

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.02.01.04>

dr hab. Joanna SMARŻ, prof. URad.

<https://orcid.org/0000-0002-2450-8162>

Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu

e-mail: j.smarz@uthrad.pl

Zmiany Prawa budowlanego jako remedium na kryzys mieszkaniowy w Polsce

Streszczenie

Prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli jest jednym z podstawowych zadań władzy publicznej, które wynika z art. 75 Konstytucji RP.

W celu jego realizacji, władze publiczne podejmują szereg działań polegających głównie na wprowadzaniu programów ułatwiających zakup własnego mieszkania. Od 2015 r. dość znaczną aktywność wykazuje ustawodawca również w zakresie zmian Prawa budowlanego, które mają zachęcić obywateli do budowy własnego domu. Wprowadzane zmiany przewidują dość liberalne warunki budowy domów jednorodzinnych na podstawie uproszczonej procedury zgłoszenia.

Z analizy danych GUNB wynika jednak, że podejmowane próby rozwiązania kryzysu mieszkaniowego poprzez zmiany Prawa budowlanego nie są wystarczająco skuteczne. Obywatele nie są bowiem zainteresowani korzystaniem z uproszczonej procedury zgłoszenia budowy domów jednorodzinnych i wolą występować o wydanie pozwolenia na budowę. Zmiany te nie spełniają więc pokładanych w nich nadziei rozwiązania kryzysu mieszkaniowego.

Słowa kluczowe: prawo budowlane, prawo do mieszkania, Konstytucja RP, wspieranie budownictwa, zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych.

Wstęp

W dzisiejszych czasach, miejsce do mieszkania, pozwalające na godne życie, powinno być standardem. Niestety nie zawsze tak jest, mimo iż zgodnie z art. 75 Konstytucji RP¹, władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomno-

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

ści, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

W celu realizacji wskazanego zadania, władze publiczne na przestrzeni ostatnich lat podejmowały i nadal podejmują liczne próby przyjęcia rozwiązań prawnych umożliwiających nabycie własnego domu lub mieszkania. Podejmowane dotychczas inicjatywy wiązały się nie tylko z wprowadzaniem programów wspierających budownictwo i możliwości zakupu własnego mieszkania, ale dotyczyły też przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane², które były nowelizowane w zakresie ułatwiania budowy własnego domu.

Celem artykułu jest analiza zmian przepisów Prawa budowlanego dokonywanych od 2015 r., a mających ułatwić realizację inwestycji budowlanych polegających na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinne, stanowiąc reakcją na kryzy mieszkaniowy w Polsce. Analiza tytułowego zagadnienia zostanie przeprowadzona przy wykorzystaniu metody dogmatycznoprawnej i statystycznej.

1. Gwarancje prawne w zakresie prawa do mieszkania

Prawo do mieszkania, jako jedno z podstawowych praw człowieka, gwarantują przepisy prawa krajowego, jak i międzynarodowego³. Za podstawowy przepis z pierwszej grupy należy uznać art. 75 Konstytucji RP, którego treść nawiązuje do praw i wolności ekonomicznych i socjalnych. Konieczność zagwarantowania tych praw znajduje swoje źródło w poszanowaniu godności ludzkiej (art. 30 Konstytucji RP)⁴, której ochrona jest możliwa wyłącznie przy stworzeniu odpowiednich warunków bytowych i ekonomicznych, umożliwiających ludziom godną egzystencję oraz udział w życiu gospodarczym i społecznym⁵. Na posiadanie mieszkania należy więc patrzeć przez pryzmat gwarancji realizacji podstawowej wartości konstytucyjnej, jaką jest ochrona godności człowieka⁶.

W prawie międzynarodowym pierwszym aktem wskazującym na konieczność realizacji prawa do mieszkania była Powszechna Deklaracja Praw Czło-

² Dz. U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.

³ M.T. Wilczek, *Prawo do mieszkania w regulacjach państwowych i międzynarodowych*, „Świat Nieruchomości” 2004, nr 66, s. 24.

⁴ J. Smarż, *The realisation of the principle of human dignity in the actions of public administration – selected issues*, Teka KUL 2023, nr 1, s. 275–287.

⁵ M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, Legalis el. 2016, komentarz do art. 75.

⁶ Wyrok TK z dnia 17 marca 2008 r., K 32/05, LEX nr 358051 i M. Florczak-Wątor, *Obowiązki ochronne państwa świetle Konstytucji RP i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Kraków 2018, s. 217.

wieka⁷, która w art. 25 ust. 1 gwarantuje prawo do odpowiednich warunków zamieszkania, odwołując się do godności człowieka. Podobna myśl została wyrażona w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych⁸, ratyfikowanym przez Polskę w 1977 r., który odwołując się w Preambule do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, w art. 11 zobowiązuje państwa-strony do uznania prawa każdego człowieka do odpowiedniego poziomu życia dla niego i jego rodziny, włączając w to mieszkanie oraz prawo do stałego polepszania warunków bytowych. Wskazane regulacje uznają dostęp do mieszkania o odpowiednim standardzie za podstawową potrzebę człowieka⁹.

W prawie unijnym prawo do mieszkania łączone jest z przeciwdziałaniem bezdomności i wykluczeniem mieszkaniowym osób o niskich dochodach, o czym stanowi art. 34 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹⁰. Dodatkowo wydawane są rezolucje Parlamentu Europejskiego, które mimo iż stanowią prawo typu *soft law*, wywierają istotny wpływ na ustawodawstwo krajów członkowskich w zakresie prowadzonych przez nie polityk mieszkaniowych¹¹.

Wracając na grunt krajowy należy odwołać się do poglądów orzecznictwa i doktryny w zakresie interpretacji art. 75 Konstytucji RP. Rozpoczynając od analizy orzecznictwa należy przywołać stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku P 11/98¹² wskazał, że art. 75 ust. 1 Konstytucji ujęty jest w formę zasady polityki państwa, co oznacza, że wynikają z niego określone obowiązki państwa, które muszą znaleźć konkretyzację w ustawach zwykłych, natomiast nie tworzy on bezpośrednio praw podmiotowych i roszczeń po stronie obywatela¹³. Analogicznie przyjął SN w uchwale siedmiu sędziów z dnia 19 maja 2000 r., III CZP 4/00¹⁴.

⁷ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona w Paryżu 10 grudnia 1948 r. https://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf [dostęp: 21.08.2023].

⁸ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).

⁹ A. Płoszka, *Publicznoprawny status jednostki skrajnie ubogiej*, Warszawa 2018, s. 38.

¹⁰ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r. (Dz.Urz. UE C 303 z 2007 r., s. 1).

