

SAMOWOLA BUDOWLANA W POLSKIM PRAWIE BUDOWLANYM

Maksymilian Cherka
Wojciech Grecki

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

SAMOWOLA BUDOWLANA W POLSKIM PRAWIE BUDOWLANYM

Maksymilian Cherka
Wojciech Grecki

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2013

Stan prawny na 1 lutego 2013 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Zbigniew Cieślak

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Marzena Molatta

Łamanie

Wolters Kluwer Polska

Układ typograficzny

Marta Baranowska

.....
Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących
im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej
w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło.
A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.
.....



SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ

Więcej na www.legalnakultura.pl

POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska SA, 2013

ISBN 978-83-264-4235-3

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer Polska SA

Redakcja Książek

01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów / 9

Wstęp / 13

Rozdział I

Istota samowoli budowlanej / 19

- 1.1. Samowola budowlana jako zjawisko społeczne / 19
- 1.2. Samowola budowlana a ochrona własności i wolność budowlana / 22
- 1.3. Samowola budowlana – próba określenia istoty instytucji / 32
- 1.4. Przedmiotowe aspekty samowoli budowlanej / 40
- 1.5. Podmiotowe aspekty samowoli budowlanej / 50

Rozdział II

Samowola budowlana w ujęciu historycznym / 65

- 2.1. Okres dwudziestolecia międzywojennego / 65
- 2.2. Okres PRL / 69
- 2.3. Okres III RP / 75

Rozdział III

Powstanie samowoli budowlanej i prawne konsekwencje jej stwierdzenia / 84

- 3.1. Zróżnicowanie typów samowoli budowlanych w prawie budowlanym / 84
- 3.2. Budowa bez wymaganego pozwolenia na budowę / 85
- 3.3. Budowa bez wymaganego zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu / 91

- 3.4. Prowadzenie robót budowlanych, niebędących budowami w rozumieniu art. 3 pkt 6 pr. bud. oraz inne szczególne przypadki samowoli budowlanej / **95**
- 3.5. Przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia na użytkowanie, zawiadomienia o zakończeniu budowy bądź pomimo wniesienia sprzeciwu / **104**
- 3.6. Budowa obiektu budowlanego z nieprawidłowościami w zakresie ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę / **114**
- 3.7. Podstawowe prawnoadministracyjne konsekwencje powstania samowoli budowlanej / **118**
- 3.8. Odpowiedzialność karna za samowolę budowlaną / **123**

Rozdział IV

Legalizacja samowoli budowlanej / 128

- 4.1. Zróżnicowanie postępowań legalizacyjnych w prawie budowlanym / **128**
- 4.2. Legalizacja samowoli budowlanej dokonanej bez pozwolenia na budowę / **131**
- 4.3. Legalizacja samowoli budowlanej dokonanej bez zgłoszenia lub pomimo sprzeciwu właściwego organu / **153**
- 4.4. Legalizacja samowoli budowlanej polegającej na prowadzeniu robót budowlanych, niebędących budowami w rozumieniu art. 3 pkt 6 pr. bud. lub w innych szczególnych przypadkach / **157**
- 4.5. Legalizacja samowoli budowlanej polegającej na przystąpieniu do użytkowania obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia na użytkowanie, zawiadomienia o zakończeniu budowy bądź pomimo wniesienia sprzeciwu / **172**
- 4.6. Legalizacja samowoli budowlanej polegającej na budowie obiektu budowlanego z nieprawidłowościami w zakresie ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę / **176**
- 4.7. Legalizacja samowoli budowlanej na podstawie prawa budowlanego z 1974 r. / **179**

Rozdział V

Nakaz rozbiórki samowoli budowlanej jako konsekwencja braku jej legalizacji / 191

5.1. Zagadnienia wstępne – próba klasyfikacji / 191

5.2. Charakter i treść decyzji o nakazie rozbiórki / 193

5.3. Nakaz rozbiórki obiektu budowlanego w części / 198

5.4. Wykonanie nakazu rozbiórki w drodze postępowania egzekucyjnego / 201

Zakończenie / 213

Bibliografia / 221

Wykaz orzecznictwa / 227

Wykaz aktów prawnych / 241

Indeks rzeczowy / 243

Wykaz skrótów

Akty prawne

- k.c.** ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.a.** ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267)
- nowel. pr. bud. 2004** ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 93, poz. 888)
- nowel. pr. bud. 2003** ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718 z późn. zm.)
- o.p.** ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 749 z późn. zm.)
- p.p.s.a.** ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
- pr. bud.** ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.)

