poprzedniego stanu prawnego, obowiązek rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części był nakazywany przez właściwy organ w sytuacji, gdy obiekt budowlany lub jego część został wybudowany bez wymaganego pozwolenia na budowę albo

⁴ Dz.U. z 2020 r., poz. 471 ze zm.

⁵ J. Baryłka, *Nakazy rozbiórki jako forma inżynierii bezpieczeństwa obiektów budowlanych w praktyce działania organów nadzoru budowlanego*, [w:] *Problemy techniczno-prawne i organizacyjne utrzymania obiektów budowlanych*, referat na Ogólnopolskiej Konferencji „Problemy techniczno-prawne utrzymania obiektów budowlanych”, GUNB, Warszawa 2013, s. 187.

właściwy organ ze szczególną dbałością dokumentował czynności pozwalające na ocenę stanu faktycznego¹¹. Decyzja o rozbiórce była wydawana na podstawie ustaleń wynikających z oględzin, ekspertyzy technicznej i rozprawy, jeżeli orzekający organ uznał, że obiekt budowlany nie nadawał się do remontu lub odbudowy. W decyzji o rozbiórce organ wyznaczał właścicielowi lub zarządcy obiektu technicznie uzasadnioną datę rozpoczęcia rozbiórki i jej ukończenia, a także datę uporządkowania terenu¹². Skutkiem wydania ostatecznej decyzji o nakazie rozbiórki było skonkretyzowanie publicznoprawnego obowiązku wynikającego z mocy abstrakcyjnej normy rekonstruowanej z ówczesnego art. 48 pr.bud.¹³ Dzisiejszym odpowiednikiem regulacji odnoszącej się do decyzji o rozbiórce obiektu jest art. 49e pr.bud., w myśl którego organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję o rozbiórce obiektu budowlanego lub jego części w przypadku: 1) niezłożenia wniosku o legalizację w wymaganym terminie; 2) wycofania wniosku o legalizację; 3) nieprzedłużenia w wyznaczonym terminie dokumentów legalizacyjnych; 4) niewykonania w wyznaczonym terminie postanowienia o usunięciu nieprawidłowości w dokumentach legalizacyjnych; 5) nieuiszczenia opłaty za legalizacyjnej w wyznaczonym terminie; 5) kontynuowania budowy pomimo postanowienia o wstrzymaniu budowy. Zatem niedotrzymanie powyższych warunków skutkuje wydaniem decyzji o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego, bowiem skuteczna legalizacja samowoli budowlanej zależy od tego, czy odpowiada ona materialnoprawnym warunkom stawianym w ustawie. Przedłożenie wszystkich wymaganych dokumentów, o których stanowi nowy art. 48b pr.bud., będzie w pierwszej kolejności skutkowało po stronie organu nadzoru budowlanego obowiązkiem zweryfikowania złożonej dokumentacji w przedmiocie ich kompletności i zgodności z projektem zagospodarowania działki lub terenu z przepisami ustawy, w tym zgodności z przepisami techniczno-budowlanymi oraz ustalenie opłaty legalizacyjnej.

Nakaz rozbiórki może mieć różny zakres przedmiotowy; może dotyczyć całości lub części obiektu¹⁴. Zakres nakazywanej rozbiórki musi jednak zostać określony w sposób adekwatny do stwierdzonego zakresu samowoli budowlanej, a także w celu regulacji w postaci doprowadzenia obiektu do stanu zgodnego z prawem. Nie można bowiem orzec o nakazie rozbiórki całego obiektu, jeśli

¹¹ T.B. Babel, op. cit., s. 109; wyrok NSA z 8 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1416/10, Lex nr 1083609.

¹² J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016, s. 183; Zdaniem NSA adresatem decyzji o nakazie rozbiórki może być inwestor, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego – wyrok NSA z 12 września 2002 r., sygn. akt IV SA 2057/97, Lex nr 964354.

