Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 14:41:36

Adrian Sypnicki

SAMOWOLA UŻYTKOWA. REFLEKSJE NAD NAŁOŻENIEM KARY PIENIĘŻNEJ Z TYTUŁU NIELEGALNEGO UŻYTKOWANIA BUDYNKU.

I. Uwagi Wstępne

Ostateczną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie należy uzyskać przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego. Wymóg ten dotyczy tylko sytuacji wyraźnie wskazanych w p.b. Zalicza się do nich[1] m.in. wzniesienie obiektu budowlanego, na który wymagane jest pozwolenie na budowę i który zaliczany jest do pewnych kategorii obiektów, np. pozostałych budynków mieszkalnych niebędącymi budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi.

W przypadku przystąpienia do użytkowania bez ostatecznej decyzji, organy nadzoru budowlanego wymierzają karę z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego[2]. Jest to tzw. samowola użytkowa. Karę oblicza się według wzoru, który stanowi iloczyn stawki opłaty (s), współczynnika kategorii obiektu budowlanego (k) i współczynnika wielkości obiektu budowlanego (w). Przy czym stawka opłaty wynosi 500 zł, jednakże w przypadku nielegalnego użytkowania ulega ona dziesięciokrotnemu podwyższeniu[3] i wynosi 5000 zł. Kategorie obiektów, współczynnik kategorii oraz współczynnik wielkości określa załącznik do p.b. Przykładowo za budynek wielomieszkaniowy, którego powierzchnia wynosi 3 000 m^2, kara z tytułu nielegalnego użytkowania będzie wynosiła 30 000 zł (5000 x 4 x 1,5). Oznacza to, że wysokość kary może w danej sprawie być wysoka.

1 Zob. art. 55 p.b.
2 Zob. art. 59f p.b.
3 Zob. art. 57 p.b.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 14:41:36

Jednakże na co zwracał uwagę TK[4] badając zgodność art. 57 ust. 7 p.b. z Konstytucją RP, niskie kary mogłyby skutecznie zniechęcać od uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie. Dodatkowo, za tak wysokimi karami przemawia interes publiczny jakim jest bezpieczeństwo obiektów budowlanych a tym samym osób, które je użytkują. Podkreśla się, że kara z tytułu nielegalnego użytkowania nie tylko stanowi represję za niedopełnienie obowiązku nałożonego przez p.b., ale jest pewną formą zabezpieczenia przed możliwością występowania negatywnych skutków niewykonania takiego obowiązku.

II. Przesłanki Zastosowania Kary Pieniężnej

Rozważenia wymaga kwestia przystąpienia do użytkowania. W orzecznictwie sądów administracyjnych[5] podkreśla się, że jest to rozpoczęcie korzystania z obiektu budowlanego, które skutkuje wystąpieniem określonego stanu faktycznego. Sporny jest charakter korzystania z obiektu tj. czy musi mieć ono charakter trwały, czy też wystarczy korzystanie incydentalne. Redakcja tego przepisu posługuje się zwrotem „przystąpienia do użytkowania" co sugeruje, że każde przystąpienie do użytkowania w tym także incydentalne, skutkuje nałożeniem kary pieniężnej. Jednak nie jest to pogląd trafny. Właściwe jest rozróżnienie pojęć użytkowania oraz wykorzystywania. Należy dopuścić sytuację, w której wykorzystywanie będzie nosiło cechy użytkowana ale nie będzie użytkowaniem w rozumieniu przepisów p.b. Ma to miejsce podczas tzw. rozruchu technologicznego[6], który polega na użyciu rzeczy, w tym przypadku obiektu budowlanego, do przeprowadzenia prób technicznych np. przeprowadzenie testów wytrzymałościowych na nowowybudowanym moście. Celem rozruchu jest wykrycie wszystkich usterek projektowania, wykonawstwa budowlanego oraz instalacji urządzeń. Judykatura rozróżnia dokonanie rozruchu technologicznego bezpośrednio na obiekcie budowlanym np. testowanie wspomnianego mostu, a rozruchu urządzeń produkcyjnych zlokalizowanych w nowowybudowanym obiekcie budowlanym. W tym ostatnim przypadku, konieczność dokonania rozruchu urządzeń, nie zwalnia inwestora od obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie samego obiektu budowlanego[7].