- pr. bud. 1974** ustawa z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 229 z późn. zm.)
- pr. bud. 1961** ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 7, poz. 46 z późn. zm.)
- r.p.b.z.o.** rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (tekst jedn.: Dz. U. z 1939 r. Nr 34, poz. 216 z późn. zm.)
- u.g.n.** ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.)
- u.o.z.** ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.)
- u.p.e.a.** ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1015 z późn. zm.)
- u.p.z.p.** ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.)
- u.s.m.** ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 z późn. zm.)
- u.w.l.** ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 z późn. zm.)

Czasopisma, publikatory i inne

- CBOSA** Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>)
- GSP** Gdańskie Studia Prawnicze
- Legalis** System Informacji Prawnej Wydawnictwa C.H. Beck

LEX	System Informacji Prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer
LexPolonica	Serwis Prawniczy LexisNexis
OMT	Organizacja – Metody – Technika
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNKW	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
PiP	Państwo i Prawo
PPP	Przegląd Prawa Publicznego
Prok. i Pr.	Prokuratura i Prawo
Rzeczposp.	Rzeczpospolita
ST	Samorząd Terytorialny
ZNSA	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Organy orzekające i instytucje

GUNB	Główny Urząd Nadzoru Budowlanego
NSA	Naczelnny Sąd Administracyjny
OZ	Ośrodek Zamiejscowy

SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny
WSA	wojewódzki sąd administracyjny
PINB	Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego
WINB	Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego

Artykuły przywoływane bez oznaczenia oznaczają artykuły ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, chyba że co innego wynika z kontekstu.

Jeśli w orzeczeniu NSA wydanym do dnia 31 grudnia 2002 r. (przed reformą sądownictwa administracyjnego) nie pojawia się informacja o Ośrodku Zamiejskowym, oznacza to, że orzeczenie wydane zostało przez NSA w Warszawie.

Wstęp

Kwestie związane z zapewnieniem sobie siedziby, wybudowaniem domu, posiadaniem miejsca zamieszkania są jednymi z najdonioślejszych społecznie problemów, zarówno w wymiarze ogólnym, jak i jednostkowym. Towarzyszą one człowiekowi w zasadzie od zarania cywilizacji. Jak każda niemal dziedzina ludzkiej aktywności, również dążenie do posiadania siedziby stało się przedmiotem regulacji prawnych, wyznaczających zorganizowane ramy dla takiej działalności. Regulacje te nazwać można generalnie „prawem budowlanym”, jednak termin ten nie jest jednoznaczny.

Można przez niego rozumieć pewien zbiór aktów prawnych normujących problematykę procesu inwestycyjno-budowlanego, czyli pewnego ciągu działań zmierzających do realizacji oraz oddania do użytku danego zamierzenia budowlanego. W tym znaczeniu mamy do czynienia z prawem budowlanym *sensu largo*.

Powyższe pojęcie rozpatrywane może być też wyłącznie w odniesieniu do tekstu ustawy o tym samym tytule, jako podstawowego aktu normatywnego w dziedzinie budownictwa. Ustawa – Prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.) reguluje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach. Wraz z szeregiem aktów wykonawczych ustawa ta należy do prawa budowlanego *sensu stricto* i właśnie taki sposób ujęcia stanowić będzie podstawę dla rozważań zawartych w niniejszej pracy.

