

Zdecydowanie opowiadam się za wyeliminowaniem zbyt łatwej legalizacji samowoli budowlanej. Mam jednakże świadomość, że samowola budowlana jest często skutkiem nieprecyzyjnych przepisów prawa budowlanego – mówi prof. dr hab. Aleksander Maziarz, autor publikacji „Samowola budowlana w prawie budowlanym”.

**Panie Profesorze, od 15 lat analizuje Pan orzecznictwo i problemy inwestorów. Swoje wnioski oraz propozycje zmian w tym zakresie przedstawił Pan niedawno w książce „Samowola budowlana w prawie budowlanym”. Czym właściwie jest samowola budowlana? Żaden akt prawny nie zawiera definicji legalnej tego pojęcia.**

Rzeczywiście, ustawodawca nie definiuje tego pojęcia. Można powiedzieć – tak bardzo szeroko – że samowolą budowlaną jest każde naruszenie prawa budowlanego. Przy czym artykuły 48 i 49f Prawa budowlanego wymieniają takie jej zasadnicze przykłady: realizację obiektu budowlanego bez decyzji o pozwoleniu na budowę, albo bez wymaganego zgłoszenia, albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia. Mówi się także o samowoli użytkowej, czyli przystąpieniu do użytkowania obiektu budowlanego bez wymaganej zgody. Z punktu widzenia przeciętnego inwestora wielość tych samowoli budowlanych oraz brak jednej, konkretnej definicji powodują pewną konfuzję w zakresie tego, czym ta samowola budowlana jest.

**Nikt dotąd nie wpadł na pomysł, by taką definicję wprowadzić?**

Trudno jest mi to stwierdzić, bo obecna ustawa – Prawo budowlane była nowelizowana już ponad 130 razy. Od kilku lat dostrzegam za to pewną tendencję do rozszerzania możliwości zalegalizowania samowoli budowlanej. Mam wątpliwości, czy jest to dobry kierunek, bo samowola budowlana, jak już wspomniałem, jest naruszeniem prawa. Należałoby się zastanowić, czy prawo powinno zezwalać na taką legalizację. Przykładowo, w prawie niemieckim, legalizacja samowoli budowlanej jest obwarowana wieloma rygorystycznymi warunkami.

**Czy na podstawie orzecznictwa można stwierdzić, że brak definicji „samowoli budowlanej” przyczynił się do niezrozumienia przepisów i złamania prawa?**

Nie przypominam sobie takiego przypadku. Problem istnieje gdzie indziej: w bardzo szerokiej definicji obiektu budowlanego. Zdarza się, że inwestor dopuszcza się samowoli, bo nie zdaje sobie sprawy z tego, że to, co buduje stanowi obiekt budowlany. Za przykład może posłużyć przyczepa kempingowa. Sądy wydały już kilka orzeczeń w takich przypadkach. Jedna z ostatnich spraw dotyczyła przyczepy kempingowej postawionej na betonowych bloczkach. Właściciel podłączył do niej media: bieżącą wodę i prąd. Sąd uznał tak przerobioną przyczepę za obiekt budowlany, bo została trwale związana z gruntem. W ten sposób – nieświadomy dla właściciela – powstała samowola budowlana.

W niektórych obszarach Polski podobne przypadki występują z bardzo dużą intensywnością. W maju GUNB spotkał się z przedstawicielami gmin z pasa nadmorskiego, bo tam skala tego problemu jest dość znacząca. Nad morzem usytuowanych jest wiele działek z zakazem zabudowy, bo są to grunty albo przy chronionym pasie, albo po prostu grunty rolne czy też wyznaczone jako obszar Natura 2000 z zakazem zabudowy. Na tych gruntach powstaje często dzika zabudowa w postaci domków holenderskich, przyczep itd., zaś organy muszą weryfikować, czy dany obiekt stanowi obiekt budowlany.