¹¹ Jako przykład można wskazać na następujące rezolucje Parlamentu Europejskiego: z 11 czerwca 2013 r. w sprawie budownictwa socjalnego w Unii Europejskiej (2012/2293(INI)) (Dz.Urz. UE C 65 z 2016 r., s. 40); z 14 września 2011 r. w sprawie strategii Unii Europejskiej na rzecz przeciwdziałania bezdomności (Dz.Urz. UE C 51 E z 2013 r., s. 101) oraz z 21 stycznia 2021 r. w sprawie powszechnego dostępu do godnych i przystępnych cenowo mieszkań (2019/2187(INI)) (Dz.Urz. UE C 456, s. 145).

¹² Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, Legalis nr 46357.

¹³ P. Sarnecki, *Omówienie art. 75*, [w:] L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2016.

¹⁴ Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 19 maja 2000 r., III CZP 4/00, Legalis nr 46741.

Również w doktrynie przyjmuje się, że normy zawarte w tym przepisie nie wyrażają publicznego prawa podmiotowego¹⁵, lecz mają charakter normy programowej¹⁶, choć niektórzy nadają jej ściślejszy charakter i akcentują jej bezpośrednio stosowanie¹⁷. Zdaniem L. Garlickiego, powstrzymanie się ustrojodawcy od sformułowania prawa do mieszkania jako prawa podmiotowego jest traktowane jako wyraz realizmu Konstytucji¹⁸.

W postanowieniu Ts 62/99¹⁹ Trybunał zmodyfikował swoje stanowisko uznając, że art. 75 ust. 1 Konstytucji formułuje dyrektywę postępowania adresowaną do organów władzy publicznej. W myśl tej dyrektywy organy władzy publicznej, w tym władzy ustawodawczej, są zobowiązane podejmować działania sprzyjające zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Ogólność tych sformułowań utrudnia jednak określenie zakresu i treści obowiązków władz publicznych oraz odpowiadających im uprawnień obywateli. Za tym, że przepis ten wyraża jednak publiczne prawa podmiotowe, przemawia usytuowanie tego przepisu w rozdziale II Konstytucji, zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” oraz sformułowanie art. 81 Konstytucji, w którym mówi się o „prawach” określonych w art. 75. Ustalenie treści tych praw utrudnia fakt, że należą one do kategorii praw ekonomicznych i socjalnych, których realizacja wiąże się z materialnymi możliwościami państwa. Odnosi się to zwłaszcza do obowiązków w zakresie przeciwdziałania bezdomności i wspieraniu rozwoju budownictwa socjalnego. Możliwość wywodzenia przez obywateli konkretnych uprawnień znajduje oparcie jedynie w końcowej części art. 75 ust. 1, gdzie mowa o ciężącym na władzach publicznych obowiązku wspierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania.

W wyroku K 8/09²⁰ TK podkreślił, że przepis art. 75 ust. 1 Konstytucji nakłada na władze publiczne ogólnie sformułowany obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Ogólnie kształtuje też kierunki tej polityki, którymi są zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałanie bezdomności, wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego, popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania²¹.

¹⁵ W. Jakimowicz, *Publiczne prawo podmiotowe*, Kraków 2002, s. 98; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 98; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 233.

¹⁶ M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 206.

¹⁷ P. Sarnecki, *Normy programowe w konstytucji i odpowiadające im wolności obywatelskie*, [w:]: *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, (red.) S. Szmyt, L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 258.

¹⁸ L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 2.

¹⁹ Postanowienie TK z dnia 12 stycznia 2000 r., Ts 62/99, Legalis nr 56503.

²⁰ Wyrok TK z dnia 13 września 2011 r., K 8/09, Legalis nr 366941.

²¹ Analogicznie wyrok TK z dnia 18 stycznia 2011 r., P 44/08, Legalis nr 282879.

W innym orzeczeniu²², Trybunał podkreślając swobodę państwa w zakresie wyboru środków realizacji „polityki mieszkaniowej” wskazuje, że powinny one stwarzać warunki sprzyjające działaniom jednostek zmierzających do zaspokojenia ich potrzeb mieszkaniowych umożliwiających życie w godnych warunkach. Jak doprecyzował Trybunał w kolejnym orzeczeniu²³, polityka ta ma przejawiać się w działaniach prowadzących do zwiększenia liczby lokali służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a nie jedynie w redystrybucji już istniejących. Jako przykład pożądaných działań władz publicznych wymienia „popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania”. Konkretyzacja sposobu i formy prawnej osiągnięcia tego celu została pozostawiona ustawodawcy²⁴.

Zdaniem Trybunału, prowadzenie tej polityki nie nakazuje jednak władzy publicznej budowy mieszkań, lecz jedynie stworzenie warunków prawnych, politycznych, społecznych w zakresie możliwości zaspokojenia potrzeby mieszkaniowej przez każdego obywatela. Konstytucja nie wskazuje co prawda, jakie działania mają być podjęte, dokonuje jednak gradacji celów takich działań poprzez użycie zwrotu „w szczególności” oraz określając te, którym nadaje priorytet, stawiając na pierwszym miejscu eliminowanie zjawiska bezdomności²⁵. Kolejny obowiązek państwa dotyczy obywateli w gorszej sytuacji finansowej, którym państwo powinno pomagać poprzez rozwój budownictwa socjalnego oraz popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania²⁶. Realizacja tego zadania może nastąpić poprzez uchwalenie przepisów, które przewidywałyby np. system tanich kredytów, czy zwolnień i ulg podatkowych, a nawet bezpośrednią pomoc finansową dla osób najbardziej potrzebujących.

Obowiązki nałożone na władze publiczne w art. 75 ust. 1 Konstytucji mogą być więc realizowane: bezpośrednio - przez faktyczne działania władzy publicznej w sferze budownictwa mieszkaniowego lub pośrednio - przez odpowiednie kształtowanie przepisów przewidujących np. preferencje dla rozwoju budownictwa mieszkalnego. Chodzi tu zarówno o działania podejmowane przez obywateli

²² Wyrok TK z dnia 9 września 2003 r., SK 28/03, Legalis nr 58506.

²³ Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2005 r., K 42/02, Legalis nr 68305.

²⁴ M. Bednarczyk, *Konstytucyjne obowiązki państwa do podejmowania działań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jednostki*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, (red.) M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 758; A. Mączyński, *Prawo do mieszkania w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, (red.) M. Zubik, Warszawa 2003, s. 136.

²⁵ Przeciwdziałanie bezdomności, m.in. poprzez prowadzenie właściwej polityki mieszkaniowej, popieranie starań obywateli o własne lokum, ale także tworzenie publicznego zasobu mieszkaniowego i gospodarowanie nim, stanowi jeden z podstawowych obowiązków władz publicznych – wyrok TK z dnia 23 maja 2006 r., SK 51/05, LEX nr 189637.

²⁶ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis el. 2012, komentarz do art. 75.

indywidualnie, jak i grupowo, z zastrzeżeniem, że władze publiczne nie mogą przenieść ciężaru realizacji tych obowiązków w całości na osoby prywatne²⁷.

