

PRAWO BUDOWLANE I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI

REDAKCJA NAUKOWA

Aleksander Maziarz

AUTORZY

Aleksander Maziarz

Kamil Rudol

Michał Zacharski



Wolters Kluwer

PRAWO BUDOWLANE I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI

REDAKCJA NAUKOWA

Aleksander Maziarz

AUTORZY

Aleksander Maziarz

Kamil Rudol

Michał Zacharski

Stan prawny na 7 stycznia 2026 r.

Recenzent

Dr hab. Jan Mariusz Izdebski, prof. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego

Wydawczyni

Justyna Zabielska-Musioł

Redaktorka prowadząca

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Agnieszka Witczak

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski

Poszczególne rozdziały napisali:

Aleksander Maziarz – wprowadzenie; część I rozdz. 1, 3–7;

część II rozdz. 10 pkt 10.1, pkt 10.7–10.11.2, pkt 10.15, 10.16; zakończenie

Kamil Rudol – część II rozdz. 10 pkt 10.2–10.6.9; pkt 10.12–10.14.11; rozdz. 11

Michał Zacharski – część I rozdz. 2, 8, 9

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2026

ISBN 978-83-8438-063-5

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Zarządzania Prawami Autorskimi i Treściami

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 692 477 076

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
---------------------	----

Wprowadzenie.....	15
-------------------	----

Część I PRAWO BUDOWLANE

Rozdział 1

Zakres przedmiotowy i podmiotowy Prawa budowlanego.....	19
1.1. Pojęcie obiektu budowlanego	20
1.2. Budowa i roboty budowlane	22

Rozdział 2

Uczestnicy procesu budowlanego.....	27
2.1. Określenie uczestników procesu budowlanego	27
2.2. Inwestor	29
2.3. Inspektor nadzoru inwestorskiego	30
2.4. Projektant	31
2.5. Kierownik budowy.....	31

Rozdział 3

Administracyjnoprawna zgoda na prowadzenie robót budowlanych.....	33
3.1. Pozwolenie na budowę	33
3.1.1. Zakres pozwolenia na budowę	39
3.1.2. Warunki wydania pozwolenia na budowę	40
3.1.3. Wniosek o wydanie pozwolenia na budowę	42
3.1.4. Sprawdzenie rozwiązań projektowych.....	43
3.1.5. Elementy decyzji o pozwoleniu na budowę.....	46
3.1.6. Wygaśnięcie, uchylenie albo stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę.....	48
3.1.7. Przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę na inny podmiot...	49
3.1.8. Dysponowanie nieruchomością na cele budowlane	51

3.2. Budowy i roboty budowlane objęte obowiązkiem zgłoszenia	52
3.2.1. Kategorie zamierzeń budowlanych objętych obowiązkiem zgłoszenia	53
3.2.2. Wymagania formalne zgłoszenia	53
3.2.3. Początek biegu terminu na rozpatrzenie zgłoszenia przez organ...	55
3.2.4. Przesłanki wniesienia sprzeciwu przez organ	56
3.2.5. Obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę wobec zamierzeń budowlanych wymagających dokonania zgłoszenia.....	59
3.2.6. Termin na wniesienie sprzeciwu	61
3.3. Budowy i roboty budowlane niewymagające pozwolenia na budowę	62
3.4. Uprozczone tryby realizacji domów mieszkalnych jednorodzinnych oraz budynków rekreacji indywidualnej	68
3.4.1. Realizacja domów jednorodzinnych o powierzchni zabudowy do 70 m ²	68
3.4.2. Realizacja budynków rekreacji indywidualnej.....	70
3.4.3. Uproszczona realizacja wolno stojących budynków jednorodzinnych	71
Rozdział 4	
Rozpoczęcie i prowadzenie robót budowlanych.....	73
4.1. Prace przygotowawcze	73
4.2. Obowiązki informacyjne	74
4.3. Obowiązki inwestora w związku z prowadzeniem robót budowlanych...	74
4.4. Obowiązki kierownika budowy w związku z prowadzeniem robót budowlanych	77
Rozdział 5	
Zakończenie budowy – przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego...	79
5.1. Zawiadomienie organu o zakończeniu budowy	80
5.2. Obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie	82
5.3. Zawiadomienie właściwych służb o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego	83
5.4. Zakres załączników do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego oraz wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie....	85
5.5. Decyzja o pozwoleniu na użytkowanie.....	85
5.6. Obowiązkowa kontrola obiektu budowlanego	88
5.7. Kara w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w trakcie obowiązkowej kontroli	89
5.8. Samowolne przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego	91
Rozdział 6	
Utrzymanie obiektów budowlanych	93
6.1. Uwagi wprowadzające	93

6.2. Okresowe kontrole stanu technicznego obiektu budowlanego	95
6.3. Usunięcie nieprawidłowości stwierdzonych w obiekcie budowlanym	99
6.4. Charakter i zakres decyzji o usunięciu nieprawidłowości stwierdzonych w obiekcie budowlanym	104
6.5. Uniemożliwianie lub znaczne utrudnianie użytkowania obiektu budowlanego do celów mieszkalnych	106
6.6. Nakaz rozbiórki nieużytkowanego lub niewykończonego obiektu budowlanego	107
6.7. Nakaz opróżnienia budynku przeznaczonego na pobyt ludzi	112
6.8. Obowiązek dokonania napraw obiektu budowlanego	118
6.9. Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części	119
6.10. Legalizacja samowoli użytkowej	122
6.11. Katastrofa budowlana	123
6.12. Wejście na teren sąsiedniej nieruchomości w celu wykonania robót budowlanych	128
6.13. Prowadzenie robót budowlanych przy zabytku nieruchomym	130

Rozdział 7

Samowola budowlana	135
7.1. Pojęcie samowoli budowlanej	135
7.2. Legalizacja samowoli budowlanej	139
7.3. Postępowanie legalizacyjne – tryb zwykły	140
7.3.1. Dokumenty legalizacyjne	142
7.3.2. Weryfikacja dokumentów legalizacyjnych	145
7.3.3. Opłata legalizacyjna	147
7.3.4. Decyzja o legalizacji samowoli budowlanej	149
7.3.5. Przyczyny braku legalizacji samowoli budowlanej	150
7.3.6. Decyzja o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego będącego samowolą budowlaną	151
7.4. Uprozczone postępowanie legalizacyjne	153
7.4.1. „Stara” samowola budowlana	154
7.4.2. Dokumenty legalizacyjne	155
7.4.3. Decyzja o legalizacji	157
7.4.4. Nakaz rozbiórki obiektu budowlanego wydany w uproszczonym postępowaniu legalizacyjnym	158
7.5. Procedura żółtej kartki	159
7.6. Postępowanie naprawcze	160
7.6.1. Skutki wykonywania robót budowlanych pomimo wydania postanowienia o ich wstrzymaniu	164
7.6.2. Rozstrzygnięcia w postępowaniu naprawczym	165
7.6.3. Uprozczone postępowanie legalizacyjne w stosunku do istotnych odstępstw budowlanych	171

Rozdział 8

Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego ...	173
8.1. Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego oraz ich funkcje.....	173
8.2. Kompetencje organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego	174

Rozdział 9

Odpowiedzialność za przestępstwa i wykroczenia w Prawie budowlanym	183
9.1. Uwagi wprowadzające	183
9.2. Przestępstwa w Prawie budowlanym	184
9.2.1. Udaremnianie czynności organów administracji architektoniczno-budowlanej lub nadzoru budowlanego	184
9.2.2. Wykonywanie samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie bez odpowiednich uprawnień	186
9.2.3. Niespełnienie obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w należytych stanie	187
9.3. Wykroczenia w Prawie budowlanym.....	190
9.3.1. Niedopełnienie obowiązków w przypadku katastrofy budowlanej...	190
9.3.2. Niespełnienie obowiązku usunięcia uszkodzeń lub braków niebezpiecznych dla ludzi, mienia lub środowiska	191
9.3.3. Utrudnianie czynności organów administracji architektoniczno-budowlanej lub nadzoru budowlanego	192
9.3.4. Niestosowanie się do decyzji organów administracji architektoniczno-budowlanej lub nadzoru budowlanego	194
9.3.5. Naruszenie zasad projektowania lub wykonywania obiektu budowlanego	195
9.3.6. Stosowanie przy wykonywaniu robót budowlanych wyrobów, które nie zostały wprowadzone do obrotu zgodnie z prawem.....	197
9.3.7. Wykonanie obiektów budowlanych lub robót budowlanych bez wymaganej przepisami decyzji o pozwoleniu na budowę lub zgłoszenia	198
9.3.8. Dokonanie rozbiórki obiektu budowlanego bez pozwolenia lub bez zgłoszenia	198
9.3.9. Przystąpienie do budowy lub prowadzenie robót budowlanych bez dopełnienia określonych wymagań.....	199
9.3.10. Dostarczanie energii, wody, ciepła lub gazu bez okazania pozwolenia na budowę lub zgłoszenia	200
9.3.11. Wykonywanie robót budowlanych niezgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w przepisach, pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę bądź w zgłoszeniu budowy lub rozbiórki, bądź w sposób istotnie odbiegający od zatwierdzonego projektu.....	200
9.3.12. Niepoddanie obiektu budowlanego okresowej kontroli	201

