

PRAWO BUDOWLANE

Komentarz

redakcja naukowa
Marek Wierzbowski, Alicja Plucińska-Filipowicz

Kamil Buliński, Arkadiusz Despot-Mładanowicz

Tomasz Filipowicz, Artur Kosicki

Alicja Plucińska-Filipowicz, Mariusz Rypina

Mirosław Wincenciak

KOMENTARZE

3. WYDANIE

PRAWO BUDOWLANE

Komentarz

redakcja naukowa

Marek Wierzbowski, Alicja Plucińska-Filipowicz

Kamil Buliński, Arkadiusz Despot-Mładanowicz

Tomasz Filipowicz, Artur Kosicki

Alicja Plucińska-Filipowicz, Mariusz Rypina

Mirosław Wincenciak

KOMENTARZE

3. WYDANIE

Stan prawny na 1 kwietnia 2018 r.

Recenzent pierwszego wydania
Jerzy Sięgień

Wydawca
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący
Kinga Zajęc

Opracowanie redakcyjne
Agnieszka Bąk

Łamanie
Wolters Kluwer Polska

Komentarze do poszczególnych artykułów napisali:

Kamil Buliński – art. 90–101

Arkadiusz Despot-Mładanowicz – art. 1–16

Tomasz Filipowicz – art. 41–47

Artur Kosicki – art. 28–40a i 61–72

Alicja Plucińska-Filipowicz, Kamil Buliński – art. 102 i 104–108

Alicja Plucińska-Filipowicz, Tomasz Filipowicz – art. 73–79

Alicja Plucińska-Filipowicz, Tomasz Filipowicz, Kamil Buliński – art. 17–27

Alicja Plucińska-Filipowicz, Artur Kosicki – art. 103

Alicja Plucińska-Filipowicz, Mariusz Rypina – art. 49b

Mariusz Rypina – art. 48–49a i 49c

Miroslaw Wincenciak – art. 50–60 i 80–89c

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2018

ISBN: 978-83-8124-566-1

3. wydanie

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wstęp do I wydania Komentarza do Prawa budowlanego	19
Wstęp do II wydania Komentarza do Prawa budowlanego	21
Wstęp do III wydania Komentarza do Prawa budowlanego	23
USTAWA z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane	25
Rozdział 1. Przepisy ogólne	27
Art. 1. [Przedmiot regulacji]	27
Art. 2. [Rozwinięcie]	30
Art. 3. [Definicje legalne]	40
Art. 4. [Prawo zabudowy]	86
Art. 5. [Zasady projektowania, budowy i utrzymania obiektów budowlanych]	88
Art. 5 ¹ –5 ² . (uchylone)	100
Art. 5a. [Budowa obiektu liniowego]	100
Art. 6. [Zagospodarowanie terenów]	103
Art. 7. [Warunki techniczne]	105
Art. 8. [Upoważnienie]	109
Art. 9. [Odstępstwa]	110
Art. 10. [Wyroby budowlane]	121
Art. 10a. (uchylony)	122
Art. 11. [Upoważnienie]	122
Rozdział 2. Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie	125
Art. 12. [Samodzielne funkcje techniczne – definicja]	125

Art. 12a.	[Weryfikacja]	138	
Art. 12b–12c. (uchylone)		140	
Art. 13.	[Uprawnienia budowlane]	140	
Art. 14.	[Rozwinięcie]	142	
Art. 15.	(uchylony)	150	
Art. 16.	[Upoważnienia]	150	
Rozdział 3. Prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego			154
Art. 17.	[Określenie uczestników procesu budowlanego]	154	
Art. 18.	[Obowiązki inwestora]	161	
Art. 19.	[Przypadki szczególne]	171	
Art. 20.	[Obowiązki projektanta]	178	
Art. 21.	[Uprawnienia projektanta]	203	
Art. 21a.	[Plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia]	207	
Art. 22.	[Obowiązki kierownika budowy]	212	
Art. 23.	[Uprawnienia kierownika budowy]	226	
Art. 23a.	(uchylony)	228	
Art. 24.	[Zakaz łączenia funkcji]	228	
Art. 25.	[Obowiązki inspektora nadzoru]	229	
Art. 26.	[Uprawnienia inspektora nadzoru]	232	
Art. 27.	[Wyznaczenie koordynatora]	236	
Rozdział 4. Postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych			237
Art. 28.	[Uzyskanie pozwolenia na budowę]	237	
Art. 29.	[Zwolnienie z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę]	263	
Art. 29a.	[Budowa przyłączy]	319	
Art. 30.	[Obowiązek zgłoszenia]	325	
Art. 30a.	[Informacja publiczna o zgłoszeniu i sprzeciwie]	361	
Art. 31.	[Rozbiórka]	364	
Art. 32.	[Wymagania dotyczące pozwoleń]	376	
Art. 33.	[Wniosek o pozwolenie na budowę]	386	
Art. 34.	[Projekt budowlany]	403	
Art. 35.	[Sprawdzanie rozwiązań projektowych]	419	
Art. 35a.	[Kaucja na zabezpieczenie]	437	
Art. 36.	[Treść decyzji o pozwoleniu]	441	
Art. 36a.	[Zmiana decyzji o pozwoleniu]	448	

Art. 37.	[Decyzja o zmianie pozwolenia]	470	
Art. 37a.	[Wniosek o pozwolenie na budowę tymczasowego obiektu budowlanego]	479	
Art. 38.	[Rejestr decyzji o pozwoleniu]	480	
Art. 39.	[Obiekty zabytkowe]	483	
Art. 39a.	[Budowa na obszarze Pomnika Zagłady]	486	
Art. 40.	[Przeniesienie decyzji]	488	
Art. 40a.	[Rozszerzenie pojęcia]	500	
Rozdział 5. Budowa i oddawanie do użytku obiektów budowlanych			501
Art. 41.	[Prace przygotowawcze i obowiązki inwestorów]	501	
Art. 42.	[Kierownictwo i nadzór]	509	
Art. 43.	[Sytuacje szczególne]	519	
Art. 44.	[Obowiązek zawiadamiania]	532	
Art. 45.	[Dziennik budowy]	535	
Art. 46.	[Przechowywanie dokumentacji]	547	
Art. 47.	[Wejście na nieruchomości sąsiada]	550	
Art. 48.	[Rozbiórka]	572	
Art. 49.	[Zakres badania projektu budowlanego]	607	
Art. 49a.	[Przesłanki zwrotu opłaty legalizacyjnej]	621	
Art. 49b.	[Nakaz rozbiórki lub zakres legalizacji]	625	
Art. 49c.	[Odesłanie do Ordynacji podatkowej]	631	
Art. 50.	[Wstrzymanie robót]	634	
Art. 50a.	[Nakazanie rozbiórki]	683	
Art. 51.	[Doprowadzenie do zgodności z prawem]	684	
Art. 52.	[Wykonanie nakazanych czynności]	693	
Art. 53.	[Rozwinięcie]	695	
Art. 54.	[Zawiadomienie o użytkowaniu]	695	
Art. 55.	[Przystąpienie do użytkowania]	698	
Art. 55a.	(uchylony)	702	
Art. 56.	[Zawiadomienie właściwych służb o zakończeniu budowy]	702	
Art. 57.	[Załączniki do zawiadomienia]	708	
Art. 58.	(uchylony)	717	
Art. 59.	[Pozwolenie na użytkowanie]	717	
Art. 59a.	[Kontrola budowy]	721	
Art. 59b.	(uchylony)	723	

Art. 59c.	[Termin przeprowadzenia kontroli]	723
Art. 59d.	[Protokół kontroli]	724
Art. 59e.	[Podmiot przeprowadzający kontrolę]	726
Art. 59f.	[Kara za odstępstwa]	726
Art. 59g.	[Postępowanie w sprawie kary]	730
Art. 60.	[Przekazanie dokumentacji]	732
Rozdział 6. Utrzymanie obiektów budowlanych		733
Art. 61.	[Obowiązki]	733
Art. 62.	[Okresowe kontrole]	738
Art. 63.	[Wymóg przechowywania dokumentacji obiektu budowlanego]	748
Art. 63a.	(uchylony)	749
Art. 64.	[Książka obiektu budowlanego]	749
Art. 65.	[Udostępnianie dokumentacji obiektu]	753
Art. 66.	[Usuwanie nieprawidłowości stwierdzonych w obiekcie budowlanym]	754
Art. 67.	[Nakaz rozbiórki nieużytkowanego lub niewykończonego obiektu]	769
Art. 68.	[Opróżnienie budynku]	776
Art. 69.	[Usuwanie niebezpieczeństw w obiekcie budowlanym]	781
Art. 70.	[Obowiązek napraw]	785
Art. 71.	[Zmiana sposobu użytkowania]	788
Art. 71a.	[Samowolna zmiana sposobu użytkowania]	800
Art. 72.	[Postępowanie w sprawie rozbiórek – delegacja ustawowa]	806
Rozdział 7. Katastrofa budowlana		809
Art. 73.	[Katastrofa budowlana]	809
Art. 74.	[Przyczyny katastrofy – postępowanie wyjaśniające]	811
Art. 75.	[Czynności w przypadku katastrofy budowlanej]	812
Art. 76.	[Obowiązki organów]	817
Art. 76a.	[Jedno postępowanie wyjaśniające dla kilku obiektów uszkodzonych w wyniku katastrofy]	821
Art. 77.	[Sytuacje szczególne]	822
Art. 78.	[Czynności zabezpieczające]	822
Art. 79.	[Usunięcie skutków katastrofy]	825

Rozdział 8. Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego	827
Art. 80. [Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego]	827
Art. 81. [Zadania]	829
Art. 81a. [Czynności kontrolne]	832
Art. 81b. (uchylony)	834
Art. 81c. [Uprawnienia organów budowlanych]	834
Art. 82. [Kompetencje]	838
Art. 82a. [Czynności powierzone]	841
Art. 82b. [Obowiązki organów administracji architektoniczno-budowlanej]	842
Art. 83. [Kompetencje organów nadzoru budowlanego]	847
Art. 83a. (uchylony)	849
Art. 84. [Zadania organów nadzoru budowlanego]	849
Art. 84a. [Kontrola]	851
Art. 84b. [Wykonywanie kontroli]	853
Art. 85. [Współdziałanie organów]	854
Art. 85a. [Odesłanie]	854
Art. 85a. [<i>Odesłanie</i>]	855
Art. 86. [Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego]	855
Art. 87. [Wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego]	858
Art. 88. [Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego]	859
Art. 88a. [Zadania Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego]	864
Art. 88b. [Główny Urząd Nadzoru Budowlanego]	868
Art. 89. (uchylony)	869
Art. 89a. [Właściwość organów budowlanych]	869
Art. 89b. [Postanowienie o uzgodnieniu]	869
Art. 89c. [Bezpośrednie zagrożenie]	870
Rozdział 9. Przepisy karne	873
Art. 90. [Naruszanie wymagań ustawy]	873
Art. 91. [Przeszkadzanie organom nadzoru]	876
Art. 91a. [Użytkowanie obiektu niezgodne z przepisami]	878
Art. 92. [Niespełnianie obowiązków; utrudnianie]	880
Art. 93. [Naruszenie wymagań ustawy]	884
Art. 94. [Tryb orzekania]	892

Rozdział 10. Odpowiedzialność zawodowa w budownictwie	895
Art. 95. [Osoby odpowiedzialne]	895
Art. 96. [Kary z tytułu odpowiedzialności zawodowej w budownictwie]	901
Art. 97. [Tryb postępowania]	907
Art. 98. [Właściwości organów w sprawach odpowiedzialności zawodowej]	913
Art. 99. [Decyzje o ukaraniu]	916
Art. 100. [Przedawnienie]	918
Art. 101. [Zatarcie kary]	923
Art. 102. (uchylony)	925
Rozdział 11. Przepisy przejściowe i końcowe	926
Art. 103. [Sprawy wszczęte wcześniej]	926
Art. 104. [Dotychczasowe uprawnienia]	930
Art. 105. [Decyzje o dopuszczeniu do powszechnego stosowania w budownictwie nowych materiałów budowlanych]	930
Art. 106. [Zmiana ustawy o ochronie przeciwpożarowej]	931
Art. 107. [Derogacja]	931
Art. 108. [Wejście w życie]	932
Załącznik	933
Indeks rzeczowy	939
Autorzy	949

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2017 r. poz. 2204 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.)
- k.p. – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2018 r. poz. 108 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 155 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1904 ze zm.)
- k.p.w. – ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2018 r. poz. 475 ze zm.)
- k.s.h. – ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1577 ze zm.)
- k.w. – ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2018 r. poz. 618 ze zm.)

- nowela z 22.12.2000 r. – ustawa z 22.12.2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. poz. 1268) – uchylona
- nowela z 27.03.2003 r. – ustawa z 27.03.2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. poz. 718 ze zm.) – uchylona
- nowela z 16.04.2004 r. – ustawa z 16.04.2004 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane (Dz.U. poz. 888 ze zm.)
- nowela z 28.07.2005 r. – ustawa z 28.07.2005 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1364)
- nowela z 20.02.2015 r. – ustawa z 20.02.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 443)
- nowela z 24.04.2015 r. – ustawa z 24.04.2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. poz. 774 ze zm.)
- nowela z 16.12.2016 r. – ustawa z 16.12.2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców (Dz.U. poz. 2255)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.)
- p.bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2017 r. poz. 1332 ze zm.)
- p.e. – ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2017 r. poz. 220 ze zm.)
- p.g.g. – ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2017 r. poz. 2126 ze zm.)
- p.g.k. – ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2017 r. poz. 2101 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.)

-
- | | | |
|----------------------------|---|---|
| p.s.w. | – | ustawa z 27.07.2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183 ze zm.) |
| p.w. | – | ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. poz. 1566 ze zm.) |
| rozporządzenie nr 305/2011 | – | rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z 9.03.2011 r. ustanawiające zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylające dyrektywę Rady 89/106/EWG (Dz.Urz. UE L 88, s. 5, ze zm.) |
| r.s.d.b. | – | rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26.06.2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz.U. poz. 953 ze zm.) |
| r.s.f.t. | – | rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 11.09.2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz.U. poz. 1278) |
| r.s.r.z.o. | – | rozporządzenie Ministra Gospodarki Przemysłowej i Budownictwa z 21.02.1995 r. w sprawie rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno-kartograficznych oraz czynności geodezyjnych obowiązujących w budownictwie (Dz.U. poz. 133) |
| r.s.w.t. | – | rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1422 ze zm.) |
| r.w.t.p.r. | – | rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 30.08.2004 r. w sprawie warunków i trybu postępowania w sprawach rozbiórek nieużytkowanych lub niewykończonych obiektów budowlanych (Dz.U. poz. 2043) |
-

- r.w.t.t.o. – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26.10.2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie (Dz.U. poz. 1864 ze zm.)
- r.z.f.p.b. – rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 25.04.2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. poz. 462 ze zm.)
- u.ch.e.b. – ustawa z 29.08.2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków (Dz.U. z 2017 r. poz. 1498 ze zm.)
- u.d.i.p. – ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1764 ze zm.)
- u.d.p. – ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2222 ze zm.)
- u.e.p.a. – ustawa z 11.01.2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz.U. poz. 317)
- u.g.n. – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.)
- u.k.z.n. – ustawa z 20.07.2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. poz. 1529 ze zm.)
- u.o.m.RP – ustawa z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2205 ze zm.)
- u.o.p.l. – ustawa z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1610 ze zm.)
- u.o.t. – ustawa z 7.05.1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. z 2015 r. poz. 2120)
- u.o.z.o.z. – ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2017 r. poz. 2187 ze zm.)

- u.p.a.p.p. – ustawa z 4.02.1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.)
- u.p.e.a. – ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2017 r. poz. 1201 ze zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.)
- u.s.m. – ustawa z 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1222 ze zm.)
- u.s.p. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1868 ze zm.)
- u.s.z.a. – ustawa z 15.12.2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 1725)
- u.s.z.o. – ustawa z 11.08.2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (Dz.U. z 2016 r. poz. 1067 ze zm.)
- u.t.k. – ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2117 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 2017 r. poz. 1405 ze zm.)
- u.w.b. – ustawa z 16.04.2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1570 ze zm.)
- u.w.l. – ustawa z 24.06.1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2015 r. poz. 1892 ze zm.)
- u.w.r.u.t. – ustawa z 7.05.2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2062 ze zm.)

- u.z.p.r.i. – ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1496 ze zm.)
- u.z.u.k.z. – ustawa z 22.12.2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. z 2016 r. poz. 65)

Inne

- BIP – Biuletyn Informacji Publicznej
- CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
- Dz.U. – Dziennik Ustaw
- Dz.Urz. UE/WE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej/Wspólnot Europejskich
- KIO – Krajowa Izba Odwoławcza
- KZN – Krajowy Zasób Nieruchomości
- MoP – Monitor Prawniczy
- M.P. – Monitor Polski
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
- Pal. – Palestra
- PB – Prawo Bankowe

PINB	–	powiatowy inspektor nadzoru budowlanego
PiP	–	Państwo i Prawo
plan BiOZ	–	plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia
PrSp	–	Prawo Spółek
Rz.	–	Rzeczpospolita
SN	–	Sąd Najwyższy
ST	–	Samorząd Terytorialny
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
WSA	–	Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZNSA	–	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

WSTĘP DO I WYDANIA KOMENTARZA DO PRAWA BUDOWLANEGO

Mając świadomość, że na rynku wydawniczym jest już kilka komentarzy do ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane, redaktorzy naukowcy – prof. Marek Wierzbowski i sędzia NSA Alicja Plucińska-Filipowicz – oraz autorzy niniejszego komentarza, w większości sędziowie sądów administracyjnych (Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych), a także wykładowcy uniwersyteccy i praktycy pełniący funkcje adwokata, radcy prawnego, zajmujący się nauką prawa oraz stosowaniem prawa administracyjnego, w tym procesu inwestycji budowlanych, doszli do przekonania, że istnieje jeszcze miejsce dla takiego zamierzenia wydawniczego, jakim jest niniejsze opracowanie, tj. *Komentarz do Prawa budowlanego*.

Odczuwalny jest zwłaszcza brak w dotychczas wydanych komentarzach takich objaśnień, które stanowiłyby rzeczywistą, istotną pomoc dla organów administracji publicznej załatwiających sprawy budowlane, uczestników procesu budowlanego, jak również kancelarii prawnych zajmujących się obsługą prawną tych spraw na zlecenie zarówno inwestorów, jak i właściwych organów. Zamierzeniem redaktorów naukowych i celem autorów poszczególnych części komentarza było przede wszystkim przygotowanie i przedstawienie odbiorcom racjonalnie i logicznie skonstruowanego opracowania, które umożliwi jak najszersze omówienie i wyjaśnienie wszystkich tych kwestii, które dotychczas pojawiły się

w toku stosowania komentowanej ustawy. To, czy autorom udało się sprostać temu zadaniu, ocenią osoby zainteresowane przedmiotową tematyką.

Wydaje się, że wciąż mogą istnieć obszary, które wymagają dalszego wyjaśnienia. Mając to na uwadze, redaktorzy naukowcy oraz zespół autorów niniejszej publikacji pragną poinformować, że toczą się w tym samym składzie prace nad *Komentarzem do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, a także przewidywane jest przygotowanie opracowania, które będzie poświęcone omówieniu poszczególnych instytucji występujących w procesie inwestycji budowlanych. Kolejnym etapem prac zespołu będzie przedstawienie wybranych, konkretnych spraw budowlanych, aby wnioski z nich wypływające przyczyniły się do pogłębienia wiedzy o procesie inwestycji budowlanych, jak też w znaczącym stopniu wpłynęły na poprawę procesu załatwiania takich spraw.