Jak wskazuje Trybunał, zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych można ujmować od strony negatywnej, jako zachowanie dotychczasowych uprawnień, możliwość korzystania z mieszkania oraz pozytywnej, jako umożliwienie nabycia tytułu prawnego do mieszkania i faktycznego zamieszkania w nim²⁸. Przy czym polityka polegająca na popieraniu działań obywateli zmierzających do „uzyskania własnego mieszkania”²⁹ nie odnosi się tylko do domów i lokali mieszkalnych stanowiących odrębny przedmiot własności. Użyty w tym przepisie przymiotnik „własne”, zdaniem Trybunału, należy rozumieć szerzej. Konstytucja nie wymaga, aby zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych odbywało się wyłącznie przez ułatwione nabycie własności lokalu lub domu mieszkalnego.

W doktrynie należy zwrócić uwagę na pogląd wyrażony przez M. Bednarek, według której na konstytucyjne prawo do mieszkania składają się: 1) sprzyjanie przez władze publiczne zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, które obejmuje m.in.: a) przeciwdziałanie bezdomności, b) wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego (art. 75 ust. 1 Konstytucji), c) popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania; 2) ochrona praw lokatorów, o której mowa w art. 75 ust. 2 Konstytucji; 3) ochrona osób korzystających z mieszkań w charakterze ich użytkowników, najemców lub konsumentów przed niekorzystnymi zjawiskami w postaci działań zagrażających zdrowiu, prywatności, bezpieczeństwu oraz ochrona takich osób przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi (art. 76 Konstytucji)³⁰.

2. „Kryzys” mieszkaniowy w Polsce

Istniejący od wielu lat kryzys mieszkaniowy w Polsce niestety pogłębia się³¹. Według GUS, blisko 38% gospodarstw domowych mieszka w warunkach prze-

²⁷ Tak wyrok TK z dnia 10 października 2000 r., P 8/99, LEX nr 44406.

²⁸ Wyrok TK z dnia 15 listopada 2017 r., SK 29/16, Legalis nr 1682888.

²⁹ Wyrok TK z dnia: 5 września 2006 r., K 51/05, Legalis nr 76261 i 20 kwietnia 2005 r., K 42/02, Legalis nr 68305.

³⁰ M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007, LEX/el i D. Cendrowicz, *Socjalna pomoc mieszkaniowa jako zadanie gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 12, s. 60–70.

³¹ Zwracali na to uwagę kolejni Rzecznicy Praw Obywatelskich, jako przykład można wskazać pismo I. Lipowicz skierowane do Prezesa RM E. Kopacz z dnia 26 listopada 2014 r., znak: IV.7211.578.2014/JS, Do_PRM_ws_zaspokajania_potrzeb_mieszkaniowych_osob_o_niskich_dochodach.pdf (brpo.gov.pl), https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Do_PRM_ws_zaspokajania_potrzeb_mieszkaniowych_osob_o_niskich_dochodach.pdf#:~:text=Przepisem%20art.%2075%20Konstytucji%20Rzeczypospolitej%20Polskiej%20zosta%C5%82%20na%C5%82o%C5%BCony,popierania%20dzia%C5%82a%C5%84%20obywa-

ludnienia³², a aż ok. 30 tys. osób w 2019 r. było bezdomnych³³. Tę i tak trudną sytuację pogłębiła pandemia COVID-19, która spowodowała zachwianie bezpieczeństwa mieszkaniowego wielu gospodarstw domowych. Jednocześnie pandemia pokazała, że dostęp do mieszkań odpowiedniej jakości jest niezbędny dla zapobiegania chorobie i jej rozprzestrzenianiu się, dając bezpieczny azyl jego domownikom.

Tymczasem w 2022 r. liczba transakcji mieszkaniowych w porównaniu z 2021 r. spadła w większości krajów UE, w tym również w Polsce, gdzie nastąpił dwucyfrowy spadek sprzedaży mieszkań. W roku 2022 przeprowadzono w Polsce o 10% mniej transakcji niż rok wcześniej. W konsekwencji Polska jest ostatnim (siódmym) państwem w zestawieniu, które zanotowało dwucyfrowy spadek, zaś w porównaniu ze wszystkimi państwami członkowskimi zajmuje środkową lokatę³⁴.

Na dalsze pogorszenie sytuacji istotny wpływ ma wojna na Ukrainie³⁵, na skutek której, zgodnie z danymi UNHCR tylko od 24 lutego do 11 kwietnia 2022 r. z Ukrainy wyjechało 4,6 mln osób, z czego większość z nich wybrało Polskę (2,6 mln osób)³⁶.

3. Dotychczasowe próby rozwiązania problemu mieszkaniowego

Polityka mieszkaniowa jest częścią polityki społecznej państwa³⁷, której celem jest badanie i ocenianie problemu mieszkaniowego oraz wyrównywanie szans społecznych w dostępie do mieszkań. W realizacji tych celów biorą udział: administracja rządowa i samorząd terytorialny, podmioty prywatne i organizacje

teli%20mierzaj%C4%85cych%20do%20uzyskania%20w%C5%82asnego%20mieszkania. [dostęp: 21.08.2023].

³² GUS, *Raport 2020 Polska na drodze zrównoważonego rozwoju*, SDG – raport 2020 (stat.gov.pl) <https://raportsdg.stat.gov.pl/2020/cel1.html> [dostęp: 17.08.2023].

³³ Wyniki Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych – Edycja 2019, <https://www.gov.pl/web/rodzina/wyniki-ogolnopolskiego-badania-liczby-osob-bezdomnych-edycja-2019> [dostęp: 10.09.2023].

³⁴ <https://300gospodarka.pl/news/kryzys-dal-sie-we-znaki-mieszkaniowce-polska-nie-jest-zadnym-wyjatkciem> [dostęp: 17.08.2023].

³⁵ Zwracała na to uwagę obecny RPO M. Wiącek w piśmie skierowanym do Prezesa RM M. Morawieckiego z dnia 6 września 2022 r., znak: IV.7210.15.2022.JS, wystąpienie do Premiera polityka mieszkaniowa państwa (brpo.gov.pl), https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-09/Do_premiera_potrzeby_mieszkaniowe_Ukraina_6.09.2022.pdf [dostęp: 21.08.2023].

³⁶ Powtarzam za: M. Milert, K. Nowak, B. Sroka, *Kwestia mieszkaniowa a kryzys uchodźczy. Wspólne wyzwania i rozwiązania dla równoważenia sektora mieszkalnictwa w Polsce*, Warszawa–Kraków 2022, s. 7.

³⁷ T. Markowski, D. Sikora-Fernandez, *Publiczny wymiar zasobów mieszkaniowych*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 1–2, s. 41.

pozarządowe³⁸. Zaś realizacja tej polityki skupia się zwłaszcza na wdrażaniu programów, których celem jest pomoc przy zakupie własnego mieszkania.

