

ment nadbudowy przekształca i umacnia socjalistyczne stosunki produkcji w budownictwie” [8].

W rezultacie otrzymaliśmy w spadku kilka problemów, które należałoby w końcu rozwiązać. Wiele wskazuje na to, że wyczerpała się już formuła dalszej nowelizacji obecnie obowiązującej ustawy [3]. Wyrażam ten pogląd nie tylko dlatego, że należała ona do najczęściej nowelizowanych aktów prawnych, lecz również w nadziei, że opracowanie od podstaw całkiem nowego prawa budowlanego stwarza przesłanki do wypracowania rozwiązań kompleksowych uwzględniających z jednej strony interesy uczestników procesu budowlanego, a z drugiej strony właściwie rozumiany interes społeczny.

Wydaje się, że pierwszym krokiem w tym kierunku może być powołanie w październiku 2012 r. przez Prezesa Rady Ministrów – na podstawie [9] – Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego.

#### MATERIAŁY CYTOWANE W TEKŚCIE:

- [1] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (tekst jednolity: Dz.U. RP z 17.04.1939 r. nr 34, poz. 216)
- [2] Ustawa z 2 sierpnia 1926 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (Dz.U. RP z 1926 r. nr 78, poz. 443)
- [3] Ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 r. nr 243, poz. 1623 z późn. zm.)
- [4] Rozporządzenie ministra transportu, budownictwa i gospodarki morskiej z 25 kwietnia 2012 r. w sprawie zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. z 2012 r., poz. 462)
- [5] Ustawa z 26 czerwca 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane (Dz.U. z 8.08.2008 r. nr 145, poz. 914)
- [6] Mrozowski K., Główne kierunki działalności polskich stowarzyszeń technicznych w latach 1918–1939, Warszawa, 1983
- [7] Projekt z 27 września 2012 r. ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania zawodów finansowych, budowlanych i transportowych
- [8] Brzeziński W., Polskie prawo budowlane, Warszawa, 1955
- [9] Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 lipca 2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (Dz.U. z 2012 r. poz. 856)

# Problematyka legalności i nielegalności w polskim prawie budowlanym

Dr Joanna Smarż, Polska Izba Inżynierów Budownictwa

## 1. Wprowadzenie

Budownictwo to ogromna i ważna gałąź gospodarki, która zaspokaja podstawowe potrzeby indywidualne człowieka, jak i całego społeczeństwa. W wyniku prac budowlanych powstają obiekty wieloletniej trwałości kształtujące strukturę miast i wsi. Budownictwo wpływa na krajobraz, ma ogromne możliwości oddziaływania na rozwój sztuki i wprowadzenie w obiektach budowlanych elementów podnoszących wartości estetyczne. Ma też olbrzymi wpływ na życie i zdrowie ludzkie oraz na bezpieczeństwo.

Zapotrzebowanie na obiekty budowlane jest ogromne. Nie mniejsze jest zapotrzebowanie na inne roboty budowlane, takie jak przebudowa czy rozbudowa albo remont obiektów budowlanych. Nie jest to zjawisko przemijające, a wręcz przeciwnie, wraz z rozwojem życia społecznego i gospodarczego, stale pojawiają się nowe potrzeby w tym zakresie.

Podstawowym źródłem regulacji wszystkich stosunków prawnych zachodzących w szeroko pojętym procesie budowlanym: od przygotowania inwestycji budowlanych, poprzez budowę, oddawanie obiektów budowlanych do użytku, utrzymywanie ich w należyтым stanie technicznym i estetycznym, aż do rozbiórki jest usta-

wa – Prawo budowlane<sup>1</sup>. Przedmiotowa ustawa jest fundamentem porządku w dziedzinie budownictwa. Regulacje prawne tej ustawy mają istotne znaczenie nie tylko w unormowaniu procesu budowlanego i w kreowaniu postaw jego uczestników, ale także dla sprawności i racjonalności procesów budowlanych. Istnieje więc szerokie zapotrzebowanie na znajomość podstawowych regulacji prawa budowlanego, choćby dla ustrzeżenia się od naruszenia jego postanowień przy realizacji inwestycji budowlanych. Planując bowiem inwestycję, należy mieć świadomość struktury i zakresu całego procesu budowlanego, podporządkowanego przepisom prawa budowlanego i przepisom wykonawczym do tej ustawy<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Obecnie ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.).

<sup>2</sup> Szeroko sprawy te omawia J. Śmiałowski, *Inwestycyjny proces budowlany cz. I*, Budownictwo i Prawo 2000, nr 2, s. 5–10, cz. II Budownictwo i Prawo 2000, nr 4, s. 6–10, cz. III Budownictwo i Prawo 2000, nr 6, s. 10–14.

## 2. Rozwój przepisów polskiego prawa budowlanego

Początków prawa budowlanego doszukiwać się można już w Starożytnym Rzymie, choć zwykło się przyjmować, że prawo to, w bardziej ścisłym sensie kształtowało się w średniowieczu<sup>3</sup>. Już w czasach starożytnych doceniano sprawę bezpieczeństwa i użyteczności obiektów budowlanych, ale uwzględniano również tak istotne w budownictwie elementy, jak: trwałość, celowość i piękno, oraz koszt obiektów. Ponadto pochodzący z XVIII w p.n.e. kodeks Hammurabiego regulował sprawy wynagradzania przedsiębiorcy budowlanego oraz odpowiedzialność wykonawcy, w której łączono odpowiedzialność karną z odpowiedzialnością odszkodowawczą<sup>4</sup>.

Na obszarze Polski, w czasie zaborów, w poszczególnych dzielnicach państwa obowiązywały wydane przez władze zaborcze odrębne przepisy budowlane, które oparte były na odmiennych zasadach. Taki stan rzeczy wprowadzał chaos, stąd też wyływała konieczność unifikacji ustawodawstwa w dziedzinie budownictwa, która napotykała jednak na poważne trudności. Powodem był przede wszystkim zróżnicowany poziom budownictwa, który w województwach poznańskim i pomorskim pod względem bezpieczeństwa był bardzo wysoki. Jednak stan ekonomiczny ludności oraz stan budownictwa w województwach wschodnich nie pozwalał na implementację podobnych regulacji prawnych.

Wobec takiego stanu rzeczy, wydanie ogólnopaństwowej, jednolitej ustawy dla całego państwa było niepożądane, a nawet wręcz szkodliwe. Z drugiej zaś strony, wydawanie odrębnych ustaw budowlanych dla poszczególnych dzielnic państwa nie było właściwe już z tego względu, że oznaczałoby rezygnację z idei unifikacji dzielnicowych odrębności, które nie wynikały ze specjalnych warunków miejscowych, lecz były skutkiem długotrwałej gospodarki zaborców. Pozostała więc droga pośrednia – wydanie ustawy uskuteczniającej unifikację ustawodawstwa w takich granicach, w jakich było to możliwe, bez szkody dla ludności poszczególnych dzielnic i równocześnie ustalającej jednolite dla całego państwa zasady, na których miały być oparte przepisy dzielnicowe, zastosowane do warunków lokalnych<sup>5</sup>.

Możliwe więc było wówczas wydanie ustawy budowlanej ramowej, która upoważniałaby władzę administracyjną lub samorządy do wydawania w jej ramach przepisów miejscowych, uwzględniających lokalne warunki i potrzeby. Takim ramowym aktem było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli<sup>6</sup>, w którym pewne kwestie zostały uregulowane w sposób jedno-

lity dla całego państwa, co miało przyczynić się do zatarcia dzielnicowych odrębności<sup>7</sup>. Nie zdołano jednak pokonać rozbieżnych żądań dotyczących budownictwa miejskiego i wobec tego przewidziano możliwość wydawania przepisów miejscowych dla poszczególnych miast<sup>8</sup>. Przyjęcie tych oraz innych podobnych kompromisowych rozwiązań oznaczało, że prawo budowlane z 1928 roku nie mogło zadowolić tych, którzy oczekiwali jednolitego, możliwie zwięzłego zespołu przepisów regulujących sprawę budownictwa<sup>9</sup>.

Wobec powyższego, potrzeba opracowania i wydania dla budownictwa nowych przepisów ustawodawczych łącznie z przepisami wykonawczymi była powszechnie odczuwana i zakończyła się uchwaleniem, 31 stycznia 1961 r., nowego prawa budowlanego<sup>10</sup>.