WSTĘP DO II WYDANIA KOMENTARZA DO PRAWA BUDOWLANEGO

Po wprowadzeniu na rynek wydawniczy I wydania *Komentarza do Prawa budowlanego* zaszło wiele istotnych zmian komentowanych przepisów. Zmiany te wynikają głównie z noweli z 20.02.2015 r., tj. ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 443), oraz z ustawy z 24.04.2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. poz. 774 ze zm.).

Ten nowy stan prawny spowodował, że konieczne stało się wydanie kolejnej edycji komentarza. Zespół przygotowujący nowe wydanie publikacji dokładał starań, aby Czytelnicy uzyskali możliwie jak najpełniejszą wiedzę o prawie budowlanym w aktualnym kształcie.

W okresie pomiędzy I i II wydaniem komentarza pojawiło się wiele istotnych orzeczeń, w tym NSA i TK, oraz glos i innych publikacji mających istotne znaczenie dla stosowania Prawa budowlanego.

Zagadnienia Prawa budowlanego oraz ściśle wiążących się z nim regulacji planowania przestrzennego, a także przepisów odrębnych ustaw dotyczących tej problematyki stały się obiektem zwiększonego zainteresowania społecznego – pojawiły się silnie artykułowane oczekiwania dotyczące odbiurokratyzowania procesu budowlanego, poprawy ładu

przestrzennego itd. Efektem tego zainteresowania są nowelizacje obowiązujących przepisów oraz prace Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego, której przewodnictwem objął prof. Marek Wierzbowski, współredaktor niniejszego komentarza.

Niezależnie od opracowania zaktualizowanego *Komentarza do Prawa budowlanego* pracujący nad nim zespół przygotował również i przekazał do Wydawnictwa Wolters Kluwer pracę dotyczącą istotnych instytucji z dziedziny prawa inwestycji budowlanych – *Proces inwestycji budowlanych (Prawo budowlane oraz planowanie i zagospodarowanie przestrzenne) – wybrane instytucje*.

Kolejnym etapem prac zespołu jest przygotowanie zaktualizowanej, II wersji *Komentarza do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

Zespół autorsko-redakcyjny niniejszego komentarza wyraża nadzieję, że jeszcze w bieżącym roku uda się mu przystąpić do przygotowania komentarza obejmującego zagadnienia z zakresu ochrony środowiska w kontekście realizacji inwestycji budowlanych.

Przedstawiając Czytelnikowi *Komentarz do Prawa budowlanego*, będziemy wdzięczni za wszelkie uwagi do tej pracy, abyśmy mogli je wykorzystać w dalszych pracach komentatorskich.

WSTĘP DO III WYDANIA KOMENTARZA DO PRAWA BUDOWLANEGO

Po wprowadzeniu na rynek wydawniczy II wydania *Komentarza do Prawa budowlanego* zaszło wiele istotnych zmian komentowanych przepisów. Zmiany te wynikają zasadniczo z wejścia w życie ustawy z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. poz. 1566 ze zm.) oraz ustawy z 11.01.2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz.U. poz. 317).

W okresie pomiędzy II i III wydaniem komentarza pojawiło się wiele istotnych orzeczeń, w tym orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego, oraz głos i innych publikacji mających istotne znaczenie dla stosowania Prawa budowlanego.

Zmieniony stan prawny, jak też potrzeba uwzględnienia aktualnego orzecznictwa spowodowały, że konieczne stało się opracowanie kolejnego wydania komentarza. Zespół przygotowujący nowe wydanie publikacji dokładał starań, aby Czytelnicy uzyskali możliwie jak najpełniejszą wiedzę o Prawie budowlanym w obecnym kształcie.

Zagadnienia Prawa budowlanego oraz ściśle wiążących się z nim regulacji planowania przestrzennego, a także przepisów odrębnych ustaw dotyczących tej problematyki stały się obiektem zwiększonego zainteresowania społecznego – pojawiły się silnie artykułowane oczekiwania

dotyczące odbiurokratyzowania procesu budowlanego, poprawy ładu przestrzennego itd. Efektem tego zainteresowania są nowelizacje obowiązujących przepisów. Zespół autorski przewiduje przystąpienie do dalszych aktualizacji komentarza oraz ewentualne przygotowanie komentarza do projektowanej ustawy dotyczącej rozwoju mieszkalnictwa.

Niezależnie od opracowania zaktualizowanego *Komentarza do Prawa budowlanego* pracujący nad nim zespół przygotował w ramach wydawnictwa Wolters Kluwer opracowanie dotyczące istotnych instytucji z dziedziny prawa inwestycji budowlanych – *Proces inwestycji budowlanych (Prawo budowlane oraz planowanie i zagospodarowanie przestrzenne) – wybrane instytucje*. W końcowym stadium opracowywania znajduje się III wersja *Komentarza do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

Zespół autorsko-redakcyjny niniejszego komentarza w ubiegłym roku wydał obszerne opracowanie obejmujące zagadnienia z zakresu ochrony środowiska w kontekście realizacji inwestycji budowlanych, tj. komentarz pod redakcją dr Tomasza Filipowicza, sędzi Alicji Plucińskiej-Filipowicz i prof. Marka Wierzbowskiego do ustawy 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 2017 r. poz. 1405 ze zm.), Warszawa 2017.

USTAWA

z 7.07.1994 r.

Prawo budowlane¹

(Dz.U. z 2017 r. poz. 1332; zm.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1529; z 2018 r. poz. 12, poz. 317,
poz. 352, poz. 650)

¹ Niniejsza ustawa wdraża postanowienia następujących dyrektyw Unii Europejskiej:
1) dyrektywy Rady 92/57/EWG z 24.06.1992 r. w sprawie wdrożenia minimalnych wymagań bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na tymczasowych lub ruchomych budowach (ósma szczegółowa dyrektywa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG) (Dz.Urz. WE L 245, s. 6; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 2, s. 71);
2) częściowo dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z 19.05.2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz.Urz. UE L 153, s. 13);
3) częściowo dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23.04.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.Urz. UE L 140, s. 16, ze zm.).

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Przedmiot regulacji]

Ustawa – Prawo budowlane, zwana dalej „ustawą”, normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach.

I. Uwagi wstępne

Przepis art. 1 określa zakres przedmiotowy ustawy, która jako akt publicznego prawa materialnego normuje działalność dotyczącą projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych. Jednocześnie ustawa określa zasady działania organów administracji publicznej w każdej z wymienionych spraw. Innymi słowy, dotyczy ona wszystkich stosunków publicznoprawnych, jakie powstają w trakcie projektowania, budowy, użytkowania oraz rozbiórki obiektu budowlanego. Ogół tych stosunków publicznoprawnych określany jest mianem procesu budowlanego. Poza zakresem przedmiotowym ustawy pozostają stosunki cywilnoprawne powstające w związku z działalnością określoną

w art. 1, wynikające z umów o roboty budowlane czy umów o roboty projektowe.

Ustawa – Prawo budowlane jako akt zawierający normy prawa administracyjnego ingeruje w prawo własności, w tym w szczególności w stanowiące jeden z elementów tego prawa prawo do zabudowy. Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.) dopuszcza wprowadzenie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw w drodze ustawy tylko wówczas, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie do jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Dotyczący wprost prawa własności art. 64 Konstytucji RP w ust. 3 stanowi, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i jedynie w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

II. Zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy

1. Zakres przedmiotowy ustawy obejmuje sprawy wymienione w art. 1 oraz stosunki publicznoprawne związane z powstaniem oraz istnieniem obiektu budowlanego, począwszy od działalności związanej z projektowaniem obiektu budowlanego, przez jego budowę i utrzymanie aż do momentu, w którym faktycznie obiekt przestaje istnieć (wyrok NSA z 30.08.2006 r., II OSK 1121/05, LEX nr 266067).

Jednocześnie z brzmienia art. 1 nie wynika, aby przepisy ustawy miały zastosowanie tylko do obiektów budowlanych, na których wybudowanie jest wymagane pozwolenie na budowę lub dokonanie zgłoszenia. Odmienny pogląd pozostawałby w sprzeczności z postanowieniami art. 5 czy też przepisami rozdziału 6 ustawy (wyrok NSA z 11.04.2002 r., II SA/Łd 1788–1789/98, CBOSA). Ustawodawca w art. 1 odwołał się do projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektu budowlanego. Definicja ustawowa obiektu budowlanego znajduje się w art. 3 pkt 1. Wobec tego ocena, czy określony wytwór działalności człowieka objęty będzie zakresem przedmiotowym ustawy – Prawo budowlane, zależeć

będzie od tego, czy zakwalifikowany zostanie jako obiekt budowlany w rozumieniu tego aktu prawnego. Zakwalifikowanie danego obiektu jako budowlanego oznacza, że objęty jest on zakresem przedmiotowym ustawy niezależnie od tego, czy na jego wzniesienie potrzebne było uzyskanie pozwolenia na budowę bądź dokonanie zgłoszenia.

2. Przepisy Prawa budowlanego stanowią podstawę do ingerencji organów administracji publicznej w sferze obowiązków publicznoprawnych. Dlatego też organy administracji architektoniczno-budowlanej i organy nadzoru budowlanego nie są upoważnione do badania tytułu prawnego, z którego wynika prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (wyroki NSA: z 14.11.2001 r., II SA/Gd 1460/99, LEX nr 654915; z 7.11.2000 r., II SA/Łd 1749/98, LEX nr 656339). Przepisy Prawa budowlanego mają charakter bezwzględnie obowiązujący, w związku z czym organy administracji publicznej nie mają możliwości uznaniowego rozstrzygnięcia spraw objętych przedmiotem ustawy. Jednocześnie wykładnia przepisów ustawy nie może być dokonywana w sposób rozszerzający, w szczególności prowadzący do ograniczenia prawa własności w jego aspekcie prawa do zabudowy (wolności budowlanej). Dokonując interpretacji przepisów Prawa budowlanego, należy mieć na względzie regulację art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wykładnia przepisów komentowanej ustawy nie może doprowadzić do naruszenia istoty prawa własności.
3. Przedmiot regulacji ustawy obejmuje również zasady działania organów administracji publicznej w dziedzinie projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych (zakres podmiotowy regulacji). Kwestie ustrojowe organów administracji publicznej właściwych w sprawach objętych zakresem przedmiotowym ustawy określone zostały w rozdziale 8. Zasady działania właściwych organów ujęte są w rozdziałach dotyczących poszczególnych etapów (dziedzin) procesu budowlanego.
4. Zakresem podmiotowym ustawy objęte zostały również niewymienione wprost w art. 1 osoby wykonujące samodzielne funkcje w budownictwie

(art. 12), uczestnicy procesu budowlanego (art. 17), podmioty będące obok inwestora stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę (art. 28 ust. 2), właściciele, zarządcy obiektów budowlanych oraz inne podmioty, do których odnosi się rozdział 6 ustawy. Szerzej na ten temat zob. komentarz do art. 61.

Art. 2. [Rozwinięcie]

1. Ustawy nie stosuje się do wyrobisk górniczych.

2. Przepisy ustawy nie naruszają przepisów odrębnych, a w szczególności:

- 1) prawa geologicznego i górniczego – w odniesieniu do obiektów budowlanych zakładów górniczych;**
- 2) prawa wodnego – w odniesieniu do urządzeń wodnych;**
- 3) o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – w odniesieniu do obiektów i obszarów wpisanych do rejestru zabytków oraz obiektów i obszarów objętych ochroną konserwatorską na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

I. Uwagi wprowadzające

Przepis art. 2 stanowi normatywnie uzupełnienie art. 1 co do zakresu przedmiotowego ustawy. Ustawodawca określił wzajemne relacje pomiędzy Prawem budowlanym a innymi aktami prawnymi, których przedmiot obejmuje również obiekty budowlane. W ust. 1 tego artykułu ustawodawca w sposób zupełny wyłączył spod zakresu przedmiotowego ustawy wyrobiska górnicze. Do wyrobisk górniczych zastosowanie znajduje ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2017 r. poz. 2126 ze zm.). Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 17 p.g.g. wyrobiskiem górniczym jest przestrzeń w nieruchomości gruntowej lub górotworze powstała w wyniku robót górniczych. Wyrobiska górnicze jako specyficzne obiekty budowlane podlegają wyłącznie regulacji wskazanej wyżej ustawy.

Jeżeli chodzi natomiast o pozostałe obiekty budowlane, to stosownie do art. 2 ust. 2 przepisy ustawy nie naruszają przepisów odrębnych, które normują problematykę procesu budowlanego. Ustalając wzajemne relacje między Prawem budowlanym a przepisami odrębnymi, trzeba mieć na względzie, że Prawo budowlane stanowi akt prawny o charakterze ogólnym (*lex generalis*), przepisy odrębne będą zaś występowały w stosunku do tej ustawy jako akty szczególne (*lex specialis*), o ile ustawodawca nie zawrze w ich treści normatywnej innej reguły kolizyjnej.

Ustawodawca w art. 2 ust. 2 wymienił trzy akty prawne o zbieżnym z Prawem budowlanym zakresie przedmiotowym, tj.: Prawo geologiczne i górnicze, Prawo wodne oraz ustawę z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2017 r. poz. 2187 ze zm.). Użyte w komentowanym przepisie sformułowanie „w szczególności” świadczy o tym, że katalog przepisów odrębnych, których nie naruszają przepisy Prawa budowlanego, nie jest zamknięty.

II. Przepisy odrębne

1. Przepisy komentowanej ustawy nie naruszają Prawa geologicznego i górniczego w odniesieniu do obiektów budowlanych zakładów górniczych. Zgodnie z art. 106 p.g.g. do projektowania, budowy, utrzymania i rozbioru obiektów budowlanych zakładów górniczych stosuje się przepisy Prawa budowlanego oraz odpowiednio przepisy rozdziałów 2 i 5 działu VI p.g.g. Organami właściwymi w odniesieniu do projektowania i wykonywania robót budowlanych oraz utrzymania obiektów budowlanych zakładu górniczego są organy nadzoru górniczego, które wykonują zadania z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego (art. 168 ust. 2 p.g.g.).

Z przedstawionych przepisów Prawa geologicznego i górniczego wynika, że Prawo budowlane znajduje bezpośrednie zastosowanie do obiektów budowlanych zakładów górniczych wraz z odpowiednio stosowanymi przepisami Prawa geologicznego i górniczego. Jednocześnie kompeten-

cje organów architektoniczno-budowlanych oraz nadzoru budowlanego w tym zakresie ustawodawca powierzył organom nadzoru górniczego.

2. Prawo budowlane nie narusza ustawy – Prawo wodne w odniesieniu do urządzeń wodnych. Zgodnie z art. 16 pkt 65 p.w. urządzenia wodne to urządzenia lub budowle służące do kształtowania zasobów wodnych lub korzystania z nich, a w szczególności:
- a) urządzenia lub budowle: piętrzące, przeciwpowodziowe i regulacyjne, a także kanały i rowy;
 - b) sztuczne zbiorniki, stopnie wodne usytuowane na wodach płynących oraz obiekty związane z tymi zbiornikami lub stopniami;
 - c) stawy rybne oraz stawy przeznaczone do oczyszczania ścieków, rekreacji lub innych celów;
 - d) obiekty służące do ujmowania wód powierzchniowych oraz podziemnych;
 - e) obiekty energetyki wodnej;
 - f) wyloty urządzeń kanalizacyjnych służące do wprowadzania ścieków do wód lub urządzeń wodnych oraz wyloty urządzeń służące do wprowadzania wody do wód lub urządzeń wodnych;
 - g) stałe urządzenia służące do połowu ryb lub do pozyskiwania innych organizmów wodnych;
 - h) mury oporowe, bulwary, nabrzeża, pomosty, przystanie, kąpieliska;
 - i) stałe urządzenia służące do dokonywania przewozów międzybrzegowych.

Budownictwu wodnemu został poświęcony dział IV p.w. Stosownie do art. 62 ust. 2 p.w. przepisy art. 63–66 nie naruszają przepisów ustawy – Prawo budowlane. Zatem skoro zgodnie z art. 2 ust. 2 p.bud. oraz art. 62 ust. 2 p.w. przepisy tych ustaw nie naruszają wzajemnie regulacji dotyczących obiektów budowlanych będących urządzeniami wodnymi, oznacza to, że zachodzi przypadek współstosowania tych ustaw. Łączne stosowanie Prawa budowlanego i Prawa wodnego do urządzeń wodnych oznacza, że w braku szczególnych zwolnień wykonanie urządzenia wodnego będzie wymagało zarówno pozwolenia na budowę (albo zgłoszenia), jak i pozwolenia wodnoprawnego (wyrok NSA z 22.10.2010 r.,

II OSK 1654/09, LEX nr 746714). W takiej sytuacji w pierwszej kolejności inwestor obowiązany będzie uzyskać pozwolenie wodnoprawne. Kolejność taka wynika z art. 33 ust. 2 pkt 1 p.bud., zgodnie z którym do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć m.in. pozwolenia wymagane przepisami szczególnymi. Jak wskazano wyżej, przepisy m.in. Prawa wodnego są regulacją szczególną w stosunku do Prawa budowlanego, zatem przy współstosowaniu obu aktów ustawowych w pierwszej kolejności obowiązkiem inwestora jest uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego, gdyż determinuje to dalszy tok postępowania zmierzającego do uzyskania pozwolenia na budowę. Legitymowanie się przez inwestora obu tymi decyzjami umożliwia rozpoczęcie budowy obiektu budowlanego będącego jednocześnie urządzeniem wodnym. Dalszą konsekwencją współstosowania omawianych ustaw jest – na co zwrócił uwagę NSA w powołanym wyżej wyroku z 22.10.2010 r., II OSK 1654/09 – możliwość podejmowania przez organy nadzoru budowlanego działań zmierzających do ustalenia stanu technicznego urządzenia wodnego. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że przepis art. 81c ust. 2 p.bud. pozwala nałożyć na uczestników procesu budowlanego, właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego obowiązek dostarczenia w określonym terminie odpowiednich ocen technicznych lub ekspertyz, co odnosi się również do urządzeń wodnych określonych w art. 16 pkt 65 p.w. Przepis ten będzie miał również zastosowanie do innych podmiotów, do których odnosi się rozdział 6 p.bud.

3. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określa przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków oraz opieki nad nimi (art. 1 u.o.z.o.z.). Stosownie do art. 2 ust. 2 pkt 3 p.bud. ustawa ta nie narusza przepisów szczególnych zawartych w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, odnoszących się do obiektów i obszarów:
 - a) wpisanych do rejestru zabytków, tj. takich, które są przedmiotem ostatecznej decyzji o wpisie do rejestru;
 - b) objętych ochroną konserwatorską na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. takich, do których odnoszą się postanowienia aktu prawa miejscowego określające ograniczenia,

zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na danym obszarze zabytków.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.o.z.o.z. ustawa ta nie narusza m.in. Prawa budowlanego. Zatem między Prawem budowlanym a ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zachodzi relacja współstosowania ustaw, w tym znaczeniu, że do obiektów budowlanych (robót budowlanych) objętych ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stosuje się zarówno przepisy tej ustawy, jak i przepisy Prawa budowlanego (wyroki NSA: z 16.06.2011 r., II OSK 1599/10, ONSAiWSA 2012/4, poz. 73; z 29.12.2011 r., II OSK 2152/10, LEX nr 1152142; z 22.01.2013 r., II OSK 1733/11, CBOŚA; z 20.06.2012 r., II OSK 524/11, LEX nr 1215853).