**Jakie mają na to sposoby?**

Samowolę budowlaną najczęściej wykrywa się poprzez analizę zdjęć satelitarnych. Przykładowo we Włoszech taki sposób był stosowany już wiele lat temu. W tym kraju posiadanie basenu jest dosyć kosztowne, ponieważ zwiększa to wysokość podatku od nieruchomości. Stąd wielu inwestorów nie zgłaszało budowy tego obiektu, tylko budowało go i przysłaniało wysokim płotem. Włoski fiskus sięgnął jednak po zdjęcia satelitarne i w ten sposób dowiadywał się, gdzie zostały wybudowane baseny. Obecnie mamy w Polsce podobny mechanizm. Są zdjęcia satelitarne i nadzór budowlany analizuje np. gdzie są dachy, obrysy budynków i czy są one zgodne z rejestrem pozwoleń na budowę. Ostatnio mówi się o tym, że ten proces będzie wspomagany przez sztuczną inteligencję.

Nie ma natomiast danych, wyjaśniających w jaki sposób nadzór budowlany dowiaduje się o samowolach budowlanych. Moim zdaniem, jest to w większości przypadków „zasługa” sąsiadów, którzy zgłaszają takie przypadki. Mozolne poszukiwanie tych samowoli budowlanych jest rzadkością. Tym bardziej, że część z nich nie jest możliwa do wykrycia we wspomniany wcześniej sposób. Dotyczy to takich przypadków jak zmiana kąta nachylenia dachu, dodanie do obiektu wykuszu, okna czy otworu zewnętrznego z drzwiami. To wszystko, bez stosownego pozwolenia, również stanowi samowolę budowlaną. Tu jednak analiza zdjęć satelitarnych będzie bezskuteczna. Przykładowo, jeżeli ktoś dokona zmiany kąta nachylenia dachu, poza dopuszczalne odchylenie, czyli 2%, to szansa na wykrycie tej zmiany przez nadzór budowlany, jeżeli nie dojdzie do zawiadomienia np. przez sąsiadów, jest naprawdę niewielka.

### **Czy zmiana kąta nachylenia dachu rzeczywiście ma aż tak duże znaczenie, by potrzebna była na nią zgoda?**

Określenie kąta nachylenia dachu może być zasadne z tego względu, że w warunkach zimowych śnieg nie będzie opadał z płaskiej powierzchni. Ponadto więźba dachowa jest elementem konstrukcyjnym, który przenosi obciążenia całego obiektu. Zmiany takiego elementu wymagają więc odpowiednich obliczeń, których musi dokonać specjalista.

Podam jeszcze inne przykłady. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego mogą określać takie szczegóły, jak kolorystyka czy pokrycie dachu i czasami gminy to robią. Jest to typowe na obszarach z historyczną zabudową, z pewnymi tradycjami. Pozwala uniknąć sytuacji, w której np. występują na danym terenie budynki z dachami ostrymi i jeden z płaskim.

Możemy sobie zadać tylko pytanie: czy nadzór budowlany ma teraz sprawdzać kolorystykę dachu i wskazywać czy doszło do samowoli budowlanej, bo kolorystyka dachu się nie zgadza? To jest właśnie ten problem. Z jednej strony mamy dużą budowę w postaci stadionu czy hali sportowej. Tu nadzór budowlany musi w pewnym sensie nadzorować bezpieczeństwo na takim placu budowy. Z drugiej – mamy tę kolorystykę dachu. I jednym i drugim zajmuje się nadzór budowlany. Problemem naszego Prawa budowlanego jest zbyt duża kazuistyka i regulacja zbyt wielu przedsięwzięć. Pojawia się przez to mnóstwo wątpliwości, dotyczących tego czy na pewno wszystko, co robimy przy danym obiekcie budowlanym, wymaga zgłoszenia czy też pozwolenia na budowę.

### **Mówiąc o samowoli budowlanej, jaka jest w Polsce skala tego problemu?**

W ubiegłym roku było niemal 2000 postępowań dotyczących legalizacji samowoli budowlanych. Jest to więcej niż w poprzednim roku. Co więcej, patrząc na dane historyczne, jest to problem narastający.

Ustawodawca wprowadza kolejne przepisy, które umożliwiają legalizację części samowoli budowlanych. Mamy już postępowanie zwykle związane z legalizacją, postępowanie uproszczone, dotyczące tak zwanych starych samowoli budowlanych – bardzo proste, bo legalizacja następuje po 20 latach od wybudowania obiektu; oraz niebawem pojawi się trzecie, zaproponowane w aktualnie procedowanej nowelizacji – równie proste, bo pozwala, w trybie uproszczonym, zalegalizować część samowoli budowlanych po 10 latach od ich wybudowania.

