

Rozdział I. Zagadnienia wprowadzające

§ 1. Wolność zabudowy i jej ograniczenia

Zasada wolności zabudowy została określona w art. 4. PrBud, zgodnie z którym każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z prawem. W doktrynie można spotkać się z różnym definiowaniem wolności zabudowy, np. *K. Zamyślewska-Gąrzoch* twierdzi, że wolność zabudowy przejawia się w możliwości podejmowania nieskrępowanych działań związanych z wykorzystaniem nieruchomości na cele budowlane poprzez budowę, remont, użytkowanie i utrzymanie obiektu budowlanego oraz jego rozbiórkę¹. Z kolei *A. Gliniecki* rozumie wolność budowlaną, jako obszar nieskrępowanych działań związanych z korzystaniem z prawa własności nieruchomości poprzez budowę, remont, utrzymanie obiektu budowlanego i jego rozbiórkę². Natomiast *S. Zwolak* twierdzi, że wolność zabudowy jest pochodną wolności człowieka, która gwarantuje autonomię woli obywatela wobec państwa i przejawia się w swobodnym podejmowaniu działań związanych z budownictwem³. Biorąc pod uwagę powyższe, należy więc wolność budowlaną utożsamiać z obowiązkiem wobec ustawodawcy oraz władz publicznych urzeczywistniania działań jednostki związanych z realizacją zabudowy, jej użytkowaniem, utrzymaniem i w końcu z jej rozbiórką.

Wolność zabudowy wywodzi się z konstytucyjnej zasady ochrony własności zawartej w art. 21 Konst., stanowiącej jedną z podstawowych zasad ustrojowych⁴ i oznaczającej nakaz tworzenia przez prawodawcę takich instytucji prawnych, które zagwarantują podmiotom prawa prywatnego korzystanie z tej

¹ *K. Zamyślewska-Gąrzoch*, Wolność budowlana i jej prawne ograniczenia, ST 2005, Nr 10, s. 57.

² *W. Piątek*, w: *A. Gliniecki* (red.), Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2016, art. 4.

³ *S. Zwolak*, Istota wolności budowlanej, PPP 2016, Nr 3, s. 17.

⁴ *B. Banaszak*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2012, art. 21.

wolności⁵. Ponadto zasada ta jest uzupełniona⁶ przez art. 64 Konst., którego celem jest ochrona własności od strony podmiotowej⁷ poprzez ustanowienie przez władze publiczne regulacji prawnych zabezpieczających własność przed ingerencją ze strony podmiotów niepublicznych⁸. Warto także wskazać, że ochrona własności nie może mieć charakteru absolutnego, a sama własność nie może być traktowana jak *ius infinitum*⁹. Niemniej twierdzi się, że zasadę wolności budowlanej można pojmować jako zasadę prawa, która wykorzystywana jest do interpretacji przepisów PrBud¹⁰ oraz jako prawo podmiotowe, które przejawia się w realizacji prawa zabudowy.

Pojmowanie zasady wolności zabudowy jako zasady prawa oznacza obowiązek jej uwzględnienia przy podejmowaniu decyzji przez organy administracji publicznej. Oznacza to, że zasada ta pełni rolę wskazówki dla interpretacji przepisów PrBud i organ kierujący się tą zasadą powinien dążyć do jej urzeczywistnienia poprzez umożliwienie zabudowy. Jednocześnie nie powinno się stosować takiej interpretacji, która rozszerzała będzie ograniczenia w tym zakresie. I tak Z. Leoński wskazuje, że zasada ta wymaga takiej interpretacji przepisów prawnych, która w razie wątpliwości pierwszeństwo daje rezultatowi wykładni najmniej ograniczającej wolności i uprawnienia podmiotu¹¹. W tym też miejscu należy wskazać, za orzecznictwem, że przepisy Konst. ani też przepisy PrBud nie wprowadzają do tej ostatniej ustawy zasady *in dubio pro libertate*. Zasada ta charakterystyczna jest raczej dla prawa karnego, a nie dla prawa budowlanego, które ma charakter reglamentacyjny. Z tego też względu wolność budowlana wymaga zapewnienia zgodności z przepisami prawa¹².

W ujęciu podmiotowym wolność zabudowy wyrażona w art. 4 PrBud oznacza możliwość wykonania prawa własności przez właściciela nierucho-

⁵ P. Tuleja, w: P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2023, art. 21.

⁶ K. Zaradkiewicz, w: M. Saffjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I, Warszawa 2016, art. 64.

⁷ Wyr. TK z 1.7.2014 r., SK 6/12, OTK-A 2014, Nr 7, poz. 68.

⁸ L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, w: M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, Warszawa 2016, art. 64.

⁹ Wyr. TK: z 12.1.2000 r., P 11/98, OTK 2000, Nr 1, poz. 3; z 16.10.2007 r., K 28/06, OTK-A 2007, Nr 9, poz. 104.

¹⁰ Z. Leoński, M. Szewczyk, Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego, Poznań 1999, s. 37 i n.

¹¹ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Prawo zagospodarowania przestrzeni, Warszawa 2019, s. 253.