Z uwagi na cel opracowania dokonam jedynie wyliczenia tych programów, aby wskazać na skalę podjętych działań w tym zakresie. Warto przywołać przykładowo następujące programy: „Rodzina na swoim”³⁹; „Mieszkanie dla Młodych” (MDM)⁴⁰; „Mieszkanie Plus”⁴¹ oraz „Mieszkanie na Start”⁴²; Fundusz Dopłat⁴³; Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa⁴⁴ oraz „Bezpieczny Kredyt 2%”⁴⁵. Programów tych było oczywiście więcej, ale niestety, z wyjątkiem ostatniego⁴⁶, nie spełniły pokładanych w nich nadziei, co wynika z kolejnych raportów NIK⁴⁷.

Oprócz wdrażania wskazanych programów, ustawodawca dokonuje nieustannie zmian w ustawie – Prawo budowlane licząc na pobudzenie aktywności obywateli w zakresie budowy własnego domu jednorodzinnego.

4. Zmiany Prawa budowlanego ułatwiające budowę własnego domu

Przepisy obowiązującej od 1 stycznia 1995 r. ustawy – Prawo budowlane są nieustannie nowelizowane, z uzasadnieniem odformalizowania i uproszczenia

³⁸ P. Lis, *Polityka mieszkaniowa dla Polski. Dlaczego potrzeba więcej mieszkań na wynajem i czy powinno je budować państwo?*, Warszawa 2019, s. 2.

³⁹ Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. z 2023 r., poz. 1296).

⁴⁰ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz.U. 2013, poz. 1304).

⁴¹ „Mieszkanie plus” to rządowy program przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 27 września 2016 r. uchwałą Nr 115/2016 w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego, służący realizacji średniookresowych celów polityki mieszkaniowej rządu. Por. też Raport NIK z dnia 4 stycznia 2022 r. Funkcjonowanie Programu Mieszkanie Plus, Nr ewid.181/2021/P/21/026/KIN, [dostęp: 21.08.2023].

⁴² Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz. U. z 2021 r. poz. 2158 ze zm.).

⁴³ Fundusz Dopłat to rządowy programem wsparcia budownictwa socjalnego, utworzony na podstawie art. 5 ustawy z 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 711).

⁴⁴ Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2019 poz. 2195 oraz z 2021 r. poz. 11).

⁴⁵ Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o pomocy państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 1114).

⁴⁶ Program ten wszedł w życie dopiero dnia 1 lipca 2023 r. więc za wcześniej na jego ocenę.

⁴⁷ Por. np.: Informacja o wynikach kontroli realizacja zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego, z dnia 12 stycznia 2012 r., Nr ewid. 170/2011/P/11/108/KIN, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,3581,vp,4565.pdf>; Raport NIK z 29 czerwca 2017 r. Realizacja rządowego programu „Mieszkanie dla Młodych”, Nr ewid. 138/2017/P/16/082/LOL [dostęp: 31.03.2023].

procesu budowlanego. Szczególną aktywność ustawodawcy w tym zakresie dostrzegamy w zakresie ułatwiania budowy domów mieszkalnych jednorodzinnych.

Pierwszej istotnej zmiany w tym zakresie dokonano w 2015 r. wprowadzając tzw. „zgłoszenie z projektem”, które umożliwia realizację ściśle określonych inwestycji⁴⁸, w tym m.in. budowę wolno stojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania⁴⁹ mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane (art. 29 ust. 1 pkt 1a Prawa budowlanego, obecnie pkt 1). Rozwiązanie to wprowadzono jako alternatywne, to znaczy, że inwestor mógł rozpocząć budowę domu na podstawie pozwolenia na budowę lub zgłoszenia (art. 30 ust. 1a)⁵⁰.

Zaletą realizacji inwestycji na podstawie wskazanej procedury jest krótszy czas uzyskiwania zgody na rozpoczęcie robót budowlanych niż w przypadku wystąpienia o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. W postępowaniu tym nie biorą też udziału inne podmioty niż inwestor, a cała procedura jest bardzo uproszczona, aczkolwiek przewiduje dołączenie do zgłoszenia tych samych dokumentów, co do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę. Brak stron postępowania obniża jednak poziom ochrony prawnej osób trzecich, które nie są o wszczętej procedurze zawiadamiane, co należy ocenić negatywnie. Zgłoszenie budowy pozbawia więc właścicieli nieruchomości sąsiednich możliwości ochrony swoich praw⁵¹. Znacznie słabsza jest także ochrona inwestora. Decyzja o pozwoleniu na budowę gwarantuje bowiem ochronę praw nabytych wynikających z decyzji, czego nie daje zgłoszenie.

Wskazana procedura nie cieszyła się zainteresowaniem, co potwierdzają dane zawarte na Rys. 1. Wynika z nich, że znacznie częściej inwestorzy występują o wydanie decyzji o pozwolenie na budowę, niż dokonują zgłoszenia budowy. Dysproporcje te są znaczące⁵².

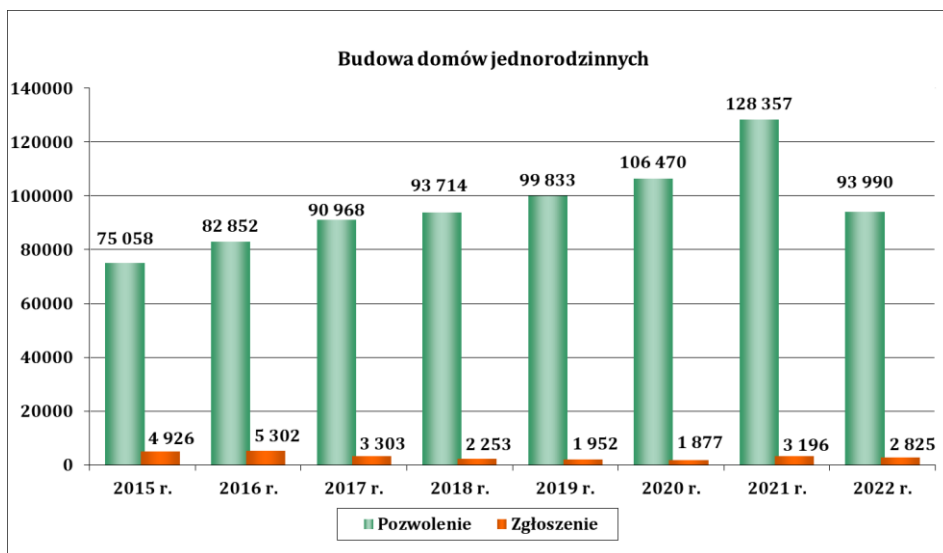
⁴⁸ Por. art. 1 pkt 7 lit. a) ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 443) oraz J. Smarż, *Korzyści i zagrożenia wynikające z realizacji inwestycji na podstawie zgłoszenia z projektem*, „Budownictwo i Prawo” 2016, nr 3, s. 6–8.