Mam pewne obawy, że taki stan prawny doprowadzi do sytuacji z lat 90, kiedy to w 1994 roku, przed wejściem w życie nowego Prawa budowlanego, w Polsce zostało zalegalizowanych 27 tysięcy samowoli budowlanych. Wówczas to przepisy dotyczące legalizacji były tak liberalne, że łatwiej było zalegalizować samowolę budowlaną niż uzyskać pozwolenie na budowę. Te dane historyczne powinny być ostrzeżeniem dla ustawodawcy. Jeżeli ułatwimy legalizację, inwestorowi będzie się bardziej opłacało działać z naruszeniem prawa.

Warto podkreślić jedną rzecz. To zwykle postępowanie legalizacyjne jest dla inwestora w jakiś sposób dotkliwe, bo wymaga uprzedniego wniesienia bardzo wysokiej opłaty legalizacyjnej i może zakończyć się nakazem rozbiórki, jeżeli samowola jest niezgodna z porządkiem planistycznym.

W postępowaniu uproszczonym nie wymaga się ani opłaty legalizacyjnej, ani zgodności z porządkiem planistycznym. Mówiąc wprost, jeżeli mam działkę i nie jest ona działką budowlaną, czyli plan miejscowy nie przewiduje zabudowy bądź decyzja o warunkach zabudowy nie została mi wydana z uwagi na brak spełnienia przesłanek do zabudowy, to ja mogę dopuścić się samowoli i liczyć na to, że przez 20 lat nikt tej zabudowy nie wykryje. Po 20 latach nie muszę się kompletnie przejmować zgodnością planistyczną, nawet gdyby w tym czasie wszedł w życie plan miejscowy, zakazujący zabudowy na tej nieruchomości, na której ja dopuściłem się samowoli. Składam wniosek, załączając jedynie ekspertyzę techniczną, z której wynika, że obiekt nadaje się do użytkowania i...tyle. Ten tryb w pewnym sensie zachęca do dopuszczania się samowoli na obszarach, na których nie ma szans na zabudowę ze względu na porządek planistyczny.

### **To trochę jak siedzenie na bombie i liczenie, że okaże się niewybuchem...**

Oczywiście, ale proszę się zastanowić, dlaczego w ogóle została wprowadzona instytucja legalizacji starej samowoli budowlanej. Moim zdaniem dlatego, że nadzór budowlany po prostu nie był w stanie wykryć tych samowoli. Stwierdzono zatem: dobrze, skoro przez 20 lat nie udało się ich wykryć, to przynajmniej wprowadźmy je do ewidencji i niech gmina pobiera podatek od nieruchomości. Niech to będą przynajmniej jakieś bezpieczne obiekty budowlane.

Innego uzasadnienia naprawdę nie ma.

### **Jakie jeszcze wady dostrzega Pan w naszym systemie prawnym w zakresie samowoli budowlanej?**

Kwestię sankcji. W przypadku postępowania uproszczonego nie ma właściwie żadnej kary. W pozostałych przypadkach przepisy dopuszczają jej umorzenie w całości, albo w części ze względu na interes indywidualny, bądź publiczny.

### **Czy nie uważa Pan, że części samowoli budowlanej udałoby się uniknąć, gdyby przepisy prawa były bardziej zrozumiałe?**

Tak. Prawo budowlane wyrosło niestety z takiej tradycji okresu PRL-u do kontrolowania przez administrację wielu przejawów życia społecznego, w tym przypadku: budownictwa. Proszę zwrócić uwagę na jedną rzecz. Mamy chociażby miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który w szczegółach określa, co możemy na swojej nieruchomości wybudować. Jednak, żeby to wybudować, bardzo często trzeba uzyskać pozwolenie na budowę. W pewnym sensie występuje tu zatem podwójna biurokracja. Niestety prawo budowlane nie określa jeszcze, które inwestycje są stosunkowo proste i można je zrealizować w uproszczonym trybie, a które są na tyle skomplikowane, że wymagają sformalizowanego postępowania.