Prawo budowlane stanowi przy tym przykład prawa o charakterze reglamentacyjnym. W literaturze przedmiotu pojęcie reglamentacji było naświetlane z różnych punktów widzenia, choć najczęściej katego-

rię tę odnoszono do stosunków społeczno-gospodarczych¹. Unikając mnożenia stanowisk doktrynalnych, można przyjąć za J. Grabowskim, że „istota działalności reglamentacyjnej państwa polega, najogólniej rzecz biorąc, na ustalaniu norm prawnych i warunków wykonywania praw podmiotowych, przyznawanych różnym kategoriom podmiotów (...) na podstawie generalnych norm ustawowych, oraz że wyraża się ona w możliwości podjęcia w konkretnych, prawem określonych przypadkach, doraźnej ingerencji w sferę prawnie zastrzeżonej samodzielności jednostek (...), a więc poza istniejącymi układami prawnej zależności o charakterze organizacyjnym lub funkcjonalnym”². W możliwie szerokim znaczeniu pojęcie „reglamentacji” będzie zatem oznaczać ograniczenie na podstawie przepisów prawa pewnej działalności poprzez ustalenie zasad i warunków (wymogów, obowiązków) jej prowadzenia, w tym w drodze wydawania przez organy administracji nakazów lub zakazów określonego zachowania.

Powyższe oznacza, że przepisy prawa budowlanego umożliwiają władczą ingerencję organów administracji publicznej w sferę statusu prawnego jednostki, a więc w jej prawa, wolności czy obowiązki w zakresie procesu inwestycyjno-budowlanego. Takie działanie państwa usprawiedliwiane jest koniecznością ochrony interesu publicznego oraz zapewnienia ładu i porządku w budownictwie (w tym ochrony takich podstawowych wartości, jak życie i zdrowie). Jak podnosi T.B. Babel,

¹ Przykładowo A. Chełmoński definiował reglamentację jako „różnorodną sferę działalności administracji, której istotą jest ograniczenie swobody działalności gospodarczej w imię szeroko pojętego interesu społecznego (...) podstawowymi formami działalności reglamentacyjnej jest system zakazów i nakazów” – zob. A. Chełmoński, *Instytucje administracyjnoprawne w zarządzaniu gospodarką narodową* (w:) *System prawa administracyjnego*, t. IV, T. Rabska (red.), Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980, s. 462. Podobnie M. Jełowicki podkreślał, iż reglamentacja niektórych stosunków społeczno-gospodarczych oraz wprowadzanie innych ograniczeń, a także ograniczanie swobody działania określonych podmiotów polega na ustaleniu niezbędnych nakazów i zakazów. Tak rozumianej reglamentacji dokonuje państwo w drodze prawa, upoważniając jednocześnie różne organy państwowe do dokonywania regulacji szczegółowych i egzekwowania podlegających reglamentacji zachowań różnych podmiotów – zob. M. Jełowicki, *Administracja socjalna w PRL – charakterystyka ogólna*, OMT 1989, nr 10, s. 21. M.A. Wali-górski przyjmuje z kolei, że „w aktualnym stanie badań można przyjąć, iż w znaczeniu prawnym istotą reglamentacji administracyjnej jest ograniczenie wolności gospodarczej za pomocą instrumentów formalnych (zezwoleń, koncesji i podobnych form) – por. M.A. Wali-górski, *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998, s. 75.

² Por. J. Grabowski, *Ochrona interesów przedsiębiorstwa państwowego wobec decyzji administracji gospodarczej*, Katowice 1980, s. 31 i n.

„tak jak całość prawa pozytywnego, prawo budowlane statuuje przecież – w dającej się wyodrębnić sferze stosunków społecznych – określony system wartości oraz ustanawia regulujący tę dziedzinę zbiór zachowań powiniących. Państwo, poprzez swoje organy stanowiące permanentnie kształtuje ten system i stawiając na jego straży odpowiednie sankcje tworzy prawo adekwatne do aktualnych potrzeb. Tak pojmowane, osadzone w całym systemie, prawo budowlane jest więc ważną składową umowy społecznej tworzącej państwo; umowy, której naruszenie musi wiązać się z określoną reakcją jej stron”³.

