Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 21/11/2026 12:41:29

Studia Iuridica Lublinensia vol. XXVII, 2, 2018
DOI: 10.17951/sil.2018.27.2.173

Sławomir Zwolak
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
sla_z@poczta.fm

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2016 r. (II OSK 3028/14) dotycząca uwzględnienia interesu właściciela obiektu budowlanego oraz wartości prawem chronionych w przypadku zmiany sposobu użytkowania obiektu

Commentary on the Supreme Administrative Court's Judgment of September 13, 2016 (II OSK 3028/14) Regarding the Consideration of the Owner Interest in the Building Object and the Value of Protected Law in the Event of a Change in the Method of Use of the Object

STRESZCZENIE

Glosa dotyczy problematyki stosowania regulacji prawnych z zakresu zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego. Jak stwierdza NSA, przy wykładni tych przepisów należy ważyć interesy związane z ochroną wartości wskazanych w prawie budowlanym z interesem właściciela obiektu budowlanego, w którym nastąpiła zmiana sposobu użytkowania. Przedmiotowe regulacje stanowią bowiem ingerencję w prawo własności.

Słowa kluczowe: inwestor; prawo własności; zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego

Przy wykładni art. 71 ust. 2 pr. bud. należy zatem wyważyć interesy związane z ochroną wartości wskazanych w art. 5 ust. 1 pr. bud. z interesem właściciela obiektu budowlanego, w którym nastąpiła zmiana sposobu użytkowania.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 21/11/2026 12:41:29

***

Wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym. Decyzją ze stycznia 1998 r. właściwy burmistrz wyraził zgodę na zmianę sposobu użytkowania części budynku mieszkalnego (domu jednorodzinnego) na cele przedszkola prywatnego. Decyzja została wydana, gdy przedszkole prywatne już działało zgodnie z odpowiednimi przepisami regulującymi możliwość zakładania małych przedszkoli przez osoby fizyczne. W 2007 r. złożono wniosek o stwierdzenie nieważności wyżej wymienionej decyzji burmistrza. Decyzją z czerwca 2007 r. organ właściwy do rozpoznania wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji burmistrza w I instancji (tj. właściwy wojewoda) odmówił stwierdzenia nieważności decyzji burmistrza ze stycznia 1998 r. Korzystna dla inwestora decyzja wojewody została uchylona w całości przez organ II instancji (tj. Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego – GINB), który stwierdził nieważność decyzji ze stycznia 1998 r. z tego powodu, że wniosek o zmianę sposobu użytkowania nieruchomości złożyła żona właściciela nieruchomości według wpisu w księdze wieczystej.

Decyzja GINB została jednak uchylona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 24 kwietnia 2008 r.[1] W listopadzie 2008 r. GINB ponownie wydał decyzję w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji burmistrza z 1998 r. Również i ta decyzja GINB nie spotkała się z aprobatą WSA w Warszawie, który wyrokiem z dnia 14 stycznia 2010 r.[2] uchylił decyzję GINB z listopada 2008 r. Podobnie kolejna decyzja GINB z maja 2010 r., korzystna dla inwestora, została uchylona przez WSA w Warszawie w wyroku z dnia 27 marca 2012 r.[3] W czerwcu 2013 r. GINB wydał decyzję stwierdzającą nieważność decyzji z 1998 r. Wyrokiem z dnia 22 maja 2014 r. WSA w Warszawie[4] utrzymał w mocy decyzję GINB. Przyczyną stwierdzenia nieważności decyzji było tym razem ustalenie, że inwestor jeszcze przed złożeniem wniosku o zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego rozpoczął użytkowanie obiektu w sposób zmieniony (czego zresztą inwestor nie kwestionował), a więc dopuścił się samowolnej zmiany sposobu użytkowania nieruchomości, skutkującej – według GINB i WSA w Warszawie – rażącym naruszeniem prawa. Od wyroku WSA w Warszawie została wniesiona skarga kasacyjna do NSA.

Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił argumentacji organu II instancji i WSA w Warszawie, zwracając uwagę, że zgodnie z przepisami obowiązującymi w dniu wydania decyzji burmistrza z 1998 r. przez zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części rozumie się w szczególności: 1) przeróbkę

[1] VII SA/Wa 2186/07, LEX nr 495721.
[2] VII SA/Wa 261/09, LEX nr 601968.
[3] VII SA/Wa 210/12, LEX nr 1365461.
[4] VII SA/Wa 1662/13, LEX nr 1564799.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 21/11/2026 12:41:29

pomieszczenia z przeznaczeniem na pobyt ludzki albo przeznaczenie do użytku publicznego lokalu lub pomieszczenia, które uprzednio miało inne przeznaczenie bądź było budowane w innym celu, w tym także przeznaczenie pomieszczeń mieszkalnych na cele niemieszkalne, 2) podjęcie albo zaniechanie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego lub pracy, warunki zdrowotne, higieniczno-sanitarne albo ochrony środowiska bądź wielkość lub układ obciążeń. Następnie NSA zwrócił uwagę, że w orzecznictwie sądowym podkreśla się, iż literalne odczytywanie ustawy Prawo budowlane nie daje pełnej odpowiedzi na pytanie, jakie zmiany w sposobie użytkowania obiektu budowlanego podlegają reglamentacji administracyjnej polegającej na obowiązku uzyskania pozwolenia (obecnie zgłoszenia).

W rozpoznanej sprawie NSA stwierdził, że faktycznie dokonano zmiany sposobu użytkowania domu jednorodzinnego, w części przeznaczając go na miejsce, gdzie mają przebywać dzieci oraz osoby dorosłe w związku z realizacją wychowania przedszkolnego. Jednakże nie była to zasadnicza zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego, gdyż dom jednorodzinny jest przeznaczony na pobyt dzieci i dorosłych. W dodatku, jak wskazał NSA, brak pełnego ustalenia zakresu zmiany sposobu użytkowania domu jednorodzinnego nie daje podstaw do stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przez burmistrza w styczniu 1998 r.

W swoim uzasadnieniu do wyroku NSA podkreślił, że konstrukcja legalnej definicji zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego opiera się na przykładowym wskazaniu sytuacji, które uznaje się za zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego, przy czym także te przykładowe sytuacje nie są jednoznaczne[5]. Przy wykładni przepisów dotyczących zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego należy mieć na uwadze, że przepisy te stanowią regulację ingerującą w prawo własności, a zatem w wartość, która podlega konstytucyjnej ochronie. Uzasadnieniem ograniczenia tego konstytucyjnego prawa jest ochrona wyższych wartości, które podlegają ochronie przy projektowaniu i budowie obiektu budowlanego. Ograniczenie swobody zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego przez uzyskanie pozwolenia (obecnie zgłoszenia) ma na celu ochronę tych wyższych wartości już po wybudowaniu obiektu budowlanego, na etapie jego użytkowania. Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego może być uznana za odpowiadającą definicji zawartej w art. 71 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[6] jedynie wówczas, gdy zachodzi niebezpieczeństwo, że jej skutkiem może być zagrożenie wartości chronionych przez prawo budowlane. Przy wykładni ustawy należy zatem wyważyć interesy związane z ochroną wartości wskazanych w prawie budowlanym (art. 5) z interesem właściciela obiektu budowlanego, w którym nastąpiła zmiana sposobu użytkowania. Ustalenie, czy w świetle

[5] Zob. wyrok NSA z dnia 13 maja 2014 r., II OSK 1532/13, LEX nr 1586370.

[6] T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1332 z późn. zm., dalej jako: pr. bud.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 21/11/2026 12:41:29

tych wartości doszło do zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego, jest szczególnie ważkie, gdy ma być to podstawą do zastosowania sankcji nieważności decyzji o pozwoleniu na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego.

Dokonując analizy orzeczenia NSA, należy rozważyć szereg kwestii związanych ze zmianą użytkowania obiektu budowlanego.