Regulacja powyższa, odmiennie niż poprzednia, obejmowała tylko sam proces budowlany. Jednak zbyt daleko idące podporządkowanie układu i treści prawa budowlanego z 1961 roku zasadom scentralizowanego zarządzania ograniczyło jego elastyczność i utrudniło pełne wdrożenie w praktyce. Przykładem nierealistycznej regulacji był podział budownictwa na „powszechne” i „specjalne”, przy czym ten drugi rodzaj budownictwa został podzielony między prawie wszystkie resorty i podporządkowany blisko 30 ministrom sprawującym funkcję naczelnych organów państwowego nadzoru budowlanego dla budownictwa specjalnego<sup>11</sup>.

Po 10 latach stosowania prawa z 1961 roku, aktualną stała się sprawa reformy, która została zakończona uchwaleniem przez Sejm, 24 października 1974 r. nowej ustawy – Prawo budowlane<sup>12</sup>. Przedmiotowa ustawa obowiązywała 20 lat, jednak w opinii osób zainteresowanych nie była w pełni skuteczna. Niska sprawność instytucji uczestniczących w procesie inwestycyjno-budowlanym, nieskuteczny nadzór budowlany, niedostateczne przygotowanie osób pełniących samodzielne funkcje w budownictwie wobec zniesienia instytucji uprawnień budowlanych uzyskiwanych w drodze egzaminu, to główne przyczyny niskiego poziomu rozwiązań techniczno-budowlanych, niskiego poziomu projektów, niskiej jakości wykonawstwa budowlanego oraz powszechnego zjawiska samowoli budowlanej. Nadszedł więc czas kolejnej nowelizacji. Prace nad nową ustawą rozpoczęto w latach osiemdziesiątych, a zakończono

<sup>7</sup> G. Szymkiewicz, *Prawo budowlane i zabudowanie osiedli*, Warszawa 1928, s. 4–7.

<sup>8</sup> Sprawy te szczegółowo omawia L. Bar, *Prawo budowlane*, Studia Prawnicze 1965, nr 7, s. 104–131.

<sup>9</sup> Np. ustawa z 15.02.1933 r. o kierowaniu robotami budowlanymi i sporządzaniu projektów (planów) tych robót na obszarze miasta Gdyni (Dz.U. Nr 16, poz. 108). Por. B. Książkowski, L. Martan, *Prawo budowlane w zarysie*, s. 39 i L. Bar, *Kodeks budowlany – przepisy i objaśnienia*, Warszawa 1972, s. 28 i 29.

<sup>10</sup> Ustawa z 31.01.1961 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 7, poz. 46 z późn. zm.). Por. także L. Bar, *Kodeks budowlany*, s. 29 i n.

<sup>11</sup> W. Korzeniewski, *Poradnik stosowania prawa budowlanego*, Koszalin 1994, s. 51 i 52.

<sup>12</sup> Ustawa z 24.10.1974 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229 z późn. zm.).

<sup>3</sup> W. Brzeziński, *Polskie prawo budowlane*, Warszawa 1955, s. 9.

<sup>4</sup> Th. McKaig, *Katastrofy i awarie budowlane*, Warszawa 1968, s. 13.

<sup>5</sup> G. Szymkiewicz, *Komentarz do prawa budowlanego w nowym brzmieniu*, Warszawa 1938, s. 8–9.

<sup>6</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 16.02.1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz.U. z 1939 r. Nr 34, poz. 216 z późn. zm.).

uchwaleniem ustawy z 7 lipca 1994 r.<sup>13</sup>, która z licznymi zmianami obowiązuje do chwili obecnej<sup>14</sup>.

### 3. Budowa prowadzona zgodnie z prawem

Prawidłowość zamierzeń inwestycyjnych podlega kontroli w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę lub zgłoszenia zamiaru prowadzenia robót budowlanych.

#### a) Pozwolenie na budowę

Pozwolenie na budowę jest decyzją administracyjną o fundamentalnym znaczeniu dla procesu budowy. Nadaje właściwy kształt nie tylko zamierzeniom budowlanym inwestora, lecz także określa warunki realizacji tych zamierzeń. Nadanie właściwego kształtu zamierzeniom inwestycyjnym następuje przez ocenę i aprobatę lub doprowadzenie do odpowiedniej korekty projektu budowlanego. Pozwolenie na budowę nie tylko otwiera drogę do realizacji zamierzeń budowlanych o określonym kształcie i w określonym miejscu z punktu widzenia wymogów architektonicznych, techniczno-budowlanych i urbanistycznych, ale także potwierdza prawo inwestora do zabudowy nieruchomości<sup>15</sup>.

Pozwolenie pełni ważną formę kontroli procesu budowlanego. Jak bowiem pokazuje praktyka, „dzięki budownictwu” wyrządziło poważne szkody urbanistyczne i architektoniczne oraz powodowało marnowanie nakładu pracy i straty środków finansowych oraz materiałów<sup>16</sup>. Chodzi tu o przypadki, gdy wznoszono budynki niezgodnie z planem urbanistycznym, bez projektu architektonicznego, bądź niezgodnie z zatwierdzonym projektem. „Dzikiego budownictwa” dopuszczali się zarówno inwestorzy prywatni, jak i uspołecznieni, lekceważąc obowiązujące przepisy prawa i żądania nadzoru budowlanego. Należy zwrócić uwagę, że rozpoczęcie robót budowlanych może być połączone z zakłóceniem używania drogi publicznej, zagrożeniem bezpieczeństwa zdrowia lub życia ludzkiego, z naruszeniem przepisów dotyczących ochrony krajobrazu, z pogwałceniem zasad sztuki architektonicznej czy urbanistyki<sup>17</sup>.

W celu zapobieżenia samowoli budowlanej, prawo przewidywało i nadal przewiduje konieczność uzyskania pozwolenia budowlanego w stosunku do określonych robót budowlanych. Decyzja powyższa była i nadal jest najważniejszym ze środków stosowanych przez organy, który umożliwia władzy kontrolę jeszcze przed rozpoczęciem robót, czy zamierzone roboty budowlane nie zagrażają życiu, zdrowiu lub mieniu<sup>18</sup>.

W rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli<sup>19</sup>, w zależności od stopnia spowodowania możliwych zagrożeń, przyjęto podział robót budowlanych na trzy grupy:

- 1) roboty, na które potrzebne było pozwolenie budowlane,
- 2) roboty, które należało uprzednio zgłosić,
- 3) roboty wolne od obowiązku zgłoszenia.

Spod obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę wyłączono budynki państwowe. Roboty mogły być rozpoczęte po sporządzeniu i zatwierdzeniu projektów przez właściwe władze, przy czym zatwierdzenie nie było potrzebne w przypadkach, gdy projekt sporządzony został przez organy państwowego nadzoru budowlanego. Ustawodawca uznał bowiem, że przepisy prawa budowlanego z 1928 roku o wydawaniu pozwoleń na prowadzenie robót budowlanych oraz o zgłoszeniu tych robót obowiązywały w pełni inwestora prywatnego, nie miały natomiast zastosowania w przypadku budownictwa państwowego.

W określonych przypadkach prawo budowlane z 1928 roku wymagało, aby władza przed wydaniem pozwolenia budowlanego zasięgnęła opinii władzy zainteresowanej, np. dyrekcji kolei lub władzy szkolnej albo też władzy górniczej, gdy roboty miały być przeprowadzone na terenie podlegającym tej władzy. Po rozpatrzeniu podania, właściwa władza albo udzielała pozwolenia albo odmawiała podając przyczyny odmowy<sup>20</sup>.

Obok pozwoleń na wznoszenie budowli o charakterze stałym, prawo budowlane przewidywało możliwość udzielenia pozwolenia na budowę o charakterze tymczasowym, na terenie przeznaczonym na inny cel w późniejszym terminie. Właściciel tymczasowej budowli miał jednak obowiązek usunięcia jej bez żadnego odszkodowania po upływie terminu wyznaczonego w pozwoleniu<sup>21</sup>.

Uzyskanie pozwolenia na budowę było warunkiem przystąpienia do wykonywania robót budowlanych także pod rządami ustawy z 1961 roku, co oznaczało, że każde inne działanie inwestora traktowane było jako samowola budowlana<sup>22</sup>. Powyższe potwierdzał art. 36 ustawy – Prawo budowlane z 1961 roku, zgodnie z którym, przed przystąpieniem do wykonywania obiektu budowlanego niezbędne było uzyskanie przez inwestora pozwolenia na budowę. Podobne brzmienie przepisów znajdujemy w ustawie – Prawo budowlane z 1974 roku.

Analogicznie, obecna ustawa wprowadziła zasadę, zgodnie z którą roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29–31, które określały wyjątki od po-

<sup>13</sup> Ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (tekst pierwotny: Dz.U. Nr 89, poz. 414).

<sup>14</sup> Tekst jednolity – Dz.U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.