Wpis do rejestru zabytków konkretnego obiektu lub obszaru musi być dokonany na podstawie ostatecznej decyzji administracyjnej właściwego organu. Dopiero wpisanie obiektu budowlanego lub obszaru do rejestru zabytków skutkuje tym, że wymagane staje się uzyskanie pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych w otoczeniu zabytku (wyrok NSA z 21.09.2011 r., II OSK 1369/10, LEX nr 1069006).

Prawo budowlane nakłada na inwestora obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na wykonywanie robót budowlanych przy zabytku (art. 32 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1, art. 39 ust. 1). Wobec tego inwestor, występując o pozwolenie na budowę przy zabytku, musi legitymować się ostateczną decyzją organu ochrony konserwatorskiej zezwalającą na ich wykonywanie.

4. Przepisy odrębne zamieszczone zostały również w wielu ustawach niewymienionych wprost w art. 2 ust. 2 p.bud. Ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1496 ze zm.) w art. 11i ust. 1 stanowi, że w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Prawa budowlanego, z wyjątkiem art. 28 ust. 2. Zgodnie

z art. 32 ust. 1 u.z.p.r.i. do oddawania do użytkowania drogi stosuje się przepisy ustawy – Prawo budowlane. Organem właściwym w przedmiocie oddania do użytkowania drogi będzie jako organ pierwszej instancji powiatowy inspektor nadzoru budowlanego – w stosunku do dróg powiatowych i gminnych (art. 83 ust. 1 p.bud.). Natomiast co do dróg publicznych krajowych i wojewódzkich organem pierwszej instancji będzie wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego (art. 83 ust. 3 w zw. z art. 82 ust. 3 pkt 3 p.bud.). Do oddania do użytkowania dróg publicznych mają zastosowanie przepisy art. 54 i 55 p.bud. Zgodnie z art. 54 p.bud. do użytkowania obiektu budowlanego można przystąpić, z zastrzeżeniem art. 55 i 57, po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy. Ostateczną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie należy natomiast uzyskać w przypadkach wymienionych w art. 55 p.bud. W pierwszej kolejności trzeba zwrócić uwagę, że obowiązek uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie uzależniony został od kategorii, do której jest zaliczony obiekt budowlany, na którego wzniesienie jest wymagane pozwolenie na budowę. Jak wynika z załącznika do ustawy – Prawo budowlane, drogi należą do kategorii XXV, natomiast w art. 55 ust. 1 pkt 1 p.bud. ustawodawca wymienił obiekty budowlane zaliczone do kategorii V, IX–XVIII, XX, XXII, XXIV, XXVII–XXX. Oznacza to, że co do zasady nie jest wymagane uzyskanie przez inwestora ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie drogi i w tym przedmiocie wystarczy zawiadomienie, o którym mowa w art. 54 p.bud., oraz brak sprzeciwu zgłoszonego w drodze decyzji przez właściwego inspektora nadzoru budowlanego w terminie 21 dni od dnia doręczenia zawiadomienia. Zawiadomienie o zakończeniu budowy drogi będzie wystarczające tylko w przypadku wykonania wszystkich robót budowlanych. Jeżeli przystąpienie do użytkowania drogi ma nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych, to zgodnie z art. 55 ust. 1 pkt 3 p.bud. konieczne jest uzyskanie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych w art. 32 ust. 2 przewiduje natomiast przypadki, w których może dojść do wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, mimo że nie wykonano wszystkich robót budowlanych. Mianowicie gdy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydana została

dla drogi posiadającej co najmniej dwie jezdnie, przy czym każda z nich przeznaczona jest dla jednego kierunku ruchu, właściwy organ nadzoru budowlanego, na wniosek inwestora, wydaje decyzję o pozwoleniu na użytkowanie w odniesieniu do jezdni lub odcinka drogi, na których zakończono budowę.

Zgodnie z art. 32 ust. 3 u.z.p.r.i. właściwy organ nadzoru budowlanego może wydać decyzję o pozwoleniu na użytkowanie drogi, jezdni lub odcinka drogi pomimo niespełnienia wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.), jeżeli stwierdzi, że zostały spełnione warunki określone w przepisach ustawy – Prawo budowlane. Nie ma zastosowania art. 59 ust. 4 p.bud. w zakresie dotyczącym posiadania przez przeprowadzającego kontrolę statusu osoby zatrudnionej w właściwym organie nadzoru budowlanego.

Zgodnie z art. 32a u.z.p.r.i. odstępnie, o którym mowa w art. 36a p.bud., od zatwierdzonego projektu budowlanego w zakresie objętym projektem zagospodarowania terenu w liniach rozgraniczających drogi, jeżeli nie wymaga uzyskania opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów wymaganych przepisami szczególnymi, nie jest istotne.

5. Zgodnie z art. 14 ustawy z 12.02.2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1122 ze zm.) uzyskanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego jest równoznaczne z uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwolenia na budowę w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, a także decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.
6. W ustawie z 24.04.2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz.U. z 2017 r. poz. 2302 ze zm.) określono, że pozwolenie na budowę inwestycji w za-

kresie terminalu wydaje wojewoda na zasadach i w trybie określonych w ustawie – Prawo budowlane, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy (art. 15 ust. 1). Odmienne zasady wprowadzone omawianą ustawą dotyczą:

- a) organu odwoławczego, którym jest minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (art. 5 ust. 3);
- b) terminu, w którym organ obowiązany jest wydać decyzję o pozwoleniu na budowę (art. 7);
- c) podmiotów, które należy zawiadomić o wszczęciu postępowania o pozwolenie na budowę (art. 8 ust. 1);
- d) wyłączenia stosowania art. 31 § 4, art. 97 § 1 pkt 1–3 ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.), odpowiedniego stosowania art. 30 § 5 i art. 34 k.p.a. (art. 9);
- e) doręczania decyzji wnioskodawcy oraz zawiadamiania pozostałych stron o wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 12).

Pozwolenie na użytkowanie inwestycji w zakresie terminalu wydaje wojewoda na zasadach i w trybie uregulowanym w ustawie – Prawo budowlane, z uwzględnieniem przepisów niniejszej ustawy. Przepis art. 5 ust. 3 stosuje się odpowiednio. Wojewoda obowiązany jest przeprowadzić obowiązkową kontrolę przed upływem 14 dni od dnia otrzymania wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie. O terminie obowiązkowej kontroli wojewoda zawiadamia inwestora w terminie 7 dni od dnia otrzymania wniosku.

Pozwolenie na użytkowanie powinno zostać wydane w terminie miesięcznym od zgłoszenia inwestycji do odbioru, stosownie do art. 35 k.p.a.

7. Zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych zostały uregulowane ustawą z 8.07.2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 433). Ustawa przez budowlę przeciwpowodziowe rozumie: kanały ulgi, poldery przeciwpowodziowe

wodziowe, stopnie wodne i zbiorniki retencyjne posiadające retencję powodziową, suche zbiorniki przeciwpowodziowe, wały przeciwpowodziowe, wrota przeciwszstormowe, wrota przeciwpowodziowe, kierownice w ujściach rzek do morza oraz budowle ochrony przed powodzią morską – wraz z funkcjonalnie związanymi z nimi obiektami (art. 2 pkt 1). W sprawach o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji przepisy ustawy – Prawo budowlane znajdują odpowiednie zastosowanie w zakresie nieuregulowanym w ustawie, z wyłączeniem art. 28 ust. 2 p.bud. Zakres podmiotowy postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji określa art. 7 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych oraz art. 28 k.p.a.

Pozwolenie na użytkowanie inwestycji wydaje wojewoda na zasadach i w trybie określonych w ustawie – Prawo budowlane (art. 16 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych).

8. Ustawą z 29.06.2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2017 r. poz. 552 ze zm.) uregulowano kwestię wznoszenia obiektów energetyki jądrowej. W art. 15 ust. 1 tej ustawy ustawodawca określił, że pozwolenie na budowę obiektu energetyki jądrowej wydaje wojewoda na zasadach i w trybie określonych w ustawie – Prawo budowlane, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy. Pozwolenie na użytkowanie inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej wydaje wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego (art. 18 ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących).
9. Do ustaw szczególnych należy również ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2117 ze zm.). Stosownie do art. 9ac ust. 1 u.t.k. wojewoda wydaje pozwolenie na budowę linii kolejowej lub poszczególnych odcinków tej linii oraz wszystkich obiektów związanych z jej budową, przebudową i rozbudową, położonych w granicach woje-

wództwa na zasadach i w trybie określonych przez przepisy Prawa budowlanego oraz doręcza je wnioskodawcy, a pozostałe strony zawiadamia o jego wydaniu, w drodze obwieszczenia, w urzędzie wojewódzkim i urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg linii kolejowej, na stronach internetowych tych gmin oraz urzędu wojewódzkiego, a także w prasie lokalnej.

10. Kolejną ustawą szczególną jest ustawa z 11.08.2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (Dz.U. z 2016 r. poz. 1067 ze zm.). Określa ona zasady działań w przypadku obiektów zniszczonych lub uszkodzonych wskutek powodzi, wiatru, osunięcia ziemi lub działania innego żywiołu, a także zagospodarowania terenów oraz zasady i tryb nabywania nieruchomości w celu realizacji miejscowych planów odbudowy, w związku z osunięciem ziemi – na obszarze i w zakresie określonych w drodze rozporządzenia przez Prezesa Rady Ministrów (art. 1 w zw. z art. 2 u.s.z.o.). Do odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania któregoś z żywiołów zastosowanie znajdują w pierwszej kolejności przepisy omawianej ustawy o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu, a w zakresie w niej nieuregulowanym – przepisy Prawa budowlanego (art. 3 u.s.z.o.). Przepisy ustawy o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu znajdują odpowiednie zastosowanie do urządzeń budowlanych związanych z obiektem budowlanym, o których mowa w art. 3 pkt 9 p.bud. (art. 5 u.s.z.o.).

W sytuacjach objętych zakresem przedmiotowym tej ustawy inwestorzy uzyskują wiele ułatwień polegających np. na zwolnieniu określonych obiektów budowlanych z obowiązku zgłoszenia czy też uzyskania pozwolenia na budowę (art. 6 i 7 u.s.z.o.). Ustawa wprowadza własny tryb postępowania w sprawach zgłoszenia oraz uzyskania pozwolenia na budowę (art. 8–13 u.s.z.o.).

Art. 3. [Definicje legalne]

Ilekróć w ustawie jest mowa o:

- 1) obiekcie budowlanym – należy przez to rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych;
- 2) budynku – należy przez to rozumieć taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach;
- 2a) budynku mieszkalnym jednorodzinnym – należy przez to rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku;
- 3) budowli – należy przez to rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: 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, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców

- przemysłowych, elektrowni jądrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową;
- 3a) obiekcie liniowym – należy przez to rozumieć obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, linia kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i, umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable w niej zainstalowane nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego;
 - 4) obiekcie małej architektury – należy przez to rozumieć niewielkie objekty, a w szczególności:
 - a) kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury,
 - b) posągi, wodotryski i inne objekty architektury ogrodowej,
 - c) użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki;
 - 5) tymczasowym obiekcie budowlanym – należy przez to rozumieć obiekt budowlany przeznaczony do czasowego użytkowania w okresie krótszym od jego trwałości technicznej, przewidziany do przeniesienia w inne miejsce lub rozbiórki, a także obiekt budowlany niepołączony trwale z gruntem, jak: strzelnice, kioski uliczne, pawilony sprzedaży ulicznej i wystawowe, przekrycia namiotowe i powłoki pneumatyczne, urządzenia rozrywkowe, barakowozy, objekty kontenerowe;
 - 6) budowie – należy przez to rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także

- odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego;
- 7) robotach budowlanych – należy przez to rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego;
 - 7a) przebudowie – należy przez to rozumieć wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego;
 - 8) remoncie – należy przez to rozumieć wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym;
 - 9) urządzeniach budowlanych – należy przez to rozumieć urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki;
 - 10) terenie budowy – należy przez to rozumieć przestrzeń, w której prowadzone są roboty budowlane wraz z przestrzenią zajmowaną przez urządzenia zaplecza budowy;
 - 11) prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane – należy przez to rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku

- zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych;
- 12) pozwoleniu na budowę – należy przez to rozumieć decyzję administracyjną zezwalającą na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego;
 - 13) dokumentacji budowy – należy przez to rozumieć pozwolenie na budowę wraz z załączonym projektem budowlanym, dziennik budowy, protokoły odbiorów częściowych i końcowych, w miarę potrzeby, rysunki i opisy służące realizacji obiektu, operaty geodezyjne i książkę obmiarów, a w przypadku realizacji obiektów metodą montażu – także dziennik montażu;
 - 14) dokumentacji powykonawczej – należy przez to rozumieć dokumentację budowy z naniesionymi zmianami dokonanymi w toku wykonywania robót oraz geodezyjnymi pomiarami powykonawczymi;
 - 15) terenie zamkniętym – należy przez to rozumieć teren zamknięty, o którym mowa w przepisach prawa geodezyjnego i kartograficznego;
 - 16–18) (uchylone);
 - 19) organie samorządu zawodowego – należy przez to rozumieć organy określone w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 1725);
 - 20) obszarze oddziaływania obiektu – należy przez to rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowy, tego terenu;
 - 21–23) (uchylone).

I. Obiekt budowlany

1. Regulacja art. 3 zawiera definicje legalne ustalające znaczenie pojęć, którymi posługuje się komentowana ustawa.

Podstawowym terminem używanym przez ustawę, począwszy od przepisu art. 1, jest „obiekt budowlany”. Nowelą z 20.02.2015 r., która weszła w życie z dniem 28.06.2015 r., dokonano zmiany definicji obiektu budowlanego. Definicja niniejsza, zamieszczona w art. 3 pkt 1, składa się w istocie rzeczy z trzech definicji: budynku, budowli i obiektu małej architektury. Definicją obiektu budowlanego w każdym z wymienionych rodzajów obiektów objęto instalacje zapewniające możliwość użytkowania danego obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Uznanie obiektu za obiekt budowlany uzależnione zostało od wzniesienia go z użyciem wyrobów budowlanych. Komentowana ustawa nie zawiera definicji wyrobów budowlanych. Do wyrobów budowlanych nawiązuje przepis art. 10 p.bud. Ustawodawca pojęcie wyrobu budowlanego zdefiniował w ustawie z 16.04.2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1570 ze zm.) poprzez odesłanie w art. 2 pkt 1 wprost do definicji zamieszczonej w art. 2 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z 9.03.2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG (Dz.Urz. UE L 88, s. 5, ze zm.). Zgodnie z tym przepisem „wyrób budowlany” oznacza każdy wyrób lub zestaw wyprodukowany i wprowadzony do obrotu w celu trwałego wbudowania w obiektach budowlanych lub ich częściach, którego właściwości wpływają na właściwości użytkowe obiektów budowlanych w stosunku do podstawowych wymagań dotyczących obiektów budowlanych. Omawiana definicja „wyrobu budowlanego” wskazuje, że o zaliczeniu wyrobu lub zestawu do kategorii wyrobów budowlanych decyduje cel, w którym został wyprodukowany i wprowadzony do obrotu, oraz właściwości wyrobu (zestawu). Celem tym jest trwałe wbudowanie w obiekcie budowlanym. Jednocześnie jego właściwości mają mieć wpływ na właściwości użytkowe obiektu budowlanego. Niewątpliwie materiałami budowlany-

mi, w rozumieniu niniejszej definicji są wyroby (zestawy), które służą do budowy elementów konstrukcyjnych obiektu budowlanego, a także takich elementów, jak ściany, stropy, schody, dachy – a więc nie materiały, które nie są materiałami wykończeniowymi.

W celu odkodowania pojęcia obiektu budowlanego, którym posługuje się ustawodawca w komentowanej ustawie, należy sięgnąć do definicji legalnych zawartych w kolejnych punktach art. 3.

Budynek, którego definicja znajduje się w art. 3 pkt 2, to taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz ma fundamenty i dach.

Obiekt budowlany zaprojektowany (wykonany) bez przegród zewnętrznych, fundamentów bądź dachu lub nietrwale związany z gruntem nie odpowiada określonym w art. 3 pkt 2 warunkom i w związku z tym nie może być uznawany za budynek. O związaniu trwałym decyduje konstrukcja techniczna budynku (wyrok NSA z 11.12.2007 r., II OSK 1636/06, LEX nr 432989).

Budynek jako obiekt budowlany w rozumieniu art. 3 pkt 1 powinien posiadać instalacje zapewniające możliwość użytkowania go zgodnie z jego przeznaczeniem oraz powinien być wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych (wyrok NSA z 28.10.2016 r., II OSK 786/16, LEX nr 2169198).

Dla przyjęcia trwałego związania z gruntem nie ma znaczenia okoliczność posiadania przez obiekt fundamentów czy wielkość zagłębienia w gruncie. Istotne jest to, czy posadowienie jest na tyle trwałe, że opiera się czynnikiem mogącym zniszczyć ustawioną na nim konstrukcję (wyrok NSA z 23.06.2006 r., II OSK 923/05, LEX nr 266325). O związaniu z gruntem nie decyduje metoda ani sposób związania, ale to, czy wielkość obiektu, jego konstrukcja, przeznaczenie i względy bezpieczeństwa wymagają takiego trwałego związania (zob. wyroki NSA: z 1.10.2009 r.,

II OSK 1461/08, LEX nr 573565; z 12.05.2009 r., II OSK 735/08, LEX nr 574344, oraz powoływany już wyrok z 23.06.2006 r., II OSK 923/05).

Za obiekt budowlany w rozumieniu art. 3 pkt 1 lit. b (w brzmieniu obowiązującym do 28.06.2015 r.) uznano garaż typu „blaszak” (wyrok NSA z 7.11.2007 r., II OSK 1443/06, LEX nr 425371; wyrok WSA w Warszawie z 14.12.2009 r., VII SA/Wa 1644/09, LEX nr 583622). Schody natomiast nie mieszczą się w definicji pojęcia obiektu budowlanego sformułowanej w art. 3 pkt 1 lit. a–c – w brzmieniu obowiązującym do 28.06.2015 r. (wyrok NSA z 30.08.2007 r., II OSK 1165/06, LEX nr 500929).

W wyroku WSA w Warszawie z 12.09.2017 r. (VII SA/Wa 2409/16, LEX nr 2366600) sąd stwierdził, że termin „roboty budowlane” można stosować tylko w odniesieniu do obiektów budowlanych, zaś nawiezenie ziemi i podwyższenie terenu nie stanowi robót budowlanych, ponieważ w wyniku tych prac nie powstał obiekt budowlany i nie zastosowano wyrobów budowlanych, a zatem nie należy do właściwości nadzoru budowlanego. Brak jest w tym przypadku reglamentacji Prawa budowlanego.

Do kategorii robót ziemnych, w ocenie sądu, można zaliczyć nasyp ziemny wsparty z jednej strony na istniejącym ogrodzeniu, a z drugiej – na wykonanym już wcześniej murze oporowym. Służy on do określonego celu związanego ze sposobem zagospodarowania działki. Wykonanie natomiast takiej budowli, stosownie do definicji art. 3 pkt 6, stanowi jego budowę i na zasadach ogólnych podlega obowiązkowi uzyskania pozwolenia na budowę.