9.3.13. Niespełnienie obowiązków dotyczących dokumentów związanych z obiektem budowlanym	203
9.3.14. Nieprzesłanie protokołu kontroli obiektu budowlanego	205
9.3.15. Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego zgłoszenia albo pomimo sprzeciwu	205
9.3.16. Nieudzielanie informacji lub nieudostępnianie dokumentów	206
9.3.17. Niestosowanie się do decyzji nakazującej usunięcie skutków ingerencji lub naruszeń lub przywrócenie stanu poprzedniego	207
9.3.18. Samowola budowlana	208
9.3.19. Złożenie niezgodnego z rzeczywistością oświadczenia o zakończeniu budowy domu mieszkalnego o powierzchni do 70 m ²	209

Część II

PRAWO ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI

Rozdział 10

Cele i zakres ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.....	213
10.1. Uwagi wprowadzające	213
10.2. Systemowe podstawy planowania przestrzennego w województwie	216
10.2.1. Rola województwa w systemie planowania przestrzennego.....	216
10.2.2. Planowanie przestrzenne województwa a strategia rozwoju regionalnego.....	217
10.3. Instrumenty planowania przestrzennego województwa – zakres i klasyfikacja.....	219
10.4. Audyt krajobrazowy	221
10.4.1. Uwagi wprowadzające	221
10.4.2. Zakres czasowy obowiązku sporządzenia audytu krajobrazowego	222
10.4.3. Funkcja i treść audytu krajobrazowego	222
10.4.4. Możliwość wskazania obszarów wymagających weryfikacji ochrony	224
10.5. Procedura sporządzania audytu krajobrazowego	225
10.5.1. Opracowanie projektu audytu krajobrazowego	225
10.5.2. Ogłoszenie i udostępnienie projektu audytu krajobrazowego	226
10.5.3. Zasięganie opinii o projekcie audytu krajobrazowego	226
10.5.4. Konsultacje społeczne.....	227
10.5.5. Rozstrzygnięcie o zasadności nieuwzględnienia opinii rady gminy	228
10.5.6. Uchwalenie i zmiana audytu krajobrazowego	229
10.6. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa	230
10.6.1. Charakter prawny planu zagospodarowania przestrzennego województwa.....	230

10.6.2. Zakres planu zagospodarowania przestrzennego województwa ...	232
10.6.3. Aktualizacja planu	237
10.6.4. Procedura planistyczna w województwie.....	238
10.6.5. Uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego w województwie	241
10.6.6. Zmiana planu zagospodarowania przestrzennego województwa...	243
10.6.7. Koszty sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa.....	244
10.6.8. Wprowadzanie ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa do planów ogólnych i miejscowych.....	245
10.6.9. Okresowa ocena planu zagospodarowania przestrzennego województwa.....	247
10.7. Planowanie przestrzenne w gminie.....	248
10.7.1. Instrumenty planowania przestrzennego gminy – charakterystyka	248
10.8. Plan ogólny gminy	249
10.8.1. Elementy planu ogólnego gminy	250
10.8.2. Procedura planistyczna w odniesieniu do planu ogólnego gminy...	253
10.9. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.....	256
10.9.1. Procedura planistyczna w odniesieniu do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	258
10.9.2. Elementy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	263
10.9.3. Nieważność uchwały w sprawie planu ogólnego gminy lub planu miejscowego	267
10.10. Uchwała reklamowa.....	270
10.10.1. Zakres uchwały reklamowej.....	271
10.10.2. Procedura sporządzania uchwały reklamowej.....	274
10.10.3. Kary pieniężne za naruszenie uchwały reklamowej.....	276
10.11. Miejscowy plan rewitalizacji	280
10.11.1. Elementy miejscowego planu rewitalizacji.....	280
10.11.2. Procedura przyjęcia miejscowego planu rewitalizacji.....	284
10.12. Umowa urbanistyczna.....	286
10.12.1. Strony i przedmiot umowy urbanistycznej.....	287
10.12.2. Skutki prawne umowy urbanistycznej	289
10.13. Zintegrowany plan inwestycyjny	290
10.13.1. Wniosek o uchwalenie zintegrowanego planu inwestycyjnego ...	292
10.13.2. Procedura sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego...	293
10.14. Zasady lokalizacji celu publicznego.....	295
10.14.1. Pojęcie inwestycji celu publicznego.....	296
10.14.2. Wyjątki i doprecyzowania w zakresie lokalizacji celu publicznego	298

10.14.3. Organy właściwe w sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego	301
10.14.4. Wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego.....	303
10.14.5. Postępowanie w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego	305
10.14.6. Środki zaskarżenia i trwałość decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego	310
10.14.7. Elementy decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego	312
10.14.8. Skutki wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego	314
10.14.9. Ograniczenie możliwości odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego	316
10.14.10. Zawieszenie postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego	318
10.14.11. Rejestry wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego	320
10.15. Roszczenia przysługujące właścicielom w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.....	321
10.16. Opłata planistyczna	324

Rozdział 11

Decyzja o warunkach zabudowy	331
11.1. Istota oraz charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy.....	331
11.2. Zmiana zagospodarowania terenu i zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części w przypadku braku planu miejscowego	334
11.3. Zakres zwolnienia z obowiązku uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i ustawowe wyjątki od niego.....	336
11.4. Środki ingerencji w razie samowolnej zmiany zagospodarowania terenu...	338
11.5. Właściwość organów w sprawie decyzji o warunkach zabudowy.....	340
11.6. Przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy.....	342
11.6.1. Uwagi wprowadzające	342
11.6.2. Zasada dobrego sąsiedztwa.....	343
11.6.3. Położenie terenu na obszarze uzupełnienia zabudowy.....	345
11.6.4. Dostęp do drogi publicznej.....	347
11.6.5. Uzbrojenie terenu wystarczające dla zamierzenia budowlanego ...	348
11.6.6. Brak wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.....	349
11.6.7. Zgodność decyzji z przepisami odrębnymi.....	349
11.6.8. Zakaz lokalizacji inwestycji na obszarach objętych szczególnymi ograniczeniami.....	351
11.7. Wyznaczanie obszaru analizowanego	351

11.8. Odtworzenie zabudowy po wywłaszczeniu	353
11.9. Zawieszenie postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy.....	354
11.9.1. Uwagi wprowadzające	354
11.9.2. Fakultatywne zawieszenie postępowania.....	355
11.9.3. Obligatoryjne zawieszenie postępowania.....	356
11.10. Skutki prawne decyzji o warunkach zabudowy	358
11.10.1. Wielość decyzji o warunkach zabudowy.....	358
11.10.2. Decyzja o warunkach zabudowy a uprawnienia osób trzecich ...	359
11.10.3. Roszczenia odszkodowawcze w związku z wydaniem decyzji o warunkach zabudowy	360
11.10.4. Zmiana adresata decyzji o warunkach zabudowy	361
11.10.5. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy dotyczącej budynku mieszkalnego o powierzchni zabudowy do 70 m ²	363
11.10.6. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy	364
Zakończenie	367
Bibliografia.....	371
Autorzy.....	393

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2025 r. poz. 383)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.)
k.w.	– ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2025 r. poz. 734)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 581 ze zm.)
u.u.i.ś.	– ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.)

Czasopisma, publikatory, zbiory orzecznictwa

Annales UMCS	– Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G (Ius)
FK	– Finanse Komunalne
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNC-ZD	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna – Zbiór Dodatkowy
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
PiP	– Państwo i Prawo

PPP	–	Przegląd Prawa Publicznego
ST	–	Samorząd Terytorialny
ZNSA	–	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

CBOSA	–	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
SA	–	sąd apelacyjny
SN	–	Sąd Najwyższy
SO	–	sąd okręgowy
SR	–	sąd rejonowy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny
ZPI	–	zintegrowany plan inwestycyjny

WPROWADZENIE

Fundamentalnym aktem normatywnym regulującym materię budowlaną jest ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane¹, która reguluje sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych. Z kolei zagadnienia dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego regulowane są przez ustawę z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym², która ustanawia instrumenty zarządzania przestrzenią.

Prawo budowlane oraz prawo zagospodarowania przestrzeni stanowią więc podstawowe regulacje umożliwiające realizację prawa zabudowy. Ich celem jest nie tylko określenie zasad prowadzenia procesu inwestycyjno-budowlanego, lecz także ochrona interesu publicznego. Obie regulacje są ze sobą nierozzerwalnie powiązane – realizacja prawa zabudowy nie jest możliwa bez wcześniejszego określenia dopuszczalności takiej inwestycji z punktu widzenia ładu przestrzennego. Prawo zagospodarowania przestrzeni wyznacza więc ramy dopuszczalnej zabudowy, natomiast prawo budowlane precyzuje warunki realizacji konkretnego przedsięwzięcia. Choć regulacje z zakresu budownictwa i zagospodarowania przestrzeni zostały wyodrębnione do oddzielnych ustaw, to pozostają ze sobą w ścisłym związku funkcjonalnym. Ustawy te tworzą kompleksowy mechanizm prawny, który determinuje sposób gospodarowania przestrzenią oraz przebieg procesu budowlanego.