Mamy pewien wyłom. Kilka lat temu wprowadzono możliwość budowy domu jednorodzinnego o powierzchni zabudowy do 70 m<sup>2</sup> na zgłoszenie. Taką inwestycję niewątpliwie łatwiej jest realizować. Mimo wszystko, ta instytucja nie odniosła na razie spektakularnego sukcesu z kilku powodów. Po pierwsze, w uzasadnieniu do projektu nowelizacji nie zostało wyjaśnione, dlaczego powierzchnia zabudowy nie może przekroczyć 70 m<sup>2</sup>. W wielu regionach Polski buduje się domy parterowe, ponieważ plan zagospodarowania przestrzennego czy decyzja o warunkach zabudowy, określa, że tylko taki dom można postawić. Innym powodem są przekonania inwestorów, że taki dom jest tańszy do realizacji. W mojej ocenie 70 m<sup>2</sup> na dom jednorodzinny to jednak za mało i może być czynnikiem zniechęcającym do takiej inwestycji

Drugim problemem jest to, że taki dom można wybudować tylko na własne potrzeby mieszkaniowe. Inwestor musi złożyć w tym zakresie oświadczenie pod rygorem odpowiedzialności karnej. To wyłącza możliwość budowy tych obiektów przez deweloperów. Nie rozumiem, dlaczego zostali wykluczeni z tej możliwości. Biorąc pod uwagę, że mamy problem z dostępnością domów i mieszkań, prostsze przepisy powinny być skierowane także do przedsiębiorców.

Przez pierwsze lata organizowania tych przepisów występował również problem związany z rozumieniem pojęcia „własne potrzeby mieszkaniowe”. Inwestorzy mieli wątpliwości, czy jeśli wybudują taki dom, a zmieniają im się plany życiowe, będą mogli go wynająć bądź sprzedać i wybudować podobny w innym miejscu.

### **Jakie rozwiązania powinny zostać wdrożone w celu poprawy systemu?**

Po pierwsze, powinniśmy zdefiniować czym jest samowola budowlana oraz dokonać pewnej jej klasyfikacji, określając, które przypadki są najpoważniejsze. Właśnie te powinniśmy zwalczać. W przeciwnym razie będzie dochodziło do podobnych praktyk, jak w przypadku jednego z warszawskich hoteli, który przez wiele lat był rozbudowywany w warunkach samowoli budowlanej. Potrzebujemy przepisów, które będą odstraszać. Zdecydowanie opowiadam się za wyeliminowaniem zbyt łatwej legalizacji samowoli budowlanej. Mam jednakże świadomość, że samowola budowlana jest często skutkiem nieprecyzyjnych przepisów prawa budowlanego. A zatem to wszystko powinno działać się równoległe z upraszczaniem przepisów.

W Sejmie procedowana jest aktualnie nowelizacja Prawa budowlanego. Oprócz, ocenianego przeze mnie negatywnie kolejnego sposobu legalizacji samowoli budowlanych, do projektu została wpisana instytucja tzw. „żółtej kartki”, która w przeszłości była już proponowana, ale ostatecznie przepadła w toku prac legislacyjnych. Uważam, że to bardzo dobry ruch. „Żółta kartka” polega na tym, że gdy nadzór budowlany podczas kontroli inwestycji, widzi, że doszło do odstępstwa od warunków określonych w pozwoleniu na budowę, informuje o tym inwestora – można powiedzieć „pokazuje mu żółtą kartkę” – i

## Potrzebujemy przepisów, które będą odstraszać – wywiad z Aleksandrem Maziarzem

Kategoria: Zarządzanie Przestrzenią

Opublikowano: środa, 16, lipiec 2025 12:01

Anna Dąbrowska

Odsłony: 432

---

ten inwestor może usunąć niezgodność, co podlega późniejszej weryfikacji. Nie ma przy tym żadnej biurokracji. Nie trzeba też wstrzymywać robót budowlanych. Tego typu instytucje przyczyniają się do tego, że system działa sprawniej. Tych uproszczeń powinno być jednak zdecydowanie więcej. Proces powinien być bardziej odformalizowany nie tylko dla inwestorów indywidualnych, ale również dla przedsiębiorców. Należałoby w tym celu przynajmniej sformułować katalog prostszych inwestycji, które będą dla nich łatwiejsze do realizacji.

**Dziękuję za rozmowę.**

---

*Dr hab. Aleksander Maziarz – profesor w Katedrze Prawa Administracyjnego i Publicznego Gospodarczego Akademii Leona Koźmińskiego. Specjalizuje się w publicznym prawie gospodarczym, prawie budowlanym oraz prawie zagospodarowania przestrzeni. Adwokat, członek rady programowej Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych przy Naczelnej Radzie Adwokackiej.*