

Bartosz Wieczorek

Akademia Kujawsko-Pomorska w Bydgoszczy

ORCID: 0009-0009-8525-9372

b.wieczorek@kpsw.edu.pl

Ewolucja odpowiedzialności karnej za samowolę budowlaną w polskim prawie budowlanym

Wstęp

Przez pojęcie samowoli budowlanej, wypracowane w istocie przez praktykę i teorię prawa, rozumie się wszelkie naruszenia przepisów budowlanych, które mogą zaistnieć zarówno na etapie budowy, jak i utrzymania oraz rozbiórki obiektu budowlanego. Samowola budowlana *sensu largo* to zatem szereg zjawisk, które zawsze należy łączyć z naruszeniem prawa budowlanego bądź aktów do niego wykonawczych. W węższym ujęciu, wykorzystywanym na potrzeby niniejszego artykułu, powszechnie utożsamia się samowolę budowlaną z przystąpieniem do realizacji inwestycji budowlanej lub jej zrealizowaniem bez wymaganego pozwolenia na budowę, zgłoszenia albo mimo wniesionego przez organ administracyjny sprzeciwu¹.

Celem artykułu jest przybliżenie i usystematyzowanie wszystkich zmian przepisów dotyczących odpowiedzialności karnej za samowolę budowlaną w polskim prawie budowlanym z uwzględnieniem niebudzącej sporów w doktrynie kwestii niezależności odpowiedzialności karnej za samowolę od odpowiedzialności administracyjnej, wskazanie wpływu wprowadzonej ustawą z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw modyfikacji penalizacji, tj. kontrawencjonalizacji samowoli budowlanej, na status sprawcy popełnienia samowoli budowlanej oraz wskazanie aktualnych różnic między przesłankami tej odpowiedzialności od przesłanek odpowiedzialności administracyjnej za popełnienie samowoli budowlanej.

¹ M. Panek, *Legalizacja samowoli budowlanej w ustawie z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2020, nr 11, s. 37–45.

Geneza samowoli budowlanej w polskich regulacjach prawa budowlanego

Regulacje karne dotyczące samowoli budowlanej znane są od dawna w naszym ustawodawstwie budowlanym. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli uznawało w art. 399 pkt 1 samowolę budowlaną tylko za wykroczenie. W myśl tego przepisu winny: wzniesienia, przebudowy, użytkowania budynku lub urządzenia albo zniesienia budynku bez pozwolenia, wymaganego przez rozporządzenie lub przepisy miejscowe, miał być karany aresztem do dwóch tygodni lub grzywną do pięciuset złotych².

Zmiana oceny powyższego zachowania nastąpiła w ustawie z dnia 31 stycznia 1961 r. Prawo budowlane, gdzie samowolę budowlaną uznano za przestępstwo. W artykule 80 ust. 1 postanowiono bowiem, że osoba przystępująca do budowy obiektu budowlanego bez wymaganego przepisami pozwolenia na budowę bądź zgłoszenia albo niezgodnie z warunkami takiego pozwolenia lub zgłoszenia podlegała karze aresztu do 1 roku lub karze grzywny do 50 000 zł albo tym karom łącznie³, z tym że jeżeli w następstwie doszło do powstania okoliczności wymienionych w art. 52 ust. 1 stwierdzonych wydanym nakazem przymusowej rozbiórki, przestępstwo wówczas czyn taki stanowił kwalifikowaną postać tego przestępstwa⁴.

Przestępstwo zatem było kwalifikowane wtedy gdy spełnione zostały warunki z art. 80 ust. 1 i w stosunku do takiego obiektu budowlanego dokonano przymusowej rozbiórki. Rozbiórka była możliwa, jeżeli właściwy organ państwowego nadzoru budowlanego stwierdził, że obiekt budowlany: 1) znajdował się na terenie, który zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym nie był przeznaczony pod zabudowę albo przeznaczony był pod innego rodzaju zabudowę; 2) sprowadzał bądź w razie wybudowania sprowadziłby niebezpieczeństwo dla ludzi lub mienia; 3) powodował, bądź w razie wybudowania spowodowałby niedopuszczalne pogorszenie warunków użytkowych i zdrowotnych dla otoczenia⁵.

Kolejną zmianę w zakresie odpowiedzialności karnej za samowolę budowlaną wprowadziła ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane. W art. 61 ust. 1 przyjęto, że karze aresztu do 3 miesięcy albo karze grzywny do 2 500 00 zł będzie podlegała osoba, która przystępuje do budowy lub zbudowała obiekt budowlany bez dopełnienia wymagań określonych

² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (t.j. Dz.U. z 1928 r., Nr 23, poz. 202).

³ Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 1961 r., Nr 7, poz. 46).

⁴ M. Bojarski, W. Radecki, *Przewodnik po pozakodeksowym prawie karnym*, Wrocław 1999, s. 613.

⁵ Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 1961 r., Nr 7, poz. 46).

ustawą lub przepisami wydanymi na jej podstawie albo zmieniała bez zgody właściwego terenowego organu administracji państwowej sposób użytkowania obiektu budowlanego. W ust. 2 tego przepisu uzależniono surowszą odpowiedzialność osoby, jeżeli w następstwie tego czynu powstały okoliczności wymienione w art. 37 tejże ustawy. Wówczas sprawca podlegał karze pozbawienia wolności do 2 lat lub grzywny albo obu tym karom łącznie.

Pierwszą zatem przesłanką odpowiedzialności karnej w postaci kwalifikowanej było przystąpienie do budowy albo zbudowanie obiektu budowlanego bez dopełnienia wymagań ustawowych lub przepisów wydanych na jej podstawie, drugą przesłanką – ustalenie, że taka budowa albo obiekt budowlany podlegały przymusowej rozbiórcze albo przejęciu na własność państwa bez odszkodowania i w stanie wolnym od obciążeń, trzecią przesłanką – warunek stwierdzenia przez rejonowy organ rządowej administracji ogólnej, że obiekt budowlany lub jego część: 1) znajdował się na terenie, który zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym nie był przeznaczony pod zabudowę albo przeznaczony był pod innego rodzaju zabudowę; 2) powodował, bądź w razie wybudowania spowodowałby niebezpieczeństwo dla ludzi lub mienia albo niedopuszczalne pogorszenie warunków zdrowotnych lub użytkowych dla otoczenia; 3) wtedy gdy było to uzasadnione ważnymi przyczynami poza wymienionymi w pkt 1 i 2 (ust. 2 art. 37). Analogiczne rozwiązanie zostało przyjęte w stosunku do osoby, która zmieniała bez zgody właściwego terenowego organu administracji państwowej sposób użytkowania obiektu budowlanego⁶.

Ustawodawca przyjął więc w 1974 r. taką konstrukcję, według której samowola budowlana była z reguły wykroczeniem (art. 61 ust. 1). Z samowolą budowlaną została zrównana samowolna zmiana sposobu użytkowania obiektu. Dopiero gdy w następstwie samowoli doszło do powstania okoliczności, które uzasadniały wydanie decyzji o przymusowej rozbiórcze lub przejęciu obiektu na własność państwa, czyn stawał się przestępstwem kwalifikowanej samowoli budowlanej (art. 61 ust. 2).

W odróżnieniu jednak od regulacji zawartej w prawie budowlanym z 1961 r. art. 61 ust. 2 prawa budowlanego z 1974 r. pomiął wskazanie, że powstanie tych okoliczności miało być stwierdzone nakazem przymusowej rozbiórki. Zmiana ta doprowadziła do istotnych kontrowersji w literaturze problematyki prawa karnego i prawa budowlanego. Jedni z autorów uznawali, że okolicznościami, o których mowa w art. 37 prawa budowlanego, są ustalenia terenowego organu administracji państwowej. Znaczący natomiast prawa budowlanego uważali, że przestępstwo popełniał, kto przystępuje do budowy lub zbudował obiekt budowlany bez dopełnienia wymagań określonych ustawą

⁶ Ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 1974 r., Nr 38, poz. 229).

bądź przepisami wydanymi na jej podstawie, jeżeli w następstwie tego czynu nakazana została rozbiórka obiektu budowlanego lub orzeczono jej przejście na własność państwa⁷. Za takim stanowiskiem przemawiał również argument, że nie wolno było uzależniać kwalifikacji samowoli budowlanej jako wykroczenia bądź jako przestępstwa od tego, czy organ administracji wydał decyzję, czy jej nie wydał. O kwalifikacji czynu jako przestępstwa miały decydować okoliczności, o których mowa w art. 37 ust. 1 prawa budowlanego z 1974 r. (a nie także z ust. 2, który w istocie nie wskazywał na żadne „okoliczności”), ale ustalenie, że one nastąpiły, należało nie do organu administracji, lecz do prokuratora, a następnie sądu⁸.

A zatem art. 399 pkt 1, art. 80 ust. 1 i art. 61 ust. 1 wskazanych kolejno aktów prawnych miały klarowną konstrukcję i nikt w okresie ich obowiązywania nie miał wątpliwości, jakie konkretnie zachowanie podlegały ukaraniu. W ustawach z 1961 r. i z 1974 r. wprowadzono kwalifikowaną postać samowoli budowlanej, określoną w art. 80 ust. 2 i art. 61 ust. 2. Zachodziła ona w sytuacji, gdy istniały przesłanki do wydania decyzji administracyjnej o rozbiórce (bądź przejęciu obiektu na własność państwa). Na podstawie wymienionych przepisów sprawca mógł być ukarany, gdy nastąpiła ingerencja organu administracyjnego. Sankcja karna była więc swego rodzaju dopełnieniem sankcji administracyjnej. W ustawach z 1961 r. i z 1974 r. wprowadzono została niejako dwupoziomowa odpowiedzialność karna za samowolę budowlaną: 1) gdy sprawca przystąpił do budowy obiektu budowlanego (bądź zbudował go) bez wymaganego zezwolenia; 2) gdy w następstwie takiego zachowania powstał obiekt budowlany lub jego część, który podlegał decyzji administracyjnej o rozbiórce⁹.

Samowola budowlana jako przestępstwo w prawie budowlanym z 1994 r.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁰ wprowadziła zasadnicze zmiany do norm prawnych procesu budowlanego. I tak:

- 1) zrównała w prawach i obowiązkach uczestników procesu budowlanego niezależnie od przynależności do sektora gospodarki (uspołecznionego i nieuspołecznionego);

⁷ E. Kulesza, J. Słoniński, *Prawo budowlane*, Warszawa–Poznań 1978, s. 171.

⁸ M. Bojarski, W. Radecki, *Pozakodeksowe przepisy karne z komentarzem*, Warszawa 1992, s. 89–90.

⁹ B. Kurzepa, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 1996 roku, VKKN 43/96*, „Prokuratura i Prawo” 1998, nr 1, s. 83–88.

¹⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 1994 r., Nr 89, poz. 414) w brzmieniu obowiązującym do dnia 10 lipca 2003 r.

- 2) określiła szczegółowo obowiązki i prawa uczestników procesu budowlanego, wykonujących samodzielne funkcje techniczne, które wymagają posiadania uprawnień budowlanych;
- 3) wzmocniła ochronne interesu publicznego i osób trzecich w całym procesie inwestycyjno-budowlanym przez zaostrzenie odpowiedzialności uczestników tego procesu za wykonane zadania oraz przez zwiększenie zakresu i zintensyfikowanie działalności inspekcyjnych;
- 4) wprowadziła obowiązkowy egzamin na uprawnienia budowlane dla podwyższenia kwalifikacji uczestników procesu budowlanego;
- 5) uprościła tryb postępowania we wszystkich fazach procesu budowlanego, szczególnie ograniczyła wymagania odnośnie projektów i trybu ich uzgadniania;
- 6) uporządkowała zasady i rygory przebiegu procesu budowlanego;
- 7) stworzyła podstawy prawne i organizacyjne do utworzenia ujednoliconego, powszechnego państwowego nadzoru budowlanego, wykonującego swoje zadanie inspekcyjno-kontrolne w całkowitym oderwaniu od funkcji inwestorskich i obowiązków użytkownika.

Z punktu widzenia samowoli budowlanej ta ustawa wprowadziła rygorystyczne regulacje prawne, znacznie ją ograniczające, w tym zmieniające rodzaj odpowiedzialności karnej¹¹.

Celem zobrazowania tych zmian należy przywołać treść art. 90, który odnosił się do samowoli budowlanej. Zgodnie z nim każdy, kto w przypadkach określonych w art. 48, art. 50 ust. 1 pkt 1 lub art. 50 ust. 1 pkt 2 wykonywał roboty budowlane, miał podlegać karze pozbawienia wolności do lat 2 albo karze ograniczenia wolności, albo karze grzywny. Oznaczało to, że każde popełnienie samowoli budowlanej stanowiło przestępstwo.

Z zakresu przestępstw ustawodawca definitywnie wyłączył dokonaną bez pozwolenia zmianę przeznaczenia użytkowanego obiektu budowlanego, która stała się tylko wykroczeniem (art. 93 pkt 4).

W doktrynie pojawił się natomiast pogląd, że przestępstwo stypizowane w art. 90 nie mogło już być już nazywane samowolą budowlaną, gdyż określone zostało jako „wykonywanie robót budowlanych” w trzech przypadkach określonych w następujących przepisach:

- 1) w art. 48, tj. wykonywanie robót budowlanych polegających na budowie obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia na budowę albo bez zgłoszenia, albo mimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ;
- 2) w art. 50 ust. 1 pkt 1, tj. wykonywanie innych robót budowlanych bez wymaganego pozwolenia albo zgłoszenia;

¹¹ T. Biliński, *Prawo budowlane wczoraj i dziś*, „Przegląd Budowlany” 2009, s. 27.

- 3) w art. 50 ust. 1 pkt 2, tj. wykonywanie wszelkich robót budowlanych w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska.

Takie ujęcie mogło oznaczać, że samowolą budowlaną w tradycyjnie przyjmowanym rozumieniu były tylko dwie postacie tego przestępstwa – pierwsza i druga. Były one ujęte szerzej niż w prawie budowlanym z 1974 r., gdyż poza samym naruszeniem obowiązków o charakterze formalnym (samowola) nic więcej ustawa nie wymagała dla przypisania sprawcy odpowiedzialności za przestępstwo.

Postać trzecia przestępstwa z art. 90 samowolą nie była, skoro polegała na wykonywaniu robót także na podstawie pozwolenia na budowę lub po dokonaniu zgłoszenia, ale w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska¹².

Z powyższym poglądem nie można się zgodzić. Mimo takiej wieloznaczności zawartej w treści art. 90 bez wątpienia ustawodawca dokonał penalizacji samowoli budowlanej. Powstawało tylko pytanie, czy od momentu wydania decyzji lub postanowienia przez organ administracyjny, czy też od momentu przystąpienia przez sprawcę do wykonywania obiektu? Za drugą możliwością przemawiała przede wszystkim wykładnia historyczna i systemowa¹³.

W jednym z wcześniejszych judykatów dotyczących prawa budowlanego Sąd Najwyższy przyjął w 1996 r., że art. 90 prawa budowlanego obejmuje kryminalizacją samowolę budowlaną zarówno poprzedzającą decyzje organów nadzoru budowlanego wydanych w myśl art. 48 i 50 ust. 1 pkt 1 lub 2, jak i dalszą samowolę, mimo wydanych decyzji o rozbiórce lub wstrzymaniu robót budowlanych¹⁴. Uzasadniając ten pogląd, Sąd Najwyższy odwołał się do wykładni gramatycznej, systemowej, historycznej i teleologicznej, w szczególności zaś podkreślił, że samowola budowlana była penalizowana w art. 61 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane, a motywem uchwalenia nowej ustawy była potrzeba wprowadzenia mechanizmów bardziej skutecznego przeciwdziałania przejawom samowoli budowlanej, zwłaszcza przez zaostrenie sankcji za czyny tego rodzaju oraz przez wprowadzenie obligatoryjnego nakazu rozbiórki obiektów budowlanych wzniesionych z naruszeniem prawa.

Wykładnia systemowa potwierdzała również wniosek, że w obowiązującym wówczas prawie budowlanym ustawodawca nie zrezygnował z penalizacji samowoli budowlanej. Zestawienie art. 90 i art. 92 ust. 2 pkt 1 prawa budowlanego potwierdzało tę tezę. Przepis art. 92 ust. 2 pkt 1 ustawy stwierdzał, że karze aresztu albo karze ograniczenia wolności lub grzywny podlegał, kto

¹² M. Bojarski, W. Radecki, *Przewodnik...*, s. 614.

¹³ B. Kurzępa, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 1996 roku...*, s. 83–88.

¹⁴ Wyrok SN z 25 czerwca 1996 r., sygn. akt V KKN 43/96, OSNKW 1997, Nr 1–2, poz. 17.

mimo zastosowania środków egzekucji administracyjnej nie stosował się do wydanych, na podstawie ustawy, decyzji właściwych organów. W sytuacji opisanej w art. 48 prawa budowlanego, tzn. gdy organ administracyjny wydał już decyzję o rozbiórce obiektu budowlanego, a organ egzekucyjny wykonał ją, nie istniał przedmiot czynności wykonawczej (czyli obiekt budowlany), względem którego sprawca mógłby dalej uprawiać samowolę budowlaną („nie stosował się do decyzji właściwych organów”). W takim przypadku nie miałby rzecz jasna zastosowania art. 92 ust. 2 pkt 1 prawa budowlanego. Gdyby przyjąć, że odpowiedzialność z art. 90 ustawy dotyczyłaby tylko zachowania po wydaniu decyzji administracyjnej, to jeśli sprawca po tym fakcie nie przedsięwziął żadnych czynności (nie wykonywał robót budowlanych), nie byłoby podstaw do pociągnięcia go do odpowiedzialności za przestępstwo z omawianego przepisu. Był to rzecz jasna absurd, który jednak przemawiał za przyjęciem stanowiska Sądu Najwyższego, że art. 90 prawa budowlanego obejmuje kryminalizacją samowolę budowlaną zarówno poprzedzającą decyzje organów nadzoru budowlanego, jak i dalszą, wskutek wykonywania robót budowlanych¹⁵.

Stosując natomiast wykładnię gramatyczną art. 90, rodziło się najwięcej problemów. Stylizacja przepisu, a szczególnie użycie zwrotu „wykonuje roboty budowlane”, sugerowała, że sprawcą samowoli budowlanej była wyłącznie osoba, która w przypadkach określonych w art. 48, art. 50 ust. 1 pkt 1 lub art. 50 ust. 1 pkt 2, mimo wydania decyzji lub postanowienia przez organ administracyjny, nadal kontynuuje wykonywanie robót budowlanych. Siłą rzeczy prowadzenie robót budowlanych bez zezwolenia właściwego organu, przed wydaniem decyzji administracyjnej, byłoby niekaralne. Jednak nie takie było *ratio legis* analizowanego przepisu.

Zarówno wykładnia systemowa, jak i historyczna dowodzą, że ustawodawca chciał spenalizować samowolę budowlaną w całym okresie trwania procesu budowlanego, niezależnie od decyzji organu administracyjnego wydanych w następstwie prowadzenia robót bez zezwolenia.

Błędem było przyjmowanie, że dopiero wydanie nakazu przymusowej rozbiórki lub postanowienia o wstrzymaniu robót decydowało o tym, iż czyn jest przestępstwem. Interpretacja taka byłaby sprzeczna z podstawowymi zasadami procedury karnej. Nie można było uzależniać prawnokarnej oceny czynu od tego, czy organ administracji wydał czy nie wydał rozstrzygnięcia administracyjnego (decyzji lub postanowienia)¹⁶. Przestępstwo określone

¹⁵ B. Kurzępa, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 1996 roku...*, s. 83–88.

¹⁶ M. Bojarski, W. Radecki, *Pozakodeksowe przepisy o przestępstwach i wykroczeniach z komentarzem. Suplement pierwszy (zmiany i uzupełnienia z lat 1992–1995)*, Warszawa 1996, s. 46; Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 800–801; A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 700–702; wyrok SN z 3 listopada 2010 r., sygn. akt IV KK 149/10, R-OSNKW 2010, poz. 2140.

w art. 90 ustawy w części odsyłającej do unormowań art. 48, art. 49b i art. 50 ust. 1 pkt 1 tej ustawy było przestępstwem formalnym; odpowiedzialność na jego podstawie ponosił także ten, kto wykonywał (wykonał) roboty budowlane bez ostatecznej decyzji pozwalającej na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu, a także ten, kto wykonywał (wykonał) zgłoszone roboty przed upływem terminu przewidzianego na decyzję o wniesieniu w tym przedmiocie sprzeciwu¹⁷. Odpowiedzialność karna za samowolę budowlaną na podstawie art. 90 zależała od powstania okoliczności leżących u podstaw stwierdzenia tej samowoli, nie zaś od faktu wydania lub niewydania w jej przedmiocie decyzji przez właściwy organ administracji (za brak respektu dla takiej decyzji sprawca ponosił odpowiedzialność za wykroczenie z art. 92 ust. 2 pkt 1)¹⁸.

W innym orzeczeniu Sąd Najwyższy wskazał na to, że art. 90 prawa budowlanego został sformułowany niestety w sposób odbiegający od przyjętej w Kodeksie karnym konstrukcji norm karnych, gdyż nie zawierał dokładnego określenia znamion czynu. Rezultatem przyjętej techniki legislacyjnej, polegającej na odesłaniu do innych przepisów, były występujące nadal różnice interpretacyjne i trudności w jego stosowaniu w praktyce orzeczniczej¹⁹.

Rozważania ukierunkowano w celu rozstrzygnięcia kwestii o zasadniczym znaczeniu, a mianowicie – jak należy rozumieć sformułowanie użyte w art. 90 prawa budowlanego „(...) w przypadkach określonych w (...)”, czy takie przypadki zachodziły dopiero po wydaniu postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych (art. 50 ust. 1 pkt 1 i 2) albo po wydaniu decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego lub jego części (art. 48), czy też nie zależały od wydania pozwolenia albo wymaganego zgłoszenia.

Byt przestępstwa nie mógł być uzależniony od tego, czy organ administracji wydał postanowienie o wstrzymaniu prowadzenia robót budowlanych lub decyzję o rozbiórce obiektu budowlanego, czy też ich nie wydał, gdyż zależność ta nie wynikała z treści art. 90 prawa budowlanego. Gdyby wolą ustawodawcy było uzależnienie penalizacji czynu przewidzianego w art. 90 wyłącznie od postępowania wbrew wydanym w trybie art. 50 ust. 4 postanowieniom, a następnie wbrew wydanym w trybie art. 51 ust. 1 decyzjom, to owa zależność musiałaby znaleźć wyraźne i jednoznaczne odzwierciedlenie w brzmieniu tego przepisu. Art. 90 nie sankcjonował niestosowania się do wydanych uprzednio postanowień albo decyzji, tak jak to przykładowo czynił art. 92 ust. 2 pkt 1 w wypadku niestosowania się do wydanej decyzji właściwych organów, mimo zastosowania środków egzekucji administracyjnej, lecz

¹⁷ Tak: postanowienie SN z 29 października 2012 r., sygn. akt I KZP 10/12, OSNKW 2012/11/113, Lex nr 1227751; B. Kurzępa, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2016 roku, sygn. akt IV KK 398/16*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 4, s. 167–171.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Zob. uchwałę SN z 27 lutego 2001 r., sygn. akt I KZP 1/01, OSNKW 2001, Nr 5–6, poz. 44.

sankcjonował wykonywanie robót budowlanych bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia, których brak zarówno w sytuacji przewidzianej w art. 48, jak i w art. 50 ust. 1 pkt 1 i 2 był bardzo istotnym elementem czynu przestępnego. Za przyjętą wykładnią przemawiał oczywisty wniosek wynikający wprost z treści art. 90 w zw. z art. 50 ust. 1 pkt 2 prawa budowlanego (zawierającej trzecią postać tego przestępstwa), że odpowiedzialność za spowodowanie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia albo środowiska wiązała się z wadliwym prowadzeniem robót budowlanych, niezależnie od tego, czy sprawca uzyskał uprzednio pozwolenie lub roboty te zgłosił. Nie sposób zaś przyjąć było, aby art. 90 w zw. z art. 50 ust. 1 pkt 1 był inaczej interpretowany niż art. 90 w zw. z art. 50 ust. 1 pkt 2²⁰.

Odmienna interpretacja stanowiłaby daleko idące ograniczenie zakresu odpowiedzialności, a nawet swoistą zachętę do samowoli budowlanej, skoro niezgłaszanie podejmowanych robót budowlanych byłoby opłacalne i w rezultacie bezkarne, aż do chwili wydania stosownych postanowień lub decyzji przez właściwy organ. Jeśli zaś sprawca po ich wydaniu nie wykonywał już żadnych robót budowlanych, to nie byłoby podstaw do pociągnięcia go do odpowiedzialności za przestępstwo określone w art. 90²¹.

Ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw²² w przepisie art. 90 prawa budowlanego dodano art. 49b. Miał on służyć likwidacji samowoli budowlanej, które mimo stosowania od lat różnych metod i środków były ciągle problemem, z którym organy do tego powołane nie mogły sobie poradzić. Regulacja dotyczyła obiektów budowlanych, które były w budowie albo zostały wybudowane bez wymaganego zgłoszenia bądź mimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ. We wcześniejszej regulacji takie samowole były objęte regulacją art. 48, czyli razem z samowolą budowlaną polegającą na budowie obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia na budowę.

Przepis art. 49b dotyczył trzech stanów faktycznych, kiedy: 1) obiekt budowlany (lub jego część) jest w budowie bez wymaganego zgłoszenia; 2) obiekt budowlany (lub jego część) został wybudowany bez wymaganego zgłoszenia; 3) obiekt budowlany (lub jego część) został wybudowany lub był w budowie mimo sprzeciwu wniesionego przez właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej. A zatem art. 49b miał mieć zastosowanie tylko w takiej

²⁰ Ibidem.

²¹ Por. także B. Kurzępa, *Prawo budowlane. Komentarz prawny do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*, Warszawa 1996, s. 59; W. Radecki, J. Sommer, K. Stoga, A. Zwierchowski, *Ustawa Prawo budowlane. Komentarz*, Wrocław 1998, s. 162–168; J. Siegień, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 345–347; L. Bar, E. Radziszewski, *Kodeks budowlany*, Warszawa 1999, s. 182.

²² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2003 r., Nr 80, poz. 718).

sytuacji, gdy było wymagane zgłoszenie (a nie pozwolenie na budowę) i – mimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ – rozpoczęto budowę lub wybudowano obiekt budowlany. Uzupełnienie art. 90 o art. 49b oznaczało przyjęcie *expressis verbis* penalizacji samowoli budowlanej, która powstała w warunkach wskazanych w tym przepisie²³.

Takim rozwiązaniem ustawodawca ujednolicił kwestię odpowiedzialności karnej we wszystkich przypadkach powstania samowoli budowlanej²⁴.

Depenalizacja samowoli budowlanej w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw

W dniu 13 lutego 2020 r. Sejm przyjął ustawę o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw²⁵, opracowaną na podstawie projektu Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju. Ustawa zmieniająca stanowiła kolejną próbę ograniczenia liczby samowoli budowlanych istniejących w Polsce. Przepis art. 90 został uchylony ze względu na przeniesienie zawartych w nim regulacji do art. 93 pkt 13 ustawy. W dodanym pkt 13 została na nowo uregulowana kwestia dotycząca kary przewidzianej za naruszenie wymagań ustawy, związanych z wykonywaniem robót budowlanych bez uzyskania właściwej zgody organu administracji architektoniczno-budowlanej. Zgodnie z obecnie obowiązującym brzmieniem art. 93 pkt 13 – w przypadkach określonych w art. 48 ust. 1, art. 50 ust. 1 pkt 1 lub 2 – kto wykonuje roboty budowlane, podlega karze grzywny.

W obecnym stanie prawnym samowola budowlana stanowi więc wykroczenie, do którego popełnienia nie jest wymagane wywołanie przez sprawcę określonego skutku, lecz jedynie samo zachowanie zabronione przez ustawę. Wykroczenie określone w art. 93 pkt 13 polega na: 1) budowie lub wybudowaniu obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego pozwolenia na budowę, bez wymaganego zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu od tego zgłoszenia (art. 48); 2) prowadzeniu robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego (np. prac polegających na przebudowie, montażu lub remoncie) bez wymaganego pozwolenia na budowę lub bez wymaganego zgłoszenia (art. 50); 3) prowadzeniu robót budowlanych wykonywanych w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia

²³ J. Siegień, op. cit., s. 346–347.

²⁴ R. A. Stefański, *Przegląd uchwał Izby Karnej Sądu Najwyższego w zakresie prawa karnego materialnego, prawa karnego wykonawczego i prawa wykroczeń za 2001 rok*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2002, nr 1, s. 101 i nast.

²⁵ Ustawa z dnia 13 lutego 2020 roku o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 471).

lub zagrożenie środowiska. A zatem z dniem wejścia w życie tej ustawy, tj. w dniu 19 września 2020 r., doszło nie tyle do pełnej depenalizacji, tj. całkowitego zniesienia karalności opisanych w tym przepisie zachowań, ale do modyfikacji penalizacji, tj. do przekwalifikowania tych czynów z przestępstw na wykroczenia, a więc do ich kontrawencjonalizacji²⁶.

Skutki przekształcenia przestępstwa w wykroczenie uregulowane zostały w art. 2a Kodeksu wykroczeń²⁷. Z jego § 1 wynika, że jeżeli według nowej ustawy czyn objęty prawomocnym wyrokiem skazującym za przestępstwo na karę pozbawienia wolności stanowi wykroczenie, orzeczona kara podlegająca wykonaniu ulega zamianie na karę aresztu w wysokości równej górnej granicy ustawowego zagrożenia za taki czyn, a jeżeli ustawa nie przewiduje za ten czyn kary aresztu – na karę ograniczenia wolności, a jeżeli ustawa nie przewiduje za ten czyn kary ograniczenia wolności – na karę grzywny, przyjmując jeden dzień pozbawienia wolności za równoważny grzywnie w kwocie od 10 do 250 zł i nie przekraczając górnej granicy tego rodzaju kary przewidzianej za ten czyn. W sytuacji gdy według nowej ustawy czyn objęty prawomocnym wyrokiem skazującym za przestępstwo na grzywnę lub karę ograniczenia wolności stanowi wykroczenie, orzeczone kary ulegają zamianie tylko wówczas, gdy kara grzywny lub ograniczenia wolności podlegająca wykonaniu przekroczyłaby górną granicę ustawowego zagrożenia przewidzianą za ten czyn. Wówczas orzeczoną karę grzywny lub ograniczenia wolności zamienia się na karę w wysokości górnej granicy ustawowego zagrożenia przewidzianej za dany czyn. Jeżeli za dany czyn nie jest przewidziana kara ograniczenia wolności, orzeczoną karę ograniczenia wolności zamienia się na karę grzywny, przy czym miesiąc ograniczenia wolności przyjmuje się za równoważny grzywnie od 100 do 2500 zł nieprzekraczającej górnej granicy ustawowego zagrożenia za ten czyn (§ 2). Jeśli według nowej ustawy czyn objęty prawomocnym wyrokiem skazującym za przestępstwo stanowi wykroczenie, orzeczone środki karne, środki kompensacyjne, środki związane z poddaniem sprawcy próbie, środki zabezpieczające oraz przepadek podlegają wykonaniu na podstawie przepisów dotychczasowych (§ 3). I wreszcie jeżeli według nowej ustawy czyn objęty prawomocnym wyrokiem skazującym na karę pozbawienia wolności za przestępstwo stanowi wykroczenie i kara ta była podstawą orzeczenia kary łącznej, kara łączna traci moc. Jeżeli według nowej ustawy czyn objęty prawomocnym wyrokiem skazującym na karę ograniczenia wolności albo grzywny stanowi wykroczenie i kary te były podstawą orzeczenia kary łącznej, kara łączna traci moc tylko w razie wydania postanowienia w wypadku, o którym mowa w art. 2a § 2. W razie potrzeby sąd wydaje wyrok

²⁶ Wyrok SN z 25 stycznia 2022 r., sygn. akt II KK 581/21, Lex nr 3394805; A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, 2024, Lex.

²⁷ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 734).

łączny (§ 4). Przepisy zawarte w art. § 1–4 nie mają zastosowania, jeżeli ich zastosowanie powoduje skutki prawne mniej korzystne dla sprawcy niż stosowanie ustawy obowiązującej poprzednio (§ 5 Kodeksu wykroczeń)²⁸.

Kontrawencjonalizacja dotyczy jednak wyłącznie kary i nie powoduje zmiany prawomocnego skazania za przestępstwo na skazanie za wykroczenie. Takie rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę wyraźnie przesądza, że jego intencją było nadanie wskazanym powyżej czynom przymiotu wykroczeń – ze wszystkimi tego konsekwencjami, a w tym skróconym w stosunku do przestępstw okresem, po którym następuje przedawnienie ich karalności. I tak karalność wykroczenia ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynął rok; jeżeli w tym okresie wszczęto postępowanie, karalność wykroczenia ustaje z upływem 2 lat od zakończenia tego okresu²⁹. Zatarcie zaś skazania za wykroczenie popełnienia samowoli budowlanej następuje automatycznie po upływie określonego czasu od wykonania kary, tj. 6 miesięcy od wykonania kary grzywny, pod warunkiem że skazany nie popełnił w tym okresie nowego wykroczenia³⁰.

Dobrem chronionym w art. 93 pkt 13 prawa budowlanego jest ład, bezpieczeństwo ludzi i mienia oraz właściwe warunki zdrowotne i użytkowe dla otoczenia. Powołany w tym przepisie art. 48 ust. 1 upoważnia organ nadzoru budowlanego do wstrzymania budowy (postanowieniem) w przypadku obiektu budowlanego lub jego części będącego w budowie albo wybudowanego bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę, albo bez wymaganego zgłoszenia, albo mimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia. Z kolei art. 50 ust. 1 pkt 1 lub 2 daje organom nadzoru budowlanego prawo wstrzymania (postanowieniem) prowadzenia robót budowlanych (innych niż określone w art. 48 ust. 1 lub w art. 49f) wykonywanych bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenia lub w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź też zagrożenia środowiska. Dla bytu analizowanego wykroczenia wystarczy, że sprawca wypełni znamiona chociażby jednego z wymienionych w art. 48 ust. 1 i art. 50 ust. 1 pkt 1 lub 2 sposobów zachowania się. Jednak w każdym z nich występuje znamie „roboty budowlane”, które należy rozumieć jako budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiorce obiektu budowlanego³¹.

Wobec sprawcy, którym może być nie tylko inwestor (jeżeli powierzy wykonywanie robót budowlanych bez prawomocnej decyzji o pozwoleniu na budowę), ale również mogą być inni uczestnicy procesu budowlanego (tj. np. inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant oraz kierownik budowy lub kierownik

²⁸ B. Kurzępa, *Prawo budowlane – aspekty prawnekarne*, „Prokuratura i Prawo” 2021, nr 5, s. 92–121.

²⁹ Por. wyrok SO w Siedlcach z 5 maja 2021 r., sygn. akt II Ka 138/21, Lex nr 3175190.

³⁰ Ibidem.

³¹ B. Kurzępa, *Prawo budowlane – aspekty prawnekarne*, s. 92–121.

robót)³², za wyżej wymienione zachowania można wymierzyć kary grzywny w wysokości od 20 do 5000 zł.

Orzekanie następuje na podstawie Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia³³. Oznacza to, że stosownie do postanowień tej ustawy w sprawach o wykroczenia w pierwszej instancji orzeka sąd rejonowy, w którego okręgu popełniono wykroczenie. Jeżeli nie można ustalić miejsca popełnienia wykroczenia, właściwy jest sąd, w którego okręgu czyn ten ujawniono. W postępowaniu w sprawach o wykroczenia sąd rejonowy orzeka na rozprawie i na posiedzeniu jednoosobowo. Rozstrzygnięcia zapadają w postaci orzeczeń, zarządzeń albo mandatów karnych. Orzeczenie wydaje się w formie wyroku lub postanowienia, przy czym postanowieniem rozstrzyga się, gdy ustawa nie wymaga wydania wyroku.

Grzywna może zostać nałożona w drodze mandatu karnego przez uprawniony organ w przypadkach wskazanych w ustawie i na zasadach w niej określonych. Organem uprawnionym jest Policja lub są nim inne organy, gdy przepis szczególny tak stanowi. Sprawca samowoli budowlanej może odmówić przyjęcia mandatu karnego. W razie odmowy przyjęcia mandatu karnego lub nieuiszczenia w wyznaczonym terminie grzywny nałożonej mandatem organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę, występuje do sądu z wnioskiem o ukaranie³⁴.

W odniesieniu do prawa budowlanego przepisami szczególnymi nadającymi właściwym organom uprawnienia mandatowe są przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2002 r. w sprawie nadania pracownikom organów nadzoru budowlanego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego³⁵, na mocy którego pracownicy organów nadzoru budowlanego zostali upoważnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, w szczególności za popełnienie samowoli budowlanej. Zgodnie z § 3 powołanego rozporządzenia upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu wydaje: a) pracownikom Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego wykonującym czynności instrukcyjno-kontrolne – Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego; b) pracownikom wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego, na wniosek wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego – właściwy wojewoda; c) pracownikom powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, na wniosek powiatowego inspektora nadzoru budowlanego – właściwy wojewoda.

³² D. Sypniewski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, 2025, Lex.

³³ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawie o wykroczenia (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 860).

³⁴ Ibidem.

³⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2002 r. w sprawie nadania pracownikom organów nadzoru budowlanego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (t.j. Dz.U. z 2002 r., poz. 174).

Ten rodzaj odpowiedzialności jest w dalszym ciągu postępowaniem niezależnym od odpowiednich procedur administracyjnych uruchamianych na podstawie przepisów prawa budowlanego w związku z popełnieniem samowoli budowlanej. Wszczęcie postępowania wykroczeniowego nie jest uzależnione od tego, czy w trakcie wykonywania robót budowlanych zostało wydane przez właściwy organ postanowienie o wstrzymaniu tych robót, lecz od tego, czy były one wykonywane bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia³⁶.

Odpowiedzialność wykroczeniowa, a odpowiedzialność administracyjna

Wobec sprawy wykroczenia, które zostało stypizowane w art. 93 pkt 13 prawa budowlanego, możliwa jest odpowiedzialność administracyjna w dwóch postaciach, tj. w wydaniu decyzji o rozbiórce oraz nałożeniu opłaty legalizacyjnej na wniosek inwestora, właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego (art. 48a). Wydanie decyzji o rozbiórce następuje w przypadku: 1) niezłożenia wniosku o legalizację w wymaganym terminie; 2) wycofania wniosku o legalizację; 3) nieprzedłożenia, w wyznaczonym terminie, dokumentów legalizacyjnych; 4) niewykonania, w wyznaczonym terminie, postanowienia o usunięciu nieprawidłowości w dokumentach legalizacyjnych; 5) nieuiszczenia opłaty legalizacyjnej w wyznaczonym terminie; 6) kontynuowania budowy pomimo postanowienia o jej wstrzymaniu (at. 49e).

Ratio legis nakazu rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części jest dążenie do wyeliminowania, a przynajmniej maksymalnego ograniczenia zjawiska tzw. samowoli budowlanej. Pierwszoplanowym celem tej sankcji jest przywrócenie stanu zgodności z prawem. Sankcja przewidziana w art. 49e służy zapobieganiu sytuacjom łamania prawa, tym samym ma ona charakter prewencyjny³⁷. Nakaz rozbiórki nie jest dodatkową karą, ale środkiem nadzoru rozumianym jako instytucja materialnego prawa administracyjnego, gwarantująca poszanowanie porządku prawnego i przywrócenie stanu zgodnego z prawem³⁸.

Nakaz rozbiórki nie jest pozbawiony elementów represyjnych, gdyż poniesione koszty związane z nielegalną budową oraz koszty rozbiórki budowlanej stanowią niewątpliwie dolegliwość dla jej adresata oraz przyczyniają się do zwiększenia uświadomienia społeczeństwa, jaką wagę ustawodawca przypisuje ochronie zasad wynikających z prawa budowlanego i konsekwencji ich

³⁶ D. Sypniewski (red.), op. cit.; A. Sakowicz, *Zbieg odpowiedzialności wykroczeniowej i administracyjnej w Prawie budowlanym*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 3, s. 43–57.

³⁷ Wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 2.

³⁸ Wyrok TK z 26 marca 2002 r., sygn. akt 2/01, OTK 2002, Nr 2, poz. 15; wyrok NSA z 17 kwietnia 2000 r., sygn. akt IV SA 394/98, OSP 2001, Nr 7–8, poz. 107.

naruszenia³⁹. Nakaz rozbiórki spośród instrumentów administracyjnych określonych w prawie budowlanym jest środkiem najsilniej oddziałującym na sytuację prawną jednostki. Sankcja ta może dotknąć wszystkie sytuacje samowoli budowlanej niezależnie od tego, czy obiekt budowlany faktycznie naruszał dobra, takie jak: zagwarantowanie ładu publicznego w zakresie kształtowania terenu, jego architektury, ochrony środowiska, praw osób trzecich, czy też nie⁴⁰.

Oplata legalizacyjna to jednorazowa opłata nakładana przez organ nadzoru budowlanego w toku postępowania legalizacyjnego samowoli budowlanej. Ustala się ją postanowieniem na podstawie art. 49d, stosując przy tym odpowiednio zasady obliczania opłat określone w art. 59f (a więc – w uproszczeniu – wielokrotności standardowej opłaty za pozwolenie na budowę) lub stałe stawki (5000 zł lub 2500 zł, w zależności od rodzaju obiektu). Po uiszczeniu tej opłaty organ wydaje decyzję w przedmiocie legalizacji obiektu i – jeżeli wymaga tego charakter obiektu – nakazuje inwestorowi uzyskanie pozwolenia na użytkowanie. W doktrynie prawa i w orzecznictwie brakuje jednolitego stanowiska na temat opłaty legalizacyjnej.

Z jednej strony można spotkać pogląd o jej charakterze represyjnym. Prezentowane jest stanowisko, że opłata legalizacyjna jest *sui generis* karą za niedopełnienie obowiązku prawem przewidzianego, tj. braku pozwolenia na budowę⁴¹. Jej efektem jest umożliwienie pozostawienia samej inwestycji pod warunkiem spełnienia wyznaczonych przez organy obowiązków w postaci uiszczenia określonej sumy pieniężnej, w związku z niezastosowaniem się do wymogów ustawowych. Z drugiej strony został wyrażony pogląd mówiący, że opłata legalizacyjna nie jest karą administracyjną, lecz stanowi element procesu legalizacji samowolnie wybudowanego obiektu⁴². Postępowanie legalizacyjne, w toku którego zapada postanowienie ustalające taką opłatę, stwarza stronie możliwość odstąpienia od nakazania rozbiórki samowolnie wybudowanego obiektu budowlanego, z której ma ona prawo, a nie obowiązek skorzystać⁴³. Opłata legalizacyjna nie jest karą, a jej uiszczenie jest bezwzględnym warunkiem legalizacji obiektu budowlanego zrealizowanego bez wymaganego prawem pozwolenia na budowę⁴⁴.

³⁹ S. Jędrzejewski, *Glosa do wyroku Naczelnego Sadu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 1996 roku*, sygn. akt II SA/Wr 236/96, OSP 1997, Nr 11, poz. 202.

⁴⁰ S. Jędrzejewski (red.), *Postępowanie administracyjne w procesie budowlanym. Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 160.

⁴¹ H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 221.

⁴² Wyrok WSA w Lublinie z 25 stycznia 2005 r., sygn. akt II SA/Lu 860/04, Lex nr 815291.

⁴³ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 4 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 336/10, Lex nr 75204; wyrok WSA w Gdańsku z 9 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 778/10, Lex nr 992958; wyrok WSA w Lublinie z 7 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Lu 1092/12, Lex nr 1343055.

⁴⁴ Wyroki WSA w Białymstoku: z 23 maja 2005 r., sygn. akt II SA/Bk 23/06, Lex nr 928842 i z 25 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 23/21, Lex nr 3167815.

Odnosząc się do analizowanego zbiegu odpowiedzialności wykroczeniowej oraz administracyjnej, należy stwierdzić, że sprawca, który naruszył normy określone w art. 48 ust. 1, art. 50 ust. 1 pkt 1 lub 2 prawa budowlanego, wykonując roboty budowlane, poniesie podwójną odpowiedzialność, tj. wykroczeniową na podstawie art. 93 pkt 13 oraz administracyjną w postaci sankcji polegającej na nakazie rozbiórki lub nałożeniu opłaty legalizacyjnej. Przepisy prawa budowlanego oraz Kodeksu wykroczeń nie pozwalają zredukować surowości dolegliwości wynikającej z uprzedniego ukarania w postępowaniu kolejnym, niezależnie od tego, czy będzie to postępowanie wykroczeniowe, czy postępowanie administracyjne.

Podsumowanie

Samowola budowlana jeszcze przed 1994 r. była karana jedynie w najbardziej rażących przypadkach, a brak jasnych definicji i przepisów prowadził do rzadkiego stosowania sankcji. Dopiero wejście w życie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane wprowadziło precyzyjną wykładnię art. 90, penalizującą każdy etap prowadzenia robót bez wymaganego pozwolenia, zgłoszenia lub mimo sprzeciwu organu nadzoru. Sankcje – od dziennych stawek grzywny po ograniczenie wolności – objęły inwestorów i uczestników procesu budowlanego.

Ustawa z marca 2003 roku uzupełniła katalog samowoli o przypadki prowadzenia robót na zgłoszenie, wprowadzając art. 49b i wyraźnie penalizując także te nieliczne dotąd *infractions*.

Najistotniejszą zmianą ostatnich lat była depenalizacja części samowoli w 2020 r., przekształcająca niektóre czyny z przestępstw w wykroczenia. Skróciło to terminy przedawnienia, rozszerzyło instytucję zatarcia skazania i zmniejszyło surowość kar grzywny nakładanej w postępowaniu wykroczeniowym.

Obecnie polskie prawo budowlane łączy rygorystyczną odpowiedzialność karną z kontrolą administracyjną – powiatowy inspektor nadzoru może wszcząć postępowanie karnoprosesowe w dowolnym momencie, a inwestorzy muszą liczyć się zarówno z nakazami rozbiórki czy wstrzymania robót, jak i z odpowiedzialnością wykroczeniową.

Wykaz literatury

- Bar L., Radziszewski E., *Kodeks budowlany*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1999.
Biliński T., *Prawo budowlane wczoraj i dziś*, „Przegląd Budowlany” 2009.
Bojarski M., Radecki W., *Pozakodeksowe przepisy karne z komentarzem*, Profi, Warszawa 1992.

- Bojarski M., Radecki W., *Pozakodeksowe przepisy o przestępstwach i wykroczeniach z komentarzem. Suplement pierwszy (zmiany i uzupełnienia z lat 1992–1995)*, Profi, Warszawa 1996.
- Bojarski M., Radecki W., *Przewodnik po pozakodeksowym prawie karnym*, Wyd. UWr, Wrocław 1999.
- Cherka M., Grecki W., *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym*, 2013, Lex.
- Gliniecki A. (red.), *Prawo budowlane, Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012.
- Jędrzejewski S., *Glosa do wyroku Naczelnego Sadu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 1996 roku, sygn. akt II SA/Wr 236/96*, OSP 1997, Nr 11, poz. 202.
- Jędrzejewski S., *Postępowanie administracyjne w procesie budowlanym. Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, TNOiK, Toruń 1999.
- Kisilowska H. (red.), *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Kulesza E., Słoniński J., *Prawo budowlane*, PWN, Warszawa–Poznań 1978.
- Kurzępa B., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2016 roku, sygn. akt IV KK 398/16*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 4,
- Kurzępa B., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 1996 roku, V KKN 43/96*, „Prokuratura i Prawo” 1998, nr 1.
- Kurzępa B., *Prawo budowlane. Komentarz prawny do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*, Tarbonus, Warszawa 1996.
- Kurzępa B., *Prawo budowlane – aspekty prawnokarne*, „Prokuratura i Prawo” 2021, nr 5.
- Niewiadomski Z. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Panek M., *Legalizacja samowoli budowlanej w ustawie z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2020, nr 11.
- Plucińska-Filipowicz A. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, 2024, Lex.
- Radecki W., Sommer J., Stoga K., Zwierzchowski A., *Ustawa Prawo budowlane. Komentarz*, Kolonia Limited, Wrocław 1998.
- Sakowicz A., *Zbieg odpowiedzialności wykroczeniowej i administracyjnej w Prawie budowlanym*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 3.
- Siegień J., *Prawo budowlane. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2000.
- Stefański R.A., *Przegląd uchwał Izby Karnej Sądu Najwyższego w zakresie prawa karnego materialnego, prawa karnego wykonawczego i prawa wykroczeń za 2001 rok*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2002, nr 1.
- Sypniewski D. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, 2025, Lex.

Summary

The evolution of criminal liability for unauthorized construction in Polish Construction Law

Keywords: construction law, unauthorised construction, crime of unauthorised construction, offence of unauthorised construction.

Unauthorised construction, as a legal phenomenon, was first regulated in Polish legislation at the beginning of the twentieth century. With the

development of urbanisation and the growing importance of spatial order, the legislator recognised the need to control the investment process. In the initial period, the perpetrator of unauthorised construction bore criminal liability exclusively under misdemeanour law, which entailed a more lenient regime of responsibility – most often in the form of a fine or detention. Over time, in response to the increasing scale of illegal developments and the need for more effective law enforcement, the legislator decided to tighten the sanctions. Unauthorised construction ceased to be treated solely as a misdemeanour and, upon satisfying specific statutory requirements, was also classified as a criminal offence, becoming so only as of 1994. Since 2020, unauthorised construction – given its characterisation as an act of relatively low social harm – has again been treated as a misdemeanour. The aim of the article is to present legislative changes and to determine whether criminal liability for unauthorised construction is contingent upon the prior issuance of an administrative decision by the construction supervision authority. In summary, despite changes in the legal qualification of the act, doctrine, and case law consistently hold that criminal (currently misdemeanour) liability for committing unauthorised construction does not depend on the issuance of an administrative decision. The circumstances surrounding unauthorised construction may be the subject of both administrative proceedings and misdemeanour proceedings. These proceedings are autonomous, differing in the sanctions imposed on the offender and in their respective functions with respect to the factual situation.