¹² Wyr. NSA z 13.9.2012 r., II OSK 903/11, Legalis.

mości poprzez możliwość realizowania zabudowy¹³ czy podejmowania robót budowlanych. Rolą ustawodawcy powinno być urzeczywistnienie tej zasady, przez przyjęcie takich regulacji prawnych, które umożliwią realizację zabudowy przez określony podmiot. Zasada wolności zabudowy tworzy więc dla uprawnionego podmiotu publiczne prawo podmiotowe do uzyskania zgody administracyjnej na realizację przedsięwzięcia budowlanego po spełnieniu warunków stawianych przez przepisy prawa¹⁴.

Źródła zasady wolności budowlanej można się także doszukiwać w przepisach KC. Zgodnie z art. 140 KC w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, z wyłączeniem innych osób, właściciel może korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. W kontekście zasady wolności zabudowy szczególne znaczenie ma wskazana w tym przepisie możliwość korzystania z rzeczy, którą należy utożsamiać z możliwością zabudowy nieruchomości gruntowej czy przeprowadzenia robót budowlanych dotyczących nieruchomości budynkowych lub lokalowych¹⁵. Warto także przytoczyć za J. Ignatowiczem opracowaną przez niego negatywną definicję prawa własności, zgodnie z którą właścicielowi można z rzeczą zrobić wszystko, z wyjątkiem tego, co jest mu zakazane¹⁶. W doktrynie prawa cywilnego wskazuje się właśnie, że zakres prawa zabudowy kształtowany jest przez prawo publiczne¹⁷, co w konsekwencji powoduje, że właściciel nieruchomości nie może korzystać z nieruchomości w sposób dowolny¹⁸. Zakres przedmiotowy zasady wolności zabudowy jest bardzo szeroki, bowiem odnosi się zarówno do wykonania obiektu budowlanego, odbudowy, rozbudowy i nadbudowy istniejącego obiektu budowlanego¹⁹, jak i późniejszego użytkowania obiektu budowlanego²⁰.

W doktrynie wskazuje się również, że zasada wolności zabudowy koresponduje z zasadą praworządności wyrażoną w art. 6 KPA, powodując, że or-

¹³ Podobnie S. Zwolak, *Istota wolności budowlanej*, PPP 2016, Nr 3, s. 9–17.

¹⁴ J. Zięty, *Charakter prawny oświadczenia inwestora o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane – zagadnienia cywilnoprawne i administracyjne*, Civitas et Lex 2020, Nr 4, s. 61.

¹⁵ T. Asman, Z. Niewiadomski, w: Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2024, art. 4.

¹⁶ J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, 2009, s. 70.

¹⁷ M. Habdas, w: M. Habdas, M. Fras (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe* (art. 126–352), Warszawa 2018, art. 140.

¹⁸ Wyr. WSA w Gliwicach z 11.12.2015 r., II SA/Gl 805/15, Legalis.

¹⁹ Wyr. WSA w Krakowie z 28.9.2017 r., II SA/Kr 1099/16, Legalis.

²⁰ *Ibidem*.

gany administracji publicznej mogą ingerować w planowaną lub realizowaną zabudowę jedynie w zakresie określonym przez przepisy prawa²¹.

1. Ograniczenia wolności budowlanej

Wolność budowlana nie ma charakteru bezwzględnego, bowiem podlega ograniczeniom wynikającym z art. 31 ust. 3 Konst., przepisów rangi ustawowej, przepisów wykonawczych oraz aktów prawa miejscowego²². Warto przy tym zaznaczyć, że wprowadzone ograniczenia nie mogą prowadzić do całkowitego zniesienia wolności czy do naruszenia ich istoty. Ponadto ograniczenia te mogą być wprowadzone jedynie wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawnym²³. Wskazuje się również, że przepisy PrBud oraz innych ustaw, które kierują się dobrem wspólnym, prowadzą w istocie do ograniczenia tej wolności przez wprowadzenie obowiązku uzyskania zgody administracyjnoprawnej na realizację robót budowlanych²⁴ albo też uniemożliwiają jej realizację. Ograniczenia wolności zabudowy wynikają przede wszystkim z regulacji publicznoprawnych. Wśród tych przepisów należy wymienić przepisy z zakresu ochrony środowiska, gruntów rolnych i leśnych, zabytków, dotyczących stref ochrony uzdrowiskowej czy prawo wodne, geologiczne i górnicze, jak też z aktów prawa miejscowego – miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Z uwagi na interes publiczny przepisy te wprowadzają ograniczenia w wolności zabudowy, które mogą nawet uniemożliwić realizację zabudowy. W orzecnictwie wskazuje się, że przepisy prawa materialnego powinny wyczerpująco określać zakres i formy ingerencji organów administracji w proces inwestycyjno-budowlany²⁵. A zatem ograniczenie wolności zabudowy nie może być interpretowane rozszerzająco.

Co do zasady prawo budowlane przewiduje konieczność uzyskania przez inwestora pozwolenia na budowę. Ustawodawca jednocześnie określił, które z zamierzeń budowlanych wymaga dokonania zgłoszenia organowi, a które są zwolnione z takich obowiązków. Wolność zabudowy w ujęciu podmiotowym ujmowana jest jako pozwolenie, które kreowane jest zgodą wydaną przez or-

²¹ R. Dziwiński, P. Ziemiński, w: R. Dziwiński, P. Ziemiński, Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2006, art. 4.

²² P. Ruczkowski, Wolność w prawie administracyjnym, PPP 2016, Nr 7–8, s. 98.

²³ K. Complak, w: M. Haczowska (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2014, art. 31.

