

# Zapewnienie bezpieczeństwa w budynkach legalizowanych w trybie uproszczonym

*(Referat Pawła Łukaszewskiego, Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania wygłoszony podczas konferencji towarzyszącej Targom BUDMA – 2026)*

## WSTĘP

Ustawa z 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane, która weszła w życie 1 stycznia 1995 roku, w swym pierwotnym kształcie, nakładała obowiązek bezwzględnej rozbiórki obiektów budowlanych, które powstały bez pozwolenia na budowę. Ówczesne organy nadzoru budowlanego – najpierw kierownicy urzędów rejonowych i wojewodowie, a później od 1 stycznia 1999 roku powiatowi i wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego – na mocy art. 48 Prawa budowlanego, byli zobligowani do nakazania rozbiórki każdego wzniesionego bez pozwolenia na budowę obiektu. Decyzje nadzoru budowlanego napotykały na ogromny sprzeciw, i to nie tylko inwestorów, ale także prawników, polityków i sędziów sądów administracyjnych. Używano różnych argumentów, np. o dużych stratach materialnych i szkodliwości społecznej przeprowadzanych rozbiórek, a nawet o... nieświadomości prawnej bogu ducha winnych inwestorów. W efekcie 11 lipca 2003 roku w ustawie Prawo budowlane wprowadzono przepisy umożliwiające, oczywiście po spełnieniu określonych warunków, legalizację obiektów, które powstały bez pozwolenia na budowę.

Do 18 września 2020 roku, funkcjonował w Polsce jeden, sensowny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych, system legalizacji obiektów budowlanych. Oczywiście chodzi tutaj o obiekty, które powstały w sposób samowolny. Podstawową przesłanką umożliwiającą zalegalizowanie obiektu wzniesionego bez pozwolenia na budowę lub bez skutecznego zgłoszenia była jego zgodność z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy. Aby otrzymać decyzję legalizacyjną, należało wykazać się tytułem prawnym do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, zlecić wykonanie projektu budowlanego oraz uiścić opłatę legalizacyjną. Ten system obowiązuje do dziś, ale... ustawą z dnia 13 lutego 2020 roku o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 471), która weszła w życie w dniu 19 września 2020 roku wprowadzono drugi system legalizacji samowoli budowlanych, który nazwano legalizacją uproszczoną.

## KIEDY MOŻNA STOSOWAĆ LEGALIZACJĘ UPROSZCZONĄ

W wyżej cytowanej, tak zwanej dużej, nowelizacji ustawy Prawo budowlane wprowadzono przepis (artykuł 49f ust.1) określający zasady legalizacji samowoli budowlanych w trybie uproszczonym. Wedle tego przepisu wszczęcie przez nadzór budowlany uproszczonego postępowania legalizacyjnego jest możliwe w przypadku stwierdzenia budowy obiektu budowlanego lub jego części:

- 1) bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo
- 2) bez wymaganego zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia

- jeżeli od zakończenia budowy upłynęło co najmniej 20 lat!

Należy przy tym zwrócić uwagę, że przepis art. 49f ust. 2 ww. ustawy Prawo budowlane stanowi, że w przypadku obiektów budowlanych, o których mowa w art. 103 ust. 2 (takich, które podlegają ustawie Prawo budowlane z 1974 roku), uproszczone postępowanie legalizacyjne, o którym mowa w ust. 1, prowadzi się na żądanie właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego.

Uproszczona legalizacja ma zastosowanie tylko i wyłącznie do realizacji budowy bez pozwolenia albo bez zgłoszenia. Przy czym należy pamiętać, że, zgodnie z art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego, budowa to wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także jego rozbudowa, nadbudowa i odbudowa.

Jeśli uproszczona legalizacja dotyczy tylko i wyłącznie budowy, to nie może mieć zastosowania do innych robót budowlanych, czyli do przebudowy, remontu i montażu. Uproszczona legalizacja nie ma też zastosowania do samowolnej zmiany sposobu użytkowania w legalnie wybudowanym obiekcie.

