

PRAWO BUDOWLANE

Komentarz

redakcja naukowa Dominik Sypniewski

Rafał Godlewski, Mikołaj G. Goss, Jan M. Góralski
Wojciech Ł. Gunia, Dominik Sypniewski

KOMENTARZE

WYDANIE 2

PRAWO BUDOWLANE

Komentarz

redakcja naukowa Dominik Sypniewski

Rafał Godlewski, Mikołaj G. Goss, Jan M. Góralski
Wojciech Ł. Gunia, Dominik Sypniewski

KOMENTARZE

WYDANIE 2

Stan prawny na 17 kwietnia 2025 r.
z uwzględnieniem zmian wchodzących w życie 1 lipca 2026 r.
(Dz.U. z 2023 r. poz. 1688)

Wydawca
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący
Paulina Staniszevska-Chudzik

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Rybczyńska

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały omówili:

Rafał Godlewski – rozdz. 5–5c

Rafał Godlewski, Mikołaj G. Goss, Jan M. Góralski, Dominik Sypniewski – rozdz. 1 art. 3

Mikołaj G. Goss – rozdz. 1 art. 2, 4, 9; rozdz. 10

Jan M. Góralski – rozdz. 1 art. 1, 5–8, 10, 11

Wojciech Ł. Gunia – rozdz. 2; rozdz. 3 art. 17–23

Dominik Sypniewski – rozdz. 3 art. 24–27a; rozdz. 4, 5d–9

prawolubni

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

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-522-8

2. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	7
Przedmowa	11
Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.....	13
Rozdział 1. Przepisy ogólne – art. 1–11	15
Rozdział 2. Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie – art. 12–16.....	126
Rozdział 3. Prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego – art. 17–27a.....	173
Rozdział 4. Postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych – art. 28–40a	217
Rozdział 5. Rozpoczęcie i prowadzenie robót budowlanych – art. 41–47	346
Rozdział 5a. Dziennik budowy – art. 47a–47v	369
Rozdział 5b. Postępowanie w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy – art. 48–53a.....	389
Rozdział 5c. Zakończenie budowy – art. 54–60	441
Rozdział 5d. Książka obiektu budowlanego – art. 60a–60r	477
Rozdział 6. Utrzymanie obiektów budowlanych – art. 61–72a.....	494
Rozdział 7. Katastrofa budowlana – art. 73–79.....	532

Rozdział 7a. Portal e-Budownictwo – art. 79a–79k	545
Rozdział 8. Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego – art. 80–89c	553
Rozdział 9. Przepisy karne – art. 90–94	606
Rozdział 10. Odpowiedzialność zawodowa w budownictwie – art 95–102	623
Rozdział 11. Przepisy przejściowe i końcowe – art. 103–108	646
Załącznik	648
Literatura	653
O Autorach	655

Wykaz skrótów

Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2025 r. poz. 383)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p. – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2025 r. poz. 277)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1568)
- k.p.w. – ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2024 r. poz. 977 ze zm.)
- k.w. – ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2023 r. poz. 2119 ze zm.)
- nowela z 27.03.2003 r. – ustawa z 27.03.2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 80, poz. 718 ze zm.)
- nowela z 16.04.2004 r. – ustawa z 16.04.2004 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 93, poz. 888 ze zm.)
- nowela z 13.02.2020 r. – ustawa z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 471 ze zm.)
- nowela z 7.07.2022 r. – ustawa z 7.07.2022 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1557)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111)

- p.g.g. – ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2024 r. poz. 1290 ze zm.)
- p.g.k. – ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.)
- p.o.ś. – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.)
- p.s.w. – ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2024 r. poz. 1571 ze zm.)
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.)
- pr. en. – ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.)
- pr. przed. – ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2024 r. poz. 236 ze zm.)
- pr. wod. – ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1087 ze zm.)
- r.e.d.b. – rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 22.12.2022 r. w sprawie dziennika budowy oraz systemu Elektroniczny Dziennik Budowy (Dz.U. z 2023 r. poz. 45)
- r.p.b. – rozporządzenie Ministra Rozwoju z 11.09.2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1679 ze zm.)
- r.s.t. – rozporządzenie Ministra Rozwoju z 18.08.2020 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1670)
- r.w.t. – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1225 ze zm.)
- RODO – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1, ze zm.)