²⁴ T. Bąkowski, O wolności budowlanej *de lege lata* i *de lege ferenda*, GSP 2015, Nr 1, s. 63–72.

²⁵ Wyr. WSA w Krakowie z 6.6.2018 r., II SA/Kr 443/18, Legalis.

gan²⁶. Reglamentacja ta ma na celu zapewnienie ładu, porządku i bezpieczeństwa w budownictwie²⁷. W doktrynie wskazuje się, że w PrBud przyjęto zasadę powszechności reglamentacji robót budowlanych i jedynie te roboty budowlane, które zostały enumeratywnie wskazane przez ustawodawcę, wolne są od pozwolenia na budowę²⁸. Reglamentacja ta występuje na wszystkich stadiach procesu budowlanego²⁹.

Skoro prawo zabudowy uzależnione jest od zgodności z przepisami prawa, to w istocie samowola budowlana jest wykonywaniem wolności zabudowy z naruszeniem przepisów prawa. Nie można więc uznać, że pojęcie to mieści się w ramach wykonywania wolności zabudowy. Jak wskazuje się w doktrynie, ujmując wolność zabudowy, jako prawo podmiotowe o treści negatywnej, tj. jako wolność od ingerencji państwa w granicach określonych przez prawo, oznacza jednocześnie swobodę postępowania także w granicach określonych przez prawo³⁰. Podjęcie przez władzę publiczną ingerencji w prawo własności w celu wyeliminowania samowoli budowlanej nie stanowi natomiast naruszenia zasady wolności zabudowy czy prawa własności³¹. Ingerencja ta jest konsekwencją podjęcia przez podmiot działań naruszających przepisy prawa budowlanego³².

W kontekście zasady swobody zabudowy należy zastanowić się nad tym, jak samowola budowlana wpływa na tę zasadę. Jak już wspomniano, wolność zabudowy nie jest prawem nieograniczonym, a zatem przepisy prawne wprowadzają ograniczenia wpływające na realizację tego prawa. Samowola budowlana jest swego rodzaju wykonaniem wolności zabudowy w sposób absolutny, niezależnie od wprowadzonych przez ustawodawcę ograniczeń. Można więc hipotetycznie stwierdzić, że gdyby wolność zabudowy nie była ograniczona przez ustawodawcę, to samowola budowlana w ogóle by nie występowała, bowiem każde zachowanie związane z pracami budowlanymi byłoby realizacją tej wolności.

²⁶ T. Kielkowski, *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012, s. 263.

²⁷ Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 207.

²⁸ H. Kisilowska (red.), *Gospodarka i obrót nieruchomościami, Wzory pism i umów z komentarzem*, Warszawa 2018, s. 689.

²⁹ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 465.

³⁰ W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 43 i n.

³¹ Wyr. TK z 12.1.1999 r., P 2/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 2.

³² Wyr. NSA w Łodzi z 21.9.2000 r., II SA/Łd 1203/97, Legalis.

2. Dysponowanie nieruchomością na cele budowlane jako niezbędny element zasady wolności zabudowy

Jak wskazuje art. 4 PrBud, prawo zabudowy nieruchomości gruntowej ma każdy podmiot, który dysponuje nieruchomością na cele budowlane. Ustawodawca w art. 3 pkt 11 PrBud zawarł definicję legalną zgodnie, z którą prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane utożsamia się z tytułem prawnym wynikającym z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych. W doktrynie można spotkać się z poglądem, że przepis ten nie określa zakresu rozumienia, czym jest w istocie prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, lecz pozwala na określenie podmiotów, którym to prawo przysługuje³³.

W orzecznictwie wskazuje się, że prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane może wynikać z każdego stosunku zobowiązaniowego, o ile przewiduje on w swej treści uprawnienie do wykonywania robót budowlanych³⁴. A zatem w treści umowy łączącej strony powinno być określone w sposób wyraźny i precyzyjny postanowienie, które przyznaje stronie uprawnienie do wykonywania robót budowlanych określonego rodzaju oraz w wyznaczonym zakresie. Oznacza to, że prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane musi być dokładnie określone i nie można jego domniemywać³⁵ ani też nie może być warunkowe³⁶. W doktrynie można jednak spotkać się z poglądem, że zgoda właściciela na dysponowanie nieruchomością na cele budowlane może być wyrażona w sposób dorozumiany, który to wynika z całokształtu okoliczności stanu faktycznego, przy czym ustalenie, że w istocie doszło do jej udzielenia, wymagałoby przeprowadzenia postępowania dowodowego³⁷.

³³ A. Mączyński, Ograniczenie ochrony własności w postępowaniu dotyczącym zgłoszenia budowy, Pal. 2014, Nr 9, s. 214–226.

³⁴ Wyr. NSA z 16.2.2023 r., II OSK 516/20, Legalis.

³⁵ Wyr. WSA w Poznaniu z 12.1.2023 r., IV SA/Po 666/22, Legalis; wyr. WSA w Gdańsku z 16.2.2022 r., II SA/Gd 563/21, Legalis.

³⁶ Wyr. WSA w Lublinie z 27.5.2021 r., II SA/Lu 631/20, Legalis.

³⁷ K. Radzikowski, Odliczenie i zwrot podatku VAT związane z zakupem usług budowlanych. Glosa do wyr. NSA z 10.4.2001 r., III SA 2996/99, Glosa 2005, Nr 3, s. 118–127.