2. Ustawą z 27.03.2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. poz. 718 ze zm.) z dniem 11.07.2003 r. wprowadzono do art. 3 pkt 2a zawierający definicję budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Budynek mieszkalny odpowiada definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego wówczas, gdy spełnia łącznie następujące przesłanki:

- a) jest budynkiem wolno stojącym albo budynkiem w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej;
- b) służy zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych;
- c) stanowi konstrukcyjnie samodzielłą całość;
- d) dopuszcza się wydzielenie w nim nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.

Ustawodawca zdefiniował zatem kolejny element składający się na pojęcie budynku i tym samym obiektu budowlanego.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27.11.2007 r., II OSK 1569/06, LEX nr 425349, stwierdził, że sformułowanie użyte w art. 3 pkt 2a „o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku” nie odnosi się do dopuszczalnej powierzchni rozbudowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego, lecz do dopuszczalności wydzielenia lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego w takim obiekcie i określa maksymalną powierzchnię tego wyodrębnienia.

Przepis może budzić w pewnych sytuacjach istotne wątpliwości, w szczególności wobec braku określenia w nim, do jakiej powierzchni budynek może być traktowany jako jednorodzinny.

3. Obiektem budowlanym jest również budowla, przez które to pojęcie, zgodnie z pkt 3 art. 3 w brzmieniu ustalonym ustawą o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, należy rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak:
 - a) obiekty liniowe;
 - b) lotniska;
 - c) mosty;
 - d) wiadukty;
 - e) estakady;
 - f) tunele;

- g) przepusty;
- h) sieci techniczne;
- i) wolno stojące maszty antenowe;
- j) wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe;
- k) budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne;
- l) zbiorniki;
- ł) wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne;
- m) oczyszczalnie ścieków;
- n) składowiska odpadów;
- o) stacje uzdatniania wody;
- p) konstrukcje oporowe;
- r) nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych;
- s) sieci uzbrojenia terenu;
- t) budowle sportowe;
- u) cmentarze;
- w) pomniki;
- y) części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni wiatrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową.

Definicja budowli zbudowana została na podstawie dwóch zaprzeczeń oraz przykładowego, a więc otwartego, wyliczenia obiektów stanowiących budowle. Oznacza to, że obiekt, mimo że nie jest budynkiem ani obiektem małej architektury, może stanowić budowlę, a tym samym zostać zakwalifikowany jako obiekt budowlany, co przesądza o tym, że podlega Prawu budowlanemu. Zawarte w komentowanym przepisie wyliczenie wyznacza zakres znaczeniowy definiowanego pojęcia. Dlatego w przypadkach nastęrczających trudności przy zakwalifikowaniu wytworu ludzkiej działalności oceny należy dokonać także na podstawie ustaleń, czy dany obiekt ma cechy wspólne z wymienionymi w przepisie przykładami, czy jest do nich podobny. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27.01.2010 r., II OSK 186/09, LEX nr 597412, stwierdził, że

budowlą jest każdy inny obiekt, który nie jest budynkiem lub obiektem małej architektury, ale który jest podobny do wymienionych w art. 3 pkt 3 wytworów ludzkiej działalności. Tytułem przykładu można wskazać wyrok NSA z 21.12.2011 r., II OSK 1943/10, LEX nr 1152108, w którym uznano, że wiata (obiekt o powierzchni 147,6 m², niezwiązany trwale z gruntem) jako szczególnego rodzaju obiekt budowlany według przepisów Prawa budowlanego nie jest budynkiem ani obiektem małej architektury, nie spełnia bowiem kryteriów wskazanych w art. 3 pkt 2 i 4. Wprawdzie można ją zakwalifikować jako tymczasowy obiekt budowlany, bazując na kryterium braku trwałego połączenia z gruntem i ustalając zamiar inwestora w konkretnym stanie faktycznym, jednakże tego rodzaju obiekty nie są odrębną kategorią obiektów budowlanych, ale stosownie do okoliczności mogą zostać zakwalifikowane jako obiekty budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 1.

Budowlą jest stacja bazowa telefonii komórkowej, składająca się z wieży strunobetonowej typu Pfeleiderer, kontenera na fundamencie żelbetowym, ogrodzenia i drogi dojazdowej (wyrok NSA z 17.01.2012 r., II OSK 2058/10, LEX nr 1138054).

Mur, który pełni funkcję konstrukcji oporowej zabezpieczającej przed osuwaniem się ziemi z terenu wyżej położonego, nie jest ogrodzeniem, ponieważ bez względu na to, czy znajduje się na granicy z nieruchomością sąsiednią, czy też w innym miejscu, nie ma charakteru ogrodzenia. Tego typu mur jest budowlą (wyroki NSA: z 21.03.2006 r., II OSK 667/05, LEX nr 198345; z 13.12.2011 r., II OSK 1832/10, LEX nr 1152065, z 21.10.2014 r., II OSK 2840/13, LEX nr 1592144). Za obiekt budowlany uznano także ogrodzenie działki niezabudowanej w przeciwieństwie do ogrodzenia działki zabudowanej, które zakwalifikowane zostało do urządzeń budowlanych (wyroki NSA: z 13.01.2009 r., II OSK 1781/07, LEX nr 537721; z 19.04.2012 r., II OSK 187/11, LEX nr 1219078).

Choć w art. 3 pkt 3 nie wymieniono wprost stawów, to jednak użyto określeń ogólniejszych – „zbiorniki” i „budowle ziemne”. To zaś pozwala na stwierdzenie, że staw o powierzchni 369 m² i pojemności około

4000 m³, będący „zbiornikiem”, mieści się w pojęciu budowli (wyrok WSA w Krakowie z 30.03.2010 r., II SA/Kr 142/10, LEX nr 606641).

Rurociąg, który bierze swój początek w studziencie i nie jest połączony z budynkiem mieszkalnym, mieści się w definicji budowli art. 3 pkt 1 lit. b (definicja obiektu budowlanego – art. 3 – została zmieniona ustawą z 20.02.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r. poz. 443), a nie może być uznany za urządzenie budowlane czy urządzenie techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem (art. 3 pkt 9). Niewątpliwie bowiem rurociąg ten nie jest urządzeniem niezbędnym do korzystania z budynku mieszkalnego i przez to z nim związanym, lecz jest samodzielną budowlą, do której wykonania konieczne jest uzyskanie pozwolenia na budowę (wyrok WSA w Krakowie z 12.02.2010 r., II SA/Kr 1659/09, LEX nr 672705; wyrok NSA z 10.11.2011 r., II OSK 1594/10, LEX nr 1151940).

Sieci uzbrojenia terenu są budowlą i tego charakteru nie pozbawia ich okoliczność, że sieć taka jest realizowana na kilku działkach traktowanych jako jedna nieruchomość. O przypisaniu danej inwestycji do budowli decyduje jej charakter, a nie miejsce (wyrok NSA z 15.02.2012 r., II OSK 2276/10, LEX nr 1145578).

Z pkt 3 art. 3 wynika, że elektrownia wiatrowa nie jest budowlą, tylko urządzeniem technicznym. Natomiast jako budowlę ustawodawca traktuje części budowlane elektrowni wiatrowych jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową, którymi będą fundamenty i maszt (por. wyrok WSA w Szczecinie z 7.11.2007 r., I SA/Sz 171/07, LEX nr 517142).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 30.01.2007 r., II OSK 246/06, LEX nr 344081, uznał za budowlę bezodpływowy zbiornik na ścieki.

Pojęciu budowli zdefiniowanemu w art. 3 pkt 3 nie odpowiada tunel foliowy niepołączony trwale z gruntem i niemający jakichkolwiek insta-

lacji. Nie może on zostać uznany także za tymczasowy obiekt budowlany, o jakim mowa w art. 3 pkt 5 (wyrok NSA z 11.10.2006 r., II OSK 1099/05, ONSAiWSA 2008/1, poz. 17). Do tego typu obiektów budowlanych, które nie wymagają ani zgłoszenia, ani pozwolenia na budowę, można też zaliczyć użytkowany do celów ogrodnich (uprawa kwiatów i warzyw) namiot (tunel) foliowy o konstrukcji stalowej (spawane ramy z kształtowników zimnogiętych przykręcone do stalowych słupków wkopanych w ziemię, przy czym każdy słupek w części gruntowej obłany jest pierścieniem betonowym) z naciągniętą na nią folią PCV o wymiarach 10 x 24 m i wysokości 4,98 m, z tymczasową i wymienną (zależnie od rodzaju upraw) instalacją nawadniającą połączoną ze źródłem wody węzłem ogrodowym (wyrok NSA z 14.11.2013 r., II OSK 1566/12, LEX nr 1613249).

W wyroku z 28.04.2006 r., II OSK 777/05, LEX nr 211843, NSA stwierdził, że zgodnie z wykładnią art. 3 pkt 3 każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury jest budowlą, a użyty tam zaimek „jak:” świadczy o tym, że jest to przykładowe wyliczenie różnych budowli i nie jest to katalog zamknięty. W ustawie – Prawo budowlane obiekty budowlane nie są klasyfikowane w zależności od tego, w jakiej technice czy też technologii zostały wzniesione, nie ma więc znaczenia, że obiekt jest o konstrukcji drewnianej czy innej, i nie ma to wpływu na to, czy obiekt wymaga pozwolenia na budowę, czy zgłoszenia.

O uznaniu wolno stojącego urządzenia reklamowego za trwale związane z gruntem decyduje posadowienie go na tyle trwale, aby zapewnić mu stabilność i możliwość przeciwdziałania czynnikom zewnętrznym, które mogłyby doprowadzić do jego zniszczenia czy przesunięcia. O trwałym związaniu urządzenia reklamowego z gruntem decyduje to, czy jego wielkość, konstrukcja, przeznaczenie i względy bezpieczeństwa wymagają trwałego związania z gruntem. Sama techniczna możliwość przeniesienia takiego obiektu w inne miejsce nie ma istotnego znaczenia dla oceny, czy jest ono trwale związane z gruntem (zob. wyroki NSA: z 29.07.2010 r., II OSK 1233/09, LEX nr 621276; z 3.09.2009 r., II OSK 1331/08, LEX nr 597199, oraz powoływany już wyrok z 23.06.2006 r.,

II OSK 923/05). W tej kwestii występują jednakże również przeciwne poglądy (por. A. Plucińska-Filipowicz, *Problematyka budowy tablic reklamowych i urządzeń reklamowych w aspekcie kwestii „trwałego związania z gruntem”*, LEX/el. 2012).

Nowelą z 24.04.2015 r., która weszła w życie 11.09.2015 r., zmieniając brzmienie art. 3 pkt 3, definicją budowli wprost objęto wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe. Oznacza to, że ustawodawca za budowlę uznaje nie tylko wolno stojące trwale związane z gruntem urządzenia reklamowe, lecz także posiadające te same cechy tablice reklamowe. Zatem wolno stojąca trwale związana z gruntem tablica reklamowa jest budowlą w rozumieniu Prawa budowlanego, mimo że nie jest urządzeniem reklamowym.

4. Ustawą z 7.05.2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2062 ze zm.), która weszła w życie z dniem 17.07.2010 r., dodano pkt 3a zawierający definicję obiektu liniowego, będącego zgodnie z art. 3 pkt 3 budowlą. Obiektem liniowym jest zatem obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość. W szczególności obiektami liniowymi są: droga wraz ze zjazdami, linia kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i podziemna (umieszczona bezpośrednio w ziemi), wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable w niej zainstalowane nie stanowią ani urządzenia budowlanego, ani obiektu budowlanego lub jego części.

W normatywnym pojęciu budowli (art. 3 pkt 3) mieszczą się niewątpliwie kanalizacje kablowe wraz z ułożonymi w tych kanalizacjach kablami w powiązaniu z kategorią XXIX obiektów budowlanych (wyrok WSA w Gliwicach z 12.07.2017 r., I SA/Gl 23/16, LEX nr 2332722). Jednocześnie należą do niej elektrownie wiatrowe obok wolno stojących kominów i masztów.

Budowlę w rozumieniu art. 3 pkt 3 stanowi całość turbiny, nie zaś jedynie jej budowlana część. Wyliczenie budowli, dokonane w art. 3 pkt 3, nie

stanowi katalogu zamkniętego i ma jedynie charakter przykładowy. Formuła budowli ma charakter pojemny, umożliwiając zaliczenie do niej szeregu nietypowych obiektów budowlanych. Przyjęta przez ustawodawcę definicja (połączenie negatywnej definicji i jednocześnie wyliczenia przykładowego) świadczy o tym, że budowle są najbardziej zróżnicowaną kategorią obiektów budowlanych (wyrok WSA w Łodzi z 10.08.2017 r., II SA/Łd 241/17, LEX nr 2338237).

5. Za obiekty małej architektury, zgodnie z art. 3 pkt 4, ustawodawca uznał niewielkie obiekty, wskazując przykładowo, że w szczególności są to obiekty:
- a) kultu religijnego, jak kapliczki, krzyże przydrożne, figury;
 - b) posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej;
 - c) użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki.

Wyliczenie zawarte w art. 3 pkt 4 lit. c wskazuje cel, jakiemu ma służyć użytkowanie tego typu obiektów, czyli rekreację codzienną. Ich celem nie jest użytkowanie w ramach rekreacji indywidualnej letniskowej polegającej na sezonowym użytkowaniu obiektu przystosowanego do zamieszkiwania ludzi (wyrok WSA w Gdańsku z 16.01.2009 r., II SA/Gd 184/08, LEX nr 475223).

Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z 18.10.2016 r., II OSK 19/15 (LEX nr 2169057) stwierdził, że definicja „obektu małej architektury” ma charakter niepełny, gdyż nie wymienia wszystkich elementów składających się na jej desygnaty. Wspólne natomiast dla wszystkich obiektów małej architektury są ich niewielkie rozmiary oraz przeznaczenie, które powinno swoją treścią korespondować z przeznaczeniem jednej z kategorii obiektów wymienionych w art. 3 pkt 4. Również w wyroku z 17.06.2016 r., II OSK 2515/14 (LEX nr 2083538) NSA podkreślił, że cechą wyróżniającą (istotną) obiekty małej architektury jest ich wielkość. W niniejszej sprawie za obiekt służący do rekreacji codziennej uznany został obiekt o wymiarach 7,60 x 5,46 m (około 41,5 m² powierzchni)

pokryty matą „imitującą kostkę chodnikową” z ustawioną obok niej tablicą do gry w koszykówkę, potocznie okreśłany jako „boisko”.

Przedstawione wyżej definicje odnoszą się do pojęcia obiektu budowlanego, którym posługuje się komentowana ustawa w art. 3 pkt 1.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 30.10.2015 r., II OSK 487/14 (ONSAiWSA 2017/1, poz. 7) rozstrzygnął o kwalifikacji ambony myśliwskiej, uznając, że jako urządzenie związane z prowadzeniem gospodarki łowieckiej w rozumieniu art. 12 ustawy z 1995 r. – Prawo łowieckie oraz § 12 pkt 1 rozporządzenia z 23.03.2005 r. w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz (Dz.U. poz. 548), nie jest obiektem małej architektury w rozumieniu art. 3 pkt 4 p.bud., gdyż przepisy tej ustawy nie mają zastosowania do tego typu urządzeń, które nie są też urządzeniami budowlanymi. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że biorąc pod uwagę konstrukcję, charakter, przeznaczenie oraz umiejscowienie ambon myśliwskich, należy uznać, że w żadnej mierze nie są one obiektami budowlanymi ani urządzeniami budowlanymi w rozumieniu art. 3 pkt 1, 3, 4 i 9 p.bud.

6. Wadą komentowanej ustawy jest brak legalnej definicji budynku gospodarczego. W odniesieniu do budynków gospodarczych realizowanych dla celów rolniczych stosuje się rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 7.10.1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie (Dz.U. z 2014 r. poz. 81). Definicję budynku gospodarczego zawiera również rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (§ 3 pkt 8). Oba rozporządzenia stanowią akty wykonawcze do regulacji ustawowej, nie jest zaś rolą tego rodzaju aktów ustalanie definicji legalnych. Wadliwość ta powoduje zdaniem autorów istotne trudności interpretacyjne.

II. Tymczasowy obiekt budowlany

W przepisie art. 3 pkt 5 wprowadzono definicję tymczasowego obiektu budowlanego. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że definicja, posługując się pojęciem obiektu budowlanego, wskazuje, że tymczasowym obiektem budowlanym może być budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, budowla stanowiąca całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami bądź obiekt małej architektury. Definicja określa dwie kategorie tymczasowych obiektów budowlanych.

Po pierwsze, tymczasowe obiekty budowlane są przeznaczone do czasowego użytkowania w okresie krótszym od ich trwałości technicznej, przewidziane do przeniesienia w inne miejsce lub do rozbiórki.

Po drugie, tymczasowe obiekty budowlane są niepołączone trwale z gruntem, tj. strzelnica, kioski uliczne, pawilony sprzedaży ulicznej i wystawowe, przekrycia namiotowe i powłoki pneumatyczne, urządzenia rozrywkowe, barakowozy, obiekty kontenerowe.

Zaliczenie obiektu budowlanego, jako tymczasowego, do pierwszej grupy zależy od zamiaru inwestora, który zakłada, że okres jego użytkowania w danym miejscu będzie krótszy niż trwałość techniczna, i przewiduje jego przeniesienie w inne miejsce lub rozbiórkę. Ta cecha obiektu budowlanego musi zaś wynikać z projektu budynku, jego konstrukcji, zastosowanych materiałów i technologii (zob. wyroki NSA: z 27.05.2008 r., II OSK 566/07, LEX nr 495008; z 14.10.2008 r., II OSK 299/08, LEX nr 516798). Zmiana zamiaru co do trwałości użytkowania obiektu budowlanego będzie wymagała uzyskania przez inwestora rozstrzygnięcia właściwego organu w przedmiocie zmiany sposobu użytkowania.

Tymczasowym obiektem budowlanym może być zarówno budynek, budowla, jak i obiekt małej architektury (wyrok WSA w Lublinie z 13.09.2005 r., II SA/Lu 359/05, LEX nr 869995).

Cechę wyróżniającą drugą grupę tymczasowych obiektów budowlanych stanowi okoliczność, że nie są one trwale połączone z gruntem i są to obiekty mieszczące się w zakresie wyznaczonym przez znaczenie obiektów przykładowo wymienionych w komentowanym przepisie.

Ogrodzenie wykonane z płyt betonowych montowanych z betonowymi słupami, osadzone na cokole betonowym wystającym ponad poziom terenu, nie ma cech obiektu tymczasowego w rozumieniu art. 3 pkt 5, ponieważ jest trwale połączone z gruntem (wyrok NSA z 25.04.2006 r., II OSK 791/05, LEX nr 212233).

Więcej na temat zaliczenia do kategorii obiektów tymczasowych komentarz do art. 29.

III. Roboty budowlane

Jednym z podstawowych pojęć używanych przez komentowaną ustawę jest pojęcie robót budowlanych. Budowa, jak również prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego stanowią, w rozumieniu art. 3 pkt 7, roboty budowlane. Budowa to przede wszystkim wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, ale też jego odbudowa, rozbudowa czy nadbudowa (art. 3 pkt 6). Z definicji ustawowej wynika, że o budowie można mówić wówczas, gdy powstaje nowy obiekt budowlany bądź też dochodzi do powiększenia istniejącego obiektu budowlanego, w efekcie czego powstaje nowa substancja budowlana. Do budowy w tym znaczeniu nie zostały zaliczone przebudowa ani remont.

Ustawodawca dodatkowo zdefiniował pojęcie przebudowy oraz remontu. Roboty budowlane, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego – z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość czy liczba kondygnacji, stanowią, stosownie do art. 3 pkt 7a, przebudowę. W przypadku przebudowy obiektu liniowego, jakim są drogi, dopuszczalne są zmiany charakterys-

tycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego. Definicja przebudowy została dodana ustawą z 28.07.2005 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. poz. 1364). Ustawodawca jednak nie doprecyzował, co należy rozumieć przez zmianę parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu. W wyroku z 4.03.2010 r., II OSK 493/09, LEX nr 597639, NSA, stosując zasady wykładni językowej, odwołał się do reguł znaczeniowych języka polskiego, wskazując, że parametr to wielkość charakteryzująca materiał lub element z punktu widzenia jego przydatności. Zatem parametrem użytkowym i technicznym będą wszelkie wielkości, wyrażane w jednostkach miary czy też wagi elementów użytkowych, takich jak dach, okna, schody, oraz technicznych, takich jak ciężar konstrukcji czy odporność przeciwpożarowa, które występują w przypadku danego obiektu budowlanego.

Roboty budowlane wykonywane w istniejącym obiekcie budowlanym polegające na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiące bieżącej konserwacji, są remontem (art. 3 pkt 8). Przy wykonywaniu tego rodzaju robót budowlanych dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym. Za remont uważane są tylko takie roboty budowlane, które są wykonywane w istniejącym obiekcie budowlanym i ich celem jest odtworzenie stanu pierwotnego, a więc takiego, który istniał w danym obiekcie budowlanym. Wobec tego remontem nie będą roboty budowlane polegające na rozbiórce obiektu budowlanego i budowie nowego obiektu, nawet z wykorzystaniem materiałów budowlanych pozyskanych z obiektu rozebranego w tym samym miejscu i odpowiadającego gabarytami obiektowi pierwotnemu. Remontowany obiekt musi istnieć, aby można było mówić o jego remoncie, dlatego przy tej czynności następuje najczęściej wymiana tylko poszczególnych elementów obiektu i zastąpienie ich nowymi (zob. wyrok NSA z 13.12.2011 r., II OSK 1835/10, CBOSA). W wyroku z 20.10.2011 r., II OSK 1483/10, LEX nr 1151902, NSA wskazał, że zasadnicza różnica między remontem a odbudową wynika z występującego w przypadku odbudowy faktu uprzedniego w stosunku do samego aktu odtworzenia – rozebrania określonych fragmentów obiektu. Rozebranie takie wyklucza

potraktowanie całości robót jako odtwarzających stan pierwotny, o których mowa w definicji terminu „remont”. W takiej sytuacji doszłoby bowiem do remontu czegoś, co nie istnieje, gdyż zostało uprzednio rozebrane. Odtworzenie, obejmujące rozebranie, a następnie „odtworzenie właściwe”, wiąże się z pojęciem odbudowy.

Działania inwestora polegające na rozbiórce poszczególnych ścian budynku i postawieniu w ich miejsce nowych nie stanowią remontu, lecz budowę bądź przebudowę (zob. wyrok NSA z 18.05.2007 r., II OSK 782/06, LEX nr 336707). Istota remontu polega na odtworzeniu stanu pierwotnego, czyli odtworzeniu czegoś, co kiedyś było, ale nie ma tego w chwili rozpoczęcia remontu. Natomiast roboty polegające na wymianie jednych elementów na inne, nowe, bez konieczności odtwarzania stanu pierwotnego, będą stanowiły bieżącą konserwację (zob. wyrok NSA z 12.01.2007 r., II OSK 460/06, LEX nr 341271). W wyroku z 5.04.2006 r., II OSK 704/05, LEX nr 209107, NSA uznał, że przez bieżącą konserwację, o której mowa w art. 3 pkt 8 p.bud., należy rozumieć wykonanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót niepolegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, ale mających na celu utrzymanie obiektu budowlanego w dobrym stanie, w celu użytkowania go w stanie zgodnym z jego przeznaczeniem. Tak więc bieżącą konserwacją będą prace budowlane wykonywane na bieżąco w węższym zakresie niż roboty budowlane określone jako remont.

Remontem nie są także prace polegające na zmianie konstrukcji drewnianej budynku gospodarczego na konstrukcję stalową, polegającej na zabetonowaniu słupów stalowych zakotwiczonych w stopach fundamentowych (wyrok NSA z 7.09.2006 r., II OSK 1040/05, LEX nr 320917).

Wykonywane kolejno na przestrzeni dziesięciu lat roboty budowlane polegające na instalowaniu anten NSA w wyroku z 29.07.2014 r., II OSK 371/13, LEX nr 1519388, zakwalifikował jako rozbudowę wieży wybudowanej na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę. W ocenie sądu nie można uznać, że umieszczanie kolejno na wieży anten stanowiło wykonywanie robót budowlanych w oddzielnych etapach. W wyniku

umieszczania na wieży kolejnych anten doszło do rozbudowy obiektu budowlanego. Tym samym należy przyjąć, że NSA całkowicie wykluczył prawną możliwość realizowania robót budowlanych na istniejącej już legalnie wieży, stanowiącej w istocie techniczny element mający charakter budowli przeznaczonej do umieszczania na niej urządzeń telekomunikacyjnych (anten), innych aniżeli rozbudowy przedmiotowej „wieży”. Stanowisko NSA jest w tym względzie całkowicie przeciwne temu, jakie zostało zaprezentowane w decyzjach organów obu instancji oraz w uzasadnieniu wyroku WSA w Rzeszowie, które zostało uchylone przez NSA ww. wyrokiem. W tych orzeczeniach wskazano jednoznacznie, że roboty budowlane polegające na umieszczeniu kolejnych anten nie stanowią w istocie rozbudowy, lecz stanowią samodzielną inwestycję budowlaną, która po jej zrealizowaniu podlega ocenie w aspekcie przepisów prawa mających decydujący wpływ na możliwość dalszego legalnego użytkowania. Ze stanowiskiem NSA, dyskredytującym orzeczenie WSA w Rzeszowie, nie zgadza się również A. Plucińska-Filipowicz. Jej zdaniem anteny stanowiące urządzenia telekomunikacyjne mogą powstawać w wyniku przeprowadzenia odpowiednich robót budowlanych jako samodzielne obiekty, np. na wysokich budynkach, co jednoznacznie przewidują przepisy ustawy – Prawo budowlane, ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.), a także ustawy – Prawo ochrony środowiska. Zdaniem tej Autorki tam, gdzie nie ma nadających się do tego celu budynków czy budowli, tak jak w opisaney sprawie, gdzie mamy do czynienia z terenami pozbawionymi obiektów budowlanych, w tym o odpowiedniej wysokości, na których możliwa byłaby instalacja przedmiotowych urządzeń telekomunikacyjnych (anten), z reguły są one montowane na specjalnych technicznych konstrukcjach umożliwiających ich wykorzystanie dla celów telekomunikacyjnych, to jest umieszczania na nich odpowiednich anten. Natomiast proste przeniesienie przepisów dotyczących rozbudowy obiektów budowlanych do opisaney sprawy, dotyczącej umieszczenia anten telekomunikacyjnych na istniejącej legalnie wieży (technicznie przystosowanym do tego urządzeniu), zastosowane przez NSA, w jej ocenie, stanowi nieporozumienie, którego skutkiem jest przesądzenie w wyroku NSA wadliwości umorzenia postępowania przez organ nad-

zoru budowlanego i o konieczności dalszego procedowania w bardzo szerokim zakresie, tak w aspekcie planowania i zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, jak i związanych z tym rozstrzygnięć. Według A. Plucińskiej-Filipowicz NSA uznał, że sąd pierwszej instancji nie rozważał sprawy w pełnym wymaganym zakresie. Taka konstatacja jest, zdaniem autorki, wynikiem błędnego założenia, że mamy do czynienia z jednym obiektem budowlanym stanowiącym całość techniczno-użytkową, a więc ze stacją bazową telefonii komórkowej, rozbudowanym niezgodnie z normami, co przekłada się na postępowanie naprawcze. Nieuprawnione jest też, jej zdaniem, mówienie w danej sprawie o jednym obiekcie budowlanym, stanowiącym stację bazową telefonii komórkowej, która podlegała kolejnym rozbudowom, podczas gdy faktycznie nie jest to jednolita stacja bazowa telefonii komórkowej, lecz wieża telekomunikacyjna (a nie zawsze jest to to samo, co stacja bazowa telefonii komórkowej), a ponadto na tej wieży umieszczano kolejno w różnych okresach anteny stanowiące samodzielne urządzenia, według stanu prawnego z daty wykonania robót budowlanych. Tak jak zrealizowanie anteny (anten) na budynkach (budowlach) nie jest rozbudową tych budynków (budowli), tak i w opisanej sprawie umieszczenie anten na istniejącej legalnie konstrukcji (wieży) nie może być traktowane jako rozbudowa tej wieży (A. Plucińska-Filipowicz, *Umieszczanie anten na istniejącej wieży telekomunikacyjnej*, dodatek do „Nieruchomości” 2015/4, s. 5–6).

IV. Urządzenia budowlane

W art. 3 pkt 9 zamieszczono definicję urządzeń budowlanych, którymi są urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Ustawodawca przykładowo wskazał, że takimi urządzeniami są: przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu cieków, przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki. Związek urządzeń budowlanych z obiektem budowlanym, o jakim mowa w komentowanym przepisie, ma charakter funkcjonalny. Chodzi

bowiem o zapewnienie właściwych warunków użytkowania obiektu budowlanego.

Urządzenia budowlane stanowią część obiektu budowlanego (wymienione w art. 3 pkt 1), pełniąc wobec niego, technicznie rzecz ujmując, funkcję służebną. W pewnych przypadkach, jeśli budowane są jako obiekty odrębne, mieszczą się również w pojęciu obiektu budowlanego (w kategorii budowli). To, że urządzenia budowlane zdefiniowano oddzielnie, nie oznacza, że mają one samodzielny byt prawny wykraczający poza granice określone w art. 3 pkt 1, gdyż urządzenia budowlane ze swojej istoty stanowią część obiektu budowlanego (wyrok NSA z 2.12.2010 r., II OSK 1974/10, CBOŚA). W wyroku tym NSA wskazał, że ogrodzenie w przypadku istnienia budynku stanowi urządzenie budowlane zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem (podobnie NSA w wyroku z 4.09.2002 r., IV SA 1712/00, LEX nr 657117).

O rodzaju urządzeń technicznych niezbędnych do eksploatacji obiektu budowlanego decyduje jego przeznaczenie. Urządzenia służące zaopatrzeniu w wodę należą do urządzeń budowlanych, gdyż w przypadku wielu kategorii obiektów budowlanych są niezbędne do stworzenia właściwych warunków ich użytkowania. Z tego względu studnia głębinowa, z której woda służy lub ma służyć celom produkcyjnym zakładu, jest z nim funkcjonalnie związana i stanowi urządzenie budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 9. Związek ten nie stoi przy tym na przeszkodzie uznaniu, że studnia głębinowa jest jednocześnie samodzielnym obiektem budowlanym (wyrok NSA z 27.11.2009 r., II OSK 1840/08, LEX nr 589046). Brak związku funkcjonalnego urządzenia technicznego z obiektem budowlanym przesądza o tym, że nie jest ono urządzeniem budowlanym w rozumieniu art. 3 pkt 9. Takie urządzenie będzie stanowiło odrębny obiekt budowlany.

Urządzeniem budowlanym w rozumieniu art. 3 pkt 9 nie jest rurociąg wybudowany w miejsce istniejącego dotychczas rowu melioracyjnego (wyrok NSA z 4.02.2009 r., II OSK 89/08, LEX nr 517014).

Ułożenie kabla światłowodowego (światłowodu) w rurociągu telekomunikacyjnym, zbudowanym wcześniej na podstawie pozwolenia na budowę, było kwalifikowane jako roboty budowlane polegające na wmontowaniu urządzenia budowlanego w istniejący już obiekt budowlany. Sam światłowód jako urządzenie techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, należy zaliczyć do urządzeń budowlanych w rozumieniu art. 3 pkt 9 (por. wyrok WSA w Białymstoku z 9.05.2006 r., II SA/Bk 1050/05, LEX nr 194600). Takie stanowisko straciło jednak swoją aktualność wobec wprowadzenia do systemu Prawa budowlanego regulacji art. 3 pkt 3a.

V. Teren budowy

Przestrzeń, w której prowadzone są roboty budowlane, oraz przestrzeń zajmowana przez urządzenia zaplecza budowlanego stanowią w rozumieniu art. 3 pkt 10 teren budowy. Pojęcie terenu budowy należy odróżnić od pojęcia działki lub terenu, którym posługuje się ustawodawca w art. 34 ust. 3 pkt 1 komentowanej ustawy. Działka lub teren, którego zagospodarowanie ma ulec zmianie na skutek realizacji na nim obiektu budowlanego, jest pojęciem szerszym od pojęcia terenu budowy. Teren budowy to ta przestrzeń stanowiąca część działki lub terenu objętego projektem zagospodarowania, w której bezpośrednio prowadzone są prace przy realizacji obiektu budowlanego i w której znajdują się urządzenia zaplecza budowy (por. wyrok WSA w Łodzi z 26.09.2007 r., II SA/Łd 611/07, LEX nr 376743).

VI. Prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane

7. Warunkiem legalnego procesu inwestycyjnego jest legitymowanie się przez inwestora prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. W art. 3 pkt 11 zawarta została legalna definicja tego pojęcia. Prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest tytułem prawnym, który wynika z prawa własności, użytkowania wieczystego,

zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, w którego treści przewidziano uprawnienie do wykonywania robót budowlanych.

Inwestor może prowadzić roboty budowlane jedynie na terenie nieruchomości, do której posiada prawo do dysponowania nią na cele budowlane (wyrok WSA w Szczecinie z 25.10.2006 r., II SA/Sz 267/06, LEX nr 901621). Prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane może, stosownie do art. 3 pkt 11, wynikać z różnych stosunków prawnych, które zawierają element korzystania z nieruchomości. Powstanie i ustanie tego prawa należy oceniać, mając na uwadze rodzaj stosunku prawnego, z którego ono wynika. Wszelkie spory związane ze stosunkiem cywilnoprawnym, z którego wynika prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, powinien rozstrzygać sąd cywilny (wyrok NSA z 12.12.2002 r., II SA/Gd 262/00, LEX nr 655063).

Zarówno pojęcia nieruchomości, jak i praw rzeczowych, a także praw obligacyjnych, których przedmiot stanowią rzeczy, objęte są przedmiotowym zakresem regulacji prawa cywilnego. Na gruncie art. 46 § 1 ustawy z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.) wyróżnia się nieruchomości gruntowe (zabudowane i niezabudowane), nieruchomości budynkowe i części budynków, czyli nieruchomości lokalowe, przy czym nieruchomości budynkowe i lokalowe mogą powstać wyłącznie z mocy przepisów szczególnych (A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 234). Nieruchomości budynkowe nie stanowią przedmiotu praw samoistnych, lecz przedmiot innego prawa do gruntu. Stosownie do art. 235 § 2 k.c. odrębna własność budynków wzniesionych na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste jest prawem związanym z prawem użytkowania wieczystego bądź też, stosownie do art. 272 § 3 i art. 279 § 2 k.c., z prawem użytkowania (E. Gniewek [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2011, s. 114).

Nieruchomości lokalowe to części budynków, które na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Usta-

nawianie odrębnej własności lokali uregulowane zostało w ustawie o własności lokali oraz w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych.

Prawem rzeczowym dającym najpełniejsze władztwo nad rzeczą jest prawo własności, uregulowane w art. 140 k.c. Jest ono chronione konstytucyjnie (art. 64 Konstytucji RP). Z prawa własności wywodzą się inne prawa rzeczowe. Wobec tego, że prawo własności daje najpełniejsze władztwo nad rzeczą, jednym z elementów tego prawa jest prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (prawo do zagospodarowania nieruchomości oraz jej zabudowy). Z tego względu właściciel nieruchomości legitymuje się prawem do dysponowania nią na cele budowlane.

Nieruchomość może stanowić przedmiot własności kilku podmiotów prawa (osób fizycznych, osób prawnych) i wówczas mamy do czynienia ze współwłasnością, o której mowa w art. 195 k.c. Podstawowe cechy charakterystyczne dla współwłasności to jedność przedmiotu, wielość podmiotów, niepodzielność prawa. Współwłasność można podzielić na łączną i ułamkową (art. 196 § 1 k.c.). Współwłasność łączna regulowana jest przez przepisy dotyczące stosunków, z których ona wynika (art. 196 § 2 k.c.). Przykład jej może stanowić współwłasność majątkowa małżeńska powstająca z chwilą zawarcia małżeństwa (art. 31 § 1 ustawy z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. z 2017 r. poz. 682).

W związku z tym, że we współwłasności prawo własności przysługuje niepodzielnie kilku osobom, żaden ze współwłaścicieli nie ma prawa do fizycznie wydzielonej części rzeczy. Każdemu z nich przysługuje jednakowe prawo do całej rzeczy, ograniczone jedynie takim samym prawem pozostałych współwłaścicieli. Rozporządzanie rzeczą wspólną oraz inne czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu, wymagają zgody wszystkich współwłaścicieli (art. 199 k.c.). Wymóg uzyskania jednomyślności współwłaścicieli co do czynności rozporządzających rzeczą wspólną jest jedną z naczelnych zasad władztwa nad rzeczą wspólną (wyrok TK z 10.07.2012 r., P 15/12, OTK-A 2012/7, poz. 77). Dysponowanie nieruchomością na cele budowlane stanowi czynność przekra-

czającą zwykły zarząd nieruchomością i w związku z tym podjęcie procesu inwestycyjnego na nieruchomości stanowiącej przedmiot współwłasności wymaga zgody wszystkich współwłaścicieli. Niczego w tej kwestii nie zmienia podział nieruchomości wspólnej *quoad usum*. Podział taki, który może nastąpić w drodze umowy zawartej między współwłaścicielami lub na podstawie orzeczenia sądu, rodzi jedynie skutki w sferze obligacyjnej, nie zmienia zaś stosunków własnościowych. Z samego faktu przyznania poszczególnym współwłaścicielom nieruchomości prawa do wyłącznego korzystania z określonych działek nie wynika, że mają oni prawo do ich zabudowy, podział taki bowiem nie daje prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (wyrok NSA z 18.05.2007 r., II OSK 1869/06, LEX nr 338967). Podział *quoad usum* i jego zakres jest uzależniony od zgody wszystkich współwłaścicieli i musi jednoznacznie wynikać z umowy lub z orzeczenia sądu, nie może być domniemywany ani dorozumiany. Jeśli zatem w orzeczeniu sądu nie sprecyzowano wyraźnie, że poszczególni współwłaściciele na przyznanych im do wyłącznego korzystania działkach mają prawo do zabudowy, to nie można takiego prawa domniemywać (wyrok NSA z 18.02.2009 r., II OSK 1124/08, LEX nr 540017).

Współwłaściciele mogą inaczej, niż przewidują to przepisy Kodeksu cywilnego, określić sposób wykonywania zarządu. W drodze umowy mogą powierzyć zarząd jednemu ze współwłaścicieli. W takim przypadku umowa wyłącza uprawnienia pozostałych współwłaścicieli do sprawowania zarządu, określone w art. 199–202 k.c. (wyrok SN z 4.10.2006 r., II CSK 218/06, LEX nr 627202).