Obie ustawy mają kluczowe znaczenie dla funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki. Dzięki nim możliwa jest realizacja zarówno inwestycji o charakterze publicznym, jak i inwestycji o charakterze prywatnym. Harmonijne współdziałanie tych aktów prawnych pozwala osiągać cele istotne społecznie: zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, zapewnienie bezpieczeństwa obiektów budowlanych, kształtowanie ładu przestrzennego oraz wspieranie zrównoważonego rozwoju. Równocześnie regulacje te pozwalają właścicielowi nieruchomości na realizację przysługującego mu prawa własności. Dzięki regulacjom zawartym w tych aktach prawnych właściciel może w sposób zgodny z prawem wybudować obiekt budowlany, a także korzystać z terenu w sposób zgodny z ładem przestrzennym. Przepisy tych aktów prawnych mają więc fundamentalne znaczenie dla

¹ Dz.U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.

² Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.

wszystkich uczestników procesu inwestycyjno-budowlanego – inwestorów, projektantów, wykonawców, organów administracji publicznej oraz mieszkańców.

Niniejsza publikacja ma na celu usystematyzowane przedstawienie instytucji prawa budowlanego oraz prawa zagospodarowania przestrzeni, ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki procesu budowlanego jako kluczowego obszaru praktycznego zastosowania omawianych regulacji. Założeniem autorów było przedstawienie analizowanych instytucji prawnych zarówno w ujęciu dogmatycznym, jak i w ujęciu praktycznym.

W pierwszej części publikacji poddano analizie przepisy Prawa budowlanego. Skupiono się na regulacjach dotyczących uzyskania administracyjnej zgody na realizację obiektów budowlanych, prowadzenia robót budowlanych oraz uzyskania pozwolenia na użytkowanie. W części tej przedstawiono także regulacje dotyczące realizacji zabudowy z naruszeniem przepisów Prawa budowlanego oraz odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia ujęte w Prawie budowlanym. Druga część publikacji została natomiast poświęcona regulacjom dotyczącym zagospodarowania przestrzeni. Skupiono się przede wszystkim na dwóch podstawowych instrumentach planistycznych – planie ogólnym gminy oraz miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W części tej przedstawiono także pozostałe regulacje prawne determinujące sposób zagospodarowania terenu, w szczególności dotyczące decyzji o warunkach zabudowy.

Adresatami niniejszej publikacji są zarówno studenci kierunków prawniczych i technicznych, jak i praktycy – prawnicy, urbaniści, architekci, pracownicy administracji publicznej, dla których znajomość omawianych regulacji i ich poprawna interpretacja mają istotne znaczenie w działalności zawodowej.

Część I

PRAWO BUDOWLANE

Rozdział 1

ZAKRES PRZEDMIOTOWY I PODMIOTOWY PRAWA BUDOWLANEGO

Budownictwo jest nierozzerwalnie związane z zaspokajaniem różnorodnych potrzeb społecznych. Umożliwia nie tylko rozwój gospodarki, lecz także zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa. Realizacja inwestycji budowlanych stanowi ponadto formę wykonywania prawa własności przysługującego danemu podmiotowi. Wyrazem tego jest wolność zabudowy, która – w granicach określonych przepisami prawa – pozwala właścicielowi decydować o sposobie zagospodarowania i zabudowania swojej nieruchomości. Wolność zabudowy nie jest jednak nieograniczona, ponieważ rolą prawodawcy jest urzeczywistnienie tej wolności poprzez wprowadzenie instytucji prawnych umożliwiających realizację prawa do zabudowy nieruchomości. Stanowi o tym już art. 4 pr. bud., wskazując, że każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej pod warunkiem wykazania prawa do dysponowania tą nieruchomością na cele budowlane oraz zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami. Regulacje w zakresie prawa budowlanego mają na celu nie tylko umożliwienie zabudowy, ale też ochronę interesu publicznego. Realizacja zabudowy może bowiem godzić w takie wartości, jak ład przestrzenny, ochrona środowiska, bezpieczeństwo oraz prawa lub wolności przysługujące innym podmiotom. Z tego też względu Prawo budowlane reglamentuje wykonywanie prawa zabudowy. Reglamentacja ta ma charakter powszechny, a ustawodawca enumeratywnie określił, jakie roboty budowlane są wyłączone spod tej reglamentacji.

Prawo budowlane reguluje działalność związaną z projektowaniem, budową, utrzymaniem i rozbiórką obiektów budowlanych. Akt ten określa, jakie obowiązki i uprawnienia ciążyą na podmiotach, które podejmują działalność w zakresie budownictwa, poczynając od projektowania obiektu budowlanego, poprzez jego realizację i eksploatację, a kończąc na likwidacji takiego obiektu poprzez rozbiórkę. Można więc stwierdzić, że celem ustawodawcy było uregulowanie w sposób kompleksowy tej dziedziny działalności człowieka.

Przepisy Prawa budowlanego określają więc zasady realizacji zabudowy przez podmioty, a jednocześnie przyznają kompetencje organom administracji publicznej w tej dziedzinie. Ustawodawca wskazuje, jakie prawa i obowiązki spoczywają na uczestnikach

procesu budowlanego oraz z jakimi ograniczeniami muszą się oni liczyć. Równocześnie powierza wykonywanie zadań publicznych w zakresie budownictwa organom administracji architektoniczno-budowlanej.

Normy Prawa budowlanego zostały zaadresowane do organów administracji architektoniczno-budowlanej, uczestników procesu budowlanego, którzy zostali wymienieni w art. 17 pr. bud. (są nimi: inwestor, inspektor nadzoru budowlanego, projektant, kierownik budowy lub kierownik robót), oraz do innych podmiotów wskazanych w tej ustawie.

Zakres zastosowania przepisów Prawa budowlanego ogranicza się wyłącznie do spraw dotyczących obiektów budowlanych, a w szczególności spraw dotyczących ich budowy oraz prowadzenia przy nich robót budowlanych. Poniżej wyjaśniono te kluczowe dla Prawa budowlanego pojęcia.

1.1. Pojęcie obiektu budowlanego

Jak już wspomniano wcześniej, przepisy Prawa budowlanego mają zastosowanie do obiektów budowlanych. Prawo budowlane wprowadza bardzo szeroką definicję legalną tego pojęcia. Przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania tego obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Jednocześnie obiekt budowlany powinien być wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Ustawodawca w definicji tej posłużył się wyliczeniem, zgodnie z którym każdy obiekt budowlany można zaliczyć do jednej spośród określonych przez ustawodawcę kategorii – są to: budynek, budowla lub obiekt małej architektury¹. Ustalenie, jaki obiekt może być obiektem budowlanym, wymaga więc ustalenia, czym na gruncie Prawa budowlanego są poszczególne jego kategorie wymienione przez ustawodawcę. Przeznaczenie obiektu budowlanego określane jest na podstawie jego cech jako całości techniczno-użytkowej².

Warto przy tym zaznaczyć, że ustawodawca wymaga, aby obiekt budowlany zrealizowany został z użyciem wyrobów budowlanych. Chodzi tu o takie materiały, które spełniają normy lub właściwości techniczne określone przez przepisy prawne³. Jeżeli obiekt budowlany został wzniesiony z materiałów, które nie spełniają takich norm, nie oznacza to, że nie może być sklasyfikowany jako obiekt budowlany. Użycie niewłaściwych materiałów może być jednak przeszkodą do uzyskania pozwolenia na użytkowanie⁴.

¹ Wyrok WSA w Lublinie z 11.10.2019 r., I SA/Lu 246/19, LEX nr 2731444.

² Wyrok WSA we Wrocławiu z 14.05.2020 r., II SA/Wr 152/20, LEX nr 3025516.

³ Ustawa z 16.04.2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1213).

⁴ Wyrok WSA w Szczecinie z 16.01.2019 r., II SA/Sz 1090/18, LEX nr 2616533.

Za budynek ustawodawca uznaje taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach. Definicja ta w istocie odwołuje się do kwestii technicznych. Budynek cechuje trwałe związanie z gruntem, które to należy rozumieć jako stabilne posadowienie obiektu zapewniające jego trwałość, nieprzesuwalność i odporność na czynniki atmosferyczne⁵. Immanentną cechą budynków jest to, że ich trwałe związanie z gruntem następuje poprzez fundamenty⁶.

Ustawodawca nie dokonał również sprecyzowania, czym są fundamenty. Przyjmuje się, że stanowią one element konstrukcyjny budynku, którego zasadniczym celem jest przenoszenie obciążeń na grunt. Natomiast bez znaczenia jest to, jakie przyjęto rozwiązania techniczne zapewniające realizację tego celu. Fundamenty mogą być więc stopowe, ławowe, płytowe, oparte na palach, studiach czy kesonach⁷ lub wykonanie z wykorzystaniem innych rozwiązań technicznych. Wspólną cechą przyjętych rozwiązań technicznych dotyczących fundamentów jest to, że dzięki nim obiekt opiera się naturalnym siłom przyrody⁸. Dlatego fundamentom należy przypisać znaczenie funkcjonalne – są to wszelkie techniczne rozwiązania zapewniające stabilność budynku i możliwość przeciwdziałania czynnikom zewnętrznym mogącym go zniszczyć lub spowodować przesunięcie czy przemieszczenie na inne miejsce.

Przez budowlę ustawodawca rozumie każdy obiekt budowlany, który nie jest budynkiem lub obiektem małej architektury. Artykuł 3 pkt 3 pr. bud. zawiera otwarty katalog budowli, do których zaliczono: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki oraz części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych, elektrowni wiatrowych, morskich turbin wiatrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową.