Należy zauważyć, że sposób przeznaczenia obiektu budowlanego jest zawsze wynikiem dążeń inwestora, co prowadzi do wniosku, że przeznaczenie danego obiektu budowlanego nie jest stałe i może ulegać zmianom w okresie istnienia obiektu[7]. Ustawodawca, przewidując taką sytuację, dopuszcza prawnie ewentualną zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego, która wiąże się ze zmianą parametrów technicznych, a zwłaszcza przyjętych warunków użytkowania. Dlatego ze zmianą sposobu użytkowania obiektu budowlanego ustawodawca łączy określone skutki prawne, które zasadniczo sprowadzają się do obowiązku uzyskania stosownej zgody właściwego organu na zmianę[8]. Podejmując próbę definicji zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego, ustawodawca zakreśla granice reglamentacji ze strony organów administracji publicznej[9], przyjmując rozumienie jako zarówno podjęcie, jak i zaniechanie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki, która prowadzi do zmiany podstawowych warunków bezpiecznego użytkowania obiektu budowlanego, takich jak: bezpieczeństwo konstrukcyjne, pożarowe, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne i ochrony środowiska. W szczególności istotna jest wielkość lub układ obciążeń, a więc parametry ważne z punktu widzenia konstrukcji obiektu budowlanego[10]. W związku z tym można stwierdzić, że podjęcie lub zaniechanie w obiekcie budowlanym działalności związanej z jego użytkowaniem, wpływającej na zmianę wymagań jego dalszego bezpiecznego użytkowania, stanowi zmianę sposobu użytkowania obiektu podlegającą reglamentacji[11]. Pamiętać przy tym należy, że ustalenie, czy w konkretnym przypadku można mówić o zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego, jest uzależnione od ustalonego wnikliwie stanu faktycznego i jego

[7] C. Woźniak, [w:] *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2010, s. 336.

[8] S. Serafin, *Prawo budowlane*. *Komentarz*, Warszawa 2006, s. 455.

[9] Zob. wyrok NSA z dnia 27 września 2002 r., IV SA 2147/00, ONSA 2003, nr 4, poz. 137.

[10] Zob. M. Bielecki, *Wybrane aspekty procesu inwestycyjno-budowlanego*, Warszawa 2009, s. 356.

[11] A. Despot-Mładanowicz, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2012, s. 615. Jak zauważył NSA w wyroku z dnia 29 stycznia 1997 r. (II SA/Kr 337/96, LEX nr 29642), zmiana rodzaju prowadzonej w obiekcie budowlanym działalności gospodarczej wymaga zezwolenia właściwego organu tylko wtedy, gdy wiąże się ze zmianą warunków bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego lub pracy, warunków zdrowotnych, higieniczno-sanitarnych lub ochrony środowiska bądź wielkości lub układu obciążeń. Przytoczyć należy również wyrok NSA z dnia 15 października 2010 r. (II OSK 1569/09, LEX nr 746648), w którym stwierdzono, że wydzielenie dodatkowych pomieszczeń na potrzeby biura, magazynu, nie stanowi zmiany użytkowania budynku.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 21/11/2026 12:41:29

oceny z dokładnym, a nie tylko powtarzającym normę, omówieniem przyczyn, dla których w konkretnej sprawie należy uznać, że doszło do zmiany sposobu użytkowania obiektu. Jest to tym bardziej konieczne w sytuacji, gdy zmiana sposobu użytkowania obiektu nie wymaga przeprowadzenia w nim jakichkolwiek robót budowlanych[12].

Przez zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego rozumie się oświadczenie woli o zamiarze zmiany sposobu użytkowania istniejącego obiektu budowlanego, które powinno zawierać dotychczasowy i zamierzony sposób użytkowania obiektu lub jego części. Podmiotem uprawnionym do złożenia wniosku jest podmiot posiadający prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, a więc tytuł prawny do nieruchomości. Oznacza to, że poza właścicielem obiektu skutecznego prawnie zgłoszenia mogą dokonać wyłącznie podmioty, z których tytułu prawnego do nieruchomości wynikać będzie jednoznacznie uprawnienie do zmiany sposobu użytkowania[13]. Zgłoszenie zamiaru zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części powinno nastąpić przed planowanym terminem dokonania tej zmiany, aby nie została potraktowana jako samowola użytkowa. Zmieniający sposób użytkowania powinien mieć na uwadze również to, że dokonanie przez niego zmiany powinno nastąpić przed upływem 2 lat od doręczenia zgłoszenia właściwemu organowi[14]. W celu dokonania zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego właściciel składa przed organem administracji odpowiedni wniosek wraz z określonymi elementami w art. 71 ust. 2 pr. bud. Następnie właściwy organ administracji publicznej, dokonując sprawdzenia wniosku pod względem formalnym i merytorycznym, bada dokumentację i dokonuje oceny materiału dowodowego, w oparciu o który ma zapaść rozstrzygnięcie w sprawie. W trakcie tego sprawdzania może się okazać, że projektowana zmiana sposobu użytkowania może w sposób zasadniczy zmieniać warunki użytkowe dotyczące bezpieczeństwa ludzi bądź mienia, prowadzić do pogorszenia stanu środowiska i zabytków bądź pogorszenia warunków zdrowotno-sanitarnych oraz do wprowadzenia ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich. Dlatego właściwy organ już na etapie weryfikacji zgłoszenia powinien mieć na względzie ochronę tych wartości.