§ 2. Samowola budowlana a ingerencja w prawo własności nieruchomości

Prawo własności chronione jest przez przepisy Konst., a w szczególności przez jej art. 64 ust. 1, który gwarantuje wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim. Jak wskazał TK, przepis ten nakłada na ustawodawcę dwa rodzaje obowiązków. Jeden o charakterze pozytywnym – tj. ustanowienia regulacji prawnych udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym oraz drugi o charakterze negatywnym, który polega na powstrzymaniu się państwa od przyjmowania regulacji, które pozbawiałyby lub ograniczałyby tę ochronę prawną³⁸. Ponadto TK stwierdził, że podstawa ustawowa wprowadzająca ograniczenia prawa własności musi mieć na tyle rozwinięte ujęcie, by była określona w dostatecznym stopniu³⁹.

Przyjęcie odpowiednich regulacji prawnych, które mają wyeliminować zjawisko samowoli budowlanej, wymaga poszanowania konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konst. Zgodnie z tym przepisem ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty i wolności praw.

Zasada proporcjonalności wyznacza granicę ingerencji państwa w konstytucyjne wolności lub prawa⁴⁰, która to powinna być przemyślana, niezbędna i efektywna. Wymaga, aby zastosowany środek był właściwie wyważony, optymalnie intensywny i uciążliwy oraz prowadził do osiągnięcia zamierzonego celu⁴¹. W orzecznictwie TK wskazuje się, że zasada proporcjonalności obliguje ustawodawcę do stosowania skutecznych środków prawnych, tj. takich, które osiągną zamierzone cele. Warto przy tym zaznaczyć, że chodzi tu o środki niezbędne, których nie można zastąpić innymi, w tym środkami mniej uciążliwymi⁴². Oznacza to, że ustawodawca powinien wybrać spośród dopuszczal-

³⁸ Wyr. TK z 13.4.1999 r., K 36/98, OTK 1999, Nr 3, poz. 40.

³⁹ Wyr. TK z 21.3.2001 r., K 24/00, OTK 2001, Nr 3, poz. 51.

⁴⁰ P. Tuleja, w: P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2023, art. 31.

⁴¹ Z. Duniewska, Zasada proporcjonalności a prawo administracyjne – zagadnienia wybrane, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 2022, t. CXXIII, s. 11.

⁴² Wyr. TK z 16.7.2009 r., Kp 4/08, OTK-A 2009, Nr 7, poz. 112.

nych środków działania te, które będą najmniej uciążliwe lub dolegliwe w stopniu nie większym, niż jest to niezbędne do osiągnięcia założonego przez ustawodawcę celu⁴³.

Zdaniem TK ustalając, czy określone przepisy prawne nie stanowią nadmiernej ingerencji w prawa i wolności, należy odpowiedzieć na trzy pytania. Po pierwsze, czy określona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków. Po drugie, czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana. I po trzecie, czy zachodzą proporcje między efektami wprowadzanej regulacji a ciężarami lub niedogodnościami wynikającymi z niej dla podmiotów⁴⁴. Ocena, czy określone uregulowania stanowią nieproporcjonalną ingerencję, wymaga jednak relatywizacji stosownie do charakteru określonych praw i wolności jednostki. W odniesieniu do regulacji praw i wolności osobistych należy przykładać surowsze standardy niż do praw ekonomicznych i socjalnych⁴⁵.

Na gruncie prawa administracyjnego zasadę proporcjonalności postrzega się jako „granicę dozwolonego działania organów władzy”⁴⁶. Przestrzeganie zasady proporcjonalności wymaga więc dokonania oceny, czy ingerencja byłaby przydatna i konieczna w stosunku do uszczerbku w prawach i wolnościach, które są jej skutkiem. W rezultacie wymagane jest ustalenie, czy wyznaczony przez ustawodawcę cel przepisów usprawiedliwia wykorzystanie przewidzianych środków prawnych⁴⁷.

W kontekście przepisów prawa budowlanego dotyczących samowoli budowlanej TK w kilku orzeczeniach oceniał, czy przyjęte przez ustawodawcę środki związane z likwidacją samowoli budowlanej pozostają w zgodzie z zasadą proporcjonalności. Warto chociażby przytoczyć wyrok, który zapadł na gruncie brzmienia PrBud, w którym TK stwierdził, że stopień intensywności ingerencji ustawodawcy w prawo własności przewidziane w ówczesnym brzmieniu art. 48 PrBud nie pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Jak wskazał TK, celem tego przepisu jest zapewnienie zgodności z prawem, zaś ingerencja organów administracji publicznej następuje jedynie w przypadku podjęcia przez podmiot zachowań naruszających przepisy prawa budowlanego. A zatem ingerencja organu w postaci wydania nakazu rozbioru samowoli budowlanej stanowi konsekwencję naruszenia prawa. Do-

⁴³ Wyr. TK z 25.10.2004 r., SK 33/03, OTK-A 2004, Nr 9, poz. 94.

⁴⁴ Orz. TK z 17.10.1995 r., K 10/95, OTK 1995, Nr 2, poz. 10.

⁴⁵ Wyr. TK z 12.1.1999 r., P 2/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 2.

⁴⁶ Wyr. NSA z 23.3.2011 r., I FSK 764/10, Legalis.