4 Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r, P 19/2006, LexPolonica nr 1114974.
5 Wyrok NSA z dnia 1 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1494/09, LEX nr 746583.
6 Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2009 r., II OSK 1111/09, LEX nr 580894.
7 *Ibidem*.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 14:41:36

Nie ulega wątpliwości, że rozruch technologiczny jest użytkowaniem incydentalnym, jednak nakładanie z tego tytułu kary pieniężnej nie znajduje uzasadnienia. Należy wskazać, że każdą sytuację nielegalnego użytkowania powinno rozpatrywać się *ad casum*, uwzględniając wszystkie okoliczności.

Także zastosowanie wykładni celowościowej potwierdza powyższą tezę. TK trzykrotnie badał zgodność art. 57 ust. 7 p.b. z Konstytucją RP[8]. Podkreślał, że wolą ustawodawcy jest, co było podnoszone wyżej, ochrona bezpieczeństwa budynków, a tym samym ludzi. Dlatego też przeprowadzenie rozruchu technologicznego, którego celem jest kontrola powstałego obiektu budowlanego, mieści się w kategorii ochrony bezpieczeństwa budynków. Na tej podstawie nie każde przystąpienie do użytkowania bez wymaganego pozwolenia, stanowi naruszenie art. 57 ust. 7 p.b. i wymaga zastosowania odpowiedniej kary.

Wymaga zaznaczenia fakt, że treść tego przepisu wskazuje na obowiązek organu nadzoru budowlanego do zastosowania kary z tytułu nielegalnego użytkowania[9]. Ustawodawca nie przewidział rozwiązania fakultatywnego, gdzie nałożenie kary zależałoby od uznania organu. Rozwiązanie takie być może byłoby słuszne ze względu na incydentalny charakter nielegalnego użytkowania, jednakże powstaje w tym miejscu wątpliwość, czy nie prowadziłoby to do nadużyć i demontażu systemu.

III. Adresat Obowiązku

Najistotniejszą kwestią jest określenie do kogo kierowany jest obowiązek zapłacenia kary pieniężnej z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu. Problem ten jest istotny w sytuacji zrealizowania inwestycji mieszkaniowej przez dewelopera, następnie sprzedaży wszystkich mieszkań, a w konsekwencji zawiązania się wspólnoty mieszkaniowej, która przejmuje prawa i obowiązki odnośnie zrealizowanego obiektu.

Rozważania należy zacząć od przedstawienia definicji inwestora. P.b. nie zawiera definicji legalnej, a jedynie wymienia prawa i obowiązki inwestora jako uczestnika procesu budowlanego, do których zalicza się m.in. zorganizowanie procesu budowy w tym opracowanie projektu budowlanego, wyko-

8 Wyrok TK z dnia 22 września 2009 r., SK 3/2008, LexPolonica nr 2077581; wyrok TK z dnia 5 maja 2009 r., sygn. akt P 64/2007, LexPolonica nr 2029670; wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/2006, LexPolonica nr 1114974.

9 Wyrok NSA z dnia 6 lipca 2011 r., II OSK 1375/10, LEX nr 1083605.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 14:41:36

nanie i odbiór robót budowlanych, a także uzyskanie wymaganych przez prawo pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów. Analizując orzecznictwo sądów administracyjnych[10] można dokonać próby zdefiniowana pojęcia inwestor. Jest nim podmiot, na rzecz którego została wydana decyzja o pozwoleniu na budowę i w związku z tym posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i realizuje inwestycję.

Tak przedstawiona definicja nie do końca odpowiada realiom umowy o zastępstwo inwestycyjne typu powierniczego. W tej umowie, inwestor pośredni działa we własnym imieniu, ale na rzecz dającego zlecenie. Oznacza to, że inwestorem w świetle powyższej umowy jest tylko inwestor pośredni, natomiast dający zlecenie z punktu widzenie Prawa budowlanego jest nieistotny, ponieważ to inwestor pośredni ma obowiązek uzyskać wszelkie wymagane pozwolenie i odpowiada za niedopełnienie tego obowiązku.