Daleko idący zakres regulacji prawa budowlanego (przede wszystkim „głębokość” ingerencji prawnej w sferę praw podmiotowych inwesorów) z jednej strony, a z drugiej ich przekonanie, mające swe źródło w prawie własności, że mogą zabudować nieruchomości, do której przysługuje im tytuł prawny, wedle swojej woli (bez ingerencji podmiotów zewnętrznych) sprawia, że bardzo często inwestycje budowlane realizowane są z naruszeniem podstawowych zasad wynikających z obowiązujących przepisów, a więc w warunkach tzw. samowoli budowlanej. Zjawisko to niewątpliwie jest oceniane przez ustawodawcę jako zagrożenie dla interesu publicznego i złamanie tej „niepisanej umowy”, gdyż samowola w swojej istocie zawsze narusza normy prawa budowlanego. Z tego powodu, jako działanie naganne, wymagające podjęcia środków prawnych mających na celu przywrócenie stanu zgodności z prawem, jest ona zwalczana.

Z powyższych względów celem niniejszego opracowania jest kompleksowe przedstawienie instytucji samowoli budowlanej, unormowanej przepisami ustawy – Prawo budowlane z 1994 r. Problematyka ta jest niezwykle interesująca, gdyż dotyczy nie tylko zagadnień *stricto* prawniczych, ale trzeba ją również pokazać w szerszym kontekście. Przegląd metod walki z samowolą na przestrzeni lat pokazuje, że charakter środków walki z samowolą znajduje się w silnej korelacji z systemem polityczno-społecznym państwa, a jednocześnie bardzo silnie oddziałuje na praktykę procesu inwestycyjno-budowlanego.

Podjęcie jakichkolwiek szczegółowych rozważań rodzi potrzebę przyjrzenia się istocie samowoli budowlanej. Wymaga to przedstawienia jej jako pewnego zjawiska społecznego oraz prezentacji zagadnienia na tle i w zestawieniu z konstytucyjną zasadą ochrony własności oraz wy-

³ T.B. Babel, *Nakaz rozbiórki obiektu budowlanego*, Monitor Prawniczy 2002, nr 8, s. 382.

nikającą z niej zasadą wolności budowlanej. Konieczna jest również analiza poszczególnych elementów składających się na analizowane pojęcie – w ujęciu przedmiotowym oraz podmiotowym, a także pochylenie się nad problemami definicyjnymi związanymi z terminem „samowola budowlana”. Wszystkie powyższe kwestie są przedmiotem rozważań w Rozdziale I.

Rozdział II poświęcony jest przeglądowi dotychczasowych rozwiązań prawnych, przede wszystkim na poziomie ustawowym, w sferze prawa budowlanego, przeprowadzonemu pod kątem unormowań dotyczących bezpośrednio problemu samowoli budowlanej. W celu zachowania jasności wyводу dokonano przy tym podziału analizowanego zakresu czasowego na trzy podokresy. Zastosowanym kryterium zróżnicowania były przeobrażenia uwarunkowań historycznych oraz zmiany ustroju społeczno-gospodarczego.

W Rozdziale III skupiono się na problematyce powstawania samowoli budowlanej, co pozwoliło na wyodrębnienie poszczególnych jej rodzajów. Zasygnalizowano również istotę konsekwencji prawnych spowodowanych takim sposobem naruszenia przepisów prawa budowlanego.

Rozdział IV oparty jest na klasyfikacji przedstawionej w rozdziale poprzednim i zawiera charakterystykę postępowania legalizacyjnego w odniesieniu do każdego z przypadków samowoli. Wypunktowane zostały podobieństwa i różnice proceduralne, jak również kolejne, następujące po sobie elementy procedury.