- u.c.p.k. – ustawa z 10.05.2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1747)
- u.d.e. – ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1045 ze zm.)
- u.d.p. – ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.)
- u.d.t. – ustawa z 21.12.2000 r. o dozorze technicznym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1194)
- u.e.p.a. – ustawa z 11.01.2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1289 ze zm.)
- u.g.n. – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.)
- u.o.m. – ustawa z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1125)
- u.o.p. – ustawa z 24.08.1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2025 r. poz. 188)
- 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 2023 r. poz. 725)
- u.o.z.o.z. – ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1292 ze zm.)
- u.p.e.a. – ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2025 r. poz. 132)
- u.p.r.s.i. – ustawa z 24.07.2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1199)
- u.p.z.p. – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.)
- u.s.p. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.)
- u.s.z.a. – ustawa z 15.12.2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 551)
- u.u.i.ś. – ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.)
- u.w.b. – ustawa z 16.04.2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1213)
- u.w.l. – ustawa z 24.06.1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r. poz. 1048 ze zm.)

u.z.d.o. – ustawa z 19.07.2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1411)

Publikatory i czasopisma

Dz.U. – Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Legalis – System Informacji Prawnej Legalis
LEX – System Informacji Prawnej LEX
M. Praw. – Monitor Prawniczy
ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNKW – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy
OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A
Prok. i Pr. – Prokuratura i Prawo
Prok. i Pr.-wkł. – Prokuratura i Prawo – wkładka
ZNSA – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

c-KOB – Cyfrowa Książka Obiektu Budowlanego
CPK – Centralny Port Komunikacyjny
e-CRUB – elektroniczny Centralny Rejestr osób posiadających Uprawnienia Budowlane
GUNB – Główny Urząd Nadzoru Budowlanego
NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
OZE – odnawialne źródła energii
plan BIOZ – plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia
SN – Sąd Najwyższy
system EDB – system Elektroniczny Dziennik Budowy
TK – Trybunał Konstytucyjny
WSA – wojewódzki sąd administracyjny

Przedmowa

Budownictwo jest jedną z najważniejszych gałęzi polskiej gospodarki, która ma istotny wpływ na rozwój przemysłu i innych sektorów gospodarki, zapewnia wiele miejsc pracy, a także odgrywa istotną rolę w realizacji polityki mieszkaniowej. Z tej perspektywy celem prawa budowlanego powinno być zapewnienie możliwości efektywnej realizacji inwestycji budowlanych. Obok interesów inwestorów w procesie inwestycyjnym występują jednak inne wartości, takie jak bezpieczeństwo, zdrowie i higiena, środowisko, a także coraz silniej akcentowane w prawie dostępność dla osób ze szczególnymi potrzebami, efektywność energetyczna czy też rozwój zrównoważony.

Polskie Prawo budowlane zostało uchwalone już ponad 30 lat temu. Od tego czasu ustawa została wielokrotnie nowelizowana, a także stała się przedmiotem licznych analiz i dyskusji z udziałem prawników, inżynierów i przedstawicieli biznesu, reprezentujących perspektywę teoretyczną oraz praktyczną. Równocześnie stosowanie przepisów Prawa budowlanego ujawniło liczne wątpliwości interpretacyjne, które najczęściej były rozwiązywane i wyjaśniane przez sądy administracyjne, które stworzyły bogaty dorobek orzecniczy. Od kilku lat trwa etapowe reformowanie prawa budowlanego, w ramach którego wprowadzono również rozwiązania umożliwiające cyfryzację procesu inwestycyjnego.

Oddajemy w ręce Czytelników wydanie 2 komentarza, uwzględniające liczne zmiany wprowadzone w latach 2023–2024, w tym w szczególności dalsze uproszczenia procesu inwestycyjnego w zakresie odnawialnych źródeł energii oraz telekomunikacji, a także wzmocnienie ochrony strategicznych systemów przesyłowych. W pracy nad tym wydaniem staraliśmy się uwzględnić uwagi spływające od sędziów sądów administracyjnych, pracowników organów administracji budowlanej, biur projektowych oraz deweloperów. Komentarz prezentuje praktyczne podejście do omawianej ustawy z uwagi na to, że Autorzy od wielu lat łączą pracę naukowo-dydaktyczną

oraz wykonywanie zawodów adwokata lub radcy prawnego. Przedstawione rozważania uwzględniają również najnowsze orzecznictwo sądowe, a także dorobek doktryny prawa budowlanego. Komentarz uwzględnia stan prawny na dzień 17 kwietnia 2025 r.

Warszawa, 17 kwietnia 2025 r.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. **Prawo budowlane¹**

(Dz.U. z 2025 r. poz. 418)

¹⁾ Niniejsza ustawa wdraża postanowienia następujących dyrektyw Unii Europejskiej:

- 1) dyrektywy Rady 92/57/EWG z dnia 24 czerwca 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 z 26.08.1992, str. 6; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 2, str. 71);
- 2) częściowo dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz. Urz. UE L 153 z 18.06.2010, str. 13);
- 3) częściowo dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, str. 82, z późn. zm.).