Definicja budowli zawiera więc kryteria negatywne – budowlą nie mogą być budynki ani obiekty małej architektury. Ustawodawca nie wyjaśnił również, jaka jest wspólna cecha budowli. Sformułował natomiast otwarty katalog obiektów, które stanowią bu-

⁵ Wyrok NSA z 10.04.2019 r., II OSK 1499/17, LEX nr 2650604.

⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z 17.04.2024 r., II SA/Gd 811/23, LEX nr 3710826.

⁷ Wyrok WSA w Gdańsku z 28.02.2024 r., II SA/Gd 808/23, LEX nr 3694769.

⁸ Wyrok WSA w Gdańsku z 8.07.2020 r., II SA/Gd 647/19, LEX nr 3029072.

dowle. Do budowli należy więc zaliczyć także inne obiekty, które są podobne do tych wymienionych przez ustawodawcę⁹.

Obiektem małej architektury są zaś niewielkie obiekty, których przykładowej kategoryzacji dokonano w przepisach Prawa budowlanego. Po pierwsze, zgodnie z art. 3 pkt 4 lit. a pr. bud. są to obiekty kultu religijnego, takie jak kapliczki, krzyże przydrożne i figury. A zatem przepis ten wskazuje przede wszystkim cel, jakiemu mają służyć takie obiekty – tj. wykorzystywanie w celach religijnych. Jako drugą kategorię takich obiektów przepis ten wymienia posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej. Co prawda przepis ten nie precyzuje celu, jakiemu mają służyć takie obiekty, jednak należy stwierdzić, że ich wspólną cechą jest właśnie umiejscowienie w ogrodzie czy też parku. Ostatnią kategorią obiektów małej architektury są obiekty użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, takie jak: piaskownice, huśtawki, drabinki czy śmietniki. Kategoria ta obejmuje więc takie obiekty, których wspólną cechą jest właśnie użytkowanie w celach codziennej rekreacji. Warto jednak podkreślić, że w praktyce mogą pojawić się problemy przy klasyfikacji zespołów takich obiektów, ponieważ obiektem małej architektury nie jest na przykład plac zabaw, ale poszczególne jego elementy, które składają się na funkcjonalną całość¹⁰.

Cechą wspólną wszystkich wskazanych przez ustawodawcę obiektów małej architektury są ich niewielkie rozmiary oraz nieuciążliwy charakter. Choć przepisy nie definiują, jak należy rozumieć określenie „niewielkie rozmiary”, można przyjąć za *Słownikiem języka polskiego*, że chodzi o obiekt, który ma niezbyt duże rozmiary czy też jest nieokazały pod względem rozmiaru, wysokości oraz długości¹¹. „Niewielkie” rozmiary obiektu należy ocenić, odnosząc się do jego usytuowania w konkretnej przestrzeni¹². Dodatkowo obiekty małej architektury pełnią funkcję poboczną w stosunku do danej nieruchomości¹³. A zatem obiekty takie nie mogą zakłócać ładu przestrzennego i mają uzupełniać funkcję istniejącej już zabudowy.

1.2. Budowa i roboty budowlane

W wielu przepisach Prawa budowlanego ustawodawca posługuje się pojęciem robót budowlanych. Pojęcie to zostało również zdefiniowane w słowniczku ustawowym Prawa budowlanego (w art. 3 pkt 7), zgodnie z którym przez roboty budowlane rozumie się budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce

⁹ A. Despot-Mładanowicz, komentarz do art. 3 pr. bud. [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX 2024.

¹⁰ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 18.12.2019 r., II SA/Go 783/19, LEX nr 2762406.

¹¹ *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/niewielki;5459845.html>

¹² Wyrok WSA w Gdańsku z 10.10.2023 r., II SA/Gd 210/23, LEX nr 3620053.

¹³ Wyrok WSA w Gdańsku z 28.02.2024 r., II SA/Gd 882/23, LEX nr 3697888.

obiektu budowlanego. Definicja ta wskazuje, że robotami budowlanymi są czynności fizyczne, których efektem jest doprowadzenie obiektu budowlanego do określonego przez ustawodawcę stanu.

Budową jest wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowa, rozbudowa i nadbudowa obiektu budowlanego¹⁴. Pojęcie budowy również nawiązuje do czynności fizycznych poprzez użycie przez ustawodawcę wyrazu „wykonywanie”, zaś cechą charakterystyczną budowy jest powstanie nowej substancji budowlanej. W wyniku budowy może powstać nowy obiekt budowlany, może on zostać powiększony czy też odtworzony w całości lub części. Należy stwierdzić, że budowa łączy się ze znaczną intensywnością prac budowlanych, a w szczególności z powstaniem nowej substancji budowlanej. Za odbudowę należy uznać prace polegające na odtworzeniu obiektu budowlanego, który w całości lub części nie spełnia już swoich funkcji użytkowych z uwagi na zużycie lub zniszczenie swej substancji¹⁵. Odbudowa obejmuje najczęściej konieczność rozbiórki wielu elementów obiektu budowlanego, może więc obejmować rozbiórkę w znacznej części lub nawet całości, a następnie ponowne jego wybudowanie¹⁶. Rozbudowa prowadzi do zmiany charakterystycznych parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego¹⁷. Może polegać na zmianie bryły budynku, czego efektem jest jego powiększenie¹⁸ o dodatkowe pomieszczenie, np. pokój, wiatrołap, werandę, wykusz, taras lub ganek¹⁹. Ważne jest przy tym to, że tak powstałe dodatkowe pomieszczenie musi stanowić część istniejącego obiektu budowlanego i być z nim powiązane funkcjonalnie. Nadbudowa polega zaś na przeprowadzeniu takich prac, których wynikiem jest zwiększenie wysokości obiektu budowlanego i w efekcie powstanie nowych pomieszczeń, z zachowaniem istniejącej powierzchni zabudowy. Może ona polegać na wykonaniu nowej kondygnacji czy też na dokonaniu takich zmian geometrii dachu obiektu budowlanego, które prowadzą do powstania nowych pomieszczeń²⁰.

Przebudowa stanowi takie prace, w wyniku których dochodzi do zmiany parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, takich jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji. Cechą charakterystyczną przebudowy jest więc to, że nie prowadzi ona do zmiany bryły obiektu budowlanego, czyli w jej wyniku obiekt nie zostanie zewnętrznie powiększony. Zamiast tego przebudowa najczęściej obejmuje wykonywanie prac „wewnątrz” obiektu budowlanego. Zwykle przebudowa polega na zmianie układu pomieszczeń w obiekcie budowlanym. W wyniku przebudowy

¹⁴ Art. 3 pkt 6 pr. bud.

¹⁵ Wyrok WSA w Rzeszowie z 13.11.2013 r., II SA/Rz 527/13, LEX nr 1401731.

¹⁶ Wyrok NSA z 26.01.2023 r., II OSK 226/20, LEX nr 3508218.

¹⁷ Wyrok WSA w Olsztynie z 16.04.2024 r., II SA/Ol 133/24, LEX nr 3710795.

¹⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z 15.02.2018 r., II SA/Po 1046/17, LEX nr 2460021.

¹⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z 25.07.2024 r., II SA/Po 120/24, LEX nr 3752444.

²⁰ D. Sypniewski, R. Godlewski, M. Goss, J. Góralski, komentarz do art. 3 pr. bud. [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. D. Sypniewski, Warszawa 2022.

może powstać nowe pomieszczenie poprzez wydzielenie go z innego pomieszczenia lub poprzez połączenie kilku istniejących pomieszczeń. Przebudowa może obejmować dodanie lub usunięcie okien w ścianie zewnętrznej budynku²¹, dodanie otworów drzwiowych, zwiększenie przepustowości instalacji, wykonanie instalacji centralnego ogrzewania²² czy nowego przewodu kominowego wewnątrz budynku mieszkalnego²³.

Montaż stanowią prace o stosunkowo niskiej intensywności, tj. takie, które nie ingerują w substancję obiektu budowlanego. Pojęcie to należy interpretować zgodnie z potocznym jego znaczeniem obejmującym zakładanie czy też instalowanie urządzeń technicznych. Stąd montażem będą zwykle prace obejmujące uzupełnienie techniczne istniejących budowli lub obiektów budowlanych²⁴. Przykładem montażu jest ustawienie kotła c.o. w budynku i podłączenie go do komina oraz instalacji grzewczej²⁵.

Remont również stanowią prace o stosunkowo małej intensywności. Zasadniczą cechą remontu jest ukierunkowanie na odtworzenie stanu pierwotnego. Jednocześnie remont nie może prowadzić do zmiany parametrów użytkowych ani technicznych istniejącego obiektu budowlanego czy też do powstania nowej substancji budowlanej. Przy przeprowadzaniu remontu dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym²⁶. Remont może więc obejmować naprawę, wymianę lub odtworzenie niektórych elementów obiektu²⁷. Nie może natomiast polegać na rozbiórce istniejącego obiektu budowlanego i następnie wzniesieniu takiego obiektu od nowa²⁸, nawet z wykorzystaniem tych samych materiałów²⁹. Celem remontu jest więc przeprowadzenie takich prac, które mają zapewnić utrzymanie obiektów w odpowiednim stanie technicznym³⁰. Pracami tymi mogą być naprawa, wymiana czy odnowienie niektórych elementów obiektu budowlanego. Prace te są podejmowane w celu zapobieżenia degradacji fizycznej i technicznej obiektu budowlanego lub jego części³¹. Można więc stwierdzić, że remont stanowi w istocie odtworzenie niektórych elementów obiektu już istniejącego, tak aby zapewnić możliwość użytkowania go zgodnie z jego przeznaczeniem. Jednocześnie ustawodawca wskazuje, że remontem nie mogą być prace polegające na bieżącej konserwacji. Te ostatnie prace wykonywane są bowiem cykliczne w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania określonych części obiektu budowlanego. Bieżąca konser-

²¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 23.02.2012 r., IV SA/Po 1265/11, LEX nr 1139608.