Ostatnia część pracy, Rozdział V, koncentruje się na problematyce nakazu rozbiórki, orzekanym jako skutek braku legalizacji samowoli budowlanej. Opisano w nim charakter i treść decyzji o nakazie rozbiórki. Dodatkowo ukazane zostały kwestie związane z nakazem rozbiórki w części oraz z wykonaniem rozbiórki w drodze administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

Ścisła współzależność norm prawa materialnego oraz prawa procesowego w analizowanej dziedzinie spowodowała, że konieczne okazało się omówienie w niektórych sytuacjach również tych ostatnich aspektów, zwłaszcza że stanowią one regulacje szczególne w stosunku do ogólnego postępowania administracyjnego, np. poprzez przeniesienie ciężaru dowodu na podmiot administrowany⁴. Jednakże z uwagi na rygory

⁴ Zob. szerzej L.J. Kamiński, *Postępowanie administracyjne w sprawach budowlanych. Zagadnienia proceduralne*, Warszawa 2007, s. 22–24.

dotyczące spójności publikacji oraz niewykraczania poza jej ramy, przedstawienie tych kwestii ma raczej charakter ogólny.

Literatura poświęcona zagadnieniu samowoli budowlanej jest niestety w Polsce dość uboga. Do momentu ukończenia niniejszej pracy nie ukazała się na rynku żadna pozycja o charakterze monograficznym, która obszernie i kompleksowo analizowałaby tę tematykę. W tej sytuacji cenne w trakcie pisania pracy okazały się pozycje o bardziej przekrojowym charakterze, których treść poruszała również i zjawisko samowoli. Bardzo przydatne okazywały się uwagi zawarte w poszczególnych komentarzach do ustawy – Prawo budowlane. Korzystano także z artykułów z czasopism fachowych oraz z prasy.

Ogromnie pomocne było orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, których roli w wyjaśnianiu i interpretowaniu częstokroć niejasnych przepisów prawa nie da się przecenić. W tym miejscu należy zaznaczyć, że choć wiele wyroków przytaczanych w tej pracy zapadło pod rządami przepisów w brzmieniu poprzednio obowiązującym, to jednak dobierane były one z zastosowaniem kryterium aktualności również w obecnym stanie prawnym.

Rozdział I

Istota samowoli budowlanej

1.1. Samowola budowlana jako zjawisko społeczne

Fakt oddziaływania prawa na życie społeczne nie budzi wątpliwości. Jednakże wydaje się, że często nie docenia się procesu przeciwnego, a mianowicie wpływu czynnika społecznego na tworzenie i funkcjonowanie norm prawnych. Problematyka samowoli budowlanej jest dobrym przykładem na to, że regulacje wprowadzane przez ustawodawcę są w sposób istotny zależne od społecznego przyzwolenia i woli ich przestrzegania.

Praktyka pokazuje, że zwłaszcza w tak newralgicznej dziedzinie jaką jest prawo budowlane, stosowane przez władze instrumenty prawne, w założeniu mające dopomóc w skutecznym zabezpieczeniu interesu publicznego, często nie są wcale akceptowane przez ich adresatów. Nie jest jeszcze źle, jeśli jednostka co prawda nie akceptuje prawa w sferze wewnętrznej (psychicznej), ale mimo wszystko przestrzega go, chociażby z obawy przed sankcjami. Z punktu widzenia ustawodawcy najmniej pożądana jest bowiem taka postawa odrzucenia przepisów, która przejawia się w zachowaniach *contra legem*.

Doświadczenie życiowe pokazuje, że najczęściej mamy do czynienia z dwoma podstawowymi przypadkami popełnienia samowoli budowlanej. Pierwszym z nich jest naruszenie prawa spowodowane niezajomością obowiązujących przepisów prawa budowlanego po stronie sprawcy samowoli. O ile zazwyczaj jednostka zdaje sobie sprawę, że na budowę od podstaw domu jednorodzinnego potrzebne będzie pozwolenie administracyjne, o tyle nie zawsze będzie ona świadoma konieczności uzyskania takiego pozwolenia (lub przynajmniej obowiązku

zgłoszenia) w niektórych mniej „oczywistych” sytuacjach, jak np. przebudowa.