<sup>15</sup> S. Jędrzejewski, *Prawno-budowlany poradnik inwestora*, Bydgoszcz 1998, s. 56 i n.

<sup>16</sup> E. Chmielewski, *Dzikie budownictwo*, Miasto 1951, nr 12.

<sup>17</sup> L. Bar, *W sprawie rewizji prawa budowlanego*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1955, nr 7, s. 237.

<sup>18</sup> W. Brzeziński, *Polskie prawo budowlane*, Warszawa 1955, s. 23.

<sup>19</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16.02.1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz.U. z 1939 r. Nr 34, poz. 216 z późn. zm).

<sup>20</sup> W. Brzeziński, *Polskie prawo budowlane*, Warszawa 1955, s. 25.

<sup>21</sup> B. Kurzępa, *Pozwolenie na budowę z lokalizacją czasową*, Twój Filar 1999, nr 5, s. 46 oraz tego autora *Obiekt przeznaczony do tymczasowego użytkowania*, Twój Filar 1998, nr 26.

<sup>22</sup> Powyższe potwierdza NSA w wyroku z 6.10.1999 r. IV SA 279/99, LEX nr 47832.

wołanej wyżej zasady. W art. 29 ustawy Prawo budowlane z 1994 roku, ustawodawca dokonał enumeratywnego wyliczenia sytuacji, kiedy nie trzeba uzyskiwać pozwolenia na budowę obiektów budowlanych (ust. 1) i na wykonanie robót budowlanych (ust. 2). Oznacza to, że tylko takie obiekty i roboty budowlane o parametrach technicznych i uwarunkowaniach lokalizacyjnych, jak w wymienionym przepisie, zostały zwolnione z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę. Stosowanie w takich sytuacjach wykładni rozszerzającej jest niedopuszczalne<sup>23</sup>.

Zwolnienie z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, nie oznacza rezygnacji z wszelkiej kontroli administracyjnej odnoszącej się do budowy obiektów, czy wykonywania robót budowlanych wymienionych w tym artykule. Stosownie bowiem do przepisu art. 30 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane z 1994 roku, budowa i wykonywanie określonych robót budowlanych niewymagających uzyskania pozwolenia na budowę, wymaga zgłoszenia właściwemu organowi<sup>24</sup>.

#### b) Zgłoszenie jako uproszczona forma reglamentacji

Drugą formą kontroli zamierzeń inwestora jest obowiązek zgłoszenia zamiaru prowadzenia robót budowlanych. Instytucja zgłoszenia w prawie budowlanym z 1928 roku pomyślana była jako uproszczona forma reglamentacji odnosząca się do takich robót budowlanych, których wykonanie w zasadzie nie mogło wpłynąć ujemnie ani na bezpieczeństwo publiczne, ani na wygląd miejscowości, które jednak wprowadzały o tyle istotne zmiany w istniejącym stanie budynków lub ich otoczenia, że mogły wymagać pewnego nadzoru władz przy ich wykonaniu<sup>25</sup>.

Podobnie w przypadku przepisów ustawy z 1961 roku instytucja zgłoszenia dotyczyła tylko nielicznych przypadków podejmowania określonych robót budowlanych i rozbiórkowych przez jednostki gospodarki państwowej<sup>26</sup>. W praktyce, nawet w tym wąskim zakresie zgłoszenie nie było jednak wykorzystywane. W przypadkach podejmowania robót podlegających zgłoszeniu, inwestorzy występowali z reguły o pozwolenie, a organy administracyjne również traktowały tę sferę robót budowlanych jako podlegającą obowiązkowi uzyskania pozwolenia.

<sup>23</sup> E. Kosicki, *Zgodnie z prawem*, Budujemy 1996, nr 1. Por. także A. Despot-Mładanowicz, A. Gliniecki, Z. Kostka, A. Ostrowska, Wojciech Piątek pod red. A. Glinieckiego, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2012 r., s. 429 i n. oraz R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 214.

<sup>24</sup> T. Maciejewski, *Prowadzenie robót budowlanych według przepisów prawa budowlanego*, cz. I *Poradnik inspektora nadzoru, kierownika budowy i inwestora* 1996, nr 9, s. 10 i cz. II *Poradnik inspektora nadzoru, kierownika budowy i inwestora* 1996, nr 10. Podobnie, M. Berdysz, J. Bolkowski, *Kiedy jest niezbędne pozwolenie na budowę, a kiedy wystarczy zgłoszenie zamiaru rozpoczęcia robót*, *Przegląd Budowlany* 1999, nr 11, s. 27–28.

<sup>25</sup> G. Szymkiewicz, *Prawo budowlane i zabudowanie osiedli*, Warszawa 1928, s. 198.

<sup>26</sup> Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu Budownictwa, Urbanistyki i Architektury z 27.07.1961 r. w sprawie państwowego nadzoru budowlanego nad budową, rozbiórką i utrzymaniem obiektów budowlanych budownictwa powszechnego (Dz.U. Nr 37, poz. 197).

Zatem, instytucja zgłoszenia nie przyjęła się w społecznej świadomości prawnej, czego przyczyną był również fakt, że jej zastosowanie nie było w prawie budowlanym w sposób jasny uregulowane.

Instytucję zgłoszenia przejęły także przepisy Prawa budowlanego z 1974 roku według których zgłoszenie spełniało jednak wyłącznie rolę podstawowego instrumentu reglamentacji w zakresie podejmowania robót rozbiórkowych<sup>27</sup>.

Innego charakteru nabrało zgłoszenie w przepisach prawa budowlanego z 1994 roku. Przepis art. 30 ustawy z 1994 roku wprowadził instytucję zgłoszenia budowy lub robót budowlanych, a nie jak dotychczas – robót rozbiórkowych. Dzięki temu możliwe stało się rozszerzenie katalogu zwolnień od obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, albowiem w szeregu przypadków poinformowanie organu państwowego nadzoru budowlanego o zamierzonej budowie i robotach budowlanych było w pełni wystarczające.

## 4. „Samowola budowlana”

### a) Pojęcie samowoli budowlanej

Prawo budowlane nie zna pojęcia „samowoli budowlanej”. Pojęcie to zostało sformułowane w doktrynie i orzecznictwie na podstawie interpretacji przepisów prawa budowlanego ustaw z lat 1974 i 1994.

O ile przepisy ustawy z 1974 roku ujmowały samowolę budowlaną szeroko, jako budowę obiektu niezgodnie z obowiązującymi przepisami, o tyle obowiązująca ustawa ogranicza zakres tego pojęcia do budowy obiektu budowlanego „bez wymaganego pozwolenia, zgłoszenia lub mimo zgłoszenia sprzeciwu przez właściwy organ”<sup>28</sup>.

Nie jest jednak samowolą budowlaną odstępstwo „od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu, bądź w przepisach”, które potraktowano tu jako inną kategorię nieprawidłowości procesu budowy<sup>29</sup>. Ustawa nie traktuje również jako samowoli budowlanej, rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części dokonanej bez uzyskania w drodze decyzji pozwolenia na rozbiórkę bądź dokonanej bez wymaganego prawem zgłoszenia albo pomimo sprzeciwu wniesionego przez właściwy organ<sup>30</sup>.

### b) Charakterystyka regulacji dotyczącej samowoli budowlanej

Pojęcie i problem „dzikiego budownictwa” utrudniającego planowy rozwój miast, zrodził się w pierwszej połowie XX wieku, po I wojnie światowej, która zostawiła po sobie okrucieństwo zniszczenia, nędzy i głodu.

<sup>27</sup> S. Jędrzejewski, *Prawo budowlane*, Toruń 1981, s. 88.

<sup>28</sup> T. B. Babel, *Nakaz rozbiórki obiektu budowlanego*, M.P. 2002, nr 8. Por. także Wyrok NSA z 21.07.1998 r. II SA/Ka 1702/96 (nie publ.) oraz wyrok NSA z 5.04.2001 r. II SA/Po 2466/99 (nie publ.). Por. także J. Siegień, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2003 r., s. 279 i n.

<sup>29</sup> Z. Niewiadomski, *Sąsiad żąda rozbiórki*, *Murator* 1999, nr 3, s. 29 oraz wyrok NSA z 13.09.1999 r. IV SA 1663/98, LEX nr 48190.

<sup>30</sup> W. Misiak, *Poradnik inwestora budowlanego*, Warszawa 1997, s. 127 i n.