²² Wyrok WSA w Poznaniu z 21.03.2019 r., II SA/Po 1066/18, LEX nr 2646012.

²³ Wyrok WSA w Rzeszowie z 13.06.2017 r., II SA/Rz 1791/16, LEX nr 2321162.

²⁴ Wyrok NSA z 21.03.2017 r., II OSK 2898/15, LEX nr 2286156.

²⁵ Wyrok NSA z 17.11.2017 r., II OSK 2947/16, LEX nr 2418598.

²⁶ Art. 3 pkt 8 pr. bud.

²⁷ Wyrok WSA w Gdańsku z 24.07.2024 r., II SA/Gd 101/24, LEX nr 3750741.

²⁸ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 11.01.2023 r., II SA/Bd 1022/22, LEX nr 3642264.

²⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z 7.07.2022 r., II SA/Po 362/22, LEX nr 3370599.

³⁰ Wyrok NSA z 19.10.2023 r., II OSK 144/21, LEX nr 3688250.

³¹ Wyrok WSA w Kielcach z 4.07.2019 r., II SA/Ke 383/19, LEX nr 2715088.

wacja to przede wszystkim prace polegające na odnowieniu lub odświeżeniu³² i mogą polegać na przykład na pomalowaniu ścian, nasmarowaniu zawiasów okiennych celem zachowania takich elementów obiektu w należytych stanie.

Rozbiórka polega zaś na fizycznym zdemontowaniu całości lub części obiektu budowlanego. Pojęcie to należy utożsamiać z likwidacją obiektu budowlanego lub jego części³³.

³² M. Janiszewska-Michalska, *Podstawowe pojęcia prawa budowlanego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, ZNSA 2013/5, s. 46–65.

³³ *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2024, komentarz do art. 3 pr. bud.

Rozdział 2

UCZESTNICY PROCESU BUDOWLANEGO

2.1. Określenie uczestników procesu budowlanego

W myśl przepisu art. 17 pr. bud. uczestnikami procesu budowlanego, w rozumieniu ustawy, są:

- 1) inwestor;
- 2) inspektor nadzoru inwestorskiego;
- 3) projektant;
- 4) kierownik budowy lub kierownik robót.

Analiza powyższego przepisu z punktu widzenia techniki legislacyjnej nie pozostawia wątpliwości, że wskazane tam podmioty zostały wyliczone enumeratywnie, a zatem mamy do czynienia z katalogiem zamkniętym¹. Oznacza to, że podmioty należące do innych kategorii nie mogą zostać uznane za uczestników procesu budowlanego w rozumieniu ustawy. Dookreślenie, że chodzi tu jedynie o proces budowlany w rozumieniu Prawa budowlanego, jest istotne, bo choć wyrażenie „proces budowlany” nie doczekało się definicji legalnej, powyższy katalog jego uczestników ma odniesienie jedynie do kwestii kształtowanych ustawą – Prawo budowlane. Jeśli bowiem weźmiemy pod uwagę proces budowlany w rozumieniu potocznym, obserwacja życia społecznego w omawianej sferze pozwoli nam z łatwością dostrzec, że uczestniczą w nim również inne kategoryalnie podmioty, np.: inwestor zastępczy, generalny wykonawca, podwykonawcy, inżynier kontraktu, kontroler kosztów czy też – w pewnych aspektach – organy nadzoru budowlanego².

Można zatem przyjąć, że przepis art. 17 pr. bud. odnosi się do kwestii związanych z tytułem do gruntu, finansowych, projektowych i nadzorczych, z pominięciem aspektów wykonawczych oraz innych czynników podmiotowych, które mają wpływ na proces

¹ Zob. W.Ł. Gunia, komentarz do art. 17 pr. bud. [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. D. Sypniewski, Warszawa 2025; A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, komentarz do art. 17 pr. bud. [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2021.

² Zob. W.Ł. Gunia, komentarz do art. 17 pr. bud. [w:] *Prawo budowlane...*, red. D. Sypniewski, 2025.

budowlany. Zawarte w przepisie art. 17 pr. bud. zastrzeżenie, że chodzi o proces budowlany w rozumieniu ustawy – Prawo budowlane, przesądza, że tak zakreślony katalog uczestników procesu budowlanego został ukształtowany na potrzeby uregulowania publicznoprawnych elementów czynności i postępowań administracyjnych, które wiążą się z przedsięwzięciami budowlanymi. Pozostałe aspekty procesu budowlanego w rozumieniu potocznym oddano regulacji należącej do sfery prawa prywatnego. Chodzi tu przede wszystkim o przepis art. 647 k.c. Takie uregulowanie kwestii wykonawstwa przedsięwzięć budowlanych jawi się jako celowe – sprzyjające wolności inwestorskiej³.

W świetle powyższego prezentowany w literaturze pogląd, że katalog uczestników procesu budowlanego zawarty w przepisie art. 17 pr. bud. jest katalogiem otwartym⁴, nie jest trafny. Jego autorzy dostrzegają wprawdzie, że ustawodawca na gruncie Prawa budowlanego celowo posługuje się pojęciem procesu budowlanego zakresowo odmiennym niż wskazywałoby na to rozumienie językowe wyrażenia „proces budowlany”, jednak nie nadają tej odmienności pojęciowej właściwej rangi. Argument, zgodnie z którym brak w powyższym wyliczeniu właściciela gruntu miałby przekonywać o tym, że nie można uznać rzeczzonego katalogu za zamknięty⁵, nie jest trafny. Ustawodawca bowiem posługuje się konsekwentnie pojęciem uczestników procesu budowlanego, wyraźnie wyłączając z jego zakresu właściciela, czego przykład znajdziemy w przepisie art. 81c ust. 1 pr. bud. Ponadto zauważyć należy, że przepis ten statuuje kompetencje organów administracji publicznej, a zatem w myśl zasady legalizmu z art. 7 Konstytucji RP nie jest możliwe dowolne poszerzanie zawartego w art. 17 pr. bud. katalogu uczestników procesu budowlanego, traktując wyliczenie tych podmiotów jako katalog otwarty. Takie rozumienie rzeczzonego wyliczenia powodowałoby niewynikające z norm prawnych poszerzenie kompetencji organu. W doktrynie prawa budowlanego wskazuje się wprost, że „[k]ompetencja do kontroli i nadzoru podmiotów znajdujących się poza strukturą administracji publicznej musi być jednoznacznie wskazana w ustawie. Wątpliwość co do ustanowienia kompetencji powinna być interpretowana jako brak kompetencji”⁶. Dodać

³ Por. W.Ł. Gunia, komentarz do art. 17 pr. bud. [w:] *Prawo budowlane...*, red. D. Sypniewski, 2025.

⁴ Tak G. Kuźma, A. Kornecka, J. Kornecki, komentarz do art. 17 pr. bud. [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. D. Okolski, Warszawa 2025.

⁵ G. Kuźma, A. Kornecka, J. Kornecki, komentarz do art. 17 pr. bud. [w:] *Prawo budowlane...*, red. D. Okolski, 2025.

⁶ M. Wincenciak, komentarz do art. 81 pr. bud. [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2021. Jedyny przypadek domniemania kompetencji w prawie administracyjnym dotyczy uprawnień rady gminy (art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Rada gminy jest zatem organem o kompetencji generalnej. W wyroku NSA z 7.12.2009 r., I OSK 716/09 (LEX nr 582492) czytamy: „właściwość rady gminy [...] «we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy» (art. 18 ust. 1 u.s.g.) należy rozumieć przez pryzmat art. 15 ust. 1 u.s.g., tj. poprzez działalność polegającą na stanowieniu prawa miejscowego i działalność kontrolną, co generalnie nie wyklucza działań niewładczych np. o charakterze intencyjnym, pod jednym wszakże warunkiem. Mianowicie, jeśli pozostaje to w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisie prawa”. Podobnie w tej kwestii wypowiedział się WSA w Olsztynie w wyroku z 3.08.2021 r., II SA/OI 429/21, LEX nr 3212634, stwierdzając, że: „Ustawa o samorządzie gminnym w art. 18 ust. 1 przyznaje domniemanie właściwości na rzecz organu

jedynie wypada, że na mocy logicznej konieczności powyższe dotyczy także zakresu kompetencji, który odnosi się nie tylko do treści samego uprawnienia, lecz także do klasy podmiotów, w stosunku do których konkretne uprawnienie organowi przysługuje.