⁴⁹ Obszar oddziaływania obiektu to teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowy, tego terenu (art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego).

⁵⁰ Z możliwości tej zrezygnowano na mocy przepisów ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 471).

⁵¹ Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., II OSK 2379/11, Legalis Numer 645721.

⁵² Uchwalając te zmiany przekonywano, że w ciągu roku, z uproszczonej procedury skorzysta około 30 tys. inwestorów – A. Krzyżanowska, *Felerne ułatwienia dla inwestorów*, „Gazeta Prawna” z dnia 3 marca 2016 r., nr 43 oraz A. Krzyżanowska, *Domy na zgłoszenie to pobożne życzenia ustawodawcy*, „Gazeta Prawna” z dnia 7 marca 2016 r., nr 45.



Rys. 1. Ilość wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę oraz przyjętych zgłoszeń budowy domów mieszkalnych jednorodzinnych w latach 2015–2022.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUNB dostępnych na stronie <https://www.gunb.gov.pl/strona/ruch-budowlany> [dostęp: 21.08.2023].

Mimo to, ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie kolejnych zmian prawnych idących jeszcze dalej w zakresie uproszczenia procedury budowy domów mieszkalnych jednorodzinnych. Od 3 stycznia 2022 r. przepisy dopuszczają możliwość budowy bez pozwolenia wolno stojących, nie więcej niż dwukondygnacyjnych budynków mieszkalnych jednorodzinnych o powierzchni zabudowy do 70 m², których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane, a budowa jest prowadzona w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych inwestora⁵³. Możliwość budowy takich domów była jednym z głównych założeń Polskiego Ładu.

Przedmiotowa regulacja wprowadziła dalsze ułatwienia w postaci możliwości budowy ww. domów jednorodzinnych nie tylko bez uzyskania pozwolenia na budowę, ale też bez obowiązku ustanowienia kierownika budowy oraz prowadzenia dziennika budowy. Dodatkowo, organ administracji architektoniczno-budowlanej nie może zgłosić sprzeciwu do zgłoszonej budowy, zatem budowę można rozpocząć niezwłocznie po doręczeniu organowi zgłoszenia⁵⁴.

Istotnym warunkiem realizacji takich obiektów budowlanych jest przeznaczenie ich na potrzeby mieszkaniowe inwestora. Niestety pojęcie to nie zostało

⁵³ Por. art. 1 pkt 2 lit. a) ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy – prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1986).

⁵⁴ <https://www.gunb.gov.pl/strona/dom-do-70-m2>.

zdefiniowane, dlatego warto sięgnąć do orzeczeń, które zapadły na gruncie prawa podatkowego, ale zawarta tam argumentacja może być posiłkowo wykorzystywana również w przy interpretacji przepisów prawa budowlanego. W jednym z orzeczeń czytamy, że analiza pojęcia „własne potrzeby mieszkaniowe” nakazuje rozumieć je jednoznacznie z wykładnią literalną. Oznacza to, że realizacja własnych celów mieszkaniowych powinna polegać na tym, że w przypadku zakupu gruntu pod budowę budynku mieszkalnego, podatnik będzie faktycznie tę budowę realizował. Same subiektywne deklaracje podatnika o nabyciu gruntu w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych nie są wystarczające do uzyskania zwolnienia podatkowego. Nie wystarczy bowiem poczynienie wydatków na nabycie nieruchomości, lecz konieczne jest, aby nastąpiło to w celu realizacji własnych potrzeb mieszkaniowych⁵⁵.

Pomimo niewielkiego zainteresowania tymi rozwiązaniami (por. Rys. 1) ustawodawca kontynuował zmiany prawa w tym zakresie. W dniu 17 sierpnia 2023 r. Sejm przyjął przepisy przewidujące dalsze ułatwienia w zakresie budowy domu mieszkalnego jednorodzinnego zwiększając ich kubaturę. Na mocy tych przepisów, bez pozwolenia na budowę można byłoby wybudować wolno stojące, nie więcej niż dwukondygnacyjne budynki mieszkalne jednorodzinne o powierzchni zabudowy powyżej 70 m², których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane, a budowa byłaby prowadzona w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych inwestora⁵⁶. Różnicą w stosunku do obowiązującej procedury budowy domów o powierzchni zabudowy do 70 m² miał być obowiązek ustanowienia kierownika budowy oraz prowadzenia dziennika budowy. Niestety pośpiech, w jakim uchwalano przepisy spowodował, że nie wprowadzono takiego wymogu, w konsekwencji powyższego również tego typu inwestycje można byłoby realizować bez kierownika budowy, co stwarzałoby duże niebezpieczeństwo, gdyby nie fakt, że Senat odrzucił przedmiotowy projekt w dniu 6 września 2023 r.

Kolejnym ułatwieniem przy budowie domu jednorodzinnego jest możliwość skorzystania z darmowych projektów takich domów, które udostępnia Główny Urząd Nadzoru Budowlanego. Można je bezpłatnie pobrać i dostosować do swoich potrzeb.

Ocena rozwiązań przyjętych w Prawie budowlanym

Obowiązujące przepisy upraszczające procedury w zakresie budowy domów mieszkalnych jednorodzinnych o powierzchni zabudowy do 70 m² należy ocenić z zasady pozytywnie. Inwestorzy budujący takie domy na własne potrzeby

⁵⁵ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 26 października 2022 r., I SA/Sz 374/22, Legalis nr 2766249.

⁵⁶ Por. art. 29 ust. 1 pkt 1b) – Druk nr 3522.

mieszkańcowie nie muszą występować o pozwolenie na budowę, ponieważ obowiązuje ich uproszczona procedura zgłoszenia do organu administracji architektoniczno-budowlanej. Szybciej mogą też przystąpić do ich budowy, ponieważ organ nie sprawdza kompletności dokumentów. We wskazanej procedurze, inwestorzy nie muszą również zatrudniać kierownika budowy, ani sporządzać świadectwa energetycznego po ukończeniu budowy, co jest obowiązkowe w przypadku pozostałych, nowobudowanych domów.

Oprócz wskazanych zalet należy zwrócić uwagę na niebezpieczeństwa, z którymi muszą liczyć się inwestorzy. Pierwsze zagrożenie związane jest z niejasną procedurą obowiązującą przy zgłoszeniu budowy takich domów. Nie ma bowiem przepisów, które rozstrzygałyby, co w sytuacji, gdy organ stwierdzi niekompletność dokumentów dołączanych do zgłoszenia. Przepisy wyłączają bowiem możliwość merytorycznej weryfikacji zgłoszeń, czy wezwania inwestora do ich uzupełnienia.