Idące w ślad za nią kryzysy gospodarcze wyrzuciły z warsztatów pracy i mieszkań tysiące ludzi na bruk, zmuszając ich do szukania schronienia w ogrodach, parkach publicznych, poczekalniach dworcowych lub pod mostami. Wtedy po raz pierwszy, jako wyraz sprzeciwu przeciwko tak poniżającej dyskryminacji człowieka pracy, zaroili się od stałych mieszkańców altany ogrodów działkowych, a dookoła większych miast zaczęły powstawać samowolne osiedla, na własnym lub wydzierżawionym gruncie. Pomysłowość i zaradność człowieka walczącego o najprymitywniejszy, lecz własny dach nad głową, rozwijała ten typ budownictwa, doskonaląc go z braku środków, nie tyle pod względem konstrukcji i kształtu, ile w kierunku szybkich, niezawodnych metod wykonawstwa. Chodziło tu bowiem o zaskoczenie organów władzy budowlanej, której tolerancyjne przepisy nie pozwalały na wykonanie rozbiórki po wzniesieniu budynku. Działalność tych organów ograniczała się więc do tzw. pieczętowania rozpoczętej budowy i nękania nakazami karnymi. W tych warunkach budujący samowolnie zmuszony był do przyjmowania pomocy „speców od dzikiego budownictwa”. Potrafili oni wznieść domek w czasie nocy, nakryć go dachem i wprowadzić – często jeszcze przed nakryciem budynku – „chorą osobę z łóżkiem”, jako najskuteczniejsze remedium przeciwko ewentualnym zakusom eksmisji.

Odmiernym sposobem było wznoszenie budynku wewnątrz starej, walącej się stodoły, z której jak „Wenus z mitycznej piany morskiej” wyłaniał się gotowy i zamieszkały już domek.

II wojna światowa, równając z ziemią wiele miast i osiedli nie oszczędziła też dzikiego budownictwa. Zaś początkowe próby odbudowy z materiałów rozbiórkowych napotkały na poważną przeszkodę w postaci dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy<sup>31</sup>. Dekret ten przeniósł całą własność gruntową na obszarze m.st. Warszawy na rzecz gminy, co zahamowało spekulację nimi i bezplanowość ich zabudowy<sup>32</sup>.

Instrumenty, jakimi dysponowała ówczesna władza wynikały m.in. z przepisów art. 379 wymienionego rozporządzenia o prawie budowlanym i zabudowie osiedli, zgodnie z którym władza budowlana mogła wstrzymać roboty budowlane, jeżeli były one prowadzone:

- 1) bez uzyskania przewidzianego prawem dla tych robót pozwolenia,
- 2) ze zmianami nieprzewidzianymi w udzielonym pozwoleniu, a polegającymi na wykonaniu robót, dla których było wymagane pozwolenie w drodze zatwierdzenia projektu,
- 3) w sposób mogący narazić na niebezpieczeństwo zdrowie lub życie ludzkie.

Niezależnie od wstrzymania robót, władza mogła wezwać właściciela do dokonania przeróbek w budynku

w celu doprowadzenia go do stanu zgodnego z planem lub obowiązującymi przepisami, a także w celu usunięcia niebezpieczeństwa lub zeszpecenia, jeżeli budynek został wzniesiony lub jakieś roboty w nim dokonane zostały bez wymaganego pozwolenia, a ponadto zachodził jeden z następujących przypadków (art. 380 ust. 1):

- 1) budynek został wzniesiony lub urządzenie wykonane niezgodnie z obowiązującymi przepisami lub planem zagospodarowania przestrzennego,
- 2) budynek lub urządzenie zagrażało bezpieczeństwu publicznemu bądź też oddziaływało szkodliwie na zdrowie mieszkańców, bądź
- 3) szpeciło ulice, place, wygląd miejscowości lub krajobraz.

Zatem, samo uchybienie formalne – brak pozwolenia – nie uzasadniał wydania takiego zarządzenia, równolegle musiało występować jedno z wymienionych uchybień rzeczowych. Ponadto, w wyżej wymienionych przypadkach władza mogła wezwać właściciela do rozebrania budynku lub urządzenia, jeżeli bezpieczeństwo nie mogło być zapewnione lub zniekształcenie czy zeszpecenie nie mogło być usunięte w drodze przeróbek albo jeżeli budynek wykraczał poza linię zabudowania ustaloną w prawomocnym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wezwanie do rozbiórki mogło nastąpić tylko wtedy, gdy w grę wchodziło bezpieczeństwo osobiste lub publiczne, gdyż zeszpecenie powstałe na skutek zaniedbania w utrzymaniu budynku, mogło być usunięte bez zastosowania tego najdalej idącego środka zaradcze-go, jakim jest rozbiórka budynku.

Jeżeli środki zaradcze mające na celu usunięcie niebezpieczeństwa grożącego życiu lub zdrowiu ludzkiemu, musiały być zastosowane bezzwłocznie, władza mogła je przedsięwziąć na koszt właściciela. Środki te mogły przedsięwziąć również organy wykonawcze powołane do ochrony publicznego bezpieczeństwa, spokoju i porządku, zawiadamiając o tym władze budowlane.

Jeżeli zaś właściciel nie stosował się do zarządzeń organów władzy, ta uprawniona była do wykonania potrzebnych napraw lub rozbiórki budynku na koszt właściciela (tzw. wykonanie zastępcze). Koszty tych robót podlegały egzekucji w trybie administracyjnym<sup>33</sup>.

Rozwiązania prawne zawarte w rozporządzeniu o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli z 1928 roku nie przyczyniły się do skutecznego zwalczania zjawiska samowoli budowlanej. W tych warunkach otworzyły się szerokie możliwości rozwoju samowoli budowlanej prywatnej, spółdzielczej i niestety również jednostek państwowych. Budowano bez projektów lub niezgodnie z projektami, na terenach nieprzeznaczonych na takie budownictwo oraz wbrew wymaganiom urbanistyki. Przebudowywano również i poddawano rozbiórce budowle pozostające pod ochroną prawną jako zabytkowe<sup>34</sup>. Dlatego też

<sup>31</sup> Dekret z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. R. P. Nr 50, poz. 279).

<sup>32</sup> Szerzej na ten temat patrz: E. Chmielewski, *Dziki budownictwo*, Miasto 1951, nr 12, s. 11–13.

<sup>33</sup> Por. W. Brzeziński, *Prawo budowlane i odbudowa osiedli*, Warszawa 1948, s. 70–73.

<sup>34</sup> L. Bar, *Budowlana praworządność*, Prawo i Życie 1960, nr 10.

twórcy kolejnych ustaw wprowadzili ostrzejsze środki do walki z samowolą budowlaną<sup>35</sup>.

I tak, art. 52 ustawy Prawo budowlane z 1961 roku stanowił, że obiekty budowlane będące w budowie lub wybudowane bez pozwolenia albo niezgodnie z istotnymi warunkami pozwolenia, ulegały przymusowej rozbiórce, jeżeli właściwy organ państwowego nadzoru budowlanego stwierdził, że obiekt budowlany znajduje się na terenie, który zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym nie jest przeznaczony pod zabudowę, albo przeznaczony jest pod zabudowę innego rodzaju, lub sprowadza albo w razie wybudowania sprowadziłby niebezpieczeństwo dla ludzi lub mienia, albo powoduje lub w razie wybudowania spowodowałby niedopuszczalne pogorszenie warunków użytkowych i zdrowotnych dla otoczenia<sup>36</sup>.

Stwierdzając, że zachodzi jedna z wymienionych sytuacji, właściwy organ państwowego nadzoru budowlanego zobowiązany był wydać inwestorowi, właścicielowi lub zarządcy obiektu budowlanego nakaz przymusowej rozbiórki obiektu budowlanego i określić termin jej wykonania. Ponadto, wojewódzki organ państwowego nadzoru budowlanego mógł wydać nakaz przymusowej rozbiórki obiektu budowlanego będącego w budowie lub wybudowanego bez pozwolenia albo niezgodnie z istotnymi warunkami pozwolenia, jeżeli było to uzasadnione innymi ważnymi przyczynami poza wymienionymi w art. 52 ustawy.

Podobnie ustawa z 1974 roku ustanowiła zasadę reglamentacji budownictwa, która polegała na tym, że roboty budowlane z wyjątkiem rozbiórek, można było rozpocząć po uzyskaniu pozwolenia na budowę. Przestrzeganie tego przepisu miały zapewnić sankcje o charakterze administracyjnym, cywilnoprawnym i karnym<sup>37</sup>. Sankcje o charakterze administracyjnym, to w szczególności przewidziana w art. 36 możliwość wstrzymania robót budowlanych, między innymi, gdy były one wykonywane bez wymaganego pozwolenia na budowę. A w przypadku, gdy istniały przesłanki przewidziane w art. 37 tego prawa, zarządzenia przymusowej rozbiórki wybudowanego obiektu<sup>38</sup>.