⁴⁷ D.R. Kijowski, Zasada adekwatności w prawie administracyjnym, PiP 1990, z. 4, s. 63.

dał, że rolą art. 48 PrBud jest ochrona takich wartości konstytucyjnych, jak porządek publiczny, ochrona środowiska oraz ochrona przed ewentualnym zagrożeniem dla praw lub wolności innych osób⁴⁸. To właśnie wynikający z tego przepisu wymóg bezwzględnego przestrzegania obowiązku uzyskania pozwolenia administracyjnego w pełni odpowiada warunkom ograniczenia praw obywatelskich sformułowanych w art. 31 ust. 3 Konst., bowiem służy ochronie ww. wartości. Wynikający natomiast z art. 48 PrBud nakaz rozbiórki stanowi środek nadzoru, który gwarantuje poszanowanie porządku prawnego⁴⁹.

Trybunał Konstytucyjny odniósł się także do zgodności z zasadą proporcjonalności wprowadzonej przez ustawodawcę penalizacji samowoli budowlanej. Uchylony art. 90 PrBud przewidywał odpowiedzialność karną za nieprzestrzeganie określonych przepisów prawa budowlanego – tj. art. 48, art. 50 ust. 1 pkt 1 lub art. 50 ust. 1 pkt 2. Zachowanie takie zagrożone było karą grzywny, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Sąd pytający wskazał, że wątpliwości, co do zgodności z zasadą proporcjonalności budzi multiplikacja sankcji za dopuszczenie się samowoli budowlanych, tj. sankcji administracyjnych i karnych. Odpowiadając na pytanie prawne, TK wskazał, że sąd pytający nie podał argumentów, które obalałyby konstytucyjność art. 90 PrBud, zaś przewidziana w prawie budowlanym dolegliwość związana z dopuszczeniem się samowoli budowlanej w postaci nakazu rozbiórki i jednocześnie odpowiedzialności karnej, nie jest nadmierna⁵⁰. Warto podkreślić, że legalizacja samowoli budowlanej nie znosiła odpowiedzialności karnej za czyn zabroniony, określony w art. 90 PrBud⁵¹. Ustawodawca nie przewidział więc ograniczenia odpowiedzialności karnej w przypadku zalegalizowania samowoli budowlanej⁵².

§ 3. Pojęcie samowoli budowlanej

Żaden z przyjętych w Polsce aktów prawnych regulujących sferę budownictwa nie posługiwał się określeniem samowoli budowlanej. W słowniku języka polskiego PWN pojęcie samowoli rozumiane jest jako „postępowanie wy-

⁴⁸ Wyr. TK z 12.1.1999 r., P 2/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 2.

⁴⁹ Wyr. TK z 26.3.2002 r., SK 2/01, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 15.

⁵⁰ Wyr. TK z 9.10.2012 r., P 27/11, OTK-A 2012, Nr 9, poz. 104.

⁵¹ Wyr. SN z 14.3.2013 r., IV KK 390/12, Legalis.

⁵² P. Juchacz, Prawnokarna problematyka wykonywania robót budowlanych niezgodnie z prawem, Prok. i Pr. 2019, Nr 3, s. 56–74.

łącznie według własnej woli, bez liczenia się z zakazami i obowiązującym prawem”⁵³. Na gruncie prawa budowlanego pojęcie samowoli budowlanej należy utożsamiać z zachowaniem inwestora, który nie zważa na przepisy prawa budowlanego⁵⁴. W literaturze można się spotkać również z określeniem „dzika zabudowa”⁵⁵, odnoszącym się do zabudowy powstającej bez poszanowania reglamentacji budowlanej czy nawet prawa własności. Odnosząc się do określenia samowola budowlana, należy wskazać, że zostało ono przyjęte przez doktrynę i orzecznictwo na podstawie stosowania i interpretacji przepisów prawa budowlanego – w szczególności ustaw z lat 1974 i 1994⁵⁶. Pojęcie samowoli budowlanej zostało wykształcone w języku prawniczym i nie ma ono jednoznacznej definicji. Niemniej pojęcie to jest powszechnie stosowane w praktyce orzeczniczej, jak i w doktrynie⁵⁷.

W doktrynie pojęcie samowoli budowlanej nie jest rozumiane w sposób jednolity. Znaczna część autorów opowiada się za tym, że należy je rozumieć, jako naruszenie przepisów prawa budowlanego związane z realizacją obiektu budowlanego⁵⁸, czy też prowadzenie lub wykonywanie robót budowlanych bez uprzedniego uzyskania pozwolenia na budowę albo bez uprzedniego dokonania zgłoszenia⁵⁹ bądź pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ⁶⁰. Część autorów twierdzi także, że samowolę budowlaną stanowi wykonywanie robót budowlanych niezgodnie z prawem w innych przypadkach niż wskazane w art. 50⁶¹ i 51 PrBud⁶². Natomiast W. Miskat wskazuje, że samowolą budow-

⁵³ W. Doroszewski (red.), Słownik języka polskiego, sjp.pwn.pl/doroszewski/, dostęp: 10.12.2024 r.

⁵⁴ Podobnie E. Śleszyńska, Obowiązki właścicieli obiektów budowlanych oraz inwestorów. Przegląd, konserwacja i roboty budowlane, Warszawa 2022, s. 955.

⁵⁵ M. Drozdowski, Warszawiaci i ich miasto w latach Drugiej Rzeczypospolitej, Wiedza Powszechna 1973, s. 44.