¹³ T.B. Babel, *Nakaz rozbiórki obiektu budowlanego*, „Monitor Prawniczy” 2002, nr 8, s. 3.

¹⁴ Przez część obiektu budowlanego należy rozumieć przede wszystkim samodzielny obiekt budowlany, którego budowa nie została jeszcze zakończona, lub jako część innego obiektu, która jest na tyle samodzielna i niezależna od pozostałej części, wybudowanej zgodnie z prawem, że może być rozebrana bez istotnej ingerencji tą pozostałą część obiektu budowlanego – wyrok WSA w Olsztynie z 5 października 2010 r., sygn. akt I SA/Ol 327/10, Lex nr 661083.

tylko pewna jego część została wybudowana bez wymaganego pozwolenia na budowę. Zakres nakazu rozbiórki nie może zatem przekraczać zakresu faktycznej samowoli budowlanej. Ponadto należy uznać, że jeśli dająca się wyodrębnić z całości część samowolnie wzniesionego obiektu może zostać zalegalizowana, to organ powinien w takim zakresie przeprowadzić procedurę legalizacyjną, zaś nakaz rozbiórki wydać tylko w zakresie części obiektu niemożliwej do zalegalizowania¹⁵. Oznacza to, że nakaz rozbiórki części obiektu można wydać tylko wówczas, gdy część ta da się wydzielić bez uszczerbku dla reszty określonej całości. Innymi słowy, musi być to część obiektu na tyle samodzielna, jak i niezależna od pozostałej części obiektu wybudowanego zgodnie z prawem, że może być rozebrana bez istotnej ingerencji w pozostałą część obiektu budowlanego¹⁶. Orzeczona nakazem rozbiórka wykonywana jest dobrowolnie lub w drodze zastosowania postępowania egzekucyjnego bądź w trybie wykonania zastępczego na koszt zobowiązanego. Rozbiórka obiektu oznacza jego usunięcie z miejsca, w którym został wzniesiony. Nakaz rozbiórki nie musi przy tym oznaczać obowiązku dzielenia obiektu na mniejsze części i usuwania ich z nieruchomości gruntowej. Usunięcie obiektu z gruntu może nastąpić także bez naruszenia jego całości, z tym że taki obiekt musi zostać po prostu usunięty¹⁷.

Nakaz rozbiórki obiektu budowlanego, jako obowiązek nałożony właściciela lub zarządcę obiektu w drodze decyzji przez właściwy organ za działania niezgodne z prawem, jest bez wątpienia najdalej idącą sankcją administracyjną wynikająca z prawa budowlanego. Jej zastosowanie rodzi nieodwracalne bądź trudne do odwrócenia skutki prawne. Dlatego właściwy organ nie może wydawać nakazu rozbiórki w sytuacji, kiedy stan faktyczny danej sprawy jest nie do końca jasny lub jednoznaczny¹⁸. Nietrudno się temu dziwić, skoro nakaz zawiera dość istotne ograniczenie prawa własności zagwarantowanego przez Konstytucję RP¹⁹ i inne akty prawne²⁰.

Poprzednia obowiązująca treść art. 48 pr.bud., na podstawie której orzekał NSA, stanowiła, że organ nadzoru budowlanego nakazuje w drodze decyzji, rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę. W dalszej części tego przepisu znajdowało się odstępstwo od tej kategorycznej reguły, które jednak uzależnione zostało od

¹⁵ M. Rypina, *Komentarz do art. 48*, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 410.

¹⁶ M. Cherka, W. Górecki, *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym*, Warszawa 2013, s. 201; wyrok NSA z 25 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 958/05, Lex nr 275477.

¹⁷ M. Rypina, op. cit., s. 411.

¹⁸ S. Serafin, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 370; wyrok WSA w Warszawie z 21 maja 2004 r., sygn. akt IV SA 4780/02, Lex nr 148929.