Sankcję o charakterze cywilnoprawnym, aczkolwiek realizowaną w postępowaniu administracyjnym, ustanawiał art. 37 nakazując przejęcie wybudowanego obiektu lub jego części wraz z działką, na której został wybudowany, na własność państwa. Sankcja ta nie była prostą alternatywą sankcji w postaci nakazania rozbiórki obiektu. Wydaje się bowiem, że rozbiórka mogła być zarządzona tylko wtedy, gdy wybudowanego obiektu nie można było „właściwie użytkować”<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> L. Bar, *Nowe prawo budowlane*, Przegląd Budowlany 1961, nr 4, s. 208.

<sup>36</sup> Na temat rozmiaru tego zjawiska pisał: E. Chmielewski, *Dzikie budownictwo*, Miasto 1951, nr 12, s. 11.

<sup>37</sup> J. Szreniawski, K. Filipiak, *Glosa do wyroku z 22.10.1981 r. SA/Gd 70/81*, Państwo i Prawo 1983, nr 5, s. 148 i n.

<sup>38</sup> Wyrok NSA z 21.10.1999 r. IV SA 1601/97, LEX nr 47803.

<sup>39</sup> M. Starczewska, *Dopuszczalność wydania decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego wybudowanego bez pozwolenia*, Problemy

Za samowole budowlane odznaczające się potencjalnie najwyższym stopniem szkodliwości społecznej – pod rządami ustawy z 1974 roku – uznane zostało wykonywanie robót budowlanych:

- 1) bez wymaganego pozwolenia na budowę,
- 2) w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę, albo
- 3) w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi, mienia lub środowiska.

Prawo budowlane zobowiązywało terenowe organy administracji państwowej do działań mających na celu doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części będącego w budowie, bądź wybudowanego niezgodnie z przepisami, do stanu zgodnego z wymaganiami prawa w drodze wykonania odpowiednich zmian i przeróbek, a gdy to nie było możliwe – do likwidacji skutków samowoli budowlanej<sup>40</sup>.

Obowiązkiem likwidacji skutków samowoli budowlanej objęte zostały obiekty budowlane lub ich części, jeżeli właściwy terenowy organ administracji państwowej stwierdził, że obiekt budowlany lub jego część:

- 1) znajduje się na terenie, który zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym nie był przeznaczony pod zabudowę albo przeznaczony pod zabudowę innego rodzaju<sup>41</sup>,
- 2) powoduje, bądź w razie wybudowania, spowodowałby zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia albo niedopuszczalne pogorszenie warunków zdrowotnych lub użytkowych dla otoczenia. Istotne było, czy takie pogorszenie nie wynikało z samowolnego działania pokrzywdzonego<sup>42</sup>.

W przypadku tych ostatnich (pkt 2), likwidacja skutków samowoli budowlanej następowała w drodze przymusowej rozbiórki, a w stosunku do pierwszych (pkt 1) – w drodze przymusowej rozbiórki, bądź w odniesieniu do obiektów budowlanych realizowanych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami gospodarki uspołecznionej – również w drodze przejęcia obiektu na własność państwa bez odszkodowania.

Jednak sam fakt wystąpienia samowoli budowlanej pozbawionej cech wymienionych w pkt 1–2, nie uzasadniał orzeczenia nakazu przymusowej rozbiórki obiektu budowlanego, ponieważ nie powodował on niebezpieczeństwa dla ludzi lub mienia, albo zagrożenia dla środowiska. Decyzja nakazująca rozbiórkę obiektu budowlanego tylko z tego powodu, że został on wybudowany bez wymaganego pozwolenia na budowę, była nieważna, jako wydana bez podstawy prawnej.

Praworządności 1981, nr 7, s. 65 i n.

<sup>40</sup> Por. wyroki NSA z 5.02.1987 r., IV SA 827/86, ONSA 1988, nr 1, poz. 1, oraz wyrok NSA z 6.10.1999 r., IV SA 1079/97, LEX nr 47806 oraz z 9.11.1983 r. I SA 924/83, ONSA 1983, nr 2, poz. 98

<sup>41</sup> Powyższe potwierdził NSA w wyroku z 25.09.1981 r. I SA 1933/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 94 i z 27.08.1996 r. SA/Po 2784/95, Prokuratura i Prawo 1998, nr 4, poz. 49, a także w wyroku SN z 13.12.1985 r. III ARN 29/85, OSNC 1986, nr 11, poz. 183 oraz wyrok NSA z 30.08.1984 r. I SA 1625/83 ONSA 1984, nr 2, poz. 71.

<sup>42</sup> Co potwierdził NSA w wyroku z 25.09.1981 r. I SA 1933/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 94 oraz SN w wyroku z 11.03.1999 r. III RN 127/98, ONSAP 2000, nr 2, poz. 40.

O wyborze środka likwidacji skutków samowoli budowlanej decydował właściwy terenowy organ administracji państwowej, biorąc pod uwagę społeczne skutki zaistniałej samowoli, pobudki działania jej sprawcy, a także społecznie uzasadnioną celowość i możliwość wykorzystania obiektu budowlanego powstałego z naruszeniem przepisów. Zatem z mocy prawa, wybór środka nie mógł być dowolny, a powinien wynikać z oceny okoliczności konkretnej sprawy oraz uwzględnienia w ich aspekcie interesu społecznego i słusznego interesu strony<sup>43</sup>. Zakres stosowania środków służących do walki z samowolą, nie był więc ani dowolny ani nadmierny. Stosowanie nakazu czy zakazu oznaczało bowiem jakąś dolegliwość dla jego adresata. A dolegliwość ta powinna być minimalizowana odpowiednio do stopnia naruszenia przepisów prawa budowlanego, a przede wszystkim proporcjonalna do wielkości szkody, na jaką narażone zostało dobro społeczne w wyniku dokonanej samowoli budowlanej<sup>44</sup>.

Jak uzasadniano wówczas, organy państwowego nadzoru budowlanego, stosując nawet najbardziej dotkliwe dla strony środki prawne i stając wobec jaskrawego przypadku samowoli budowlanej, nie powinny zapominać, że są organami administracji publicznej, kierować się zatem powinny ideą służby publicznej, która nakazuje chronić dobro ogólne w procesie budowlanym, nie zapominając jednak o konieczności uwzględniania także interesu indywidualnego. W procesie budowlanym zarówno interes ogólny (społeczny), jak i interes indywidualny koncentrują się przede wszystkim w obiekcie budowlanym. W przypadku samowolnie wybudowanego obiektu, przedmiotem oceny w postępowaniu administracyjnym powinien być więc obiekt budowlany, jego usytuowanie i inne podobne wymogi dotyczące obiektu budowlanego, a nie tylko zachowanie się inwestora – budowa bez wymaganego pozwolenia czy zgłoszenia<sup>45</sup>.

Kierując się tymi zasadami, ustawodawca przy tworzeniu ustaw Prawa budowlanego z lat 1961 i 1974 przewidywał rygory prawne dla przypadków samowoli budowlanej, ale jednocześnie pewne odstępstwa od ich stosowania, ze względu na ochronę interesu strony, a przede wszystkim ze względów społecznych i ekonomicznych, które w procesie budowlanym nie mogą być lekceważone.

I tak, legalizacja obiektu budowlanego, wzniesionego bez pozwolenia na budowę na gruncie, który w zatwierdzonym planie zagospodarowania przestrzennego nie był przeznaczony pod zabudowę albo przeznaczony pod zabudowę innego rodzaju, była możliwa tylko w razie dokonania odpowiednich odstępstw (zmian)

od tego planu<sup>46</sup>. Za teren, który zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym nie był przeznaczony pod zabudowę, należało przyjąć nie tylko teren przeznaczony w istniejącym planie ogólnym lub szczególnym na inne cele lub pod innego rodzaju zabudowę, ale także teren nieprzeznaczony pod zabudowę ze względu na brak planów<sup>47</sup>.

Na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane z 1974 roku możliwe było więc wydanie decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego także w sytuacji, gdy obiekt został wybudowany bez pozwolenia budowlanego na terenie, dla którego nie było planu zagospodarowania przestrzennego, natomiast w momencie orzekania o rozbiórce plan taki przeznaczał ten teren na inne cele. Organ administracji nie mógł jednak wydawać decyzji o rozbiórce takiego obiektu, jeśli teren, na którym go wzniesiono mógł być wykorzystany w dotychczasowy sposób, do czasu zagospodarowania go zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego<sup>48</sup>.