W orzecznictwie sądów administracyjnych występują dwie koncepcje dotyczące adresata kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu. Według pierwszej z nich adresatem jest zawsze inwestor, bez względu na to, kto przystąpił do użytkowania[11]. Natomiast zgodnie z drugą, mogą wystąpić pewne sytuacje kiedy to inny podmiot będzie zobligowany do zapłacenia kary zamiast inwestora[12]. Pierwszy z zaprezentowanych poglądów jest właściwy w tym sensie, że p.b. nakłada na inwestora obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu, brak spełnienia tego obowiązku obciąża właśnie inwestora. Jednak mogą wystąpić sytuacje w jakich inwestor będzie ponosił odpowiedzialność za cudze działania. Uwzględniając dyrektywy wykładni funkcjonalnej, należy odpowiedzieć się za poglądem dopuszczającym wyjątki od zasady, według której inwestor zawsze ponosi odpowiedzialność za nielegalne użytkowanie i uznać, że adresatem obowiązku zapłaty kary pieniężnej może być także podmiot inny niż inwestor. Z racji tego, że „zmiana" adresata stoi niejako w sprzeczności z treścią art. 57 ust. 7 p.b., powinna być ona interpretowana, jak każdy wyjątek, w sposób zawężający. Dlatego w pewnych sytuacjach obowiązek zapłaty kary pieniężnej zostanie nałożony na podmiot, który faktycznie dopuścił się nielegalnego użytkowania. Należy zaznaczyć, że w prawie administracyjnym nie występuje koncepcja zawinionego działania. Inaczej mówiąc, wina inwestora jest

10 Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2009 r., II OSK 1174/09, LEX nr 587178; wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 grudnia 2012 r., II SA/Kr 1458/12, LEX nr 1262415.

11 Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2012 r., II OSK 204/11, LEX nr 1167137.

12 Wyrok NSA z dnia 19 listopada 2009 r. II OSK 1168/09, LEX nr 589032.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 14:41:36

bez znaczenia dla nałożenia kary pieniężnej, istotne jest tylko faktyczne dokonanie nielegalnego użytkowania.

Warto zasygnalizować, że kara pieniężna w prawie publicznym jest nakładana za brak decyzji o pozwoleniu na użytkowanie a tym samym dopuszczenie się nielegalnego użytkowania. Nie występuje sytuacja kiedy nałożenie kary pieniężnej jest podyktowane ochroną nabywców tzn. niewywiązanie się z zobowiązania umownego między wspólnotą mieszkaniową a inwestorem.

IV. Strony Postępowania

Stosownie do treści art. 59 ust. 7 p.b., stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu jest wyłącznie inwestor. Kwestią problematyczną jest, czy także takie uregulowanie dotyczące ustalenia stron postępowania znajduje zastosowanie w sprawie nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego. Artykuł 57 ust. 7 p.b. nie jest w tej materii jasny. Co więcej, także w orzecznictwie sądów administracyjnych zachodzą rozbieżności.

Jak wskazano powyżej, karę z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu wymierza się inwestorowi, a w pewnych sytuacjach także osobom dopuszczającym się faktycznie nielegalnego użytkowania obiektu. Ponadto postępowanie w sprawie nałożenia kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu jest odrębnym postępowaniem administracyjnym i w takim przypadku, w zakresie nieuregulowanym przez p.b., stosuje się k.p.a. Oznacza to, że do ustalenia stron postępowania zastosowanie ma art. 28 k.p.a., który zawiera definicję pojęcia strony. Jego treść stanowi, że stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego dotyczy postępowanie albo kto ze względu na swój interes prawny żąda czynności organu. Wskazuje to na fakt istnienia interesu prawnego, żeby podmiot mógł być uznany za stronę postępowania. W doktrynie oraz orzecznictwie podkreśla się, że podstawą interesu prawnego są przepisy prawa materialnego, które z kolei stanowią dla określonego podmiotu legitymację procesową strony. Jak stwierdza J. Borkowski, stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. jest podmiot, który na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa powinien uzyskać określone korzyści albo wykonać określone czynności dopiero po ich skonkretyzowaniu w decyzji administracyjnej[13].

13 J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz*, Warszawa 2009, s. 187.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 14:41:36