Nadbudowa kondygnacji nad budynkiem stanowiącym współwłasność jest czynnością przekraczającą zakres zwykłego zarządu i wymaga zgody współwłaścicieli albo zastępującego tę zgodę orzeczenia sądu. Brak zgody jest równoznaczny z brakiem prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (zob. wyrok NSA z 29.03.1990 r., IV SA 33/90, ONSA 1990/2–3, poz. 35). Również nadbudowa lub przebudowa nieruchomości wspólnej, zgodnie z art. 22 ust. 3 pkt 5 ustawy z 24.06.1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2015 r. poz. 1892 ze zm.), stanowi czynność prze-

kraczącą zakres zwykłego zarządu (art. 199 k.c.), w związku z czym wymaga podjęcia uchwały właścicieli lokali. Dopiero taka uchwała daje prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (wyrok NSA z 7.03.2006 r., II OSK 576/05, LEX nr 198321).

Działaniem nieobjętym zakresem czynności zwykłego zarządu rzeczą wspólną jest wyrażenie zgody na budowę gazociągu przechodzącego przez nieruchomość stanowiącą współwłasność – wspólność majątkową małżonków. Inwestycja taka bowiem powoduje trwałe ograniczenie możliwości użytkowania nieruchomości przez konieczność ustanowienia strefy bezpieczeństwa wzdłuż trasy przebiegu gazociągu, w której m.in. nie można wznosić obiektów budowlanych. W takiej sytuacji, aby mówić o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, inwestor powinien uzyskać zgodę obojga małżonków będących współwłaścicielami nieruchomości (wyrok NSA z 28.03.2002 r., IV SA 1563/00, niepubl.).

Także zmiana sposobu użytkowania obiektu i przebudowa elewacji budynku należą do czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu, w związku z czym wymagana jest zgoda wszystkich współwłaścicieli. Brak takiej zgody jest równoznaczny z brakiem prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (wyrok NSA z 22.03.2002 r., II SA/Po 1874–1875/00, CBOŚA).

8. W przypadku nieruchomości wielomieszkańczych, w których doszło do wyodrębnienia własności lokali, zarząd nieruchomością sprawowany jest według zasad określonych w ustawie o własności lokali oraz w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych. Przepisy ustawy o własności lokali przewidują istnienie wspólnot małych, tj. liczących najwyżej siedem lokali (art. 19 u.w.l.), oraz wspólnot dużych, tj. liczących powyżej siedmiu lokali (art. 20 u.w.l.). W przypadku wspólnot małych do zarządu nieruchomością wspólną, zgodnie z art. 19 u.w.l., mają zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego i Kodeksu postępowania cywilnego o współwłasności. Natomiast właściciele lokali we wspólnotach dużych, stosownie do postanowień art. 20 ust. 1 u.w.l., obowiązani są podjąć uchwałę w wyborze

jednoosobowego lub kilkuosobowego zarządu. Taki zarząd uprawniony jest do samodzielnego podejmowania czynności zwykłego zarządu (art. 22 ust. 1 u.w.l.). Podjęcie przez zarząd wspólnoty czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu wymaga uchwały właścicieli lokali, w której wyrażą oni zgodę na dokonanie konkretnej czynności oraz udzielą zarządowi – w formie przewidzianej prawem – pełnomocnictwa do zawierania umów stanowiących czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu (art. 22 ust. 2 u.w.l.). Uchwały takie zapadają większością głosów właścicieli lokali, liczoną według wielkości udziałów, chyba że w umowie lub w uchwale podjętej w tym trybie postanowiono, że w określonej sprawie na każdego właściciela przypada jeden głos. Zasady te obowiązują, o ile właściciele lokali nie ukształtowali odmiennie zarządzania nieruchomością w drodze umowy o ustanowieniu odrębnej własności lokali albo w później zawartej umowie w formie aktu notarialnego (art. 18 ust. 1 u.w.l.).

W art. 27 ust. 2 ustawy z 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1222 ze zm.) ustawodawca wprowadził *ex lege* zarząd powierzony, wykonywany przez spółdzielnię w stosunku do nieruchomości wspólnych stanowiących współwłasność spółdzielni i innych niż spółdzielnia właścicieli lokali. Oznacza to, że w tym przypadku nie zachodzi konieczność zawierania umowy w przedmiocie zarządzania nieruchomością.

Na tle art. 27 ust. 2 u.s.m. w orzecznictwie sądów administracyjnych wystąpiły rozbieżności co do oceny istnienia uprawnienia spółdzielni mieszkaniowej do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, jeżeli z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę występuje spółdzielnia, na podstawie art. 27 ust. 2 u.s.m., jako jednostka zarządzająca nieruchomością wspólną. W uchwale składu siedmiu sędziów NSA z 13.11.2012 r., II OPS 2/12, ONSAiWSA 2013/2, poz. 23, wskazano, że wykonywany przez spółdzielnię mieszkaniową, na podstawie art. 27 ust. 2 u.s.m., zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni uprawnia ją do samodzielnego dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 p.bud., bez

potrzeby uzyskania zgody właścicieli lokali mieszkalnych stanowiących odrębny przedmiot własności, wyłącznie w zakresie eksploatacji i utrzymania zarządzanej nieruchomości wspólnej. W konkluzji uzasadnienia uchwały NSA stwierdził: „Ponieważ z samego sformułowania art. 27 ust. 2 u.s.m. nie wynika zakres powierzonego spółdzielni zarządu w odniesieniu do nieruchomości wspólnej, a jednocześnie w przepisie tym kategorię wyłączonej możliwość zastosowania, nawet tylko odpowiedniego, ustawy o własności lokali, poza art. 18 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 i 1a, które dotyczą umownego zarządu nieruchomością wspólną, należy podzielić pogląd, że rozwiązania przedstawionego zagadnienia należy szukać w Kodeksie cywilnym. Stosownie zresztą do art. 1 ust. 2 ustawy o własności lokali w zakresie nie uregulowanym tą ustawą do własności lokali stosuje się przepisy tego Kodeksu. Chodziłoby więc o te przepisy Kodeksu cywilnego, które dotyczą instytucji współwłasności. Powołane przepisy regulują m.in. kwestię zarządu nieruchomością wspólną. Z art. 199 k.c. wynika zaś, że na dokonanie czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu wymagana jest zgoda wszystkich współwłaścicieli, a w braku takiej zgody współwłaściciele, których udziały wynoszą co najmniej połowę, mogą żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który orzeknie, mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich współwłaścicieli.

Zastosowanie powyższego przepisu Kodeksu cywilnego w odniesieniu do zarządu, o którym mowa w art. 27 ust. 2 u.s.m., wymaga uprzedniej oceny charakteru czynności podejmowanej przez spółdzielnię mieszkaniową, tzn. ustalenia, czy rodzaj robót budowlanych przekracza zakres zwykłego zarządu nieruchomością wspólną, czy też mieści się w ramach zarządu zwykłego. Jeżeli w konkretnej sytuacji realizacja danego zamierzenia budowlanego może być zakwalifikowana jako czynność przekraczająca zakres zwykłego zarządu, to prawo spółdzielni mieszkaniowej do dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane, o którym mowa w art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego, powstaje pod warunkiem uzyskania uprzedniej zgody wszystkich współwłaścicieli tej nieruchomości, zgodnie z art. 199 k.c.

Jeżeli natomiast realizacja zamierzenia budowlanego nie stanowi czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu, to spółdzielnia mieszkaniowa posiada uprawnienie do dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane bez konieczności uzyskiwania zgody wszystkich współwłaścicieli. Jak już wcześniej wskazano przyjmuje się, że do czynności, które nie przekraczają zakresu zwykłego zarządu, należy załatwianie bieżących spraw związanych ze zwykłą eksploatacją i utrzymaniem rzeczy w stanie niepogorszonym w ramach aktualnego przeznaczenia. Przenosząc tę definicję na grunt przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, należy stwierdzić, że chodzi o czynności «związane z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości wspólnych», o których to czynnościach mowa m.in. w art. 4 ust. 2 i ust. 4 tej ustawy. W konsekwencji, wykonując zarząd nieruchomością wspólną w powyższym zakresie – np. w razie potrzeby dokonania remontu czy konserwacji, koniecznych dla właściwej eksploatacji nieruchomości wspólnej lub utrzymania jej w odpowiednim stanie – spółdzielnia nie ma obowiązku uzyskiwania zgody wszystkich współwłaścicieli w celu wykazania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane”.

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z 19.10.2015 r., II OPS 2/15 (ONSAiWSA 2016/2, poz. 16), odstąpił od poglądu wyrażonego w przedstawionej wyżej uchwale z 13.11.2012 r. Sąd w uchwale z 19.10.2015 r. uznał, że spółdzielnia mieszkaniowa wykonująca zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni, na podstawie art. 27 ust. 2 u.s.m., posiada tytuł prawny do dysponowania tą nieruchomością na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 p.bud. w zakresie eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej.

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych nie różnicuje działań spółdzielni mieszkaniowej, sprawującej zarząd nieruchomością wspólną na podstawie art. 27 ust. 2 u.s.m., na czynności zwykłego zarządu i czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że jest to zrozumiałe, jeżeli przyjmuje się, że zakres zarządu, o którym mowa w art. 27

ust. 2 u.s.m., dotyczy utrzymania i eksploatacji nieruchomości wspólnej. Nie ma podstaw do przyjęcia stanowiska, że spółdzielnia mieszkaniowa w ramach zarządu nieruchomością wspólną może realizować inne cele niż utrzymanie i eksploatacja nieruchomości wspólnej. W ocenie składu siedmiu sędziów NSA oznacza to, że należy odstąpić od poglądu przyjętego w uzasadnieniu uchwały z 13.11.2012 r., II OPS 2/12, iż ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych nie określa zarządu nieruchomością wspólną przez spółdzielnię mieszkaniową i konieczne jest stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego o współwłasności. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych określa, że zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni dotyczy eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej. Z punktu widzenia Prawa budowlanego kryterium oceny, czy spółdzielnia mieszkaniowa posiada tytuł prawny do dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane, wynikające ze współwłasności i wykonywanego przez spółdzielnię z mocy ustawy zarządu nieruchomością wspólną, jest to, czy zamierzenie inwestycyjne dotyczy eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej, którą stanowią części budynku i urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali. Nie jest więc potrzebne na gruncie Prawa budowlanego rozważenie, czy zarząd wykonywany przez spółdzielnię mieszkaniową, o którym mowa w art. 27 ust. 2 u.s.m., obejmuje czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu. Jednocześnie NSA podkreślił, że w każdym przypadku, gdy spółdzielnia zamierza podjąć roboty budowlane dotyczące nieruchomości wspólnej, regulowane przepisami Prawa budowlanego, konieczne jest ustalenie, czy roboty te dotyczą eksploatacji i utrzymania części budynku i urządzeń stanowiących nieruchomość wspólną.

Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że eksploatacja i utrzymanie nieruchomości wspólnej obejmuje wszelkiego rodzaju roboty budowlane, które służą prawidłowej eksploatacji i utrzymaniu substancji budynkowej. Roboty budowlane mogą więc obejmować nie tylko remont, ale także przebudowę w rozumieniu Prawa budowlanego, jeżeli dotyczą eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej, zarówno co do części

budynku, jak i co do urządzeń budowlanych, o których mowa w art. 3 pkt 9 p.bud.

Autorzy niniejszego komentarza wyrażają pogląd, że co do zasady zachowuje aktualność dotychczasowe orzecznictwo, w którym zajmuje się stanowisko, iż to spółdzielnia mieszkaniowa (a ściślej jej zarząd) jako sąsiad inwestora jest stroną postępowania w sprawie, z tym jednak, że mogą zachodzić przypadki, kiedy to stroną jest również współwłaściciel nieruchomości wspólnej w spółdzielni, jeżeli inwestycja w bezpośredni sposób może wpływać na interes prawny tego współwłaściciela (szerzej na ten temat zob. komentarz do art. 28).

Jeżeli postępowanie administracyjne w procesie budowlanym będzie dotyczyło wyłącznie części odrębnej własności lokalu, to zgoda właścicieli pozostałych lokali nie będzie wymagana, co oznacza, że właściciel takiego lokalu będzie legitymował się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Gdy działaniem właściciela lokalu będą objęte też części nieruchomości wspólnej, to ich podjęcie uzależnione będzie od uzyskania zgody właścicieli pozostałych lokali (wyrok NSA z 1.10.2001 r., II SA/Ka 1800/99, LEX nr 1257516).

9. Źródłem prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane może być użytkowanie wieczyste. Instytucja ta została uregulowana w przepisach art. 232–243 k.c. oraz w art. 62–66 ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.). Użytkowanie wieczyste, stosownie do art. 232 § 1 k.c., może zostać ustanowione na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków. Użytkownik wieczysty może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz przez umowę o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste. W tych granicach może też niniejszym prawem rozporządzać (art. 233 k.c.). Oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste następuje w drodze umowy zawartej w formie aktu notarialnego, przy czym wpis w księdze wieczystej ma charakter konstytutywny (art. 234 k.c., art. 27 u.g.n.). Prawo do zabudowy nierucho-

mości oddanej w użytkowanie wieczyste musi wynikać z postanowień umowy. W przypadku oddania gruntu w użytkowanie wieczyste w celu wniesienia na nim budynków lub innych urządzeń umowa powinna określać: termin rozpoczęcia i zakończenia robót, rodzaj budynków lub urządzeń oraz obowiązek ich utrzymywania w należytym stanie, warunki i termin odbudowy w razie zniszczenia albo rozbiórki budynków lub urządzeń w czasie trwania użytkowania wieczystego (art. 239 § 1 i 2 k.c.). Zagadnienia związane z terminem oraz sposobem zagospodarowania nieruchomości gruntowej oddanej w użytkowanie wieczyste uregulowane zostały w art. 62–66 u.g.n.

10. Przepis art. 3 pkt 11 obok prawa własności, użytkowania wieczystego i ograniczonych praw rzeczowych wymienia również zarząd. Takie usytuowanie zarządu wskazuje, że w przepisie tym chodzi o zarząd nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub gminy, przekształcony z dniem 1.01.1998 r. w trwały zarząd unormowany w rozdziale 5 działu II u.g.n. (wyrok NSA z 6.09.2005 r., OSK 1914/04, LEX nr 195011). Zgodnie z art. 43 u.g.n. trwały zarząd jest formą władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną, która ma prawo – o ile wojewoda albo odpowiednie rada lub sejmik nie ustalą w drodze rozporządzenia lub uchwały szczegółowych warunków korzystania z nieruchomości przez jednostki organizacyjne – do korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd, a w szczególności do: zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy lub remontu obiektu budowlanego na nieruchomości, zgodnie z przepisami Prawa budowlanego, za zgodą organu nadzorującego (art. 43 ust. 2 pkt 2 u.g.n.).
11. Przepis art. 3 pkt 11 wymienia wiele tytułów prawnych, które w postępowaniu budowlanym stanowią podstawę do wykazania się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Kolejność, w jakiej niniejsze tytuły prawne zostały wymienione, nie ma decydującego znaczenia dla skutecznego wykazania się prawem do zabudowy nieruchomości. Organ administracji budowlanej bada bowiem, czy dany inwestor legitymuje się jednym z wymienionych tytułów. O tym, czy inwestor ma stosowny tytuł do dysponowania nieruchomością na cele budowlane,

decyduje treść przysługującego mu prawa. Do organu budowlanego nie należy rozstrzyganie sporów między uprawnionymi z różnych tytułów prawnych. Komentowany przepis nie daje pierwszeństwa w postępowaniu w sprawach budowlanych podmiotom według uszeregowania tytułów do nieruchomości w nim wymienionych. Przykładowo, właściciel nieruchomości nie może w postępowaniu budowlanym skutecznie ingerować w uprawnienia do dysponowania nieruchomością na cele budowlane wieczystego użytkownika, dopóki trwa umowa w tym względzie. Również osoba legitymująca się uprawnieniami z umowy obligacyjnej może w postępowaniu administracyjnym o pozwolenie na budowę skutecznie powoływać się na swoje prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane przed właścicielem; dotyczy to także uprawnień wynikających z tytułu ograniczonego prawa rzeczowego (wyrok NSA z 22.03.2005 r., OSK 1291/04, LEX nr 189136).

12. Przez prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane należy rozumieć m.in. tytuł prawny wynikający ze stosunku zobowiązaniowego przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych (wyrok NSA z 22.06.1998 r., IV SA 1366/96, LEX nr 43240). Trzeba mieć na względzie, że zgoda właściciela nieruchomości upoważniająca inwestora do dysponowania nieruchomością na cele budowlane powinna być sformułowana w sposób jednoznaczny, niepozostawiający żadnych wątpliwości. Ze złożonego przez właściciela oświadczenia woli powinno wynikać, że wyraża on zgodę na wybudowanie na jego gruncie, przez wskazanego inwestora, określonego obiektu budowlanego. Zgoda taka nie może być dorozumiana (wyrok NSA z 8.03.2000 r., IV SA 316/98, LEX nr 657294). Jednocześnie zgoda właściciela gruntu (użytkownika wieczystego) na budowę, która została udzielona inwestorowi i wyrażona przez niego jako prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, nie może być warunkowa. Wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie tak udzielonej zgody na budowę stanowi rażące naruszenie przepisu art. 32 ust. 4 pkt 2 p.bud. Prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, niezależnie od tego, z jakiego tytułu wynika, nie może być prawem uzależnionym od spełnienia określonych warunków, które z natury swej są przyszłe i niepewne. Prawo to musi być

prawem realnie istniejącym w dacie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę, a nie zależnym od warunków, o których spełnieniu bądź niespełnieniu mają rozstrzygać organy lub sądy po wydaniu pozwolenia na budowę (wyrok NSA z 5.07.2007 r., II OSK 1033/06, LEX nr 366265).

W wyroku z 21.10.2016 r., II OSK 103/15 (LEX nr 2177578), NSA stwierdził, że prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane może wynikać ze stosunku zobowiązaniowego. Tym stosunkiem zobowiązaniowym może być m.in. umowa użyczenia nieruchomości lub umowa nieuregulowana w Kodeksie cywilnym (umowa nienazwana). Natomiast w wyroku z 17.01.2017 r., II OSK 939/15, NSA wyraził pogląd, że inwestor, który za zgodą właściciela nieruchomości wybudował na niej budynki mieszkalne, zarządza nimi i jest adresatem obowiązku ich utrzymania i użytkowania w należyтым stanie technicznym (art. 61 w zw. z art. 5 ust. 2 p.bud.), ma prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 tej ustawy, wynikające ze stosunku zobowiązaniowego (CBOSA).

13. Stosownie do art. 3 pkt 11 prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane może wynikać z ograniczonego prawa rzeczowego. Zamknięty katalog ograniczonych praw rzeczowych określony został w art. 244 § 1 k.c., zgodnie z którym ograniczonymi prawami rzeczowymi są: użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipoteka. Z punktu widzenia komentowanego przepisu znaczenie na gruncie Prawa budowlanego mają: użytkowanie, służebność oraz spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu.

Użytkowanie polega na obciążeniu rzeczy prawem do jej używania i pobierania pożytków (art. 252 k.c.). Jednocześnie, z uwagi na ochronę praw właścicielskich, użytkownik będący osobą fizyczną obowiązany jest zachować substancję rzeczy oraz jej dotychczasowe przeznaczenie (art. 267 § 1 k.c.). Wyjątek stanowi budowa i eksploatacja nowych urządzeń służących do wydobywania kopalin z zachowaniem przepisów Prawa geologicznego i górniczego. Przed przystąpieniem do tych robót użytkownik powinien zawiadomić właściciela o swoim zamiarze (art. 267 § 2 i 3 k.c.).