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Jan Góralski

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.

1. Najczęściej spotykaną praktyką legislacyjną jest określanie zakresu ustawy w jej pierwszym artykule. Ma to szczególne znaczenie, gdy okoliczności te nie wynikają wprost z nazwy aktu prawnego, choć oczywiście tytuł ustawy powinien odnosić się do tego zakresu. Dodatkowym zabiegiem może być umieszczenie w ustawie preambuły, która w ogólny sposób formułuje założenia, jakie przyświecały ustawodawcy wprowadzającemu taki akt prawny. Taka praktyka dotyczy w szczególności najważniejszych aktów prawnych lub mających szczególne znaczenie dla społeczeństwa. Jednak pierwszą informację o tym, z jakim aktem mamy do czynienia, stanowi tytuł ustawy. Większość tych regulacji nosi tytuł „ustawa o określonej materii”. Ustawy o charakterze systemowym otrzymują miano kodeksu. Tytuł ten sugeruje, że jest to najważniejszy akt prawny w danej gałęzi prawa, w sferze materialnej bądź też procesowej. W polskim porządku prawnym mamy zatem m.in. Kodeks cywilny oraz Kodeks postępowania cywilnego czy Kodeks karny oraz Kodeks postępowania karnego. Na gruncie prawa administracyjnego ustawodawca zdecydował się na kodyfikację procedury administracyjnej, rezygnując z takiego zabiegu w odniesieniu do materialnego prawa administracyjnego. Takie podejście nie powinno budzić żadnych wątpliwości, ponieważ nie dałoby się zebrać w jeden akt prawny wszystkich czy nawet większości regulacji prawnych z zakresu prawa administracyjnego materialnego. Stąd też prawo administracyjne materialne składa się z dużej liczy-

by ustaw przyporządkowanych różnym działom prawa administracyjnego czy też poświęconych określonym organom administracji publicznej lub określonym zagadnieniom społecznym. Jednym z tych działów jest właśnie prawo budowlane, któremu poświęcona jest komentowana w niniejszym opracowaniu ustawa.

2. Tytuł aktu prawnego – „Prawo budowlane” – sygnalizuje, że ustawa ta reguluje istotną materię tak życia społecznego, jak i gospodarczego oraz że czyni to kompleksowo. W myśl § 19 pkt 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹ ustawę można określić mianem Prawa, gdy wyczerpująco reguluje obszerną dziedzinę prawa. Pomimo że od czasu uchwalenia tych przepisów pojawiały się głosy *de lege ferenda*, żeby przyjąć jeszcze bardziej kompleksową regulację oraz nazwać ją kodeksem budowlanym, to nadal w polskim porządku prawnym obowiązuje komentowana ustawa, a działalność budowlana jest regulowana przez inne ustawy oraz liczne akty wykonawcze.

Komentowana ustawa nie posiada preambuły, choć taki zabieg legislacyjny był stosowany w poprzednich aktach prawnych dotyczących prawa budowlanego. Przykładowo art. 1 ustawy z 24.10.1974 r. – Prawo budowlane² poprzedzony był preambułą o doniosłym wydźwięku, stanowiącą, że „Rola budownictwa w rozwoju socjalistycznej gospodarki oraz w podnoszeniu poziomu życia społeczeństwa wymaga stałego doskonalenia działalności budowlanej, zgodnie z potrzebami gospodarki narodowej oraz interesem społecznym. Kierując się tymi względami, a zwłaszcza dążąc do usprawnienia procesu przygotowania i realizacji inwestycji budowlanych, zapewnienia ładu przestrzennego w zabudowie miast i wsi, wzmożenia ochrony środowiska, zapewnienia wysokiej jakości budownictwa i podniesienia jego efektywności, pełniejszego wykorzystania osiągnięć nauki i techniki, a także usprawnienia działalności organów administracji państwowej w budownictwie, stanowi się, co następuje (...)”. Pomimo że preambuła ta nawiązuje do nieaktualnego pojęcia jak socjalistyczna gospodarka, to co do meritum zachowuje aktualność, a przynajmniej zachowywała w roku 1994, kiedy uchwalono obowiązującą ustawę. Bez wątplenia dziś w takiej preambule powinno się znaleźć co najmniej nawiązanie do prawa własności, wolności gospodarczej, a także zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska.

¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 283.

² Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.

3. Komentowany przepis określa zakres przedmiotowy ustawy. Stanowi on, że ustawa normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach. Przepis ten określa zatem trzy kluczowe kwestie dla komentowanej ustawy, a mianowicie wskazuje, że:

- 1) reguluje czynności podejmowane w procesie budowlanym przez jego uczestników;
- 2) podstawowym pojęciem ustawy jest obiekt budowlany;
- 3) organy administracji publicznej wykonują zadania publiczne w procesie budowlanym.