Istotnym problemem, poruszanym na kanwie glosowanego orzeczenia, jest równowaga związana z ochroną wartości wskazanych w art. 5 ust. 1 pr. bud. i interesem właściciela obiektu budowlanego, w którym nastąpiła zmiana sposobu użytkowania. Przy omówieniu niniejszego wyroku należy zauważyć, że jedną

[12] Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 lutego 2014 r., II SA/Bk 895/13, LEX nr 1433501.

[13] C. Woźniak wskazuje, że prawo do zgłoszenia wniosku planowanej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego może złożyć wyłącznie właściciel, a w przypadku współwłasności – wyłącznie wszyscy współwłaściciele. Zob. C. Woźniak, *op. cit.*, s. 338.

[14] J. Wawrzyniak, *Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części*, „Inżynier Budownictwa" 2013, nr 5, s. 31.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 21/11/2026 12:41:29

z podstawowych funkcji prawa budowlanego jest funkcja ochronna[15]. Ogólnie można powiedzieć, że ma ona na celu zapewnienie pewnej ochrony określonym dobrom[16]. Prawo, chroniąc pewne wartości, które z perspektywy społeczeństwa uważa się za konieczne w sferze prawidłowego użytkowania obiektów budowlanych, zakreśla jednocześnie granice ingerencji poprzez normy w prawa i wolności użytkowników obiektów budowlanych[17].

Zgodnie z art. 61 pr. bud. na właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego zostały nałożone obowiązki w zakresie utrzymania i użytkowania obiektu budowlanego[18]. Muszą oni trzymać pieczę nad stanem obiektu w taki sposób, aby zapewniał on bezpieczeństwo i spełniał przypisane cele, dla których ma służyć. W tym miejscu należy dodać, że obowiązki te mają zastosowanie tylko do obiektów budowlanych, które zostały zbudowane i są użytkowane zgodnie z przepisami prawa budowlanego[19]. Użytkowany obiekt budowlany powinien być utrzymywany w należytym stanie technicznym i estetycznym celem niedopuszczenia do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowej i sprawności technicznej, zwłaszcza w zakresie spełnienia wymagań stawianych obiektowi[20]. Wymagania te powinny zostać zapewnione już w projekcie budowlanym i podczas wykonywania obiektu budowlanego w sposób określony w przepisach, szczególnie techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej. Dlatego należy przyjąć, że odpowiednie działania na etapie użytkowania obiektu budowlanego powinny być prowadzone przez właściciela i zarządcę w oparciu o przepisy techniczno-budowlane i zasady wiedzy technicznej[21].

Podstawowe wymagania dla każdego obiektu budowlanego zostały określone w art. 5 ust. 1 pr. bud., a dotyczą one:

- nośności i stateczności konstrukcji,
- bezpieczeństwa pożarowego,
- higieny, zdrowia i środowiska,
- bezpieczeństwa użytkowania i dostępności obiektów,

---

[15] Zob. S. Serafin, *Funkcje prawa budowlanego*, „Społeczeństwo i Rodzina" 2006, nr 1, s. 88.

[16] Zob. K. Mazur, *Dobra chronione w działalności policji administracyjnej na przykładzie państwowej inspekcji sanitarnej*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2010, nr 3, s. 54.

[17] Zob. M. Błażewski, *Ochrona w procesie budowlanym*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym. V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Administratywistów*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 308–309.

[18] Przepis art. 61 pr. bud. określa obowiązek prawny właściciela i zarządcy obiektu budowlanego i ogranicza w pewnym sensie ich władztwo nieruchomości. Wyklucza on bowiem jakąkolwiek samowolę podmiotu rozporządzającego obiektem budowlanym w sposobie jego użytkowania. Zob. W. Misiak, *Poradnik inwestora budowlanego*, Warszawa 1997, s. 115.

[19] Wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2005 r., OSK 1399/04, LEX nr 169366.

[20] E. Janiszewska-Kuropatwa, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 618.

[21] *Ibidem*, s. 622–623.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 21/11/2026 12:41:29

- ochrony przed hałasem,
- oszczędności energii i izolacji cieplnej,
- zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych.

Oprócz spełnienia podstawowych wymagań, obiekt budowlany musi także spełniać określone warunki użytkowe zgodne z przeznaczeniem obiektu, w szczególności w zakresie:

- zaopatrzenia w wodę i energię elektryczną oraz, odpowiednio do potrzeb, w energię cieplną i paliwa, przy założeniu efektywnego wykorzystania tych czynników,
- usuwania ścieków, wody opadowej i odpadów,
- możliwości dostępu do usług telekomunikacyjnych, w szczególności szerokopasmowego dostępu do Internetu,
- możliwości utrzymania właściwego stanu technicznego,
- niezbędnych warunków do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich,
- warunków bezpieczeństwa i higieny pracy,
- ochrony ludności zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej,
- ochrony obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz obiektów objętych ochroną konserwatorską,
- odpowiedniego usytuowania na działce budowlanej,
- poszanowania, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych osób trzecich, w tym zapewnienia dostępu do drogi publicznej,
- warunków bezpieczeństwa i ochrony zdrowia osób przebywających na terenie budowy.

Użytkowanie obiektu budowlanego zgodnie z powyższymi wymaganiami oznacza w rzeczywistości korzystanie z obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem ustalonym w pozwoleniu na budowę lub w zgłoszeniu, jednakże nie wyłącza zaniechania użytkowania w sensie fizycznego używania tego obiektu[22].

Wymienione powyżej wartości, konkretyzujące się na etapie użytkowania, zarazem ingerują w prawo własności, które stanowi niejako źródło wolnościowego prawa do użytkowania obiektu budowlanego. Z istoty konstytucyjnie chronionego prawa własności wynika możliwość szerokiego korzystania z obiektu budowlanego. Ochrona prawa własności jest konstytucyjną powinnością państwa, urzeczywistnianą zarówno przez działania o charakterze prawodawczym, które wyrażają się w kształtowaniu podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności, określając granice prawa własności, jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby[23].

[22] *Ibidem*, s. 618–619.

[23] Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 21/11/2026 12:41:29

Wyrażona w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP[24] zasada ochrony własności stanowi istotny element demokratycznego państwa prawnego[25], a jego relacja z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP określa szczegółowe normy dotyczące ochrony prawa własności. Nie oznacza to jednak absolutnego korzystania z własności, ponieważ może ona być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności[26]. Zakres ograniczeń prawa własności musi czynić zadość zasadzie proporcjonalności, wskazując na wartości, których ochrona może usprawiedliwiać pewne ingerencje w prawo własności[27]. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw". Wobec powyższego zarówno z art. 31 ust. 3, jak i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP można wyprowadzić przesłankę dopuszczalności ingerencji w sferę prawa własności, tj. wymóg podstawy ustawowej dla takich ingerencji[28]. Granice tej ingerencji są zdeterminowane systemem chronionych najwyższym prawem wartości i wyważoną relacją między interesem publicznym a interesem jednostki[29]. Nakaz wyważenia obydwu interesów wymaga nie tyle osiągnięcia określonej proporcji między celem ingerencji a jej konsekwencjami dla praw jednostki, ile raczej, aby podejmująca decyzję władza wyważała wchodzące w grę interesy, by decyzje były racjonalne i unikały rażących dysproporcji[30]. Ten wzgląd na oba interesy ma powodować, że stosując procedurę określoną w k.p.a., administracja będzie ingerować w prawa

[24] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze sprost. i późn. zm.).

[25] Wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK 1999, nr 2, poz. 25.

[26] T. Dybowski uważa, że są takie ograniczenia istoty prawa własności, które bez równoważnej rekompensaty pozbawiają właściciela na stałe bądź na czas bliżej nieoznaczony jednego lub kilku przysługujących mu podstawowych, płynących z własności uprawnień, albo nakładają nań takie ciężary, które nie mogą być w sposób odpowiedni równoważone przez korzyści, jakie jest w stanie dawać własność. Przykładem tego mogą być czynsze regulowane i towarzyszący im obowiązek utrzymania budynku w stanie niezagrażającym bezpieczeństwu mieszkańców, a także zapewnienie właściwych warunków sanitarnych. Zob. T. Dybowski, *Ochrona własności na tle konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001, s. 114.