Zatem prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane przez jej użytkownika musi wynikać z umowy, mocą której ustanowiono użytkowanie.

Na uwagę zasługuje wyrok NSA z 5.10.2009 r., II OSK 1351/08, LEX nr 571778, w który stwierdzono, że tytułem prawnym do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest zarówno użytkowanie wieczyste, jak i ograniczone prawo rzeczowe, a więc także użytkowanie. Jest oczywiste, że użytkownik wieczysty i użytkownik tej samej nieruchomości nie mogą jednocześnie w tym samym miejscu i czasie wykonywać swojego uprawnienia do zabudowy nieruchomości. Przez ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego w postaci otrzymania uprawnienia przez użytkownika do korzystania z nieruchomości wyłączają uprawnienia właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości w takiej części, w jakiej przysługują one użytkownikowi. Nie ma żadnych racjonalnych podstaw, by zasada ta nie miała być stosowana przy dokonywaniu przez organy administracji oceny, czy inwestorowi przysługuje prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Wprawdzie przepisy dopuszczają możliwość, by prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane przysługiwało więcej niż jednemu podmiotowi. Należy jednak odróżnić sytuację, w której prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane wynika z tytułu prawnego o charakterze niekonkurencyjnym (np. z faktu, iż dana nieruchomość jest przedmiotem współwłasności), od sytuacji, gdy prawo to wynika z tytułów o charakterze konkurencyjnym (np. gdy jeden podmiot wywodzi swoje uprawnienie z tytułu prawnego, jakim jest własność, inny podmiot zaś z tytułu prawnego, jakim jest ograniczone prawo rzeczowe w postaci użytkowania). W pierwszym przypadku nie istnieje konieczność rozstrzygnięcia, czyje uprawnienie ma pierwszeństwo, gdyż uprawnienia te są równorzędne. W drugim przypadku konieczne jest rozstrzygnięcie, któremu z uprawnień należy przyznać pierwszeństwo w realizacji.

Służebności, uregulowane w art. 285–305⁴ k.c., dzielą się na gruntowe, osobiste i przesyłu; wszystkie obciążają nieruchomości. Służebność gruntowa obciąża nieruchomość na rzecz właściciela innej nierucho-

mość (osoby fizycznej lub prawnej). Treść służebności gruntowej polega bądź na tym, że właściciel nieruchomości władnącej może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej (służebność gruntowa czynna), bądź na tym, że właściciel nieruchomości obciążonej zostanie ograniczony w możliwości dokonywania w stosunku do niej określonych działań, bądź też na tym, że właścicielowi nieruchomości obciążonej nie wolno wykonywać określonych uprawnień, które względem nieruchomości władnącej przysługują mu na podstawie przepisów o treści i wykonywaniu własności (służebności gruntowe bierne).

Służebności gruntowe powstają przede wszystkim w trybie umownym, gdzie dochodzi do zawarcia umowy pomiędzy właścicielem nieruchomości obciążonej a właścicielem nieruchomości władnącej, który nabywa to prawo. Oświadczenie woli właściciela nieruchomości obciążonej musi zostać złożone w formie aktu notarialnego, pod rygorem nieważności (art. 245 § 2 *in fine* k.c.). Umowa zawarta w takiej formie stanowi podstawę wpisu prawa służebności do księgi wieczystej (art. 31 ust. 1 ustawy z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, Dz.U. z 2017 r. poz. 1007 ze zm.). W umowie służebności strony przede wszystkim określają treść tego prawa. Z punktu widzenia prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane określenie treści prawa służebności ma istotne znaczenie. Niejednokrotnie do wykonywania służebności gruntowej niezbędne są urządzenia, np. drogi i urządzenia drogowe, mosty, studnie, zbiorniki wodne, instalacje elektryczne czy gazowe. Dlatego kwestia wzniesienia i następnie utrzymania urządzeń służących wykonywaniu służebności gruntowej powinna zostać uregulowana w umowie stron. Ustawodawca w art. 289 § 1 k.c. uregulował jedynie kwestię ich utrzymania w braku odmiennej umowy stron. W takim przypadku obowiązek utrzymania urządzeń obciąża właściciela nieruchomości władnącej (ciężar obsługi i kosztów utrzymania). Właściciel nieruchomości władnącej będzie miał w takiej sytuacji prawo wstępu na nieruchomość obciążoną celem dokonania konserwacji, napraw i remontów niniejszych urządzeń. W tym zakresie będzie mógł dysponować nieruchomością obciążoną na cele budowlane.

Nieruchomość może zostać obciążona na rzecz oznaczonej osoby fizycznej prawem, którego treść odpowiada służebności gruntowej; wówczas mamy do czynienia ze służebnością osobistą (art. 296 k.c.), która jest ściśle związana z określoną osobą fizyczną, w związku z czym jest niezbywalna i wygasa wraz ze śmiercią uprawnionego (art. 299 i 300 k.c.). Odpowiednie zastosowanie do służebności osobistej mają przepisy o służebnościach gruntowych (art. 297 k.c.).

Nieruchomość może być obciążona służebnością przesyłu na rzecz przedsiębiorcy, który zamierza ją wybudować lub którego własność stanowią urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne (zgodnie z art. 49 § 1 k.c. niebędące częściami składowymi nieruchomości, gdyż wchodzi w skład przedsiębiorstwa). Prawo służebności przesyłu polega na tym, że przedsiębiorca może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej zgodnie z przeznaczeniem tych urządzeń (art. 305¹ k.c.). Do służebności przesyłu stosuje się odpowiednio przepisy o służebnościach gruntowych (art. 305⁴ k.c.).

W wyroku z 1.06.2009 r., II OSK 906/08, LEX nr 563560, NSA orzekł, że ponieważ służebność stanowi jedno z ograniczonych praw rzeczowych przewidzianych w art. 244 § 1 k.c., z jego treści może wynikać prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Jednakże nie każde prawo służebności wyczerpuje prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Służebność przechodu i przejazdu przez działkę nie może być utożsamiana z prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, o jakim mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 w zw. z art. 3 pkt 11 p.bud., wykonywanie bowiem robót budowlanych na tej działce wykraczałoby poza treść tej służebności i tym samym byłoby bezprawnym naruszeniem cudzej własności (wyrok NSA z 11.05.2000 r., SA/Rz 2826/98, LEX nr 657594). Posiadanie przez inwestora prawa przechodu i przejazdu przez działki nie uprawnia go do realizacji linii średniego napięcia, gdyż stanowi to przejaw dysponowania tymi działkami na inne cele niż przechód lub przejazd przez nie (wyrok NSA z 8.05.2014 r., II OSK 2939/12, LEX nr 1575633).

14. Każda umowa cywilnoprawna, na podstawie której właściciel (wieczysty użytkownik) upoważnił inny podmiot do zabudowy własnego gruntu, tworzy stosunek zobowiązaniowy w rozumieniu art. 353 § 1 k.c. i daje prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (wyrok NSA z 24.01.2007 r., II OSK 211/06, LEX nr 505678). Należy zauważyć, że umowa dzierżawy daje prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane tylko wówczas, gdy takie prawo wyraźnie wynika z zawartej umowy. Z istoty samej umowy dzierżawy nie wynika prawo do zabudowy dzierżawionego gruntu (wyrok NSA z 4.09.2007 r., II OSK 1160/06, LEX nr 374725).

Szczególny przypadek prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane może stanowić decyzja zezwalająca na niezwłoczne zajęcie nieruchomości, wydana na podstawie art. 122 ust. 1 u.g.n., poprzedzona decyzją o wywłaszczeniu nieruchomości (wyrok NSA z 27.06.2003 r., IV SA 4183/01, LEX nr 1694543). Także decyzja wydana w trybie art. 124 ust. 1 u.g.n. w sytuacjach określonych w tym przepisie zastępuje zgodę właściciela na wejście na teren nieruchomości, gdy ten nie wyraża na to zgody, i zastępuje tytuł prawny świadczący o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (wyrok NSA z 11.07.2003 r., SA/Rz 1635/00, LEX nr 657542).

Zarząd jako jeden z tytułów prawnych dających prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego, powinien wynikać z orzeczenia sądu cywilnego lub zawartej uprzednio umowy o zarząd, w której osoba fizyczna lub prawna mająca prawo do nieruchomości powierza wykonywanie pewnych czynności zarządcy (wyrok WSA w Warszawie z 9.03.2004 r., IV SA 3146/02, LEX nr 156924).

W wyroku z 4.02.2016 r., II OSK 1396/14 (LEX nr 1998875), NSA stwierdził, że wykonywanie prac remontowych jest konieczne dla zachowania obiektu w stanie pierwotnym, nie przekracza więc granic pozwolenia na budowę. Jednocześnie nie poszerza ingerencji w zakres uprawnień właściciela gruntu do korzystania z nieruchomości gruntowej.

Decyzja wydana na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n. przez starostę, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, ograniczająca sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody, stanowi źródło uprawnienia do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Nadanie tej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności ma to znaczenie, że jest ona źródłem tego uprawnienia już od chwili wydania, a nie dopiero po upływie terminu do wniesienia odwołania (wyrok NSA z 9.12.2015 r., II OSK 916/14, LEX nr 19892760).

Jeżeli roboty budowlane polegające na nadbudowie stanowią ingerencję w części wspólne budynku, to w grę wchodzi przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące dysponowania rzeczą wspólną. Dokonując oceny, czy nadbudowa stanowi czynność przekraczającą zakres zwykłego zarządu, nie można też pomijać regulacji zawartej w art. 22 ust. 3 pkt 5 u.w.l., mającej zastosowanie do dużych wspólnot mieszkaniowych, z której wprost wynika że czynnością przekraczającą zakres zwykłego zarządu nieruchomością jest między innymi udzielenie zgody na nadbudowę lub przebudowę nieruchomości wspólnej (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 13.09.2017 r., II SA/Wr 333/17). W ocenie sądu brak jest podstaw do przyjęcia, że ta zasada miałaby nie dotyczyć też małych wspólnot mieszkaniowych.

Decyzja oparta na art. 124 u.g.n., stanowiąca zezwolenie administracyjne na wejście na teren zawiera jedynie tytuł do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 oraz art. 32 ust. 4 pkt 2 i to tylko w granicach określonych w decyzji ograniczającej sposób korzystania. Nie jest to natomiast decyzja wywłaszczeniowa polegająca

na pozbawieniu własności nieruchomości (por. wyrok WSA w Szczecinie z 8.06.2017 r., II SA/Sz 236/17, LEX nr 2330089).

VII. Pozwolenie na budowę

Podstawowym aktem administracyjnym w postępowaniu budowlanym jest pozwolenie na budowę, czyli zgodnie z art. 3 pkt 12 decyzja administracyjna zezwalająca na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego. Komentowany przepis wyróżnia decyzje zezwalające na rozpoczęcie i prowadzenie budowy obiektu budowlanego oraz na wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego. Zatem przez pozwolenie na budowę nie należy rozumieć wyłącznie decyzji zezwalającej na budowę obiektu budowlanego.

Trzeba mieć na uwadze, że względu na uregulowanie postępowania naprawczego w art. 51, że decyzja wydana w tym postępowaniu w razie wystąpienia istotnego odstępstwa od pozwolenia na budowę, względnie od projektu budowlanego, zatwierdza projekt budowlany zamienny, przy czym do postępowania w tym zakresie stosuje się art. 28. Rolą więc takiej decyzji w postępowaniu naprawczym jest umożliwienie kontynuacji budowy na podstawie takiego szczególnego zezwolenia organu budowlanego.

VIII. Dokumentacja budowy i powykonawcza

15. Dokumentacja budowy to wymienione enumeratywnie w art. 3 pkt 13 dokumenty: pozwolenie na budowę wraz z załączonym projektem budowlanym, dziennik budowy, protokoły odbiorów częściowych i końcowych, w miarę potrzeby rysunki i opisy służące realizacji obiektu, operaty geodezyjne i książka obmiarów, w przypadku realizacji obiektów metodą montażu – dziennik montażu.
16. Dokumentację powykonawczą, zgodnie z art. 3 pkt 14, stanowi dokumentacja budowy z naniesionymi zmianami dokonanymi w toku wyko-

nywania robót oraz geodezyjnymi pomiarami powykonawczymi. Wymogi w zakresie przechowywania dokumentacji określono w rozdziale 6 „Utrzymanie obiektów budowlanych”.

IX. Teren zamknięty

W art. 3 pkt 15 zdefiniowano teren zamknięty, odsyłając do przepisów Prawa geodezyjnego i kartograficznego. Zgodnie z art. 2 pkt 9 ustawy z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2017 r. poz. 2101 ze zm.) przez tereny zamknięte rozumie się tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych. Tereny zamknięte są ustalane przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych w drodze decyzji, w której określa się również granice takich terenów (art. 4 ust. 2a p.g.k.).

X. Organy administracji publicznej, w tym organy samorządu zawodowego

17. Przepis art. 3 pkt 17 zawierał definicję legalną „właściwego organu”. Przez to określenie rozumieć należy organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego. Kwestie ustrojowe i kompetencyjne zostały uregulowane w rozdziale 8 komentowanej ustawy.

Organami architektoniczno-budowlanymi są starosta, wojewoda i Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. Natomiast zadania nadzoru budowlanego wykonywane są przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, wojewodę przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego wchodzącego w skład zespolonej administracji wojewódzkiej oraz Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (art. 80). Od 1.01.2017 r. ustawodawca na mocy noweli z 16.12.2016 r. uznał za zbędne ujęcie definicji legalnej właściwego organu, wskazując w odpowiednich przepisach, że właściwym organem jest organ architektoniczno-budowlany.

18. Definiując w art. 3 pkt 19 organ samorządu zawodowego, ustawodawca odesłał do ustawy z 15.12.2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 1725).

XI. Obszar oddziaływania obiektu

Definicję legalną obszaru oddziaływania obiektu do komentowanej ustawy wprowadzono nowelą z 27.03.2003 r., która weszła w życie z dniem 11.07.2003 r. Wprowadzenie niniejszej definicji było związane bezpośrednio ze zmianą przepisu art. 28 p.bud., dokonaną tą samą ustawą. Ustawodawca do art. 28 wprowadził ust. 2, w którym określił krąg podmiotów posiadających przymiot strony w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę. Zgodnie z niniejszym przepisem stronami w tym postępowaniu są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu.

Nowelą z 20.02.2015 r. dokonano zmiany brzmienia niniejszej definicji.

Definiując w art. 3 pkt 20 obszar oddziaływania obiektu, ustawodawca odesłał do przepisów odrębnych. Obszar oddziaływania obiektu stanowi bowiem teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia zagospodarowania tego terenu. W pojęciu ograniczenia w zagospodarowaniu terenu ustawodawca wyraźnie ujął ograniczenie zabudowy na terenie wyznaczonym w otoczeniu obiektu budowlanego. Pojęcie obszaru oddziaływania obiektu musi być doprecyzowane przy każdej inwestycji na podstawie cech indywidualnych obiektu oraz jego przeznaczenia w odniesieniu do przepisów odrębnych, na podstawie których można ustalić obszar wokół realizowanej inwestycji, który będzie wprowadzał związane z tym obiektem budowlanym ograniczenia zagospodarowania tego terenu (wyrok NSA z 14.12.2010 r., II OSK 1872/09, LEX nr 746836). Zadaniem organów w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę jest ustalenie, przy uwzględnieniu rodzaju i charakterystyki planowanego obiektu budowlanego, wszystkich przepisów

odrębnych, które wprowadzają związane z tym obiektem ograniczenia zagospodarowania znajdującego się w jego otoczeniu terenu, oraz wyznaczenie na ich podstawie obszaru oddziaływania, którego granice powinny być wyraźnie zakreślone w uzasadnieniu podjętej przez organ decyzji. Wobec braku wyraźnego wskazania przez ustawodawcę przepisów, na podstawie których dochodzi do wyznaczenia terenu w otoczeniu obiektu budowlanego, przyjąć należy, że są to wszystkie powszechnie obowiązujące przepisy prawa wprowadzające określonego rodzaju ograniczenia czy też utrudnienia w zakresie zagospodarowania tego terenu, w tym w szczególności przepisy techniczno-budowlane, przepisy z zakresu ochrony środowiska, ochrony zabytków czy też przepisy prawa miejscowego (wyrok NSA z 16.03.2011 r., II OSK 472/10, LEX nr 1080305). Nie można też wykluczyć, że przepisami powodującymi ograniczenia czy też utrudnienia w zakresie zagospodarowania danego terenu będą również przepisy dotyczące własności i innych praw rzeczowych określone w Kodeksie cywilnym i innych ustawach. Realizacja inwestycji może bowiem uniemożliwić realizację tych praw i dochodzenie roszczeń w stosownej procedurze przed sądem powszechnym (wyrok NSA z 24.04.2009 r., II OSK 626/08, LEX nr 556248). W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, że do przepisów odrębnych, w rozumieniu art. 3 pkt 20, należą nie tylko przepisy rozporządzeń określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, przepisy z zakresu ochrony środowiska oraz zagospodarowania przestrzennego, ale także przepisy prawa cywilnego w zakresie ochrony prawa własności. Wskazuje się również, że przez ograniczenie możliwości zagospodarowania działki sąsiedniej należy rozumieć także utrudnienia w korzystaniu z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem (zob. wyroki NSA: z 8.06.2011 r., II OSK 1296/10; z 28.03.2007 r., II OSK 208/06; z 26.06.2012 r., II OSK 1613/11; z 17.04.2014 r., II OSK 1899/13, wszystkie dostępne w CBOSA). W wyroku z 13.03.2014 r., II OSK 2503/12, CBOSA, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że jeżeli właścicielom nieruchomości sąsiednich przysługuje służebność drogi koniecznej przechodzącej przez nieruchomość należącą do inwestora, to ich działki znajdują się w obszarze oddziaływania inwestycji. Obiekt realizowany może powodować ograniczenia

w zagospodarowaniu działki przez pozbawienie jej możliwości korzystania ze służebności gruntowej obciążającej działkę objętą zamierzeniem inwestycyjnym.

Dlatego wyłączną przesłanką uznania, że działka sąsiednia znajduje się w obszarze oddziaływania obiektu budowlanego, nie jest okoliczność, że sąsiaduje ona z działką, na której ma być realizowana inwestycja budowlana. W wyroku z 15.04.2010 r., II OSK 666/09, Pal. 2010/5–6, s. 246–248, NSA stwierdził, że pojęcie obszaru oddziaływania obiektu będzie się materializować, gdy na podstawie konkretnych indywidualnych parametrów danej inwestycji (jej przedmiotu) będą się również konkretyzować odpowiednie wynikające z odrębnych przepisów normy, które będą wytyczać pewną strefę wobec projektowanego obiektu.

Zachowanie minimalnych odległości dla danego rodzaju obiektów, przyjętych w przepisach określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie, nie przesądza o tym, że oddziaływanie tych obiektów nie wykracza poza obszar nieruchomości inwestora, a więc nieruchomości sąsiadujące nie znajdują się w obszarze ich oddziaływania. Przepisami odrębnymi, o których mowa w komentowanym przepisie, mogą być również przepisy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Jednakże za przepisy odrębne nie można uznać art. 52 ust. 2 pkt 1 i art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. W szczególności z faktu, że na kopii mapy zasadniczej, o której mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., wyznacza się granice terenu objętego wnioskiem o wydanie decyzji w przedmiocie warunków zabudowy, nie można wywodzić, że wyznacza ona jednocześnie obszar oddziaływania obiektu w rozumieniu art. 3 pkt 20 p.bud. (zob. wyrok NSA z 20.10.2010 r., II OSK 1774/09, LEX nr 746786).