¹⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

²⁰ B. Kurzępa, *Prawo budowlane. Komentarz do ustawy i orzecznictwo*, Toruń 2008, s. 381.

precyzyjnie wskazanych przesłanek zawartych wówczas w art. 48 ust. 2 pr. bud. Zatem jeżeli budowa jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 (o ile roboty te nie są zakończone) i nakłada na inwestora obowiązek przedstawienia w wyznaczonym terminie dokumentów wymienionych w art. 48 ust. 3 pr. bud., m.in. decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz innych dokumentów, jakie należy załączyć do wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę, w tym czterech egzemplarzy projektu budowlanego oraz oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Natomiast w art. 48 ust. 4 pr. bud. istniał zapis, że w przypadku niespełnienia w wyznaczonym terminie tych obowiązków stosuje się przepis art. 48 ust. 1 pr. bud., czyli nakazuje się w drodze decyzji rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części.

Istotą sprawy, podnoszoną na kanwie niniejszego wyroku NSA, jest kwestia niewykonalności obowiązku rozbiórki części obiektu budowlanego z uwagi na względy ekonomiczne i konstrukcyjne. Otóż, w dotychczasowym i – co ważne – utrwalonym orzecznictwie sądowym przyjmuje się jednak, że tego rodzaju względy nie świadczą o niewykonalności obowiązku nałożonego decyzją i nie uzasadniają stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a.²¹ Taka niewykonalność musi być rezultatem nieusuwalnych przeszkód technicznych lub prawnych, nie zaś innych trudności technicznych lub ekonomicznych, choćby bardzo poważnych²². Decyzji nie można uznać za niewykonalną jedynie dlatego, że jej wykonanie wywoła niekorzystne skutki ekonomiczne dla strony, spowoduje trudności w wykorzystaniu urządzeń technicznych lub wymagać będzie znacznych nakładów finansowych²³. Zatem rozbiórka części budynku, która powstała w wyniku rozbudowy, oznaczać będzie powrót do stanu sprzed jej wykonania. Ponadto fakt, że rozbiórka ma dotyczyć tylko tej części, pozwala na precyzyjne oznaczenie zakresu obowiązku rozbiórki i dopasowania go w adekwatny sposób do przedmiotu samowoli budowlanej, z pozostawieniem reszty budynku wybudowanej zgodnie z prawem.

W świetle orzeczenia NSA roboty rozbiórkowe należy wykonać na podstawie decyzji, zgodnie z którą rozbiórkę nakazano, i – co oczywiste – nie wymagają one uzyskania pozwolenia na budowę. Z tego punktu widzenia dalszą kwestią pozostawać musi to, jakie pozwolenia i jakie nakłady trzeba będzie

²¹ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 256 ze zm), dalej jako k.p.a.

²² Zob. wyrok NSA z 2 września 2016 r., sygn. akt I OSK 698/15, Lex nr 2118790; wyrok NSA z 11 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2057/15, Lex nr 2366943.

²³ Wyrok NSA z 7 października 2015 r., sygn. akt II OSK 307/14, Lex nr 1987199.

ponieść, by po dokonanej rozbiórce zapewnić oczekiwany przez standard użytkownika budynku. Również nie wydaje się za właściwe uznać, że decyzja nakazująca rozbiórkę jest niewykonalna, ponieważ stanowi ona czyn niedozwolony w rozumieniu prawa cywilnego, tj. zdarzenie będące przyczyną szkody, która zgodnie z tym prawem powinna być naprawiona, o ile zachodzą przesłanki przypisania określonego podmiotowi odpowiedzialności w tym zakresie. Rozbiórka z samej swojej natury powoduje szkodę już poprzez wyrządzenie uszczerbku majątkowego w postaci rozebranego składnika majątku nieruchomości i kosztów robót rozbiórkowych, a nierzadko także kosztów prac adaptacyjnych pozwalających przywrócić funkcjonalność obiektu budowlanego.

Zatem o niewykonalności obowiązku nałożonego decyzją ostateczną można mówić, gdy niewykonalność jest następstwem przeszkód o charakterze nieusuwalnym. Trwała niewykonalność obowiązku zachodzi wówczas, gdy czynności składające się na treść tych obowiązków zawartych w decyzji są niewykonalne z przyczyn technicznych lub prawnych tkwiących w ich naturze. Natomiast trudności techniczne lub ekonomiczne, choćby bardzo poważne, w wyegzekwowaniu wykonania obowiązku nałożonego decyzją, jak również negatywne stanowiska jej adresatów lub innych osób zainteresowanych utrzymaniem dotychczasowego stanu rzeczy, nie stanowią o niewykonalności obowiązku²⁴. Tak ujęta niewykonalność decyzji rozbiórkowej nie pokrywa się z niewykonalnością w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a., bowiem właściwy organ stwierdza nieważność decyzji, która była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały. Wchodzi tu w grę zarówno niewykonalność faktyczna, jak i prawna²⁵. Pierwsza z nich ma miejsce wówczas, gdy nie ma technicznych możliwości wykonania decyzji, druga – gdy istnieją prawne nakazy lub zakazy stwarzające nieusuwalną przeszkodę w wykonaniu praw i obowiązków wynikających z decyzji. W obydwu przypadkach trwałość niewykonalności decyzji musi zostać udowodniona²⁶. Decyzja jest zatem niewykonalna w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a. wówczas, gdy zachodzi przeszkoda w jej wykonaniu, wynikająca z określonych przepisów prawa, lub jest faktycznie niemożliwa do wykonania, np. przy istniejącym stanie wiedzy technicznej. Niewykonalność decyzji oznacza, że rozstrzygnięcie z przyczyn prawnych bądź faktycznych nie może zostać wykonane, przy czym niewykonalność ta musi istnieć już w momencie wydania decyzji, zaś przeszkody powodujące niewykonalność trwają cały czas, aż do czasu stwierdzenia jej nieważności. Bowiem czasowa niewykonalność decyzji ma tylko znaczenie

²⁴ Wyrok NSA z 11 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2057/15, Lex nr 2366943.

²⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 672; Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 385; B. Adamiak, *Nieważność decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, [w:] K. Podgórski (red.), *Zagadnienia proceduralne w administracji*, Katowice 1984, s. 65.

²⁶ J. Borkowski, *Komentarz do art. 156*, [w:] J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 260.

w związku z realizacją praw i obowiązków ustanowionych w decyzji i powinna powodować odroczenie terminu wykonania decyzji dobrowolnego lub przymusowego²⁷. Decyzja trwale niewykonalna to taka decyzja, której adresat jest trwale pozbawiony możliwości czynienia użytku z ustanowionych w niej praw lub trwale pozbawiony możliwości wykonania obowiązków; musi ona mieć charakter obiektywny. O niewykonalności obowiązku nałożonego decyzją ostateczną można mówić wtedy, gdy niewykonalność jest następstwem przeszkód o charakterze nieusuwalnym²⁸. Oznacza to, że trwała niewykonalność obowiązku zawartego w decyzji zachodzi wówczas, gdy czynności składające się na treść tego obowiązku są niewykonalne z przyczyn technicznych lub prawnych tkwiących w ich naturze. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że trudności techniczne lub ekonomiczne, choćby bardzo poważne, w wyegzekwowaniu wykonania obowiązku nałożonego decyzją, jak również negatywne stanowiska jej adresatów lub innych osób zainteresowanych utrzymaniem dotychczasowego stanu rzeczy, nie stanowią o niewykonalności decyzji²⁹. Z uwagi na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa dla ludzi i mienia, względy techniczne i ekonomiczne, utrudniające wykonanie decyzji, nie mogą być uznane za przesłankę niewykonalności decyzji³⁰.

Podsumowując niniejsze orzeczenie NSA, należy zauważyć, że przedstawione w stanie faktycznym rozstrzygnięcia sądów administracyjnych zapadłe w omawianej sprawie odpowiadały prawu i pozostają aktualne w stosunku do dzisiejszych regulacji prawnych dotyczących samowoli budowlanej. Jeżeli inwestor nielegalnie wykona roboty budowlane i nie przedłoży w określonym przez organ administracji publicznej terminie dokumentów wymaganych przez przepisy prawa budowlanego, wówczas organ ten ma obowiązek wydania decyzji o nakazie rozbiórki. W komentowanej sprawie taka sytuacja miała miejsce. Ponadto podnoszenie aspektów technicznych i ekonomicznych nie może zapobiec wykonalności decyzji nakazującej rozbiórkę części obiektu budowlanego. Jak się wskazuje w orzecznictwie sądowoadministracyjnym³¹, taka niewykonalność musi być wynikiem nieusuwalnych przeszkód technicznych lub prawnych, nie zaś innych trudności technicznych lub ekonomicznych, choćby i bardzo poważnych. Ze stanu faktycznego, leżącego u podstaw komentowanego wyroku, nie wynika, aby takie przeszkody zaistniały w omawianej sprawie.

²⁷ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2006, s. 334.

²⁸ Wyrok NSA z 29 września 2010 r., sygn. akt II GSK 686/09, Lex nr 746103, wyrok NSA w Warszawie z 8 lipca 1999 r., sygn. akt IV SA 970/97, Lex nr 47901; wyrok NSA z 13 listopada 2008 r., sygn. akt II OSK 1365/07, Lex nr 532603.

²⁹ Wyrok NSA z 3 czerwca 2008 r., sygn. akt II OSK 590/07, Lex nr 484998.

³⁰ Wyrok NSA z 13 listopada 2008 r., sygn. akt II OSK 1365/07, Lex nr 532603.

³¹ Wyrok NSA z 2 września 2016 r., sygn. akt I OSK 698/15, Lex nr 2118790.

Wykaz literatury

- Adamiak B., *Nieważność decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, [w:] K. Podgórski (red.), *Zagadnienia proceduralne w administracji*, UŚ, Katowice 1984.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Babiel T.B., *Nadzór budowlany. Kompetencje organów administracji. Wzory, akty prawne*, C.H. Beck, Warszawa 2001.
- Babiel T. B., *Nakaz rozbiórki obiektu budowlanego*, „Monitor Prawniczy” 2002, nr 8.
- Baryłka J., *Nakazy rozbiórki jako forma inżynierii bezpieczeństwa obiektów budowlanych w praktyce działania organów nadzoru budowlanego*, [w:] referat na Ogólnopolskiej Konferencji „Problemy techniczno-prawne utrzymania obiektów budowlanych”, GUNB, Warszawa 2013
- Borkowski J., *Komentarz do art. 156*, [w:] J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1989.
- Cherka M., Górecki W., *Samowola budowlana w polski prawie budowlanym*, Warszawa 2013.
- Dziedzic-Bukowska J., Jaworski J., Sosnowski P., *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, PWN, Warszawa 1999.
- Kurzępa B., *Prawo budowlane. Komentarz do ustawy i orzecznictwo*, TNOiK, Toruń 2008.
- Niewiadomski Z., *Nakaz rozbiórki obiektu budowlanego w świetle aktualnych rozwiązań prawnych*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania – bariery – perspektywy*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Radziszewski E., *Prawo budowlane. Przepisy i komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Rypina M., *Komentarz do art. 48*, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Serafin S., *Prawo budowlane. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2006.

Summary

Gloss to the decision of the Supreme Court's of 11 January 2018 (II OSK 1103/17)

Keywords: demolition of a building object, the impracticability of the administrative decision, investor, lawlessness construction.

The Supreme Administrative Court in the judgment of 11 January 2018, file ref. II OSK 1103/17, stated that the decision ordering the demolition of

a part of the structure cannot be considered unenforceable because its execution will have negative economic consequences for the party or will cause difficulties in the use of technical equipment. Issuing an order to demolish a part of a building structure allows for precise determination of the scope of the demolition obligation and adjusting it adequately to the subject of unauthorized construction, leaving part of the building object constructed under the law.