[27] Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.

[28] S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 176.

[29] Należy zauważyć, że w przedstawianym ujęciu wyważenie interesu publicznego i interesu indywidualnego oznacza konieczność rozstrzygnięcia jakiegoś dylematu, jakiejś sprzeczności lub różnicy pomiędzy tymi interesami.

[30] D.R. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 1990, z. 4, s. 65.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 21/11/2026 12:41:29

podmiotowe na podstawie prawdy obiektywnej, w wyważony sposób, zgodnie z kompetencjami, tylko w niezbędnym zakresie[31].

Regulacją uzupełniającą konstytucyjne unormowanie własności jest art. 140 k.c.[32], w którym w najpełniejszy sposób określono zakres treści prawa własności. Zakres ten stanowią trzy wyznaczniki: przepisy ustaw, zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie danej własności[33]. Ze sformułowania art. 140 k.c. wynika, że granice własności wyznaczają nie poszczególne przepisy, lecz całokształt obowiązującego ustawodawstwa. Mogą to być zarówno przepisy prawa cywilnego, jak i przepisy innych działów prawa, przede wszystkim prawa administracyjnego[34].

Na tle analizowanego wyroku NSA trzeba zauważyć, że celem ustawy jest ochrona interesu publicznego przy jednoczesnym poszanowaniu interesów indywidualnych, które mogą zostać naruszone w przebiegu procesu budowlanego[35]. W procesie tym dochodzi do koncentracji interesów o bardzo zróżnicowanym charakterze, interesów różnych podmiotów. Wśród takiego labiryntu interesów wyróżniają się dwa główne typy: interes publiczny i interes indywidualny[36]. W kontekście analizowanej problematyki interes publiczny należy widzieć przez pryzmat uwzględniający całość działań na etapie użytkowania obiektu budowlanego, w którym musi być zawarty respekt i poszanowanie interesów jednostkowych, gdyż demokratyczne państwo prawne istnieje dla dobra jednostek, a nie jako byt sam w sobie. Interes publiczny powinien wkraczać w sferę interesów jednostkowych w znaczeniu dominacji czy też wypierania tych ostatnich, o ile jest to niezbędne. Nie można w każdym razie zakładać ani automatycznego podporządkowania, ani bezwzględnej dominacji, ponieważ demokratyczne państwo prawne jest wyrazicie-

[31] T. Sienkiewicz, *Pozwolenie w ochronie zabytków*, Lubin 2013, s. 60.

[32] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.), dalej jako: k.c.

[33] Z ograniczeń treści prawa własności wynika, że własność nie jest ukształtowana jako *dominium absolutum*, ale jako prawo do wyłącznego władania rzeczą z poszanowaniem interesu społecznego. Zob. W. Rozwadowski, *Uwagi o tak zwanej własności relatywnej w prawie rzymskim*, „Czasopismo Prawno-Historyczne" 2011, nr 2, s. 203.

[34] J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2003, s. 75. Liczne przypadki ograniczenia prawa własności poprzez normy materialnego prawa administracyjnego, wespół z przepisami prawa cywilnego, dają ogólny zarys ochrony istotnego z punktu widzenia jednostki prawa rzeczowego, co w konsekwencji stanowi o istocie prawa własności. Zob. E. Ura, K. Heliniak, *Ograniczenia własności nieruchomości w administracyjnym prawie materialnym*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 21–23 maj 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 457.

[35] Z. Niewiadomski, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, s. 6.

[36] W. Szwajdler, *Ochrona prawna interesu indywidualnego w procesie budowlanym*, Toruń 1993, s. 16.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 21/11/2026 12:41:29

lem interesów całego społeczeństwa[37]. Zabezpieczenie interesu publicznego winno zmierzać do zaspokojenia korzyści w wymiarze ogólnym, przy jednoczesnym uwzględnieniu racjonalnych oczekiwań jednostek[38].