Uproszczona legalizacja nie może być także stosowana w przypadku braku dokumentów potwierdzających legalność obiektu budowlanego (jeżeli były one wydane przez odpowiedni organ), ale zostały np. zagubione lub utracone w inny sposób, np. nie zostały przekazane przez poprzedniego właściciela. Należy wówczas podjąć wszelkie starania, aby dokumenty takie odszukać, nie zaś występować o uproszczoną legalizację – traktując ją jako łatwiejsze wyjście. Wynika to z faktu, że legalizacja może być prowadzona wyłącznie wobec nielegalnie wybudowanego obiektu. Skutkiem wydania decyzji legalizacyjnej wobec legalnego obiektu będzie jej nieważność.

## ZASADY POSTĘPOWANIA LEGALIZACYJNEGO I DECYZJA O LEGALIZACJI UPROSZCZONEJ

Uproszczona legalizacja rozpoczyna się od kontroli samowolnie wykonanego obiektu lub jego części, przeprowadzanej przez pracowników nadzoru budowlanego. Podczas postępowania wyjaśniającego kluczowe jest ustalenie terminu powstania obiektu. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania korzysta ze zdjęć lotniczych, pozyskiwanych od Zarządu Geodezji i Katastru Miasta Poznania, czyli od GEOPOZ-u.

W sytuacji gdy okaże się, że realizacja samowolnie wykonanego obiektu została zakończona co najmniej przed 20 laty – organ nadzoru budowlanego wszczyna procedurę określoną w art. 49g Prawa budowlanego. Przepis ten stanowi, że:

1. W ramach uproszczonego postępowania legalizacyjnego organ nadzoru budowlanego nakłada, w drodze postanowienia, obowiązek przedłożenia dokumentów legalizacyjnych w terminie nie krótszym niż 60 dni od dnia jego doręczenia.

2. Do dokumentów legalizacyjnych, o których mowa w ust. 1, należą:

- 1) oświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 (o posiadaniu tytułu prawnego do dysponowania nieruchomością na cele budowlane);
- 2) geodezyjna inwentaryzacja powykonawcza obiektu budowlanego;
- 3) ekspertyza techniczna sporządzona przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia budowlane, wskazująca, czy stan techniczny obiektu budowlanego:
  - a) nie stwarza zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi oraz
  - b) pozwala na bezpieczne użytkowanie obiektu budowlanego zgodne z dotychczasowym lub zamierzonym sposobem użytkowania.

Po dostarczeniu dokumentów legalizacyjnych podlegają one ocenie inspektora nadzoru budowlanego. W przypadku, gdy są niekompletne organ nadzoru budowlanego wydaje, na podstawie art. 49h ust. 2 Prawa budowlanego, postanowienie o obowiązku ich uzupełnienia i wyznacza termin ich dostarczenia.

**Organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję o legalizacji obiektu budowlanego lub jego części – jeśli złożono wszystkie, wymagane prawem, dokumenty legalizacyjne, a z ekspertyzy technicznej wynika, że stan techniczny obiektu budowlanego nie stwarza zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi oraz pozwala na bezpieczne użytkowanie obiektu budowlanego zgodne z dotychczasowym lub zamierzonym sposobem użytkowania.**

Uwaga! Decyzja o legalizacji przeprowadzonej w trybie uproszczonym stanowi podstawę do użytkowania obiektu budowlanego i nie jest poprzedzona postanowieniem o ustaleniu opłaty legalizacyjnej!

Wszystkie obowiązki, w formie nakazów i zakazów, określone w postanowieniach i decyzjach dotyczących legalizacji obiektów budowlanych lub ich części nadzór budowlany nakłada na inwestora.

W sytuacji kiedy roboty budowlane zostały zakończone lub wykonanie postanowienia lub decyzji przez inwestora jest niemożliwe, to wszelkie obowiązki nakładane są na właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego.

Wszystkie koszty związane z postępowaniami legalizacyjnymi ponosi inwestor, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego.

Postępowania legalizacyjne wszczynane są przez nadzór budowlany z urzędu. Należy jednak pamiętać, że z żądaniem wszczęcia uproszczonego postępowania legalizacyjnego może wystąpić do nadzoru budowlanego także właściciel lub zarządca obiektu budowlanego.