2.2. Inwestor

Nie istnieje definicja ustawowa terminu „inwestor”. Ustawodawca nie wskazuje w żaden sposób, kto może być inwestorem. Słusznie przyjmuje się, że okolicznością istotną dla zainicjowania postępowania w sprawie pozwolenia na budowę lub dokonania zgłoszenia jest dysponowanie nieruchomością na cele budowlane (art. 3 pkt 11 pr. bud.). Inwestor – wymieniony pośród uczestników procesu budowlanego na pierwszej pozycji – inicjuje proces budowlany i decyduje o jego charakterze. Bez jego aktywności nie może być w ogóle mowy o procesie budowlanym. W szczególności inwestor determinuje przeznaczenie budynku, który ma powstać, jego dokładne położenie, wymiary, stosowane technologie i wykorzystywane materiały.

Jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21.11.2017 r. „[p]rzez inwestora, w rozumieniu art. 17 i 18 pr. bud., należy rozumieć osobę fizyczną lub prawną albo inną jednostkę organizacyjną, która inicjuje podjęcie działalności budowlanej niezbędnej do realizacji zamierzonej inwestycji, przeznacza odpowiednie środki na realizację tej działalności, wykonuje lub zapewnia wykonanie opracowań i czynności wymaganych prawem budowlanym w celu przygotowania danej budowy, realizuje inwestycję lub organizuje jej realizację, a w końcowym etapie danej działalności wykonuje czynności niezbędne do podjęcia użytkowania obiektu lub obiektów wykonanej inwestycji albo przekazuje je podmiotowi, który przystąpi do ich użytkowania. Inwestor zatem jest organizatorem procesu budowlanego, a następnie staje się jego uczestnikiem”⁷.

stanowiącego i kontrolnego – rady gminy, ale również wyznacza granice tego domniemania, stanowiąc: że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej”. W doktrynie wskazuje się, że „[d]omniemanie właściwości rady «we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy» należy rozumieć w ten sposób, iż rada gminy jako organ o charakterze kolegiałnym i wieloosobowym może podejmować działania związane ze stanowieniem (art. 15 ust. 1 [ustawy o samorządzie gminnym – przyp. aut.]) lub kontrolą (art. 18a ust. 1 u.s.g.). Nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (art. 169 Konstytucji RP)” – B. Dolnicki, *Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy*, ST 2007/1–2, s. 50–58; por. J. Czerw, komentarz do art. 18 u.s.g. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022.

⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 21.11.2017 r., VII SA/Wa 2949/16, LEX nr 2408694; szerzej o pozycji inwestora w procesie budowlanym zob. M. Łączmańska [w:] *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2010, s. 93–97 oraz podaną tam literaturę i orzecznictwo.

Inwestor inicjuje działalność budowlaną w imieniu własnym, jednak czasem czyni to na rachunek osób trzecich. Inwestorem może być nie tylko właściciel czy użytkownik wieczysty nieruchomości. W grę wchodzi także słabszy tytuł do gruntu. Wystarczający jest zatem zarząd, ograniczone prawo rzeczowe czy też stosunek zobowiązaniowy. Inwestorem może być zatem nie tylko posiadacz samoistny, lecz także posiadacz zależny⁸.

Aktywność pozostałych uczestników procesu budowlanego zależna jest od inwestora, choć nie można mówić o bezwzględnej ich zależności od woli inwestora, skoro okoliczność pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, która dotyczy wszystkich uczestników procesu budowlanego z wyłączeniem inwestora, zobowiązuje ich do działania zgodnie z obowiązującymi przepisami Prawa budowlanego, za uchybienie którym ponieść mogą odpowiedzialność, w tym także zawodową. Warto podkreślić, że spośród wszystkich uczestników procesu budowlanego tylko inwestor jest stroną w administracyjnym postępowaniu budowlanym.

2.3. Inspektor nadzoru inwestorskiego

O udziale inspektora nadzoru inwestorskiego w procesie budowlanym co do zasady decyduje inwestor (art. 18 ust. 2 pr. bud.). Jedynie w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania obiektu lub robót budowlanych bądź przewidywanym wpływem na środowisko organ administracji architektoniczno-budowlanej może w decyzji o pozwoleniu na budowę nałożyć na inwestora obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego (art. 19 ust. 1 pr. bud.).

W doktrynie wskazuje się, że uprawnienia inspektora nadzoru inwestorskiego dzielą się na dwie grupy. W ramach pierwszej sprawuje on kontrolę prowadzonych robót z punktu widzenia ich zgodności z projektem, pozwoleniem na budowę i regulacjami prawnymi. Dokonuje oceny jakości prowadzonych robót i wykorzystywanych wyrobów budowlanych, odbiera roboty budowlane po zakończeniu poszczególnych etapów prac, a także uczestniczy w czynnościach i odbiorach technicznych przewodów, instalacji i urządzeń. Druga grupa uprawnień sprowadza się do aspektu korekcyjnego i polega na możliwości wydawania poleceń kierownikowi budowy lub kierownikowi robót albo żądania dokonania przez nich określonych czynności⁹.

⁸ Tak NSA w Rzeszowie w wyroku z 21.11.2001 r., SA/Rz 597/00, LEX nr 657613.

⁹ Zob.: J. Dessoulavy-Śliwiński, komentarz do art. 17 pr. bud. [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2024, nb 7; S. Serafin, *Zagadnienia techniczne w prawie budowlanym*, Warszawa 2005, s. 178.

2.4. Projektant

Uczestnictwo projektanta w procesie budowlanym jest obowiązkowe, gdy w przypadku realizacji określonego przedsięwzięcia budowlanego ustawa wymaga sporządzenia projektu budowlanego. Zasadniczo chodzi o obiekty i roboty budowlane, dla realizacji których konieczne jest uzyskanie pozwolenia na budowę, bowiem do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć projekt budowlany w postaci papierowej w trzech egzemplarzach albo w postaci elektronicznej (art. 33 ust. 2 pkt 1 pr. bud.). W przypadku inwestycji podlegającej obowiązkowi zgłoszenia projekt może zostać sporządzony, ale nie ma takiego wymogu. Jeśli jednak w takiej sytuacji projekt zostanie sporządzony, projektant stanie się uczestnikiem procesu budowlanego.

Projektantem może być jedynie osoba fizyczna, która legitymuje się uprawnieniami budowlanymi do projektowania w określonej specjalności. Zgodnie z unormowaniem ustawy z 15.12.2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa¹⁰ projektantem może być jedynie osoba wpisana na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego architektów lub inżynierów budownictwa.

2.5. Kierownik budowy

Z kolei udział kierownika budowy wymagany jest wyłącznie wówczas, gdy dla realizacji inwestycji budowlanej niezbędne jest uzyskanie pozwolenia na budowę. W myśl przepisu art. 42 ust. 3 pr. bud. właściwy organ, gdy jest to uzasadnione nieznacznym stopniem skomplikowania robót budowlanych lub innymi ważnymi względami, może zwolnić inwestora z tego obowiązku.

Kierownikiem budowy może być jedynie osoba fizyczna legitymująca się uprawnieniami budowlanymi do kierowania robotami budowlanymi. Uprawnienia budowlane nadaje się w ramach określonych specjalności, wymienionych w przepisie art. 14 ust. 1 pr. bud. Przy prowadzeniu robót budowlanych, do kierowania którymi jest wymagane przygotowanie zawodowe w specjalności techniczno-budowlanej innej niż ta, którą posiada kierownik budowy, inwestor jest obowiązany zapewnić ustanowienie kierownika robót w danej specjalności (art. 42 ust. 4 pr. bud.). Choć z przepisów Prawa budowlanego i charakteru funkcji kierownika budowy wynika, że kierownik budowy w ramach danego przedsięwzięcia budowlanego może być tylko jeden, kierowników robót może być na danej budowie więcej. Ich liczba zależy od potrzeb danej inwestycji¹¹.

¹⁰ Dz.U. z 2025 r. poz. 1783.

¹¹ Zob. J. Dessoulavy-Śliwiński, komentarz do art. 17 pr. bud. [w:] *Prawo budowlane...*, red. Z. Niewiadomski, 2024, nb 9.

Rozdział 3

ADMINISTRACYJNOPRAWNA ZGODA NA PROWADZENIE ROBÓT BUDOWLANYCH

W art. 4 pr. bud. została wyrażona zasada wolności zabudowy przewidująca, że każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z prawem. Celem ustawodawcy jest urzeczywistnienie tej wolności, czego wyrazem są przepisy Prawa budowlanego. Jednocześnie należy zaznaczyć, że wolność ta jest ograniczona przez Prawo budowlane oraz przepisy innych ustaw w celu ochrony dóbr wspólnych, czego przejawem jest obowiązek uzyskania zgody administracyjnoprawnej na podjęcie robót budowlanych¹. Prawo budowlane przewiduje więc reglamentację prowadzenia robót budowlanych, wprowadzając klasyfikację robót budowlanych na roboty, które wymagają uzyskania pozwolenia na budowę, na takie, które wymagają zgłoszenia, oraz takie, które zwolnione są z takiego obowiązku. Należy przy tym zaznaczyć, że roboty budowlane nieobjęte reglamentacją budowlaną zostały enumeratywnie wymienione przez ustawodawcę². Warto również dodać, że reglamentacja ta obejmuje wszystkie stadia procesu budowlanego³.

3.1. Pozwolenie na budowę

Jedną z podstawowych zasad prawa budowlanego jest to, że wszelkie roboty budowlane inwestor może rozpocząć po uzyskaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Jednocześnie ustawodawca poprzez zamknięty katalog określa, które z robót budowlanych objęte są obowiązkiem zgłoszenia, a które nie wymagają ani uzyskania pozwolenia na budowę, ani też zgłoszenia.