Podsumowując, należy podkreślić, że ograniczenie swobody zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego przez prawo budowlane ma na celu ochronę wyższych wartości już po wybudowaniu obiektu budowlanego, tj. na etapie jego użytkowania. Trzeba pamiętać o tym, że ograniczenia właściciela w dysponowaniu swoją własnością są konieczne, ale nie mogą ingerować w prawo własności w sposób nadmierny i nieuzasadniony ochroną wyższych wartości. Dlatego przy stosowaniu przepisów należy wyważyć interesy związane z ochroną wartości wskazanych w prawie budowlanym z interesem właściciela obiektu budowlanego, w którym nastąpiła zmiana sposobu użytkowania.

Dodatkowo warto zauważyć, że wydane orzeczenie NSA, dotyczące przepisów zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego, ma istotne znaczenie do wyznaczenia standardu wykładni prawa budowlanego tak, aby w przyszłości nie dochodziło do sytuacji takich, jak z opisu stanu faktycznego niniejszego wyroku, że organ II instancji orzekał w komentowanej sprawie aż cztery razy, i to w sposób niejednolity. Taka sytuacja niewątpliwie podważa zaufanie stron postępowania do organów administracji publicznej.

BIBLIOGRAFIA

Bielecki M., *Wybrane aspekty procesu inwestycyjno-budowlanego*, Warszawa 2009.

Błażewski M., *Ochrona w procesie budowlanym*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym. V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Administratywistów*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.

Despot-Mładanowicz A., [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2012.

Dybowski T., *Ochrona własności na tle konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001.

Ignatowicz J., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2003.

Janiszewska-Kuropatwa E., [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.

Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003.

Kijowski D.R., *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 1990, z. 4.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze sprost. i późn. zm.).

[37] M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991, s. 218.

[38] M. Woźniak, *Interes publiczny jako przesłanka działań organów planistycznych*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 98–99.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 21/11/2026 12:41:29

Mazur K., *Dobra chronione w działalności policji administracyjnej na przykładzie państwowej inspekcji sanitarnej*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2010, nr 3.
Misiak W., *Poradnik inwestora budowlanego*, Warszawa 1997.
Niewiadomski Z., [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
Rozwadowski W., *Uwagi o tak zwanej własności relatywnej w prawie rzymskim*, „Czasopismo Prawno-Historyczne" 2011, nr 2.
Serafin S., *Funkcje prawa budowlanego*, „Społeczeństwo i Rodzina" 2006, nr 1.
Serafin S., *Prawo budowlane*. *Komentarz*, Warszawa 2006.
Sienkiewicz T., *Pozwolenie w ochronie zabytków*, Lubin 2013.
Szwajdler W., *Ochrona prawna interesu indywidualnego w procesie budowlanym*, Toruń 1993.
Ura E., Heliniak K., *Ograniczenia własności nieruchomości w administracyjnym prawie materialnym*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 21–23 maj 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001.
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1332 z poźn. zm.).
Wawrzyniak J., *Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części*, „Inżynier Budownictwa" 2013, nr 5.
Woźniak C., [w:] *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2010.
Woźniak M., *Interes publiczny jako przesłanka działań organów planistycznych*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012.
Wyrok NSA z dnia 29 stycznia 1997 r., II SA/Kr 337/96, LEX nr 29642.
Wyrok NSA z dnia 27 września 2002 r., IV SA 2147/00, ONSA 2003, nr 4, poz. 137.
Wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2005 r., OSK 1399/04, LEX nr 169366.
Wyrok NSA z dnia 15 października 2010 r., II OSK 1569/09, LEX nr 746648.
Wyrok NSA z dnia 13 maja 2014 r., II OSK 1532/13, LEX nr 1586370.
Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.
Wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK 1999, nr 2, poz. 25.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2008 r., VII SA/Wa 2186/07, LEX nr 495721.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 stycznia 2010 r., VII SA/Wa 261/09, LEX nr 601968.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 marca 2012 r., VII SA/Wa 210/12, LEX nr 1365461.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 lutego 2014 r., II SA/Bk 895/13, LEX nr 1433501.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2014 r., VII SA/Wa 1662/13, LEX nr 1564799.
Zdyb M., *Prawny interes jednostki w sferze prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991.

SUMMARY

The commentary concerns the issue of the application of legal regulations regarding the change in the way of using a building object. As the Supreme Administrative Court states, when interpreting these provisions, one should weigh the interests related to the protection of values indicated in the construction law with the interests of the owner of the building object in which the change of use took place. Indeed, these regulations constitute interference in the ownership.

Keywords: investor; ownership; change of use of the building object