⁵⁶ J. Smarż, Problematyka legalności i nielegalności w polskim prawie budowlanym, PB 2013, Nr 6, s. 34.

⁵⁷ N. Nowak, Proceduralne możliwości odwołalności skutków samowoli budowlanej, PPP 2020, Nr 2, s. 55–70.

⁵⁸ A. Gliniecki (red.), Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2014, s. 598; B. Bodziony, R. Dziwiński, P. Gniadzik, Nowe prawo budowlane z komentarzem wraz z ustawą o zagospodarowaniu u planowaniu przestrzennym, Jaktorów 1999, s. 159; E. Kulesza, J. Słoniński, Prawo budowlane, Warszawa–Poznań 1978, s. 140.

⁵⁹ H. Kisiłowska, D. Sypniewski, Samowola budowlana, w: H. Kisiłowska, D. Sypniewski, Prawo budowlane, Warszawa 2012, s. 247 i n.

⁶⁰ Z. Niewiadomski, w: Z. Niewiadomski (red.), Prawo budowlane, art. 48; B. Kurzępa, Prawo budowlane, Komentarz do ustawy i orzecznictwo, Toruń 2008, s. 382; P. Jarzyński (red.), Inwestycje budowlane w praktyce, Warszawa 2022, s. 257.

⁶¹ R. Godlewski, w: H. Kisiłowska (red.), Prawo budowlane, art. 48.

laną nie jest rozbiórka obiektu budowlanego lub jego części dokonana bez uzyskania odpowiedniej zgody administracyjnej⁶³. Również A. Ostrowska twierdzi, że rozpoczęcie robót budowlanych na podstawie nieostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę także stanowi samowolę budowlaną⁶⁴, a Z. Czarnik wskazuje, że stanowi ją prowadzenie budowy obiektu budowlanego, jak i realizacja innych robót budowlanych z pominięciem procedury przewidzianej przez ustawodawcę⁶⁵.

Za wyróżnieniem dwóch kategorii samowoli budowlanej opowiadają się M. Kruś i M. Szewczyk. Pierwszą kategorię stanowi wykonywanie robót budowlanych bez uzyskania pozwolenia na budowę lub ich zgłoszenia – a więc bez poddania ocenie przez organ dopuszczalności określonych robót budowlanych. Drugą kategorię stanowią przypadki nieprawidłowego prowadzenia robót budowlanych, na które uzyskano pozwolenie na budowę lub dokonano ich zgłoszenia. Będzie tu chodziło np. o odstępianie od warunków określonych w pozwoleniu na budowę⁶⁶.

Za szerokim znaczeniem pojęcia samowoli budowlanej opowiada się A. Gliniecki, twierdząc, że stanowią ją wszelkie naruszenia prawa budowlanego, które „mogą wystąpić na etapie budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych”⁶⁷. Autor ten wskazał również przypadki, w których dochodzi do samowoli budowlanej są: budowa obiektu budowlanego bez uzyskania wymaganego pozwolenia na budowę lub dokonania zgłoszenia; wykonywanie robót budowlanych bez uzyskania wymaganego pozwolenia na budowę lub dokonania ich zgłoszenia albo pomimo wniesionego sprzeciwu właściwego organu; budowa z odstępstwami od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innymi warunkami pozwolenia na budowę albo z odstępstwami od dokonanego zgłoszenia; wykonywanie robót budowlanych pomimo ich wstrzymania przez właściwy organ; przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego bez wcześniejszego zawiadomienia właściwego organu o zakończeniu budowy lub bez uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu;

⁶² D. Sypniewski (red.), Prawo budowlane, s. 434.

⁶³ W. Misiak, Poradnik inwestora budowlanego, Warszawa 1997, s. 127 i n.

⁶⁴ A. Ostrowska, Pozwolenie na budowę, Warszawa 2012, s. 242.

⁶⁵ Z. Czarnik, Konstytucyjność legalizacji samowoli budowlanej, ZNSA 2008, Nr 3, s. 71; podobnie J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, Warszawa 2016, s. 188.

⁶⁶ M. Kruś, M. Szewczyk, Samowola budowlana, w: M. Kruś, M. Szewczyk, Z. Leoński, Prawo zagospodarowania przestrzeni, Warszawa 2012, s. 506.

⁶⁷ A. Gliniecki, w: A. Gliniecki (red.), Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2016, art. 48.

zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego zgłoszenia, jak również rozbiórka obiektu budowlanego bez wymaganego zgłoszenia lub pozwolenia na rozbiórkę⁶⁸. Jednak *Andrzej Gliniecki* wskazuje, że najczęściej pojęcie to używane jest w ujęciu wąskim, oznaczającym, że samowolą budowlaną jest jedynie budowa obiektu budowlanego lub wykonywanie robót budowlanych z naruszeniem przepisów prawa budowlanego⁶⁹.

Analizując poglądy wyrażone w doktrynie i orzecznictwie, *M. Cherka* i *W. Grecki* opowiedzieli się za szerokim rozumieniem pojęcia samowoli budowlanej. Wskazali, że samowola budowlana może wystąpić na etapie rozpoczęcia robót budowlanych, ich realizacji oraz na etapie oddawania do użytkowania obiektu budowlanego⁷⁰. Sformułowali oni katalog, który obejmuje przypadki uznane jako samowola budowlana, tj.:

- 1) budowa obiektu budowlanego lub jego części bez uzyskania pozwolenia na budowę, dokonania zgłoszenia bądź pomimo wniesienia przez organ sprzeciwu;
- 2) wykonywanie robót budowlanych:
 - a) bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia,
 - b) w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia, lub zagrożenia środowiska,
 - c) na podstawie zgłoszenia z naruszeniem art. 29 ust. 1 PrBud,
 - d) w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w decyzji o pozwoleniu na budowę, projekcie zagospodarowania działki lub terenu, projekcie architektoniczno-budowlanym lub w przepisach;
- 3) przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego pozwolenia na użytkowanie, zawiadomienia o zakończeniu budowy bądź pomimo wniesienia sprzeciwu;
- 4) budowa obiektu budowlanego z naruszeniem warunków określonych w decyzji w pozwolenia na budowę⁷¹.

W orzecznictwie wskazuje się, że pojęcie samowoli budowlanej, choć nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę, to jest powszechnie używane przez sądy, jak i doktrynę. Analizując orzecznictwo, należy stwierdzić, że sądy opo-

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ Podobnie *Z. Jachimowicz*, Zmiany w prawie dotyczące samowoli budowlanej, *Studia Prawa Publicznego* 2018, Nr 3, s. 216.

⁷¹ *M. Cherka, W. Grecki*, Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym, Warszawa 2013, s. 38 i 39.

wiadają się jednak za węższym rozumieniem tego pojęcia. Można tu podać chociażby pogląd WSA, zgodnie z którym pojęcie to odnosi się do prowadzenia robót budowlanych bez uzyskania wymaganego prawem pozwolenia na budowę lub uprzedniego ich zgłoszenia⁷², wykonywania robót budowlanych niezgodnie ze zgłoszeniem albo ponad zgłoszenie⁷³ czy pogląd NSA, który uznaje za samowolę budowlaną „obiekt budowlany lub jego część będący w budowie albo wybudowany bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę, bez wymaganego zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia”⁷⁴. Warto także przytoczyć stanowisko NSA, zgodnie z którym wykładnia historyczna przepisów prawa budowlanego, a w szczególności art. 380 rozp. Prezydenta RP z 16.2.1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli⁷⁵, art. 52 ustawy z 31.1.1961 r. – Prawo budowlane⁷⁶, art. 37 ust. 1 PrBud74 oraz brzmienie art. 48 PrBud prowadzą do wniosku, że istotą samowoli budowlanej jest realizacja obiektu budowlanego bez uprzedniego uzyskania, wymaganego przez przepisy prawa, pozwolenia na budowę⁷⁷. Brak jest jednak takiego orzeczenia, które w szerszy sposób wskazywałoby, co należy rozumieć pod pojęciem samowoli budowlanej.

Ważnym dla wyjaśnienia pojęcia samowoli budowlanej jest także orzecznictwo TK, który wskazał, że samowola budowlana obejmuje swym zakresem nie tylko rozpoczęcie budowy bez wymaganego pozwolenia, ale także kontynuację takiej budowy aż do chwili uzyskania wymaganego przez przepisy prawa pozwolenia (lub decyzji ekwiwalentnej) albo do usunięcia skutków samowoli budowlanej. A zatem TK uznał, że samowola budowlana trwa przez cały czas naruszenia przepisów prawa budowlanego, które to naruszenie kończy rozbiórka samowoli budowlanej lub jej legalizacja. Istotą samowoli budowlanej jest także to, że stanowi ona zdarzenie prawne o charakterze ciągłym. Powstaje wraz z rozpoczęciem budowy, na którą nie uzyskano uprzednio pozwolenia na budowę i trwa przez cały czas prowadzenia budowy oraz po jej zakończeniu. Dopiero legalizacja samowoli budowlanej lub jej likwidacja poprzez nakaz rozbiórki kładzie jej kres⁷⁸.

⁷² Wyr. WSA w Krakowie z 31.5.2022 r., II SA/Kr 281/22, Legalis.

⁷³ Wyr. WSA w Krakowie z 8.12.2021 r., II SA/Kr 1040/21, Legalis.

⁷⁴ Wyr. NSA z 10.5.2022 r., III FSK 558/21, Legalis.

⁷⁵ Dz.U. Nr 23, poz. 202.

⁷⁶ Dz.U. Nr 7, poz. 46 ze zm.

⁷⁷ Uchw. NSA(7) z 16.12.2013 r., II OPS 2/13, ONSAiWSA 2014, Nr 6, poz. 89.

⁷⁸ Orz. TK z 31.1.1996 r., K 9/95, OTK 1996, Nr 1, poz. 2.

Mając na uwadze powyższe poglądy, należy opowiedzieć się za szerokim rozumieniem pojęcia samowoli budowlanej, którą będzie stanowiło rozpoczęcie i wykonywanie robót budowlanych z naruszeniem przepisów PrBud, o których mowa w Rozdziale 5b PrBud. Postępowanie w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy, jak też naruszenie przepisów PrBud związanych z użytkowaniem obiektu budowlanego. Biorąc pod uwagę to, że celem prawodawcy jest wyeliminowanie samowoli budowlanej, jej cechą charakterystyczną jest ciągłość. Z chwilą wydania nakazu rozbiórki lub legalizacji następuje eliminacja samowoli budowlanej i tym samym przestaje godzić ona w dobra chronione przez przepisy prawa budowlanego. To właśnie eliminacja samowoli budowlanej jest stanem pożądanym przez ustawodawcę, bowiem w ten sposób następuje przywrócenie stanu zgodnego z prawem.

§ 4. Pojęcie legalizacji samowoli budowlanej

Zgodnie ze słownikiem języka polskiego legalizacja oznacza m.in. uznanie za zgodne z prawem. W języku prawnym i prawniczym pojęcie legalizacji utożsamiane jest z „zalegalizowaniem”⁷⁹, a zatem nadaniem mocy prawnej określonym rzeczom czy zdarzeniom⁸⁰. Pojęciem tym posługuje się prawodawca, stanowiąc o legalizacji urządzeń pomiarowych, pobytu cudzoziemców, świadectwa pochodzenia towaru czy dokumentów. W leksykonie nieruchomości pojęcie to rozumiane jest jako postępowanie, dzięki któremu możliwe jest uniknięcie konsekwencji związanych z budowaniem w warunkach samowoli budowlanej⁸¹. Warto nadmienić, że ustawodawca nie posługuje się terminem „legalizacja” w PrBud, a jedynie wyrażeniem „opłata legalizacyjna”, która to jest warunkiem wydania decyzji o legalizacji obiektu budowlanego.

Na gruncie PrBud przyjmuje się, że legalizacja stanowi jeden z etapów postępowania administracyjnego⁸², które obejmuje stwierdzenie samowoli budowlanej, ustalenie wysokości opłaty legalizacyjnej i wydanie decyzji o lega-

⁷⁹ P. Skuczyński, Status etyki prawniczej, Warszawa 2010, s. 44.

⁸⁰ J. Człowiekowska, Wartości leżące u podstaw legalizacji samowoli budowlanej, w: J. Zimmermann (red.), Wartości w prawie administracyjnym, Warszawa 2015.

⁸¹ A. Kaczor, A. Klimczyk, P. Pucher, R.T. Skowron, R. Wypiór, G. Zawada, Leksykon nieruchomości, Warszawa 2008, s. 94.

⁸² M. Kopeć, Stwierdzenie nieważności pozwolenia na budowę i pozwolenia na użytkowanie w świetle nowelizacji Prawa budowlanego ustawą z 13.2.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, ST 2022, Nr 3, s. 86–94.

lizacji⁸³. Legalizacja samowoli budowlanej została określona przez przepisy zawarte w Rozdziale 5b PrBud. Postępowanie w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy. Celem tych przepisów nie jest represjonowanie sprawcy samowoli budowlanej, lecz dążenie do przywrócenia obiektów budowlanych czy robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem budowlanym⁸⁴. Legalizacja samowoli budowlanej w istocie dąży do jej „naprawy” właśnie przez osiągnięcie takiego stanu, w którym samowola ta nie narusza już przepisów prawa budowlanego. Stąd pojęcie legalizacji samowoli budowlanej należy utożsamiać ze wszystkimi regulacjami, które doprowadzają do zgodności z prawem. W niektórych przypadkach ustawodawca wprost posługuje się tym określeniem – np. art. 49f PrBud stanowi o uproszczonym postępowaniu legalizacyjnym, zaś w innych, choć nie posługuje się tym określeniem, to wskazuje na cel, jakim jest przywrócenie stanu zgodnego z prawem.

Należy jednak mieć na uwadze, że legalizacja nie jest możliwa w każdym przypadku. Stan zgodności z prawem, tj. sytuacja, w której samowola budowlana nie narusza przepisów prawa budowlanego, w tym przepisów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, może być często osiągnięty przez wyeliminowanie takiej samowoli, a więc nakazanie jej rozbiórki. Stąd legalizacja samowoli budowlanej nie jest możliwa w każdym przypadku. W zasadzie, gdyby tak było, wręcz zachęcałoby to do tego typu zachowań. W doktrynie można spotkać się z poglądem, że instytucja legalizacji samowoli budowlanej jest wysoce kontrowersyjna, bowiem stanowi swego rodzaju wyraz akceptacji przez prawodawcę naruszania prawa⁸⁵. Można oczywiście wprowadzić takie przepisy, które nie będą przewidywały możliwości legalizacji, a każda samowola będzie musiała zostać rozebrana. Jednak z uwagi na to, że racjonalność jest podstawową wartością prawa administracyjnego i w konsekwencji działania administracji też powinny być racjonalne⁸⁶, prawodawca dopuszcza możliwość legalizacji samowoli budowlanej, określając, w jakich przypadkach będzie to możliwe. W ten sposób ustawodawca dopuszcza „naprawę” naruszenia prawa budowlanego w tych przypadkach, w których uznaje, że jest możliwe przywrócenie do stanu zgodnego z prawem. Legalizacja samowoli budowlanej pozwala też uniknąć negatywnych konsekwencji ekonomicznych dla jednostki związa-

⁸³ M. Rydzewska, Postępowania administracyjne przed organami nadzoru budowlanego, Warszawa 2022, s. 170.

⁸⁴ I. Basińska-Cedro, Postępowanie w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy, w: P. Jarzyński (red.), Inwestycje budowlane w praktyce, Warszawa 2022.

⁸⁵ W. Jakimowicz, Wolność zabudowy w prawie administracyjnym, Warszawa 2012, s. 248 i n.

⁸⁶ J. Zimmermann, Aksjomaty prawa administracyjnego, Warszawa 2013, s. 88–89.