Ponadto, jeżeli z ekspertyzy technicznej fachowej jednostki Naczelnej Organizacji Technicznej wynikało, że budynek nadawał się do remontu, to nie zachodziła okoliczność uzasadniająca podjęcie postępowania zmierzającego do wezwania właściciela budynku do jego rozbiórki<sup>49</sup>. Inną możliwością legalizacji obiektu wybudowanego samowolnie było wydanie pozwolenia na użytkowanie tego obiektu. Wydanie bowiem takiej decyzji miało ten skutek, że wcześniej popełnioną samowolę budowlaną uznawało się za niebyłą<sup>50</sup>.

Zwalczanie samowoli budowlanej – w świetle przepisów poprzednio obowiązujących ustaw – następować miało jednak przede wszystkim za pomocą nakazu rozbiórki obiektu samowolnie wybudowanego. Rozbiórki takie owszem miały miejsce, ale dotyczyły głównie domków letniskowych wznoszonych nielegalnie w otulinach parków narodowych, kiosków handlowych stawianych „gdzie popadnie” oraz starych obiektów, które właściciele mieli zlikwidować po zbudowaniu nowego domu, ale trwały z powodów sentymentalnych. Rozbiórki więc tego typu obiektów nie budziły żywego oddźwięku społecznego, opinia publiczna była „za”.

Twórcy ustawy z 1974 roku szukając sposobu bardziej skutecznej walki z samowolą budowlaną wprowadzili, jako alternatywny wobec obligatoryjnego nakazu rozbiórki obiektu, nakaz przejścia obiektu na własność państwa wraz z działką, bez odszkodowania i w stanie wolnym od obciążeń<sup>51</sup>. Przepis ten nie spotkał się jednak z apro-

<sup>46</sup> Wyrok SN z 13.12.1985 r. III ARN 29/85, OSNC 1986, nr 11, poz. 183.

<sup>47</sup> Wyrok SN z 28.07.1985 r. III ARN 11/85, OSNC 1986, nr 3, poz. 40, glosy: S. Jędrzejewskiego oraz Z. Leońskiego OSP 1986, nr 3, poz. 55 i J. Dyducha OSP 1987, nr 5–6, poz. 122.

<sup>48</sup> Por. uchwałę SN z 29.05.1991 r. III AZP 3/91, Wokanda 1992, nr 3, poz. 11 z glosą S. Jędrzejewskiego opubl. OSP 1992, nr 2, poz. 50 oraz art. 35 ustawy z 12.07.1984 r. o planowaniu przestrzennym (tj.: Dz.U. z 1989 r., Nr 17, poz. 99 z późn. zm.).

<sup>49</sup> Co potwierdził NSA w wyroku z 18.10.1983 r. I SA 852/83, ONSA 1983, nr 2, poz. 89.

<sup>50</sup> Wyrok NSA z 8.06.1988 r. IV SA 287/88, ONSA 1988, nr 2, poz. 68.

<sup>51</sup> S. Jędrzejewski, *Prawo budowlane*, Toruń 1981, s. 103.

<sup>43</sup> Odmiennego zdania był skład orzekający NSA, który w wyroku z 10.03.1994 r. SA/Ka 557/93, Wokanda 1994, nr 8, poz. 39.

<sup>44</sup> W. Misiak, *Poradnik inwestora budowlanego*, Warszawa 1997, s. 131 oraz Z. Niewiadomski, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 486 i n.

<sup>45</sup> Wyrok NSA z 22.10.1981 r. SA/Gd 70/81 z glosą J. Szreniawskiego i K. Filipiak, *Państwo i Prawo* 1983, nr 5, s. 148–151.

batą środowiska i nie był stosowany. Nie były też stosowane inne przepisy dotyczące zwalczania samowoli budowlanej, a w jeszcze mniejszym stopniu egzekwowane było wykonywanie wydanych nakazów rozbiórki obiektów. Można zatem uznać, że prawo budowlane z 1974 roku nie przyczyniło się do skutecznej walki z samowolą budowlaną.

W istocie łatwiej było bowiem zalegalizować samowolnie zrealizowany obiekt, niż spełnić wiele wymogów niezbędnych do uzyskania pozwolenia na budowę. W konsekwencji, utarło się przekonanie, że działanie inwestora wbrew przepisom prawa nie spotykało się ze skutecznym przeciwdziałaniem organów nadzoru budowlanego. Decyzje o przymusowej rozbiórce były wprawdzie wydawane, lecz egzekwowane z ogromnym trudem, natomiast grzywny w celu przymuszenia były tak niskie w stosunku do kosztów inwestycji, że faktycznie wcale nie przymuszały do wykonania tego obowiązku.

Sporadyczne więc były przypadki zdecydowanego, rygorystycznego przeciwdziałania samowoli budowlanej i to nie dlatego, że prawo nie dawało takich podstaw. Obowiązujące od stycznia 1975 roku prawo budowlane zawierało bowiem wystarczające instrumenty do przeciwdziałania samowoli budowlanej, dysponowało także karą przymusowej rozbiórki obiektu budowlanego. Najczęściej jednak władze terenowe sankcjonowały samowole budowlane, często różnymi sposobami były też do tego zmuszane. Nie bez znaczenia był również zapis art. 39 umożliwiający odroczenie wykonania rozbiórki. W ten sposób powszechnie sankcjonowane były samowole budowlane lub też przewlekano w nieskończoność wykonanie przymusowej rozbiórki<sup>52</sup>.

Taki stan utrzymywał się od lat, a co więcej – skala zjawiska wciąż się poszerzała. Amatorom „dzikiego” budowania, nielegalne poczynania na ogół uchodziły bezkarnie, bądź w ostateczności nakładano na nich symboliczne kary pieniężne, co bynajmniej nie odstręczało ich następców. Praktycznie nigdy nie decydowano się ukarać „dzikiego” inwestora i nie z powodu braku możliwości prawnych, lecz wskutek braku zdecydowania ze strony władz. Tak więc władza terenowa, jeśli stawiano ją wobec faktu dokonanego, wolała przymykać oczy na bezprawie i tolerować „po cichu” to, co oficjalnie potępiała.

Zatem, koronnym argumentem przy uchwalaniu nowego prawa budowlanego z 1994 roku było zapewnienie środków prawnych do skutecznego zwalczania samowoli. Autorzy projektu wybrali drogę administracyjną. To urzędnicy mieli walczyć z samowolą budowlaną za pomocą decyzji administracyjnych podejmowanych na wniosek obywateli lub z własnej inicjatywy (z urzędu)<sup>53</sup>.

Zgodnie z przepisem art. 48, właściwy organ nakazywał, w drodze decyzji, rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego bez wy-

maganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, bądź też pomimo wzniesienia sprzeciwu przez właściwy organ. Przepis ten nakładał zatem na organy nadzoru budowlanego obowiązek wydania nakazu rozbiórki, nie dopuszczając stosowania jakichkolwiek łagodzących okoliczności, uwzględniania nawet oczywistych racji stron.

Innym celem, kto wie czy nie istotniejszym, było pozbawienie organów administracji luzów decyzyjnych, umożliwiających legalizację samowoli. Niektórzy twierdzili wprost, że była to jedna z najniebezpieczniejszych patologii, którą należało zwalczać. Pojawiły się jednak wątpliwości zasadniczej natury, czy do zwalczania owej patologii zastosowano odpowiednie środki. Nie ulega wątpliwości, że sprawca samowoli budowlanej zawsze musi się liczyć z negatywnymi skutkami swego działania. Nikt nie chciał się jednak zgodzić z nakazem rozbiórki.

Przepis art. 48 ustawy – Prawo budowlane nakazujący bezwzględną rozbiórkę każdej samowoli budowlanej, spotkał się więc z ostrą krytyką<sup>54</sup>. Podnoszono, że prawo w tym przypadku było szczególnie bezwzględne, nie dopuszczało stosowania jakichkolwiek łagodzących okoliczności<sup>55</sup>. Udaremniało stosowanie obligatoryjnych zasad k.p.a., w szczególności zasady „uwzględniania słusznego interesu strony”, prowadziło do degradacji zaufania do organów nadzoru budowlanego, pozbawiało stroną skuteczną ochronę jej interesu i poddawało ją jednostronnemu dyktatowi tych organów.

Przyjęte rozwiązanie prawne zwalczania samowoli budowlanej, zdaniem jego przeciwników, pozostawało w oczywistej sprzeczności z wymogami życia, z prawnymi założeniami celu funkcjonowania administracji publicznej, godziło w poczucie sprawiedliwości społecznej i było praktycznie niewykonalne. Można było wydać w ciągu roku dziesiątki tysięcy nakazów rozbiórki, lecz na pewno nie można było tych nakazów wykonać, zdając sobie sprawę, że znaczna większość musiała podlegać wykonaniu w trybie egzekucji administracyjnej.

Podnoszono, że prawo budowlane powinno przewidywać środki przeciwdziałania samowoli budowlanej, dając jednak także możliwości zalegalizowania wzniesionego obiektu budowlanego, w przypadkach braku naruszenia interesu publicznego lub społecznego albo znikomej szkodliwości społecznej czynu. Prawo budowlane ma bowiem do spełnienia istotną funkcję społeczną, obejmującą zapewnienie porządku prawnego w budownictwie. Aby porządek ten był zgodny z potrzebami społecznymi, powinien być oparty na poszanowaniu praw i wolności obywatelskich, respektowanych w zadaniach administracji publicznej oraz zapewnieniu swoistej równowagi w odniesieniu do wolności i praw obywatelskich oraz władztwa organów administracji publicznej.

W konsekwencji powyższego, nowelizacja z 2003 roku zmieniła kontrowersyjny przepis art. 48, który naka-

<sup>52</sup> T. Biliński, *Regulacje prawne dotyczące zjawiska samowoli budowlanych cz. I*, Wiadomości 1998, nr 12.

<sup>53</sup> Głosa S. Jędrzejewskiego do wyroku NSA z 1.10.1991 r. IV SA 293/91, OSP 1993, nr 4, poz. 79.

<sup>54</sup> Zob. L. Bar, E. Radziszewski, *Nowy kodeks budowlany. Komentarz*, Warszawa 1995, Nb 87–90.

<sup>55</sup> Głosa S. Jędrzejewskiego do wyroku z 12.12.1996 r. II SA/Wr 236/96, OSP 1997, nr 11, poz. 202.



zywał rozbiórkę obiektu budowlanego postawionego bez pozwolenia na budowę lub zgłoszenia czy pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ. Zgodnie z oczekiwaniami doktryny i orzecznictwa, postulującymi zmianę rygorystycznego art. 48 ustawy Prawo budowlane, dopuszczono możliwość legalizacji samowoli budowlanej. Procedura legalizacji jest jednak skomplikowana i wymaga współdziałania zainteresowanego oraz przeprowadzających ją urzędników.

Legalizacja samowoli budowlanych jest możliwa w ściśle określonych przypadkach, a mianowicie wówczas, gdy budowa:

- 1) jest zgodna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania,
- 2) nie narusza przepisów techniczno-budowlanych,
- 3) inwestor przedstawi projekt budowlany oraz wymagane opinie i uzgodnienia,
- 4) inwestor wniesie opłatę legalizacyjną, której wysokość zależy od kategorii budynku i jego wielkości.

Zatem, obowiązujące od 11 lipca 2003 r. przepisy prawa budowlanego odchodzą od nakazu bezwzględnej rozbiórki samowolnie wybudowanego obiektu budowlanego, dopuszczając jego legalizację po spełnieniu określonych powyżej wymogów.

## 5. Podsumowanie

Proces budowlany regulowany przepisami Prawa budowlanego jest długotrwały, skomplikowany i kosztowny, a wymogi prawne często zbyt sformalizowane, co utrudnia ich spełnienie.

Zasadniczym elementem postępowania poprzedzającego rozpoczęcie robót budowlanych jest uzyskanie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę lub zgłoszenie właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej zamiaru budowy lub robót budowlanych, dla których prawo budowlane nie wymaga obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę. Obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę dotyczy najpoważniejszych robót budowlanych. Zgłoszenie natomiast, ze względu na mniejszy stopień ewentualnego zagrożenia bezpieczeństwa dla interesu ogólnospołecznego w toku wykonywania robót budowlanych, jest uproszczoną formą reglamentacji.

Jednak dość niska świadomość części społeczeństwa utrudnia prawidłowy przebieg budowy, co było i nadal jest przyczyną zjawiska samowoli budowlanej. Walka z tym zjawiskiem jest bardzo trudna, a problem urasta często do miary problemu społecznego. Próba jego rozwiązania rodzi wiele kontrowersji, niekiedy prowadzących do rozwoju kolejnych zjawisk patologicznych, a osiągnięcie niekwestionowanego celu, jakim jest likwidacja samowoli budowlanych, bardzo problematyczne. Dowodem na powyższe jest bogata literatura przedmiotu, a także liczne orzeczenia sądów, a nawet Trybunału Konstytucyjnego.

Walkę z samowolą budowlaną podejmowano od początków istnienia norm prawa budowlanego. Najbardziej jednak radykalne metody zwalczania zjawiska samo-

woli budowlanej, przyjęto w ustawie – Prawo budowlane z 1994 roku, w której wprowadzono powszechnie znany i krytykowany przepis art. 48, nakładający na organy nadzoru budowlanego obowiązek bezwzględnej rozbiórki obiektu budowlanego, który powstał w warunkach samowoli budowlanej.

Przepis ten poddawany ostrej krytyce, przyczynił się jednak, zdaniem niektórych, do zmniejszenia skali tego zjawiska. Bulwersujący przepis, nieugięci pracownicy organów nadzoru budowlanego i bezwzględne sądy, które nie mogły stosować żadnych łagodzących okoliczności, dały odczuć potęgę prawa.

Przepis ten uchwalony wbrew opinii publicznej i doktryny, wywołujący liczne dyskusje i kontrowersje, obowiązywał nieprzerwanie ponad 9 lat, mimo że ustawodawca zakładał jego istnienie tylko na 3 lata. Unormowanie powyższe, podważane jako niezgodne z Konstytucją, z zasadami prawa administracyjnego i prawami człowieka, nie zostało uchylone, czego domagano się kilkakrotnie. Było ono przedmiotem licznych orzeczeń sądów i wyroków Trybunału Konstytucyjnego, jednak w niezmienionej postaci przetrwało do 11 lipca 2003 r., kiedy weszły w życie przepisy ustawy z 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>56</sup>. Ustawodawca na mocy przywołanej ustawy zmienił kontrowersyjny przepis art. 48 stwierdzając, że regulację powyższą można zastąpić inną, łagodniejszą sankcją, niż powszechnie krytykowana rozbiórka.

Ustawodawca uznał, że cel, jaki był stawiany ustawie został osiągnięty – zmniejszyła się bowiem skala zjawiska samowoli budowlanej, a ponadto nastąpiło uświadomienie społeczeństwa, że prawa należy przestrzegać.

Legalizacja samowoli budowlanej nie jest jednak automatyczna. Niespełnienie przez inwestora któregoś z ustawowych warunków legalizacji powoduje orzeczenie nakazu rozbiórki samowolnie wybudowanego obiektu budowlanego lub jego części.

Istotną zmianą, która ma na celu zachęcanie inwestorów do podejmowania legalnej budowy jest również odformalizowanie procesu uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę i zwolnienie niektórych robót budowlanych z obowiązku uzyskiwania takiej decyzji.

Podobne rozwiązania prawne przyjmował ustawodawca od początku istnienia polskiego prawa budowlanego z 1928 roku. Przepisy kolejnych ustaw postrzegały samowolę budowlaną jako „patologię” procesu budowlanego, którą należało zwalczać. Jednak uchwalane przepisy w tym zakresie okazywały się mało skuteczne, a wręcz zmienne i niejasne regulacje umożliwiające legalizację, sprzyjały rozwojowi tego zjawiska.

Z przedstawionego rysu historycznego wynika, że proces budowlany został objęty kompleksową regulacją normatywną już w 1928 roku, kiedy to po raz pierwszy uchwalono prawo budowlane w formie rozporządze-

<sup>56</sup> Ustawa z 27.03.2003 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 80, poz. 718).

nia z mocą ustawy. Już wówczas ustawodawca określił zasady prowadzenia robót budowlanych oraz sankcje za niedostosowanie się do obowiązujących przepisów. Zasady te były przejmowane przez kolejne ustawy, które dokonywały jednak pewnych zmian w tym zakresie. Obowiązująca ustawa – Prawo budowlane z 1994 roku jest więc w pewnym sensie wynikiem przemysłów i doświadczeń poprzednich ustaw. Nowe prawo budowlane nie odbiega od poprzednich regulacji, a wręcz przeciwnie, czerpie z nich wzorce, a czasami nawet wprost przejmuje z nich pewne postanowienia, dokonując jednak ich modyfikacji. Największy wpływ, poprzez wprowadzenie pierwszych regulacji w omawianym zakresie, mają jednak przepisy rozporządzenia z 1928 roku. Obowiązująca ustawa jest więc z jednej strony wynikiem doświadczeń, jakie zebraliśmy przez poprzednie lata, z drugiej zaś zawiera pewne nowe rewolucyjne rozwiązania dotychczas nieznanе naszemu prawu. Przykładem jest uchwalenie z premedytacją przepisu art. 48 przeznaczonego do walki z samowolą budowlaną, uznaną za najbardziej niebezpieczną patologię, którą należało zlikwidować.