Drugi przypadek obejmuje celowe realizowanie robót budowlanych w warunkach samowoli, a więc świadome łamanie prawa przez obywatela. Otóż w pewnych sytuacjach może on uznać, że bardziej opłacalna będzie budowa nielegalna niż poświęcanie czasu i środków na przejście całej drogi administracyjnej, sądząc przy tym, że pozostanie bezkarny – przykładowo ze względu na nieduży zakres planowanych robót. Wydaje się jednak, że najczęstszą przyczyną takiego podejścia inwestora będzie zdawanie sobie sprawy z tego, że nie miałby on szans na uzyskanie zgody organu (ewentualnie już mu jej odmówiono) na realizację robót budowlanych w zaplanowanym przez niego kształcie z powodu ich niezgodności z przepisami. Czynnikiem mogącym mieć znaczenie jest również swego rodzaju niekonsekwencja ustawodawcy, przejawiająca się w tworzeniu niejasnych i niezrozumiałych dla inwestora przepisów. Tytułem przykładu, w myśl pr. bud. budowa ogrodzeń nieusytuowanych od strony dróg, ulic, placów, torów kolejowych i innych miejsc publicznych oraz o wysokości poniżej 2,20 m nie wymaga ani pozwolenia na budowę, ani zgłoszenia (art. 30 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 23). Jednakże zgłoszenie będzie konieczne w każdym przypadku wykonywania robót budowlanych polegających na remoncie już istniejącego ogrodzenia, także o ww. cechach (art. 30 ust. 1 pkt 2), co jest całkowicie sprzeczne z wnioskowaniem *a maiori ad minus*. Taki sposób konstrukcji przez ustawodawcę przepisów o charakterze reglamentacyjnym nie sprzyja z pewnością ich przestrzeganiu.

Jak pokazują dane statystyczne, problem samowoli budowlanych w Polsce jest wciąż poważny. W 2012 roku wydano ogółem 365 decyzji legalizujących samowole budowlane – jest to liczba o 27,7% (o 101 decyzji) mniejsza niż w 2011 r., w którym wydano 466 decyzji, o 56,4% mniejsza niż w roku 2010, w którym wydano ich 571, i aż o 86,6% mniejsza niż w 2009 r. (681 decyzji legalizacyjnych)⁵. Ogółem w latach 2006–2012 wydano 5198 decyzji legalizujących samowole budowlane, z których zdecydowanie najwięcej dotyczyło budynków jednorodzinnych – 42,2% (2191 decyzji) oraz budynków gospodarczo-inwentarskich – 28,9% (1501 decyzji)⁶.

⁵ *Ruch budowlany w 2012 roku*, GUNB, Warszawa 2013, http://www.gunb.gov.pl/pliki/ruch_bud_2012_rs.pdf, s. 8.

⁶ *Ibidem*.

Jeśli chodzi o nakazy rozbiórki, to w 2012 r. wydano ich ogółem 4829, przy czym liczba nakazów spowodowanych budową bez pozwolenia⁷ (2666 decyzji; 55,2% ogólnej liczby wydanych nakazów) zmalała o 2,3% w stosunku do 2011 r. (2728 decyzji), o 20,8% w stosunku do 2010 r. (3220 decyzji) i o 21,5% w stosunku do 2009 r. (3239 decyzji), zaś liczba nakazów spowodowanych prowadzeniem budów niezgodnie z warunkami pozwolenia na budowę⁸ (681 nakazów; 14,1% ogólnej liczby wydanych nakazów) zmalała o 33,2% w stosunku do 2011 r. (907 decyzji), o 27,9% w stosunku do 2010 r. (871 decyzji) i o 36% w stosunku do 2009 r. (962 decyzje)⁹.

Statystyka prowadzona przez GUNB pokazuje utrzymującą się tendencję spadkową, zarówno jeśli chodzi o liczbę decyzji legalizujących, jak i nakazów rozbiórki. Trudno jednoznacznie przesądzić, co jest przyczyną takiego stanu rzeczy. Można zaryzykować stwierdzenie, że w stosunku do najbardziej „jaskrawych” przypadków samowoli budowlanych zostały już, w przeważającej części, wydane odpowiednie rozstrzygnięcia, a pozostałe naruszenia przepisów pr. bud. są trudniejsze do wykrycia. Być może nastąpił również wzrost świadomości prawnej inwestorów, którzy nie chcą ryzykować starcia z nadzorem budowlanym. Niezależnie jednak od powodów, skala zjawiska jest wciąż niepokojąca.