Uwaga! W przypadku nie dostarczenia dokumentów legalizacyjnych w wyznaczonym terminie bądź ich nie uzupełnienia na wezwanie nadzoru budowlanego oraz gdy z ekspertyzy technicznej wynika, że stan techniczny obiektu stwarza zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub nie pozwala na bezpieczne użytkowanie obiektu budowlanego, zgodne z dotychczasowym lub zamierzonym sposobem użytkowania, wydawany jest nakaz rozbioru.

#### *ZAPEWNIENIE BEZPIECZEŃSTWA UŻYTKOWNIKOM BUDYNKÓW LEGALIZOWANYCH W TRYBIE UPROSZCZONYM*

Jedynym narzędziem jakie posiada nadzór budowlany, aby wyegzekwować od inwestora, właściciela lub zarządcy bezpieczeństwo użytkowania obiektu – legalizowanego w trybie uproszczonym – jest przyjęcie bądź odrzucenie ekspertyzy technicznej. Pobieżne zapoznanie się z tym dokumentem albo jego automatyczne przyjęcie może spowodować tragiczne konsekwencje.

Ekspertyza techniczna powinna być sporządzona przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności (architektoniczna, konstrukcyjno-budowlana, instalacyjna bądź inżynierska) oraz legitymującą się przynależnością do właściwej izby samorządu zawodowego. Ekspertyza musi odnosić się do wszystkich najważniejszych elementów obiektu podlegającego legalizacji, mających wpływ na możliwość wywołania zagrożenia dla życia lub

zdrowia ludzi oraz możliwość jego bezpiecznego użytkowania, zgodnie z dotychczasowym lub zamierzonym sposobem użytkowania. Zakres ekspertyzy powinien obejmować zarówno elementy konstrukcyjne (fundamenty, ściany, słupy, stropy, stropodachy, płyty balkonowe i dach), jak i niekonstrukcyjne (schody, sufity podwieszane, balustrady, okładziny zewnętrzne).

W żadnym wypadku ekspertyza techniczna nie może pomijać oceny stanu instalacji i urządzeń umożliwiających użytkowanie obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Bezdyskusyjnym jest, że mają one ogromne znaczenie dla bezpieczeństwa użytkowników obiektu budowlanego. Ekspertyza techniczna, oczywiście w zależności od funkcji obiektu, powinna obejmować ocenę instalacji elektrycznej, gazowej, klimatyzacyjnej, przewody kominowe (dymowe, spalinowe i wentylacyjne). Ich stan techniczny determinuje bowiem bezpieczeństwo użytkowników legalizowanych obiektów, w szczególności produkcyjnych, magazynowych i usługowych. W efekcie sporządzenie takiej ekspertyzy wymaga udziału większej liczby osób z uprawnieniami budowlanymi w różnych specjalnościach. Za koniecznością tak szerokiej oceny przemawia również sama definicja obiektu budowlanego, zawarta w art. 3 pkt 1 Prawa budowlanego, który stanowi, że przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych.

### *LEGALIZACJA UPROSZCZONA W LICZBACH*

Od momentu wejścia w życie przepisów umożliwiających legalizację obiektów budowlanych w trybie uproszczonym (tj. od 19 września 2020 roku) do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania wpłynęło 308 wniosków o zalegalizowanie tzw. starych samowoli budowlanych. Używając określenia „stare samowole budowlane” mam oczywiście na myśli te, które powstały przed ponad 20 laty – od momentu powzięcia informacji o tym fakcie przez państwowy nadzór budowlany. Do końca 2025 roku inspektorzy PINB dla Miasta Poznania wydali 168 decyzji legalizacyjnych i 9 decyzji nakazujących rozbiórkę tego rodzaju samowoli budowlanych. Największą grupę legalizowanych w trybie uproszczonym obiektów stanowią budynki mieszkalne jednorodzinne oraz budynki garażowe i gospodarcze.

### *MOJA SUBIEKTYWNA, O LEGALIZACJI UPROSZCZONEJ, OPINIA*

Wejście w życie przepisów umożliwiających legalizację samowolnie zrealizowanych obiektów budowlanych w trybie uproszczonym stworzyło drugą

ścieżkę legalizacyjną. W efekcie powstały także dwie kategorie inwestorów. Inwestorów, którzy co prawda złamali to samo Prawo budowlane, ale zrobili to w różnym czasie. Inwestorzy, którzy zakończyli swoją budowlaną samowolę co najmniej przed 20 laty, od momentu ujawnienia tego faktu, zostali przez ustawodawcę wyjątkowo szczerze nagrodzeni. Ich samowola budowlana, w uproszczonym postępowaniu legalizacyjnym, nie musi spełniać wymogu zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub z decyzją o warunkach zabudowy. Mało tego, inwestor samowoli, która ma już co najmniej 20-letni staż nie musi uiszczać opłaty legalizacyjnej. Te obowiązki ustawodawca nałożył na inwestorów młodszych stażem samowoli, na przykład takich, które powstały przed... 19 laty. W mojej ocenie takie rozwiązanie w sposób nieuzasadniony uprzywilejowuje tych inwestorów, którzy przez długie lata skutecznie ukrywali swoje bezprawne, budowlane działania. I nie przekonuje mnie argument ustawodawcy, uzasadniający wprowadzenie przepisów o uproszczonej legalizacji, że skoro samowolnie zrealizowany obiekt tak długo się „uchował”, to znaczy, że nikomu nie przeszkadza i może być dalej, ale już legalnie, użytkowany...

Paweł Łukaszewski

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania

Poznań, 5 lutego 2026 roku

### ***POST SCRIPTUM***

**W odróżnieniu od tzw. legalizacji uproszczonej w dalszym ciągu obowiązują dotychczasowe zasady postępowania w stosunku do samowoli, które nie mają 20-letniego „stażu”. Przede wszystkim nie ma, w takich przypadkach, możliwości legalizacji wybudowanego samowolnie obiektu jeśli narusza on przepisy planistyczne. Wówczas „takie budowanie” kończy się dla inwestora nakazem rozbiórki. Jeśli natomiast pojawią się przesłanki, w tym planistyczne, do zalegalizowania samowoli, to inwestor musi liczyć się z opłatą legalizacyjną.**

## Oto kilka przykładów wysokości opłat legalizacyjnych:

- 25 tysięcy złotych za samowolnie wybudowany wolnostojący budynek garażowy o powierzchni powyżej 35 m<sup>2</sup>, maksymalnie z 2 stanowiskami,
- 50 tysięcy złotych za samowolnie wybudowany budynek mieszkalny jednorodzinny,
- 100 tysięcy złotych za samowolnie wybudowany budynek mieszkalny wielorodzinny,
- 125 tysięcy złotych za samowolnie wybudowaną budowlę, na przykład: wolnostojącą, trwale związaną z gruntem, tablicę reklamową,
- 200 tysięcy złotych za samowolnie wybudowany parking o powierzchni do 1000 m<sup>2</sup>,
- 300 tysięcy złotych za samowolnie wybudowany budynek biurowy o kubaturze do 2500 m<sup>3</sup>,
- 375 tysięcy złotych za samowolnie wybudowany budynek handlu, gastronomii, usług lub hotelowy o kubaturze do 2500 m<sup>3</sup>.

Jak z powyższego wykazu wynika – **o samowoli budowlanej mówimy wtedy, gdy mamy do czynienia z budową bez pozwolenia lub zgłoszenia**. Budowa to, dla przypomnienia, wykonywanie nowego obiektu budowlanego oraz nadbudowa, rozbudowa lub odbudowa obiektu istniejącego. Natomiast prowadzenie remontu, montażu, przebudowy, czy też rozbiórki obiektu budowlanego bez pozwolenia lub zgłoszenia (jeśli przepisami Prawa budowlanego są wymagane) nie jest traktowane jako samowola budowlana, a jedynie jako prowadzenie robót budowlanych z naruszeniem przepisów. W takiej sytuacji nadzór budowlany prowadzi postępowanie naprawcze.

Powyżej przedstawiłem przykłady najdalej idących konsekwencji, jakie mogą spotkać inwestora, który realizuje budowę w warunkach samowoli budowlanej. Takich konsekwencji, jak wynika z tego opracowania, nie poniosą inwestorzy budowlanych samowoli, które powstały przed 20 laty.

Ocenę, czy zasady legalizacji obiektów budowlanych są równe i sprawiedliwe wobec każdego, kto zrealizował budowę z rażącym naruszeniem prawa pozostawiam Szanownym Państwu.

Paweł Łukaszewski

Poznań, 5 lutego 2026 roku