#### BIBLIOGRAFIA

- Babieli T. B., Nakaz rozbiórki obiektu budowlanego, *M. Prawn.* 2002, nr 8  
 Bar L., Budowlana praworządność, *Prawo i Życie* 1960, nr 10  
 Bar L., Nowe prawo budowlane, *Przegląd Budowlany* 1961, nr 4, s. 208  
 Bar L., W sprawie rewizji prawa budowlanego, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 1955, nr 7  
 Bar L., *Prawo budowlane, Studia Prawnicze* 1965, nr 7  
 Bar L., *Kodeks budowlany – przepisy i objaśnienia*, Warszawa 1972  
 Bar L., Radziszewski E., *Nowy kodeks budowlany. Komentarz*, Warszawa 1995  
 Berdysz M., Bolkowski J., Kiedy jest niezbędne pozwolenie na budowę, a kiedy wystarczy zgłoszenie zamiaru rozpoczęcia robót, *Przegląd Budowlany* 1999, nr 11  
 Biliński T., Regulacje prawne dotyczące zjawiska samowoli budowlanych cz. I, *Wiadomości* 1998, nr 12  
 Brzeziński W., *Prawo budowlane i odbudowa osiedli*, Warszawa 1948, s. 70–73  
 Brzeziński W., *Polskie prawo budowlane*, Warszawa 1955  
 Chmielewski E., *Dziki budownictwo*, Miasto 1951, nr 12  
 Dziwiński R., Ziemiński P., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 214  
 Jędrzejewski S., *Prawo budowlane*, Toruń 1981  
 Jędrzejewski S., *Prawno-budowlany poradnik inwestora*, Bydgoszcz 1998  
 Jędrzejewski S., glosa do wyroku NSA z 1.10.1991 r. IV SA 293/91, *OSP* 1993, nr 4, poz. 79  
 Jędrzejewski S., glosa do wyroku z 12.12.1996 r. II SA/Wr 236/96, *OSP* 1997, nr 11, poz. 202  
 Korzeniewski W., *Poradnik stosowania prawa budowlanego*, Koszalin 1994  
 E. Kosicki, *Zgodnie z prawem, Budujemy* 1996, nr 1  
 Książkowski B., Martan L., *Prawo budowlane w zarysie*, Warszawa – Wrocław 1984  
 Kurzępa B., *Pozwolenie na budowę z lokalizacją czasową, Twój Filar* 1999, nr 5  
 Kurzępa B., *Obiekt przeznaczony do tymczasowego użytkowania, Twój Filar* 1998, nr 26  
 Maciejewski T., *Prowadzenie robót budowlanych według przepisów prawa budowlanego, cz. I* *Poradnik inspektora nadzoru, kierownika budowy i inwestora* 1996, nr 9  
 Maciejewski T., *Prowadzenie robót budowlanych według przepisów prawa budowlanego, cz. II* *Poradnik inspektora nadzoru, kierownika budowy i inwestora* 1996, nr 10  
 McKaig Th., *Katastrofy i awarie budowlane*, Warszawa 1968  
 Misiak W., *Poradnik inwestora budowlanego*, Warszawa 1997

- Despot-Mładanowicz A., Gliński A., Kostka Z., Ostrowska A., Piątek W. pod red. Glińskiego A., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2012 r.  
 Niewiadomski Z., *Sąsiad żąda rozbiórki*, *Murator* 1999, nr 3  
 Niewiadomski Z., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006 r.  
 Siegień J., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2003 r.  
 Starczewska M., *Dopuszczalność wydania decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego wybudowanego bez pozwolenia*, *Problemy Praworządności* 1981, nr 7  
 Szreniawski J., Filipiak K., *Glosa do wyroku z 22.10.1981 r. SA/Gd 70/81, Państwo i Prawo* 1983, nr 5  
 Szymkiewicz G., *Prawo budowlane i zabudowanie osiedli*, Warszawa 1928  
 Szymkiewicz G., *Komentarz do prawa budowlanego w nowym brzmieniu*, Warszawa 1938  
 Śmiałowski J., *Inwestycyjny proces budowlany cz. I, Budownictwo i Prawo* 2000, nr 2  
 Śmiałowski J., *Inwestycyjny proces budowlany cz. II, Budownictwo i Prawo* 2000, nr 4  
 Śmiałowski J., *Inwestycyjny proces budowlany cz. III, Budownictwo i Prawo* 2000, nr 6

#### AKTY PRAWNE

##### Ustawy

- Ustawa z 15.02.1933 r. o kierowaniu robotami budowlanymi i sporządzaniu projektów (planów) tych robót na obszarze miasta Gdyni (Dz.U. Nr 16, poz. 108).  
 Ustawa z 31.01.1961 r. – *Prawo budowlane* (Dz.U. Nr 7, poz. 46 z późn. zm.).  
 Ustawa z 24.10.1974 r. – *Prawo budowlane* (Dz.U. Nr 38, poz. 229 z późn. zm.).  
 Ustawa z 12.07.1984 r. o planowaniu przestrzennym (tj.: Dz.U. z 1989 r., Nr 17, poz. 99 z późn. zm.).  
 Ustawa z 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane* (Dz.U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.).  
 Ustawa z 27.03.2003 r. o zmianie ustawy *Prawo budowlane* oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 80, poz. 718).

##### Rozporządzenia

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 16.02.1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz.U. z 1939 r. Nr 34, poz. 216 z późn. zm.).  
 Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu Budownictwa, Urbanistyki i Architektury z 27.07.1961 r. w sprawie państwowego nadzoru budowlanego nad budową, rozbiórką i utrzymaniem obiektów budowlanych budownictwa powszechnego (Dz.U. Nr 37, poz. 197).

##### Inne

- Dekret z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. R.P. Nr 50, poz. 279).

#### ORZECZNICTWO

- Wyrok NSA z 25.09.1981 r. I SA 1933/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 94.  
 Wyrok NSA z 22.10.1981 r. SA/Gd 70/81 z glosą J. Szreniawskiego i K. Filipiak, *Państwo i Prawo* 1983, nr 5, s. 148–151.  
 Wyrok NSA z 18.10.1983 r. I SA 852/83, ONSA 1983, nr 2, poz. 89.  
 Wyrok NSA z 9.11.1983 r. I SA 924/83, ONSA 1983, nr 2, poz. 98.  
 Wyrok NSA z 30.08.1984 r. I SA 1625/83 ONSA 1984, nr 2, poz. 71.  
 Wyrok SN z 28.07.1985 r. III ARN 11/85, OSNC 1986, nr 3, poz. 40, glosy: S. Jędrzejewskiego oraz Z. Leońskiego *OSP* 1986, nr 3, poz. 55 i J. Dyducha *OSP* 1987, nr 5–6, poz. 122.  
 Wyrok SN z 13.12.1985 r. III ARN 29/85, OSNC 1986, nr 11, poz. 183.  
 Wyrok NSA z 5.02.1987 r., IV SA 827/86, ONSA 1988, nr 1, poz. 1.  
 Wyrok NSA z 8.06.1988 r. IV SA 287/88, ONSA 1988, nr 2, poz. 68.  
 Uchwała SN z 29.05.1991 r. III AZP 3/91, *Wokanda* 1992, nr 3, poz. 11 z glosą S. Jędrzejewskiego *opubl. OSP* 1992, nr 2, poz. 50.  
 Wyrok NSA z 10.03.1994 r. SA/Ka 557/93, *Wokanda* 1994, nr 8, poz. 39.  
 Wyrok NSA z 27.08.1996 r. SA/Po 2784/95, *Prokuratura i Prawo* 1998, nr 4, poz. 49.  
 Wyrok NSA z 21.07.1998 r. II SA/Ka 1702/96 (nie publ.).  
 Wyrok SN z 11.03.1999 r. III RN 127/98, *ONSAP* 2000, nr 2, poz. 40.  
 Wyrok NSA z 13.09.1999 r. IV SA 1663/98, *LEX* nr 48190.  
 Wyrok NSA z 6.10.1999 r., IV SA 1079/97, *LEX* nr 47806.  
 Wyrok NSA z 6.10.1999 r. IV SA 279/99, *LEX* nr 47832.  
 Wyrok NSA z 21.10.1999 r. IV SA 1601/97, *LEX* nr 47803.  
 Wyrok NSA z 5.04.2001 r. II SA/Po 2466/99 (niepubl.).