Możliwość zastosowania uproszczonej procedury uzależniona jest od łącznego spełnienia wszystkich przesłanek wynikających z analizowanego przepisu art. 29 ust. 1 pkt 1a. Niestety właściwą ich interpretację uniemożliwia przede wszystkim brak zdefiniowania użytych w tym przepisie pojęć. Pierwszym jest pojęcie „budynek wolno stojący”. W orzecznictwie przyjmuje się, że dokonując ustalenia znaczenia tego terminu należy odnieść się do jego potocznego znaczenia. Tak więc można przyjąć, że budynek wolno stojący to taki, który jest niezależny, swobodny i niczym nieskrępowany, który nie jest obciążony bezpośrednim sąsiedztwem przyległych budynków, pozbawiony punktów stykowych z innym budynkiem, do którego jest swobodny dostęp z każdej jego strony. Budynek taki nie może przylegać do innego budynku, który mógłby utrudniać np. komunikację wokół budynku wolno stojącego, czy dostęp światła naturalnego. Jak wskazuje sąd, czasami niezależność konstrukcji dwóch sąsiadujących bardzo blisko siebie budynków odczytywana jest błędnie jako niezależność budynku (w znaczeniu stojącego wolno). Jednak należy przyjąć, że sama niezależność konstrukcji takich budynków nie przesądza o tym, że są to budynki wolno stojące. Aby można było uznać budynek za wolno stojący musi istnieć niezależność takiego budynku w sensie swobodnego i niczym nie skrępowanego otoczenia pojedynczego budynku⁵⁷.

Kolejne pojęcie niezdefiniowane w Prawie budowlanym, to zwrot „w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych inwestora”. Tymczasem warunkiem prowadzenia budowy w uproszczonej procedurze jest dołączenie do wniosku oświadczenia inwestora, że buduje on dom w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych. Oświadczenie takie składane jest pod rygorem odpowiedzialności karnej (art. 233 k.k.), co nakazuje bardzo precyzyjnie sformułowanie znamion czynu zabronionego.

⁵⁷ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 października 2022 r., II SA/Wr 527/21, Legalis nr 2794421.

Jak to zostało wskazane, podobne sformułowanie występuje w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych i na tym tle wykształciło się orzecznictwo, zgodnie z którym „wydatkowanie przychodu na własne cele mieszkaniowe oznacza, że celem podatnika jest realizacja potrzeby zapewnienia sobie tzw. «dachu nad głową», dążenie, aby w tym nowym lokalu mieszkać”⁵⁸. Mimo, iż w prawie podatkowym to sformułowanie ma inny kontekst, to można przypuszczać, że interpretacja na gruncie Prawa budowlanego będzie zbliżona. Należy jednak liczyć się też z tym, że brak legalnej definicji oznacza, że wyrażenie to będzie oceniane w każdej sprawie indywidualnie ze świadomością znaczenia tej interpretacji, gdyż za składanie fałszywego oświadczenia grozi kara pozbawienia wolności.

Powstaną w tym przypadku również wątpliwości jak oceniać sytuację, w której dom realizowany był z zamiarem zaspokojenia własnych potrzeb, ale po jego wybudowaniu nastąpiłaby nieoczekiwana sytuacja życiowa, która zmuszałaby inwestora do sprzedaży domu zrealizowanego w tej procedurze. Jednoznacznej odpowiedzi na takie pytanie nie ma. Notariusze zapowiadają już jednak, że w takim przypadku prawdopodobnie odmówią sporządzenia aktu notarialnego, ponieważ nie będą w stanie ustalić czy taka czynność jest zgodna z prawem.

Nowe przepisy budzą wątpliwości nie tylko w zakresie możliwości zbycia, lecz także w zakresie wynajęcia takiego domu przez inwestora. Co prawda zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Rozwoju i Technologii, przepisy prawne nie ograniczają w żaden sposób możliwości zbycia domu o powierzchni zabudowy do 70 m² w sytuacji konieczności jego sprzedaży w związku ze zmianą sytuacji materialnej lub osobistej inwestora. Według ministerstwa, oświadczenie, że budowa ma na celu zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych potwierdza stan faktyczny i prawny na dzień, w którym składane jest oświadczenie, co ma przeciwdziałać nadużyciom rynkowym. Jak wskazuje ministerstwo, dom wybudowany w uproszczonej procedurze można też rozbudować. Należy jednak pamiętać o zachowaniu aktualnych przepisów i procedur wynikających z Prawa budowlanego oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Według ministerstwa, własność takiego domu można też przenieść na inne osoby⁵⁹.

Należy jednak zauważyć, że jest to jedynie interpretacja, a nie przepis prawa powszechnie obowiązującego, na który można byłoby się powołać, a wskazane wątpliwości są pokłosiem niejasności przepisów.

Z powyższymi wątpliwościami wiąże się pytanie o zgodność rozwiązań wprowadzonych do Prawa budowlanego z Konstytucją RP i to zarówno z punktu wi-

⁵⁸ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 stycznia 2017 r., I SA/Łd 801/16, Legalis nr 1567620.

⁵⁹ <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/domy-do-70-m-kw-pytania-i-odpowiedzi> [dostęp: 21.08.2023].

dzenia ochrony prawa własności, jak i prawidłowej legislacji oraz określoności przepisów przewidujących odpowiedzialność karną⁶⁰.

Niektórzy podnoszą, że nie ma problemu z interpretacją analizowanych przepisów ponieważ inwestor dokonując zgłoszenia budowy musi czynić to na własne potrzeby mieszkaniowe wyłącznie w monecie składania oświadczenia. Jeżeli jednak okazałoby się, że budowa była prowadzona w innym celu, wówczas będziemy mieli do czynienia z samowolą budowlaną i odpowiedzialnością inwestora za przestępstwo⁶¹.

Kolejnym problemem podnoszonym w przypadku realizacji domu do 70 m² na zgłoszenie jest brak obowiązku ustanowienia kierownika budowy, co skutkuje przeniesieniem jego obowiązków i odpowiedzialności na inwestora, który nie musi posiadać profesjonalnego przygotowania do tego, aby taką odpowiedzialność na siebie przyjąć. To inwestor będzie musiał w tej procedurze dopilnować, aby obiekt był zrealizowany w sposób zgodny z projektem, zgłoszeniem, warunkami techniczno-budowlanymi oraz przepisami bezpieczeństwa i higieny pracy, zapewnić bezpieczeństwo osób pracujących na budowie, a następnie złożyć w tym zakresie oświadczenie, które w przypadku ustanowienia kierownika budowy, składa kierownik, jako profesjonalny uczestnik procesu budowlanego.