Jak wynika z powyższych danych, zjawisko samowoli budowlanej cały czas pozostaje dużym problemem. Oczywiście zazwyczaj dotyczy on budynków mieszkalnych jednorodzinnych, ale zdarzają się przypadki bardziej spektakularne, jak budowa Hotelu Gołębiowski w Karpaczu, którego zgodność z zatwierdzonym projektem budowlanym została zakwestionowana przez organy nadzoru¹⁰. Często zdarza się też, że inwestor uzyskuje pozwolenie na przebudowę budynku, a następnie dokonuje jego rozbiórki, kiedy na skuteczną interwencję organów nadzoru budowlanego jest już za późno – tak działo się w głośnych jakiś czas

⁷ Chodzi tu o samowolę budowlaną z art. 48 pr. bud.; statystyka GUNB nie obejmuje niestety samowoli budowlanych z art. 49b pr. bud.

⁸ Chodzi tu o art. 50a oraz art. 51 pr. bud.

⁹ *Ruch budowlany...*, s. 9. Pozostałe nakazy rozbiórki w 2012 r., w liczbie 1482, wydane zostały z powodu naruszenia przepisów pr. bud. dotyczących utrzymywania obiektów budowlanych.

¹⁰ Zob. szerzej J. Kałucki, *Gigant z Karpacza do rozbiórki?*, Rzeczposp. z 3 listopada 2010 r., <http://www.rp.pl/artukul/558910.html>; J. Kałucki, *Gigant w Karpaczu do rozbiórki*, Rzeczposp. z 7 stycznia 2011 r., <http://www.rp.pl/artukul/10,590523.html>

Maksymilian Cherka – adwokat; doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; od 2004 r. współpracownik (*of counsel*) Krajowej Rady Notarialnej oraz doradca izb samorządu notarialnego; w latach 2007–2009 członek Rady Służby Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów; autor kilkudziesięciu ekspertyz i opinii prawnych dla organów władzy i administracji publicznej oraz licznych publikacji z zakresu prawa i postępowania administracyjnego; współnik w kancelarii prawnej, odpowiedzialny za prawną obsługę dużych projektów deweloperskich; specjalizuje się w problematyce planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawa budowlanego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska oraz procedury administracyjnej.

Wojciech Grecki – członek Izby Adwokackiej w Warszawie, starszy prawnik w kancelarii prawnej; specjalizuje się w problematyce szeroko rozumianego procesu inwestycyjnego, w tym zwłaszcza prawa budowlanego.

■ Książka jest pierwszym w polskiej literaturze prawniczej opracowaniem, w którym kompleksowo omówiono tematykę samowoli budowlanej, pokazując złożoność badanej materii i problemy stosowania przepisów.

■ W publikacji przeanalizowano różne przypadki powstania samowoli budowlanej, takie jak:

- budowa bez wymaganego pozwolenia,
- budowa bez wymaganego zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu,
- przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia, zawiadomienia o zakończeniu budowy bądź pomimo wniesienia sprzeciwu,
- budowa obiektu z nieprawidłowościami w zakresie ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę.

■ Omówiono także konsekwencje prawnoadministracyjne i karnie samowoli budowlanej oraz sposoby jej legalizacji. Szerokiej analizie poddano również nakaz rozbioru.

■ Dodatkowym atutem opracowania jest bogaty przegląd aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych.

■ Publikacja przeznaczona jest dla inwestorów i ich profesjonalnych pełnomocników oraz pracowników administracji publicznej (zwłaszcza pracowników organów nadzoru budowlanego). Zainteresuje również projektantów, pracowników naukowych oraz studentów.

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-264-4235-3



9 788326 442353

Cena 99 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01

zamowienia.książki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl