

Samowola budowlana w prawie budowlanym

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wstęp

Rolą prawa budowlanego jest zapewnienie porządku prawnego w jednej z najważniejszych dziedzin działalności człowieka, jaką jest budownictwo. To właśnie w tej dziedzinie przez wolność zabudowy jednostka realizuje przysługujące jej prawo własności do nieruchomości. Wznoszenie obiektów budowlanych zaspokaja wiele potrzeb – zarówno indywidualnych, jak i publicznych. Niemniej realizacja obiektów budowlanych oddziałuje na otoczenie, a następstwa takiej działalności mogą w istotny sposób wpłynąć na interesy innych podmiotów czy interes społeczny. Z tego też względu istnienie prawa budowlanego jest niezbędne właśnie po to, aby wyważyć te interesy, a jego przestrzeganie ma na celu ochronę takich wartości, jak: porządek publiczny, ochrona środowiska, ład przestrzenny, zapewnienie bezpieczeństwa w czasie budowy, użytkowania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz ochronę praw lub wolności przysługujących innym podmiotom.

Z powyższych względów prawo budowlane, co do zasady, przewiduje obowiązek uzyskania pozwolenia administracyjnego na podjęcie określonej działalności w budownictwie. Realizacja takiej działalności powinna uwzględniać wartości chronione przez tę ustawę, a w szczególności ład przestrzenny, bezpieczeństwo ludzi, ochronę środowiska czy uzasadnionych interesów osób trzecich. Przez wydanie takiego pozwolenia organ, w sposób wiążący, akceptuje realizację określonego zamierzenia budowlanego po stwierdzeniu, że jest ono zgodne z obowiązującymi normami prawa budowlanego. A zatem pozwolenie stanowi przejaw reglamentacji państwa w dziedzinie budownictwa, władczego wyważania interesów publicznych z interesem prywatnym. Działanie podmiotu, który dopełnia wymogów stawianych przez prawo budowlane, jest więc stanem pożądanym przez prawodawcę, bowiem w ten sposób możliwe jest ustalenie, czy określona działalność w budownictwie nie godzi w wartości chronione przez to prawo.

Niemniej konflikt dwóch interesów – publicznego i prywatnego może doprowadzić do samowoli budowlanej, a zatem do odejścia podmiotu od przestrzegania przepisów prawa budowlanego przy realizacji zamierzenia budowlanego. W interesie publicznym leży ochrona wielu wartości chronionych prawem budowlanym, natomiast w interesie prywatnym jest wykonanie prawa własności do nieruchomości. Niekiedy wykonanie prawa własności wykracza poza akceptowane przez normy prawa budowlanego granice. W takiej też sytuacji może np. powstać obiekt budowlany spełniający oczekiwania właściciela nieruchomości, który jednocześnie, poprzez naruszenie przepisów prawa budowlanego, godzi w interes publiczny, tworząc stan zagrożenia życia lub zdrowia ludzi. Konsekwencją tego jest podjęcie przez władze publiczne działań mających na celu wyeliminowanie powstałego zagrożenia przez likwidację samowoli budowlanej.

Samowola budowlana jest więc zachowaniem nagannym i szkodliwym dla społeczeństwa, które wymaga przeciwdziałania. Dopuszczenie się samowoli budowlanej może powodować wiele negatywnych skutków poprzez np. spowodowanie zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzi, środowiska czy naruszenie ładu przestrzennego. Z tego też względu we wszystkich polskich regulacjach prawnych z zakresu prawa budowlanego przewidziano przepisy prawne, które regulowały kwestie samowoli budowlanych. Przepisy te jednak w odmienny sposób przeciwdziałały temu zjawisku, przewidując przymusową rozbiórkę samowoli budowlanych albo traktując ją, jako ostateczność i umożliwiając jej legalizację. W końcu obowiązywały też przepisy, które z uwagi na swą nieprecyzyjność czy posługiwanie się pojęciami ocennymi wręcz zachęcały po popełniania samowoli budowlanych. Należy więc stwierdzić, że w polskim prawie dochodziło do istotnych zmian w zakresie regulowania przeciwdziałania samowolom budowlanym.

Należy stwierdzić, że prawo budowlane powinno przeciwdziałać samowolom budowlanym, a dopuszczenie się samowoli budowlanej powinno skutkować szeregami negatywnych skutków prawnych dla jej sprawcy. Rolą prawodawcy jest więc eliminacja samowoli budowlanych, która może nastąpić poprzez rozbiórkę, a więc fizyczną likwidację samowoli lub doprowadzenie jej do stanu zgodnego z prawem, tj. poprzez legalizację. Niezbędne jest więc przyjęcie takich przepisów, które będą odwoływały od dopuszczania się samowoli budowlanej, a jednocześnie niwelowały skutki tych, które zostały popełnione. Prowadzi to do wniosku, że ustawodawca powinien określić w przepisach prawnych odpowiednią reakcję na samowolę budowlaną. Przyjęcie takich rozwiązań jest jednak trudne, bowiem zbyt restrykcyjne przepisy, mogą co prawda odstraszyć od popełniania samowoli budowlanych, ale z drugiej strony zniechęcić do zalegalizowania istniejących samowoli budowlanych. Oznacza to, że przeciwdziałanie samowolom budowlanym odbywa się w dwóch wymiarach – w stosunku do samowoli istniejących, jak i potencjalnych.

Przyjęte regulacje prawne powinny przeciwdziałać samowoli budowlanej, dopuszczając jednak możliwość ich legalizacji po spełnieniu przesłanek, które prawodawca uzna za zgodne z interesem publicznym oraz celami prawa budowlanego. Konsekwencje naruszenia przepisów prawa budowlanego muszą być jednak proporcjonalne i adekwatne do jego naruszenia – tak, aby pozostawały w zgodzie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Zasada ta oznacza, że prawodawca powinien stosować środki, które doprowadzą do realizacji celu zamierzonego przez ustawodawcę, jakim jest eliminacja samowoli budowlanej. Środki te powinny być jednak niezbędne do osiągnięcia zakładanego przez prawodawcę celu i nie stanowić nadmiernej ingerencji w sferę wolności i praw jednostki. Jednocześnie ustawodawca nie powinien stawiać w lepszej sytuacji tych inwestorów, którzy naruszyli przepisy prawa budowlanego od tych, którzy działali zgodnie z prawem.

Biorąc pod uwagę powyższe założenia opracowania, przyjęto tezę, że obecnie obowiązujące przepisy prawne dotyczące samowoli budowlanej, z uwagi na zróżnicowanie trybów legalizacji samowoli budowlanej i konsekwencji prawnych dopuszczenia się takiego zachowania, powodują niepewność prawną po stronie sprawców samowoli, bo-

wiem nie mają oni świadomości dopuszczenia się zachowania naruszającego normy prawa budowlanego albo obawiają się legalizacji samowoli budowlanej z uwagi na niepewność możliwości jej legalizacji. W konsekwencji obecnie przyjęte regulacje nie przewidziały w wystarczającym stopniu zjawisku samowoli budowlanej.

Celem niniejszego opracowania jest analiza przepisów prawnych dotyczących samowoli budowlanej i sposobów jej eliminacji. Do szczegółowych celów opracowania należy ustalenie, jakie działania związane z budownictwem należy zakwalifikować jako samowolę budowlaną oraz dokonanie oceny przewidzianej w przepisach prawa budowlanego reakcji przewidzianej przez ustawodawcę w przypadku wykrycia przez organa administracji publicznej samowoli budowlanej. Z tego też względu zostaną poddane analizie: instytucja legalizacji samowoli budowlanej oraz prawne konsekwencje braku dokonania takiej legalizacji, w szczególności dolegliwości za dopuszczenie się samowoli budowlanej. Celem opracowania jest również ustalenie, jaka powinna być reakcja ustawodawcy na samowolę budowlaną oraz zaproponowanie rozwiązań, których wprowadzenie do prawa budowlanego powinno przyczynić się do ograniczenia zjawiska samowoli budowlanej.

W opracowaniu wykorzystano przede wszystkim metodę formalno-dogmatyczną, która posłużyła do zbadania aktów prawnych, poglądów doktryny oraz analizy orzecznictwa. W ograniczonym zakresie posłużono się metodą historyczną do zbadania ewolucji przepisów prawa budowlanego dotyczących samowoli budowlanej. Wykorzystanie tej metody pozwoliło na uchwycenie przemian w sposobie regulowania samowoli budowlanej, a przede wszystkim przepisów mających na celu eliminację samowoli.

Opracowanie zostało podzielone na siedem rozdziałów. W rozdziale I przedstawiono zagadnienia wprowadzające w tematykę samowoli budowlanej i jej legalizacji. Przeanalizowano zasadę wolności zabudowy oraz ukazano ewolucję przepisów prawa budowlanego w zakresie zwalczania samowoli budowlanej. Rozdział II obejmuje klasyfikację tych przypadków, które można kwalifikować, jako samowolę budowlaną. Kolejne dwa rozdziały poddają analizie dwa główne tryby legalizacji samowoli budowlanej – tryb zwykły oraz uproszczone postępowanie legalizacyjne. W rozdziale V przeanalizowano prawne konsekwencje dopuszczenia się samowoli budowlanej, w szczególności decyzję o nakazie rozbiórki. W rozdziale VI poddano analizie konsekwencje dopuszczenia się samowoli budowlanej. Ostatni zaś rozdział poświęcony został przepisom przejściowym umożliwiającym legalizację samowoli budowlanej na podstawie przepisów PrBud74.

[Przejdź do księgarni →](#)

ksiegarnia.beck.pl