Powyższe wskazuje, że stroną jest zarówno inwestor, jak i osoby trzecie np. właściciele sąsiednich nieruchomości, o ile wykażą oni swój interes prawny. Interes prawny inwestora nie budzi zastrzeżeń, skoro to on jest adresatem kary z tytułu nielegalnego użytkowania. Natomiast sytuacja osób trzecich została rozwiązana przez ustawodawcę tzn. na podstawie obecnie obowiązujących przepisów prawa nie jest możliwe ustalenie interesu prawnego osób trzecich a tym samym przyznanie im uprawnień strony postępowania. Takie rozwiązanie wynika z konstrukcji przepisów dotyczących samowoli użytkowej oraz decyzji o pozwoleniu na budowę. W uzyskaniu przez inwestora Pozwolenia na budowę uczestniczą osoby sąsiadujące z terenem przyszłej inwestycji, która oddziałuje na ich nieruchomości przez ograniczenie nasłonecznia, natężenie emisji spalin, hałasu itd. W ten sposób wszelkie kwestie, którą mogą negatywnie wpływać na nieruchomości sąsiadujące, zostają wyeliminowane na poziomie postępowania poprzedzającego uzyskanie pozwolenia na budowę. Oznacza to, że inwestor realizuje inwestycję zgodnie z prawem i nieuzyskanie pozwolenia na użytkowanie nie skutkuje automatycznie naruszeniem praw osób trzecich. Wszelkie wątpliwości powinny zostać usunięte na wcześniejszym etapie procesu inwestycyjnego, jakim jest uzyskanie decyzji pozwolenie na budowę. Jeżeli naruszenie prawa właścicieli sąsiednich nieruchomości a tym samym powstanie interesu prawnego pojawiło się później, to do ich eliminacji tych naruszeń służą przepisy k.p.a. regulujące postępowanie nadzwyczajne jakim jest postępowanie wznowieniowe albo postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. Dotyczą one jednak ostatecznego pozwolenia na budowę a nie faktu nieuzyskania przez inwestora pozwolenia na użytkowanie.

Natomiast ochrona osób trzecich w przypadku realizacji przez inwestora obiektu w warunkach samowoli budowlanej tzn. nieuzyskania ostatecznej decyzji pozwoleniu na budowę, nie może być dochodzona na podstawie przepisów w sprawie nałożenia kary za nielegalne użytkowanie obiektu. Takie kwestie reguluje p.b. w zakresie legalizacji samowoli budowlanej lub nakazu rozbiórki nielegalnego obiektu. Stroną postępowania w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za nielegalne użytkowanie obiektu jest więc tylko inwestor. W judykaturze[14] stwierdzono, że sąsiedzi mogą być zainteresowani wymierzeniem kary dla inwestora, jednakże nie stanowi to ich interesu prawnego. Co więcej brak przymiotu strony dla właścicieli sąsiednich nieruchomości, wskazuje, że nie mogą oni skutecznie wszcząć postępowania administracyjnego w myśl art. 61 § 1 k.p.a.. Jeżeli natomiast nastąpiło wszczęcie postępowania na

14 Wyrok NSA z dnia 6 lipca 2011 r., II OSK 1375/10, LEX nr 1083605.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 14:41:36

wniosek sąsiadów i wydano decyzję, powinna zostać stwierdzona jej nieważność na podstawie rażącego naruszenia prawa tzn. osoba niebędąca stroną nie może skutecznie domagać się wydania rozstrzygnięcia przez organ. Właściwym trybem jest wszczęcie postępowania przez organ z urzędu, ale na podstawie informacji złożonych przez sąsiadów, które mogą wpłynąć na podjęcie skutecznych działań przez organ nadzoru budowlanego.

Warte wspomnienia jest, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym[15] pojawią się poglądy przeciwne, akcentujące, że interes prawny sąsiadów wymaga badania w każdym postępowaniu dotyczącym samowoli użytkowej przy jednoczesnym uwzględnieniu obszaru oddziaływania oraz charakteru obiektu. Jednakże taki pogląd nie znalazł powszechnej akceptacji w doktrynie jak i judykaturze.

V. Uwagi Końcowe

W sytuacji wystąpienia samowoli użytkowej zobowiązanym do zapłaty kary pieniężnej z tytułu nielegalnego użytkowania jest inwestor. Tylko w szczególnie uzasadnionych sytuacjach obowiązek ten może zostać nałożony na podmiot, który dopuszcza się nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego. Co ważne, właściciele nieruchomości sąsiadujących nie mają przymiotu strony w postępowaniu dotyczącym nałożenia kary pieniężnej.

UNAUTHORIZED USE OF THE BULDING. REFLECTIONS ON THE IMPOSITION OF A PENALTY FOR ILLEGAL USE OF THE BULDING

Summary

The requirement to obtain permission to use building is the last part of the investment process. Therefore, the issues related to the arbitrariness in use are of major importance in practice. This is especially true of financial penalties for illegal use of the building, where it is essential to indicate the person liable to pay a fine. This obligation applies to the investor, but only in exceptional cases, the obligation is imposed on the entity that allowed the illegal use. In addition, the nature of the case indicates that the adjacent property owners are not party to the proceedings for the imposition of a fine.

15 Wyrok NSA z dnia 13 maja 2011 r., II OSK 937/10, LEX nr 794150.