Należy też zauważyć, że rezygnacja z nadzorowania budowy przez kierownika budowy przyczyni się też do obniżenia standardów bezpieczeństwa pracowników zatrudnionych na budowie, jak i osób korzystających z obiektu w czasie jego użytkowania. Z tego powodu, mogą też pojawić się problemy ze sprzedażą tak zrealizowanego domu. Nabywca może bowiem powziąć wątpliwość co do jakości wykonania oraz bezpieczeństwa użytkowania takiego obiektu. Pojawi się też problem braku świadectwa energetycznego, które nie jest wymagane przy budowie domu, ale przy sprzedaży już tak.

Z negatywnymi reakcjami spotykała się również ostatnia zmiana Prawa budowlanego uchwalona w dniu 17 sierpnia br. mimo, iż nie weszła ona jeszcze w życie. Powodem jest nie tylko sposób uchwalenia, który przez ekspertów zyskał miano „wrzutki”, bowiem z projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3336), po jego odrzuceniu w toku prac sejmowej Komisji Infrastruktury, „wyjęto” część przepisów i przeniesiono je bez właściwego dostosowania do projektu ustawy o zasadach udzielania przez Skarb Państwa gwarancji za zobowiązania Narodowej Agencji

⁶⁰ Podobne problemy z brakiem określoności przepisów były w przypadku art. 91a Prawa budowlanego – por. J. Smarż, *Konsekwencje utrzymania obiektu „w sposób niezgodny z przepisami”*, „Przegląd budowlany” 2023, 94 (5–6), 40–44.

⁶¹ R. Krupa-Dąbrowska, *Notariusze ostrzegają – dom do 70 mkw. może być trudno sprzedać*, Prawo.pl 18 stycznia 2022r., <https://www.prawo.pl/biznes/czy-wolno-sprzedac-dom-do-70-mkw,512874.html> [dostęp: 21.08.2023 r.].

Bezpieczeństwa Energetycznego⁶². Zmiana ta, w przypadku jej przyjęcia, umożliwiłaby realizację bez pozwolenia na budowę domów jednorodzinnych o powierzchni zabudowy powyżej 70 m², którą można byłoby rozpocząć niemalże od razu po przestaniu zgłoszenia do organu. Zawiadomienie takie miało być wyłączone formalnością, ponieważ miało nie podlegać ono weryfikacji.

Poza tym wprowadzenie kolejnej uproszczonej procedury budowy domów spowodowałoby powstanie wątpliwości w zakresie wyboru właściwej w indywidualnie sprawie. Inwestor miałby bowiem aż cztery możliwości w tym zakresie. Pierwsza, najbezpieczniejsza możliwość, to budowa domu na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę. Druga, to zgłoszenie budowy w trybie „zgłoszenia z projektem” obowiązującym od 2015 r., w którym do zgłoszenia należy dostarczyć analogiczne dokumenty, jak w przypadku wniosku o pozwolenie na budowę. W takim jednak przypadku organ może weryfikować poprawność zgłoszenia i wezwać inwestora do jego uzupełnienia, usuwając błędy. Trzecia możliwość, to budowa na podstawie uproszczonego zgłoszenia dla domów o powierzchni zabudowy do 70 m² i ostatni, czwarty tryb, to możliwość budowy na zgłoszenie domów o powierzchni zabudowy powyżej 70 m². Przy czym dwie ostatnie procedury odbywałyby się bez weryfikacji dokumentów ze strony organów, co mogło spowodować powstanie problemów w późniejszym terminie.

Podsumowanie

Przepisy krajowe, jak i międzynarodowe nakładają na władze publiczne obowiązek podejmowania działań zmierzających do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych swoich obywateli, nie konkretyzując ich. W konsekwencji powyższego, wprowadzane formy pomocy mieszkaniowej są zróżnicowane.

Oprócz licznych programów mających wspierać zakup własnego mieszkania, na uwagę zasługują zmiany Prawa budowlanego, których celem jest maksymalne uproszczenie procedury budowy domu, co ma zachęcić inwestorów do podjęcia trudu realizacji własnej inwestycji. Zmiany takie były wprowadzone w 2015 r., następnie w 2022 r. i planowane były w 2023 r., co potwierdza ogromną determinację w realizacji zadania polegającego na zapewnieniu prawa do własnego domu. Czy jednak zmiany te mają szansę na realizację tego celu? Należy w tym zakresie mieć poważne wątpliwości, z uwagi na wskazane problemy prawne i praktyczne, z jakimi mogą zmierzać się nieświadomi inwestorzy.

Wynika z tego, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych obywateli jest trudnym wyzwaniem stojącym przed władzą publiczną, która podejmuje nieustannie próby realizacji tego ważkiego obowiązku, jednak nie są one wystarczająco sku-

⁶² A. Zielińska, *Zmiany w prawie budowlanym. „Skandaliczna wrzutka” rządu*, <https://www.money.pl/gospodarka/dyskusyjna-zmiana-prawa-budowlanego-rzad-sie-uparl-ale-odbije-sie-toczakawka-6931952640990112a.html>, money.pl 18 sierpnia 2023 r.

teczne. Pomimo podejmowanych działań prawnych, stan polityki mieszkaniowej w Polsce oceniany jest negatywnie.

Bibliografia

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis el. 2012.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001.
- Bednarczyk M., *Konstytucyjne obowiązki państwa do podejmowania działań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jednostki*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, (red.) M. Jabłoński, Wrocław 2014.
- Bednarek M., *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007.
- Cendrowicz D., *Socjalna pomoc mieszkaniowa jako zadanie gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 12.
- Florczak-Wątor M., *Obowiązki ochronne państwa świetle Konstytucji RP i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Kraków 2018.
- Garlicki L., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawo podmiotowe*, Kraków 2002.
- Krupa-Dąbrowska R., *Notariusze ostrzegają – dom do 70 mkw. może być trudno sprzedać*, Prawo.pl 18 stycznia 2022r., <https://www.prawo.pl/biznes/czy-wolno-sprzedac-dom-do-70-mkw,512874.html>.
- Krzyżanowska A., *Felerne ułatwienia dla inwestorów*, „Gazeta Prawna” z dnia 3 marca 2016 r., nr 43.
- Krzyżanowska A., *Domy na zgłoszenie to pobożne życzenia ustawodawcy*, „Gazeta Prawna” z dnia 7 marca 2016 r., nr 45.
- Lis P., *Polityka mieszkaniowa dla Polski. Dlaczego potrzeba więcej mieszkań na wynajem i czy powinno je budować państwo?*, Warszawa 2019.
- Markowski T., Sikora-Fernandez D., *Publiczny wymiar zasobów mieszkaniowych*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 1–2.
- Matczak M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004.
- Mączyński A., *Prawo do mieszkania w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, (red.) M. Zubik, Warszawa 2003.
- Milert M., Nowak K., Sroka B., *Kwestia mieszkaniowa a kryzys uchodźczy. Wspólne wyzwania i rozwiązania dla równoważenia sektora mieszkalnictwa w Polsce*, Warszawa–Kraków 2022.
- Płoszka A., *Publicznoprawny status jednostki skrajnie ubogiej*, Warszawa 2018.
- Safjan M., Bosek L., *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, Legalis el. 2016.