Należy mieć również na względzie, że obszar oddziaływania obiektu budowlanego nie może być utożsamiany tylko i wyłącznie z zachowaniem przez inwestora wymogów określonych przepisami techniczno-budowlanymi. Obiekt budowlany może bowiem wprowadzać określone ograniczenie w zagospodarowaniu terenu, co nie oznacza, że jego realizacja

jest niezgodna z przepisami techniczno-budowlanymi i co za tym idzie, że nie można będzie uzyskać na jego realizację pozwolenia na budowę (wyrok NSA z 6.06.2013 r., II OSK 332/12, LEX nr 1352906). Przy ustalaniu obszaru oddziaływania inwestycji nie jest wystarczające wykazanie, że zostały zachowane odległości tego obiektu od granic działek sąsiednich, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych. Należy również rozważyć, czy tego rodzaju inwestycja będzie w sposób negatywny oddziaływać na nieruchomości sąsiednią, np. stanowiąc źródło nadmiernej emisji hałasu, w tym wpływać na sposób jej zagospodarowania (wyrok NSA z 15.02.2013 r., II OSK 1994/11, CBOSA). W wyroku z 26.06.2012 r., II OSK 1613/11, CBOSA, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, iż nie można przyjąć, że zachowanie odległości dla danego rodzaju obiektów, przyjęte w przepisach określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie, przesądza o tym, że oddziaływanie tych obiektów nie wykracza poza obszar nieruchomości inwestora, a więc nieruchomości sąsiadujące nie znajdują się w obszarze ich oddziaływania. Przy czym nie ma znaczenia, czy działki objęte oddziaływaniem inwestycji graniczą bezpośrednio z działką, na której zaprojektowano budowę obiektu budowlanego, skoro obszar oddziaływania obiektu może obejmować dalej położone tereny. Przez ograniczenie możliwości zagospodarowania działki sąsiedniej należy rozumieć również utrudnienia w możliwości użytkowania jej zgodnie z przeznaczeniem.

XII. Pozostałe definicje

Pozostałe definicje w zakresie pkt 21–23 art. 3 – odpowiednio „opłata”, „odnawialne źródło energii” oraz „ciepło użytkowe w kogeneracji” – zostały uchylone nowelami z 16.04.2004 r. oraz z 20.02.2015 r.

Art. 4. [Prawo zabudowy]

Każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami.

Zasada wolności budowlanej

Podmiot prawa, który legitymuje się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, ma prawo do zabudowy nieruchomości gruntowej. Warunkiem, który musi zostać spełniony, jest zgodność zamierzenia budowlanego z przepisami. Komentowany przepis kreuje zasadę wolności budowlanej, która ma swoje źródło w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, nakazujących poszanowanie wolności i własności. Stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i jedynie wówczas, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Zatem prawo do zabudowy nieruchomości gruntowej nie jest prawem nieograniczonym, gdyż podmiot, któremu przysługuje prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, musi chociażby uwzględnić inne prawa i dobra chronione, które zostały wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jak wskazał NSA w wyroku z 24.02.2012 r., II OSK 2342/10, LEX nr 1145585, ograniczenie wolności budowlanej wynika z art. 35 ust. 1 pkt 1, który określa zakres i formę ingerencji organów architektoniczno-budowlanych. Do ograniczeń tych zaliczył również to wynikające z określenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania danego terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ogranicza swobodę zabudowy nieruchomości, gdyż jako akt prawa miejscowego zawiera przepisy powszechnie obowiązujące w zakresie przeznaczenia terenu, zagospodarowania i warunków zabudowy (art. 14 ust. 1 u.p.z.p.). Dlatego art. 4 p.bud. nie daje właścicielowi uprawnienia do przesądzenia o prze-

znaczeniu zabudowy nieruchomości gruntowej na cel wyznaczony według własnej woli inwestora (zob. wyrok NSA z 18.04.2012 r., II OSK 259/12, LEX nr 1219125).

Ograniczenie prawa zabudowy wynika przede wszystkim z ustaw, których przedmiotem regulacji są objęte inne dobra prawem chronione. Wymienić należy ustawę z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2018 r. poz. 142 ze zm.), która wprost wprowadza zakaz budowy w parkach narodowych oraz rezerwach przyrody (art. 15 ust. 1 pkt 1) czy też przewiduje możliwość wprowadzenia określonych zakazów zabudowy na terenie parków krajobrazowych (art. 17 ust. 1 pkt 7 i 8). Natomiast ustawa – Prawo wodne dopuszcza wprowadzenie ograniczeń zagospodarowania gruntów w strefach ochronnych ujęć wody oraz obszarach ochronnych zbiorników śródlądowych (art. 51–61).

Prawa zabudowy nie należy rozumieć w ten sposób, że przepis art. 4 ma pierwszeństwo przed innymi przepisami ustawy – Prawo budowlane. Ochrona prawa własności dotyczy wszystkich podmiotów prawa w równym stopniu i wolność zabudowy nie upoważnia do lekceważenia uzasadnionych interesów prawnych innych podmiotów (art. 5 ust. 1 pkt 9). Dlatego inwestor chcący realizować przysługujące mu prawo do zabudowy musi mieć na względzie analogiczne prawa innych (wyrok NSA z 18.04.2008 r., II OSK 460/07, LEX nr 469443). W związku z tym, że własność i inne prawa majątkowe podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej, każdy właściciel nieruchomości w każdym czasie ma prawo dokonać budowy, rozbudowy w taki sposób, by nie utrudniać właścicielom nieruchomości sąsiednich takich samych działań w stosownym, wybranym przez nich czasie. Zatem inwestor, który pierwszy zabudowuje swoją działkę, nie ma tylko z tego tytułu dodatkowych, większych uprawnień. Zakres dysponowania nieruchomością na cele budowlane nie może być rozumiany w taki sposób, w wyniku którego dochodziłoby do znacznych utrudnień czy wręcz uniemożliwienia zabudowy na działkach sąsiednich (zob. wyrok NSA z 15.03.2006 r., II OSK 634/05, LEX nr 198327).

Art. 5. [Zasady projektowania, budowy i utrzymywania obiektów budowlanych]

1. Obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając:

- 1) spełnienie podstawowych wymagań dotyczących obiektów budowlanych określonych w załączniku I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającej dyrektywę Rady 89/106/EWG (Dz. Urz. UE L 88 z 04.04.2011, s. 5, z późn. zm.), dotyczących:
 - a) nośności i stateczności konstrukcji,
 - b) bezpieczeństwa pożarowego,
 - c) higieny, zdrowia i środowiska,
 - d) bezpieczeństwa użytkowania i dostępności obiektów,
 - e) ochrony przed hałasem,
 - f) oszczędności energii i izolacyjności cieplnej,
 - g) zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych;
- 2) warunki użytkowe zgodne z przeznaczeniem obiektu, w szczególności w zakresie:
 - a) zaopatrzenia w wodę i energię elektryczną oraz, odpowiednio do potrzeb, w energię cieplną i paliwa, przy założeniu efektywnego wykorzystania tych czynników,
 - b) usuwania ścieków, wody opadowej i odpadów;
- 2a) możliwość dostępu do usług telekomunikacyjnych, w szczególności w zakresie szerokopasmowego dostępu do Internetu;
- 3) możliwość utrzymania właściwego stanu technicznego;
- 4) niezbędne warunki do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego

- przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich;
- 5) warunki bezpieczeństwa i higieny pracy;
 - 6) ochronę ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej;
 - 7) ochronę obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz obiektów objętych ochroną konserwatorską;
 - 8) odpowiednie usytuowanie na działce budowlanej;
 - 9) poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej;
 - 10) warunki bezpieczeństwa i ochrony zdrowia osób przebywających na terenie budowy.

2. Obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w ust. 1 pkt 1–7.

2a. W nowych budynkach oraz istniejących budynkach poddawanych przebudowie lub przedsięwzięciu służącemu poprawie efektywności energetycznej w rozumieniu przepisów o efektywności energetycznej, które są użytkowane przez jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, zaleca się stosowanie urządzeń wykorzystujących energię wytworzoną w odnawialnych źródłach energii, a także technologie mające na celu budowę budynków o wysokiej charakterystyce energetycznej.

2b. W przypadku robót budowlanych polegających na dociepleniu budynku, obejmujących ponad 25% powierzchni przegród zewnętrznych tego budynku, należy spełnić wymagania minimalne dotyczące energooszczędności i ochrony cieplnej przewidziane w przepisach techniczno-budowlanych dla przebudowy budynku.

3–15. (uchylone).

I. Uwagi ogólne

1. Wykonanie obiektu budowlanego nie zostało pozostawione wyłącznej gestii inwestora. W komentowanym przepisie ustawodawca zawarł ogólną regułę, w myśl której obiekt budowlany i związane z nim urządzenia budowlane mają być projektowane i budowane w sposób, który został określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej. Projektując i następnie budując obiekt budowlany, należy mieć na uwadze przewidywany okres jego użytkowania.
2. Począwszy od projektu budowlanego przez budowę należy zapewnić spełnienie przez obiekt budowlany oraz związane z nim urządzenia budowlane podstawowych wymagań dotyczących w pierwszej kolejności bezpieczeństwa: konstrukcji, pożarowego, użytkowania (art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a–c). Kolejnymi podstawowymi wymaganiami, których spełnienie jest niezbędne, są odpowiednie warunki higieniczne i zdrowotne oraz ochrony środowiska, ochrona przed hałasem i drganiami, odpowiednia charakterystyka energetyczna budynku oraz racjonalizacja użytkowania energii (art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. d–f).

W zależności od przeznaczenia obiektu budowlanego powinien on spełniać odpowiednie warunki użytkowe. W szczególności muszą one zostać spełnione w zakresie zaopatrzenia w wodę i energię elektryczną oraz, odpowiednio do potrzeb, w energię cieplną i paliwa przy założeniu efektywnego wykorzystania tych czynników, a także w zakresie usuwania ścieków, wody opadowej i odpadów.

Zgodnie z ustawą z 25.06.2015 r. o zmianie ustawy o wyrobach budowlanych, ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o zmianie ustawy o wyrobach budowlanych oraz ustawy o systemie oceny zgodności (Dz.U. poz. 1165) art. 5 ust. 1 pkt 1 p.bud. z dniem 1.01.2016 r. uzyskał następujące brzmienie:

„Obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając:

- 1) spełnienie podstawowych wymagań dotyczących obiektów budowlanych określonych w załączniku I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG (Dz.Urz. UE L 88 z 4.04.2011, s. 5, ze zm.), dotyczących:
 - a) nośności i stateczności konstrukcji,
 - b) bezpieczeństwa pożarowego,
 - c) higieny, zdrowia i środowiska,
 - d) bezpieczeństwa użytkowania i dostępności obiektów,
 - e) ochrony przed hałasem,
 - f) oszczędności energii i izolacyjności cieplnej,
 - g) zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych”.
3. W związku z postępowaniem cywilizacyjnym ustawą o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, która weszła w życie z dniem 17.07.2010 r., do art. 5 ust. 1 dodano pkt 2a, stanowiący o zapewnieniu możliwości dostępu do usług telekomunikacyjnych, w szczególności w zakresie szerokopasmowego dostępu do internetu.
4. Obiekt budowlany powinien zostać zaprojektowany i wybudowany tak, aby zapewniał możliwość utrzymania właściwego stanu technicznego (art. 5 ust. 1 pkt 3).

Obiekty użyteczności publicznej oraz mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego powinny zapewniać niezbędne warunki do korzystania z nich przez osoby niepełnosprawne, w szczególności te, które poruszają się na wózkach inwalidzkich (art. 5 ust. 1 pkt 4).

Zapewnione muszą być również warunki bezpieczeństwa i higieny pracy, a także ochrona ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej (art. 5 ust. 1 pkt 5 i 6).

Zarówno na etapie sporządzania projektu budowlanego, jak i następnie budowy należy mieć na względzie ochronę obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz obiektów objętych ochroną konserwatorską (art. 5 ust. 1 pkt 7).

Projekt budowlany i jego realizacja w trakcie budowy obiektu budowlanego muszą prowadzić do odpowiedniego usytuowania go na działce budowlanej (art. 5 ust. 1 pkt 8).

W kontekście usytuowania obiektu budowlanego na działce budowlanej należy zwrócić uwagę na uchwałę siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27.02.2017 r., II OPS 3/16 (CBOSA), w której uznano, że w przypadku gdy w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dopuszczono sytuowanie budynku w zabudowie jednorodzinnej, zwróconego ścianą bez otworów okiennych lub drzwiowych w stronę granicy z sąsiednią działką budowlaną, bezpośrednio przy jej granicy, konieczne jest spełnienie warunków określonych w § 12 ust. 3 r.s.w.t.

Nie można też nie uwzględnić występujących w obszarze oddziaływania obiektu uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym nie zapewnić dostępu do drogi publicznej (art. 5 ust. 1 pkt 9).

Warunki bezpieczeństwa i ochrony zdrowia osób przebywających na terenie budowy również muszą zostać wzięte pod uwagę na obu etapach, tj. podczas projektowania, a następnie budowy obiektu budowlanego (art. 5 ust. 1 pkt 10).

Organ budowlany jest co do zasady związany wnioskiem i przedstawionymi w projekcie budowlanym ustaleniami i nie może rozważać słuszności przyjętych przez inwestora rozwiązań, a jedynie może skontrolo-

wać, czy nie naruszają one obowiązujących w tym względzie przepisów prawa (wyrok WSA w Olsztynie z 14.09.2017 r., II SA/Ol 617/17, CBOSA).

II. Interesy osób trzecich

5. Proces budowlany jest obszarem, na którym dochodzi do koncentracji interesów o bardzo zróżnicowanym charakterze, tj. interesów różnych podmiotów, czy nawet z zakresu różnych dziedzin prawa. Wśród takich interesów można wyróżnić interesy osób trzecich, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 9, które przejawiają się zarówno w sferze stosunków administracyjnoprawnych, jak i cywilnoprawnych. Dzieje się tak dlatego, że działalność budowlana, unormowana przez przepisy Prawa budowlanego, realizuje się w sferze określonego istniejącego stanu faktycznego i zwykle wywiera wpływ na jego zmianę, a jednocześnie dokonuje się w sferze istniejących stosunków prawnych, dotyczących przeważnie prawa do rzeczy, i może powodować naruszenie tych stosunków czy tego prawa.
6. W stanie prawnym obowiązującym przed dniem 11.07.2003 r. konieczność ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich literalnie dotyczyła całego procesu budowlanego – od fazy kształtowania zamierzeń inwestora, przez fazy budowy, po fazę użytkowania i rozbioru obiektu budowlanego. Ustawodawca nie definiował tego pojęcia, ale w sposób precyzyjny określał zakres przedmiotowy tej ochrony, która obejmowała w szczególności:
 - a) zapewnienie dostępu do drogi publicznej;
 - b) ochronę przed pozbawieniem możliwości korzystania z wody, kanalizacji, energii elektrycznej i ciepłej oraz ze środków łączności, a także dopływu światła dziennego do pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi;
 - c) ochronę przed uciążliwościami powodowanymi przez hałas, wibracje, zakłócenia elektryczne, promieniowanie oraz
 - d) ochronę przed zanieczyszczeniem powietrza, wody i gleby.

Znowelizowany ustawami z 27.03.2003 r. oraz z 16.04.2004 r. art. 5 ust. 1 pkt 9 stanowi, że obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając m.in. poszanowanie występujących w obszarze oddziaływania obiektu uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym dostęp do drogi publicznej. Legislator zastąpił więc wyraz „ochrona” określeniem „poszanowanie” oraz zrezygnował z uszczegółowienia pojęcia uzasadnionego interesu osób trzecich, pozostawiając tylko jeden wymóg – zapewnienia dostępu do drogi publicznej. Ograniczył również obowiązek poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich jedynie do etapu powstawania obiektu budowlanego.

7. Komentowany przepis ma charakter zasady ogólnej Prawa budowlanego, o czym świadczy zarówno jego usytuowanie w przepisach ogólnych, jak i zdanie wstępne ust. 1, odnoszące się do całości problematyki regulowanej Prawem budowlanym. Z jego treści wynika, że poszanowaniu podlegają nie wszystkie, lecz jedynie uzasadnione (kwalifikowane) interesy osób trzecich. Nie chodzi bowiem o wszelkie utrudnienia, jakie może spowodować planowana inwestycja, lecz jedynie o takie, które dotyczyć mogą naruszeń interesów prawnych, nie zaś interesów faktycznych innych osób. O naruszeniu interesu osób trzecich można więc mówić tylko wtedy, gdy zostały naruszone w tym względzie konkretne normy (por. wyrok NSA z 14.03.2006 r., II OSK 643/05, LEX nr 198341).
8. Ustawodawca uznał, że zakres ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich mieści się w przepisach prawa cywilnego i nie ma potrzeby sygnalizowania go w przepisach Prawa budowlanego, a wskazywanie niektórych tylko dóbr podlegających ochronie jest rozwiązaniem niewłaściwym, dlatego też postanowił odstąpić od rozwijania wyrażonej w ust. 1 pkt 9 omawianego artykułu zasady poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich. Natomiast brzmienie tej normy jednoznacznie przemawia za tym, że uzasadnione interesy osób trzecich to nie interesy prywatne, będące pod ochroną prawa prywatnego (cywilnego), lecz pu-

bliczno-prywatne, leżące również w sferze zainteresowania prawa publicznego. Jego zmodyfikowana treść oraz usytuowanie w ustawie określającej stosunki publicznoprawne nie pozwalają na takie jego rozumienie, że organ administracji publicznej rozstrzygałby kwestie o charakterze cywilnoprawnym należące do właściwości sądów powszechnych. Nie ma też racjonalnego wytłumaczenia ograniczenie poszanowania interesów osób trzecich wyłącznie do etapu powstawania obiektu budowlanego, gdyż po zakończeniu robót budowlanych, na etapie przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego oraz jego utrzymywania, również mogą występować dla tych osób potencjalne zagrożenia pozostające w sferze zainteresowania prawa administracyjnego jako prawa publicznego.

9. Niezbędne jest podkreślenie, że podmiot mający prawo do nieruchomości sąsiadującej z terenem przeznaczonym przez inwestora pod budowę ma pełne prawo uczestniczyć w każdej czynności procesowej osobiście lub przez pełnomocnika. Niedopuszczalne jest ograniczenie tego prawa poprzez np. dopuszczenie do udziału w czynności tylko pełnomocnika, zaś poinformowanie strony o tym, że będzie ona odrębnie informowana o przebiegu czynności.

III. Zasady dotyczące utrzymywania i użytkowania obiektów budowlanych

Kolejny etap stanowi użytkowanie obiektu budowlanego. Ogólne zasady użytkowania i utrzymywania, określone w art. 5 ust. 2, nakazują korzystanie zgodne z przeznaczeniem danego obiektu budowlanego i wymaganiami ochrony środowiska. Następnym istotnym elementem użytkowania jest utrzymanie obiektu budowlanego w należytych stanie technicznym i estetycznym, co powinno przejawiać się w podejmowaniu czynności zapobiegających nadmiernemu pogorszeniu właściwości użytkowych i sprawności technicznej danego obiektu, w szczególności w zakresie wymagań, które zostały określone w art. 5 ust. 1 pkt 1–7.