¹ T. Bąkowski, *O wolności budowlanej de lege lata i de lege ferenda*, GSP 2015/1, s. 63–72.

² *Gospodarka i obrót nieruchomościami. Wzory pism i umów z komentarzem*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2018, s. 689.

³ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 465.

Pozwolenie na budowę jest jedną z najważniejszych decyzji wydawanych w procesie budowlanym. To właśnie na jego podstawie inwestor może rozpocząć i prowadzić roboty budowlane. Jak już wspomniano, zasadą Prawa budowlanego jest to, że wszelkie roboty budowlane można rozpocząć wyłącznie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę. Jednocześnie ustawodawca enumeratywnie wskazuje w art. 29, 30 i 31 pr. bud. te zamierzenia budowlane, które nie są objęte taką reglamentacją i stanowią odstępstwa od tej zasady. Wyjątki wskazane w tych przepisach są wymienione w sposób enumeratywny i nie jest możliwa ich rozszerzająca wykładnia⁴.

Ustawodawca w art. 3 pkt 12 pr. bud. sformułował definicję legalną, zgodnie z którą pozwoleniem na budowę jest decyzja administracyjna zezwalająca na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywania robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego. Przybranie przez pozwolenie na budowę formy decyzji administracyjnej oznacza, że stanowi ona władcze rozstrzygnięcie, podjęte na podstawie prawa, skierowane do określonego podmiotu i rozstrzygające o jego uprawnieniach w konkretnej sprawie administracyjnej⁵. Decyzja o pozwoleniu na budowę jest również decyzją związaną, co oznacza, że spełnienie przez wnioskodawcę przesłanek jej wydania obliuguje organ do wydania decyzji pozytywnej.

Decyzja o pozwoleniu na budowę pełni kilka ról. Po pierwsze, umożliwia inwestorowi realizację prawa do zabudowy określonej nieruchomości, akceptując określone zamierzenie budowlane. Po drugie, chroni interes osób trzecich, wydawana jest bowiem jedynie w przypadkach dopuszczalnego przez przepisy oddziaływania zamierzenia budowlanego na nieruchomości sąsiednie. Po trzecie, decyzja ta chroni interes publiczny, ponieważ może być wydana jedynie, jeżeli planowanie zamierzenie nie naruszy dopuszczanego przez przepisy wpływu na środowisko, ład przestrzenny czy otoczenie.

Decyzję o pozwoleniu na budowę wydaje organ administracji architektoniczno-budowlanej. Z reguły organem pierwszej instancji jest starosta (w miastach na prawach powiatu – prezydent miasta), zaś organem drugiej instancji jest wojewoda. W przypadkach wskazanych w art. 82 ust. 3 pr. bud. oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z 25.11.2010 r. w sprawie obiektów i robót budowlanych, w sprawach których organem pierwszej instancji jest wojewoda⁶ – wojewoda jest organem pierwszej instancji, a Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego jest organem odwoławczym.

Decyzja o pozwoleniu na budowę pełni funkcję reglamentacyjną, ponieważ, co do zasady, tylko na jej podstawie można podjąć roboty budowlane. Decyzja ta jest jedną z najważniejszych w całym procesie budowlanym, potwierdza bowiem, że proces ten

⁴ R. Dziwiński, P. Ziemiński [w:] R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 141.

⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z 13.12.2017 r., II SA/Gd 552/17, LEX nr 2417247.

⁶ Dz.U. Nr 235, poz. 1539.

został przygotowany zgodnie z wymogami stawianymi przez Prawo budowlane. Udzielenie pozwolenia na budowę potwierdza więc, że inwestycja jest zgodna z przepisami techniczno-budowlanymi, przepisami dotyczącymi ochrony środowiska oraz ładu przestrzennego, a także stanowi gwarancję ochrony interesu publicznego oraz osób trzecich.

Ustawodawca definiuje pozwolenie na budowę jako decyzję administracyjną, która zezwala na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub na wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego. Warto przy tym zaznaczyć, że jest to decyzja związana, co oznacza, że spełnienie przez wnioskodawcę przesłanek ustawowych obliguje organ do udzielenia takiej decyzji o treści żądanej przez ten podmiot.

Podjęcie przez inwestora robót budowlanych wymagających uzyskania pozwolenia na budowę jest możliwe wyłącznie w przypadku uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę lub decyzji, która jest natychmiast wykonalna. Zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego decyzja administracyjna jest decyzją ostateczną, jeżeli nie służy od niej odwołanie w administracyjnym toku instancji. Ponadto decyzja wydana w pierwszej instancji będzie decyzją ostateczną, jeżeli organ odstąpił od jej uzasadnienia z powodu uwzględnienia w całości żądania strony. Ponadto zgodnie z art. 130 § 3 pkt 1 i 2 oraz § 4 k.p.a. decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania w następujących przypadkach:

- 1) gdy nadano jej rygor natychmiastowej wykonalności – art. 130 § 3 pkt 1 k.p.a.;
- 2) jeżeli podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy – art. 130 § 3 pkt 2 k.p.a.;
- 3) jeżeli jest zgodna z żądaniem wszystkich stron lub jeżeli wszystkie strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania – art. 130 § 4 k.p.a.

W powyższych przypadkach inwestor może przystąpić do wykonywania robót budowlanych zanim decyzja o pozwoleniu na budowę stanie się ostateczna, z tym zastrzeżeniem, że jeżeli któraś ze stron wniesie odwołanie, decyzja ta przestaje być wykonalna⁷.

Uzyskanie pozwolenia na budowę oznacza, że inwestor może zgodnie z prawem podjąć roboty budowlane, natomiast podjęcie ich bez takiego pozwolenia powoduje, że takie roboty należy zakwalifikować jako samowolę budowlaną. Oznacza to, że pozwolenie na budowę może być udzielone jedynie wobec robót budowlanych, które zostaną podjęte w przyszłości⁸. Tym samym uzyskanie pozwolenia na budowę nie może niejako legalizować zrealizowanych już robót budowlanych.

Decyzja o pozwoleniu na budowę jest wydawana przez organ administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji. Organem tym jest starosta, a w miastach na prawach powiatu prezydent miasta. Organem wyższego stopnia jest zaś wojewoda.

⁷ Wyrok NSA z 27.02.2023 r., II OSK 92/22, LEX nr 3549977.

⁸ Wyrok NSA z 14.06.2023 r., II OSK 2024/20, LEX nr 3591908.

Niekiedy przepisy szczególne mogą wskazywać, że w odniesieniu do określonych robót budowlanych organem pierwszej instancji będzie wojewoda⁹. W odniesieniu do takich przypadków organem drugiej instancji będzie Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Przepisy Prawa budowlanego nie określają bezpośrednio, czy decyzja o pozwoleniu na budowę powinna być wydana w formie pisemnej, czy ustnej. Wyklucza się jednak możliwość wydania tej decyzji w formie ustnej z uwagi na to, że przepisy Prawa budowlanego stanowią o tym, iż decyzja ta zatwierdza projekt budowlany, który to jest integralną częścią decyzji o pozwoleniu na budowę. W rezultacie wyklucza to możliwość wydania takiej decyzji poprzez pisemną adnotację na projekcie¹⁰.

Odwołanie od decyzji w sprawie pozwolenia na budowę wnosi się w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia do organu wyższej instancji za pośrednictwem organu pierwszej instancji. Ustawa z 4.12.2025 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw¹¹ wprowadziła do Prawa budowlanego art. 10b, ustanawiający dodatkowe wymogi stawiane odwołaniom od decyzji administracyjnych oraz zażaleniom na postanowienia. Przepis ten stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 128 k.p.a., który co do zasady nie przewiduje obowiązku szczegółowego uzasadnienia odwołania – z odwołania musi jedynie wynikać, że strona jest niezadowolona z wydanej decyzji administracyjnej. Oznacza to, że odwołania nie wymagają merytorycznego uzasadnienia; wystarczające jest samo zakwestionowanie decyzji organu pierwszej instancji. Jest to wyraz zasady ograniczonego formalizmu, która ma na celu ułatwienie stronom wnoszenia środków odwoławczych.

Wprowadzony do Prawa budowlanego art. 10b w istotny sposób ograniczy w praktyce składanie odwołań od decyzji w sprawach dotyczących pozwoleń na budowę. Przepis ten prowadzi do formalizacji odwołań i zażaleń, gdyż środki te będą musiały zawierać zarzuty, żądanie oraz dowody na poparcie twierdzeń strony. Obowiązek przedstawienia w środkach odwoławczych zarzutów oznacza konieczność wskazania przez stronę w zaskarżonej decyzji lub postanowieniu uchybień zarówno o charakterze procesowym, jak i materialnoprawnym. Zakres żądania będzie determinował granice kontroli sprawowanej przez organ drugiej instancji i powinien w sposób jednoznaczny pokazywać, jakiego rozstrzygnięcia domaga się strona w postępowaniu odwoławczym. Natomiast obowiązek wskazania dowodów oznacza wymóg skonkretyzowania podstaw faktycznych podnoszonych zarzutów.

Brak zawarcia w odwołaniu powyższych elementów spowoduje wezwanie strony do usunięcia braków, a ich nieusunięcie w wyznaczonym terminie doprowadzi do pozosta-

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 25.11.2010 r. w sprawie obiektów i robót budowlanych, w sprawach których organem pierwszej instancji jest wojewoda.