- Sarnecki P., *Normy programowe w konstytucji i odpowiadające im wolności obywatelskie*, [w:]: *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, (red.) S. Szmyt, L. Garlicki, Warszawa 2003.
- Sarnecki P., *Omówienie art. 75*, [w:] L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2016.
- Smarż J., *Konsekwencje utrzymania obiektu „w sposób niezgodny z przepisami”, „Przegląd budowlany” 2023*, 94 (5–6).
- Smarż J., *Korzyści i zagrożenia wynikające z realizacji inwestycji na podstawie zgłoszenia z projektem, „Budownictwo i Prawo” 2016*, nr 3.
- Smarż J., *The realisation of the principle of human dignity in the actions of public administration – selected issues*, Teka KUL 2023, nr 1.
- Wilczek M.T., *Prawo do mieszkania w regulacjach państwowych i międzynarodowych*, „Świat Nieruchomości” 2004, nr 66.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Zielińska A., *Zmiany w prawie budowlanym. „Skandaliczna wrzutka” rządu*, <https://www.money.pl/gospodarka/dyskusyjna-zmiana-prawa-budowlanego-rzad-sie-uparl-ale-odbije-sie-to-czkawka-6931952640990112a.html>, money.pl 18 sierpnia 2023 r.

Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, Legalis nr 46357.
- Postanowienie TK z dnia 12 stycznia 2000 r., Ts 62/99, Legalis nr 56503.
- Wyrok TK z dnia 10 października 2000 r., P 8/99, LEX nr 44406.
- Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 19 maja 2000 r., III CZP 4/00, Legalis nr 46741.
- Wyrok TK z dnia 9 września 2003 r., SK 28/03, Legalis nr 58506.
- Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2005 r., K 42/02, Legalis nr 68305.
- Wyrok TK z dnia 23 maja 2006 r., SK 51/05, LEX nr 189637.
- Wyrok TK z dnia 5 września 2006 r., K 51/05, Legalis nr 76261.
- Wyrok TK z dnia 17 marca 2008 r., K 32/05, LEX nr 358051.
- Wyrok TK z dnia 18 stycznia 2011 r., P 44/08, Legalis nr 282879.
- Wyrok TK z dnia 13 września 2011 r., K 8/09, Legalis nr 366941.
- Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., II OSK 2379/11, Legalis Numer 645721.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 stycznia 2017 r., I SA/Łd 801/16, Legalis nr 1567620.
- Wyrok TK z dnia 15 listopada 2017 r., SK 29/16, Legalis nr 1682888.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 26 października 2022 r., I SA/Sz 374/22, Legalis nr 2766249.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 października 2022 r., II SA/Wr 527/21, Legalis nr 2794421.

Akty prawne

- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona w Paryżu 10 grudnia 1948 r. https://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf [dostęp: 21 sierpnia 2023 r.].
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2019 poz. 2195 oraz z 2021 r. poz. 11).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r. (Dz.Urz. UE C 303 z 2007 r., s. 1).
- Ustawa z 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 711).
- Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. z 2023 r., poz. 1296).
- Rezolucja PE dnia z 14 września 2011 r. w sprawie strategii Unii Europejskiej na rzecz przeciwdziałania bezdomności (Dz.Urz. UE C 51 E z 2013 r., s. 101).
- Rezolucja PE dnia z 11 czerwca 2013 r. w sprawie budownictwa socjalnego w Unii Europejskiej (2012/2293(INI)) (Dz.Urz. UE C 65 z 2016 r., s. 40).
- Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz.U. 2013, poz. 1304.).
- Rezolucja PE dnia z 21 stycznia 2021 r. w sprawie powszechnego dostępu do godnych i przystępnych cenowo mieszkań (2019/2187(INI)) (Dz.Urz. UE C 456, s. 145).
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy - prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 443).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz. U. z 2021 r. poz. 2158 ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy - prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 471).
- Ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy - prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1986).
- Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o pomocy państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 1114).

Inne

- Pismo RPO I. Lipowicz skierowane do Prezesa RM E. Kopacz z dnia 26 listopada 2014 r., znak: IV.7211.578.2014/JS.
- GUS, *Raport 2020 Polska na drodze zrównoważonego rozwoju*, SDG – raport 2020 (stat.gov.pl)
<https://300gospodarka.pl/news/kryzys-dal-sie-we-znaki-mieszkaniowce-polska-nie-jest-zadnym-wyjatkciem> [dostęp: 17.08.2023].
- Pismo RPO M. Wiącka skierowane do Prezesa RM M. Morawieckiego z dnia 6 września 2022 r., znak: IV.7210.15.2022.JS, wystąpienie do Premiera polityka mieszkaniowa państwa (brpo.gov.pl).
- Raport NIK z dnia 4 stycznia 2022 r. Funkcjonowanie Programu Mieszkanie Plus, Nr ewid.181/2021/P/21/026/KIN.
- Informacja o wynikach kontroli realizacja zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego, z dnia 12 stycznia 2012 r., Nr ewid. 170/2011/P/11/108/KIN, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,3581,vp,4565.pdf>.
- Raport NIK z 29 czerwca 2017 r. Realizacja rządowego programu „Mieszkanie dla Młodych”, Nr ewid. 138/2017/P/16/082/LOL.
<https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/domy-do-70-m-kw-pytania-i-odpowiedzi> [dostęp: 21.08.2023].
- Wyniki Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych – Edycja 2019, <https://www.gov.pl/web/rodzina/wyniki-ogolnopolskiego-badania-liczby-osob-bezdomnych-edycja-2019> [dostęp: 10.09.2023].

Changes to the Building Law Act as a remedy for the housing crisis in Poland

Abstract

Conducting a policy that helps meeting the housing needs of citizens is one of the basic tasks of public authorities, which results from Art. 75 of the Constitution of the Republic of Poland.

In order to implement it, public authorities undertake a number of activities, mainly involving the introduction of programs that facilitate the purchase of one's own apartment. Since 2015, the legislator has also been quite active in amending the Building Law Act, which is intended to encourage citizens to build their own houses. The introduced changes provide quite liberal conditions for the construction of detached houses based on a simplified notification procedure.

However, *The General Office of Building Control's* data analysis shows that attempts to solve the housing crisis through changes to the Building Law Act are not effective enough. Citizens are not interested in using the simplified notification procedure for building detached houses and prefer to apply for a building permit. These changes do not meet the expectations placed in them to solve the housing crisis.

Keywords: The Building Law Act, the right to housing, The Constitution of The Republic of Poland, supporting housing, meeting housing needs.