¹⁰ Wyrok NSA z 5.05.2009 r., II OSK 686/08, LEX nr 547170.

¹¹ Dz.U. poz. 1847.

wienia odwołania bez rozpoznania (art. 64 § 2 k.p.a.). Wezwanie do usunięcia braków nie powinno nastąpić po upływie 14 dni od dnia wpływu odwołania lub zażalenia.

Z jednej strony powyższe wymogi ograniczą praktykę składania środków odwoławczych w postępowaniu budowlanym o charakterze ogólnikowym lub nieskonkretyzowanym, co zmniejszy liczbę odwołań, które w istocie mają charakter pozorny i zmierzają do przedłużenia postępowania. Z drugiej strony wymogi te mogą w istotny sposób ograniczyć realną możliwość składania odwołań i zażaleń przez strony niereprezentowane przez profesjonalnych pełnomocników. Dla przeciętnego obywatela wprowadzenie takich wymogów może bowiem stanowić barierę proceduralną utrudniającą skorzystanie ze środków zaskarżenia.

Zgodnie z art. 37 ust. 1 pr. bud. decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa z mocy prawa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem trzech lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż trzy lata. Termin ten jest terminem prawa materialnego, którego bieg rozpoczyna się od dnia, w którym decyzja o pozwoleniu na budowę stała się ostateczna lub budowa została przerwana¹².

Strony postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę zostały określone przez przepisy Prawa budowlanego i stanowią wyjątek od ogólnej zasady z Kodeksu postępowania administracyjnego, że stroną jest każdy podmiot posiadający interes prawny. Zamiast tego w art. 28 ust. 2 pr. bud. wymieniono podmioty, które zostały uznane za strony. Podmiotami tymi są: inwestor oraz właściele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Status strony w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę zależy więc od dwóch warunków. Po pierwsze, stroną może być jedynie podmiot posiadający tytuł prawny do nieruchomości znajdujących się w otoczeniu projektowanego obiektu budowlanego. Po drugie, podmiot ten dozna ograniczeń w zagospodarowaniu swojej nieruchomości na skutek realizacji projektowanego obiektu. Oba te warunki muszą wystąpić łącznie, aby dany podmiot należało uznać za stronę w rozumieniu Prawa budowlanego¹³. Jednocześnie przepisy Prawa budowlanego wyłączają stosowanie art. 31 k.p.a., co oznacza, że organizacji społecznej nie przysługuje prawo żądania wszczęcia takiego postępowania bądź dopuszczenia jej do udziału w tym postępowaniu.

W przypadku reprezentowania interesu zbiorowego, tj. interesu ogółu właścicieli odrębnych lokali tworzących wspólnotę mieszkaniową, stroną nie są poszczególni członkowie wspólnoty, lecz wspólnota. Dopiero w sytuacji gdy członek wspólnoty ma indywidualny interes prawny w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę, przysługuje mu status strony¹⁴. Podobnie w odniesieniu do spółdzielni mieszkaniowej, którą reprezentuje

¹² Wyrok NSA z 10.03.2020 r., II OSK 1311/18, LEX nr 3053120.

¹³ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10.10.2024 r., II SA/Go 324/24, LEX nr 3778664.

¹⁴ Wyrok WSA w Białymstoku z 31.10.2024 r., II SA/Bk 137/24, LEX nr 3777871.

na zewnątrz zarząd lub zarządca. W przypadku wykazania przez członka spółdzielni indywidualnego interesu, zwłaszcza rozbieżnego, będzie on mógł być uznany za stronę tego postępowania¹⁵.

Za stronę w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę nie można natomiast uznać podmiotów faktycznie posiadających nieruchomości oraz podmiotów władających nieruchomością na podstawie umów cywilnoprawnych, takich jak najem, dzierżawa¹⁶ czy użyczenie, a także posiadacza, który nie ma żadnego tytułu prawnego do nieruchomości¹⁷.

W przypadku postępowań nadzwyczajnych – postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę lub postępowania wznowieniowego – uznaje się, że krąg stron takich postępowań należy określać według takich samych zasad jak powyżej opisane. Postępowanie nadzwyczajne dotyczy bowiem pewnego wycinka postępowania zwykłego¹⁸, dlatego toczy się przy zachowaniu tego samego przedmiotu tych postępowań – tj. problemu udzielenia pozwolenia na budowę¹⁹.

Obszar oddziaływania obiektu został przez ustawodawcę zdefiniowany w art. 3 pkt 20 pr. bud., zgodnie z którym stanowi on teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowy tego terenu. Oddziaływanie takie może polegać na wpływie fizycznym na taką nieruchomość na przykład poprzez wibracje, ruch samochodowy, ale też hałas, zakłócenia, elektryczne zanieczyszczenie powietrza, wody²⁰, a także spowodowanie braku możliwości czy ograniczenia korzystania z infrastruktury, tj. wodociągu, sieci kanalizacyjnej, sieci elektrycznej, sieci telekomunikacyjnej²¹ oraz dostępu światła²². Obszar oddziaływania obiektu będzie więc wyznaczany na podstawie parametrów danej inwestycji (formy, konstrukcji) oraz przeznaczenia planowanego obiektu budowlanego w oparciu o przepisy odrębne. Oznacza to, że stroną postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę będą także ci właściciele, użytkownicy wieczyści, zarządcy nieruchomości sąsiadujących z projektowaną budową, którzy doznają ograniczeń wynikających z przepisów odrębnych w zagospodarowaniu danego terenu.

Do przepisów odrębnych w rozumieniu art. 3 pkt 20 pr. bud. należą przepisy określające warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, ale także

¹⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 21.01.2022 r., VII SA/Wa 1787/21, LEX nr 3361124.

¹⁶ Wyrok NSA z 5.05.2023 r., II OSK 3357/20, LEX nr 3574391.

¹⁷ D. Sypniewski, komentarz do art. 28 pr. bud. [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. D. Sypniewski, Warszawa 2022.

¹⁸ Wyrok NSA z 4.07.2022 r., II OSK 1876/19, LEX nr 3390563.

¹⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 19.01.2022 r., VII SA/Wa 1535/21, LEX nr 3361117.

²⁰ Wyrok NSA z 28.04.2022 r., II OSK 1294/19, LEX nr 3354326.

²¹ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 18.02.2021 r., II SA/Go 759/20, LEX nr 3156808.

²² Wyrok NSA z 17.09.2024 r., II OSK 2630/21, LEX nr 3788468.

przepisy z zakresu ochrony środowiska, zagospodarowania przestrzennego, ochrony zabytków, ochrony przyrody, prawa wodnego, a nawet przepisy prawa cywilnego w zakresie ochrony prawa własności.

3.1.1. Zakres pozwolenia na budowę

Przepisy Prawa budowlanego wprowadzają zasadę, że pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego. W pewnym sensie ustawodawca wymaga więc, aby określone zamierzenie budowlane zostało zrealizowane w całości. Nie jest jednak wykluczona możliwość realizacji zamierzenia budowlanego etapami. Będzie to miało miejsce wtedy, gdy zamierzenie budowlane obejmowało będzie więcej niż jeden obiekt budowlany, a każdy z tych obiektów będzie mógł samodzielnie funkcjonować zgodnie z jego przeznaczeniem. Realizacja inwestycji budowlanej etapowo oznacza, że na każdy etap wydawana jest oddzielna decyzja o pozwoleniu na budowę.

Warto przy tym zaznaczyć, że nie można etapować realizacji jednego obiektu budowlanego, oznaczałoby to bowiem realizację poszczególnych niesamodzielnych jego części. Nie jest możliwe również takie etapowanie, które będzie polegało na podziale zamierzenia budowlanego na roboty budowlane wymagające uzyskania pozwolenia na budowę oraz dokonania zgłoszenia. Nawet jeżeli część robót budowlanych określonego zamierzenia budowlanego może być realizowana na podstawie zgłoszenia, inwestor zobowiązany jest wystąpić o pozwolenie na budowę obejmujące całe to zamierzenie²³.

Budowa tego samego obiektu budowlanego nie może również być realizowana na podstawie różnych pozwoleń na budowę, które obejmują to samo zamierzenie inwestycyjne. Natomiast możliwe jest wydanie wielu pozwoleń na budowę, pod warunkiem, że nie będą tożsame, a zatem na przykład będą różniły się powierzchnią zabudowy obiektu budowlanego.

Możliwość etapowania zamierzenia budowlanego uzależniona jest od przedłożenia projektu zagospodarowania terenu obejmującego całe zamierzenie budowlane planowane przez inwestora. Zgodnie z § 16 rozporządzenia Ministra Rozwoju z 11.09.2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego²⁴ projekt ten obejmuje określenie kolejności realizacji poszczególnych obiektów wraz z odpowiadającymi im częściami terenu w sposób umożliwiający użytkowanie tych obiektów zgodnie z przeznaczeniem. Oznacza to, że organ, udzielając pozwolenia na budowę pierwszego zamierzenia budowlanego, musi mieć możliwość oceny zagospodarowania działki dla całego zamierzenia budowlanego. Taki projekt inwestor zobowiązany jest przedłożyć, gdy ubiega się o pozwolenie na budowę pierwszego etapu zamierzenia budowlanego,

²³ Wyrok WSA w Krakowie z 28.02.2023 r., II SA/Kr 773/22, LEX nr 3537453.

²⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 1679 ze zm.