Artykuł 1 pr. bud. nie stanowi wprost o podstawowych adresatach tego aktu prawnego, jednak dokonując jego wykładni, można wywieść podstawowych adresatów ustawy.

4. Definicja legalna „obektu budowlanego” znajduje się w art. 3 pkt 1 pr. bud., zgodnie z którym przez to pojęcie należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Jest to pojęcie dość obszerne i obejmuje w zasadzie wszystkie obiekty podlegające regulacji ustawy, z zastrzeżeniem wyłączeń określonych w art. 2 pr. bud. Bez wątpienia obiekty budowlane stanowią główny przedmiot zainteresowania ustawy.
5. Komentowany przepis wskazuje również na działania, które będą podlegać regulacji ustawowej. Odnosi się to do projektowania, budowania, utrzymania oraz rozbiórki obiektu budowlanego. Działania te określają w zasadzie cały cykl życia obiektu budowlanego. Uzupełniając, można wskazać, że ustawodawca wprowadził różne kategorie robót budowlanych, takich jak rozbudowa, nadbudowa, odbudowa czy też przebudowa lub remont. Określając te działania, ustawodawca pośrednio wskazał podstawowych adresatów komentowanej ustawy. W zakresie projektowania będą to osoby wykonujące samodzielną funkcję techniczną w budownictwie, polegającą na projektowaniu, sprawdzaniu projektów architektoniczno-budowlanych i technicznych oraz sprawowaniu nadzoru autorskiego. W zakresie budowy i rozbiórki będą to działania inwestora, jak również podmiotów zajmujących się kierowaniem budową lub innymi robotami budowlanymi oraz wykonywaniem nadzoru inwestorskiego. W zakresie utrzymania obiektu budowlanego adresatem ustawy są właściciele, użytkownicy wieczystości i zarządcy

nieruchomości, także osoby sprawujące kontrolę techniczną utrzymania obiektów budowlanych. Dodatkową grupę adresatów norm prawnych zawartych w ustawie, wobec powyższego wyliczenia, stanowią strony postępowań administracyjnych regulowanych przez komentowane przepisy.

6. Ostatnim obszarem określonym ustawą są zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach. Odnosi się to do tzw. organów administracji budowlanej, które obejmują organy administracji architektoniczno-budowlanej: starostę i wojewodę, organów nadzoru budowlanego, które obejmują powiatowego inspektora nadzoru budowlanego i wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego, a także Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, który jest organem wspólnym dla obydwu pionów administracji budowlanej.
7. Komentowany przepis wskazuje więc właściwie wszystkie obszary unormowane ustawą. Poza wymienionymi w nim zagadnieniami, ustawa reguluje również kwestie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie oraz odpowiedzialności karnej za przestępstwa i wykroczenia związane z budownictwem.

Mikołaj Goss

Art. 2. [Wyłączenia]

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.

1. Prawidłowa technika prawodawcza wymaga, aby dany obszar stosunków społecznych był w całości uregulowany w ramach jednego aktu prawnego rangi ustawowej. Wszelkie wyjątki od tej zasady muszą mieć wyraźne uzasadnienie. W świetle art. 1 pr. bud. zakres ustawy obejmuje sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych, a zatem wszelkie przejawy aktywności człowieka zmierzającej do przeobrażania powierzchni ziemi, a w zakresie gospodarczo i technologicznie uzasadnionym – również przestrzeni pod powierzchnią ziemi. Ten niezwykle pojem-

ny zakres regulacji doznaje ograniczeń przewidzianych w art. 2 pr. bud. ze względu na uwarunkowania technologiczne oraz wymóg posiadania nietypowej wiedzy specjalistycznej.

2. Prawidłowe zrozumienie linii rozgraniczającej regulację komentowanej ustawy oraz Prawa geologicznego i górniczego wymaga przybliżenia kilku pojęć, które są zdefiniowane w tym drugim akcie prawnym. Po pierwsze, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 17 p.g.g., wyrobisko górnicze to przestrzeń w nieruchomości gruntowej lub górotworze powstała w wyniku robót górniczych. Z kolei przez roboty górnicze należy rozumieć wykonywanie, utrzymywanie, zabezpieczanie lub likwidowanie wyrobisk górniczych oraz zwałowanie nadkładu w odkrywkowych zakładach górniczych w związku z działalnością regulowaną ustawą (zob. art. 6 ust. 1 pkt 12 p.g.g.). Te dwie definicje dotknięte są wadą logiczną tzw. błędnego koła pośredniego – wedle ustawy wyrobisko górnicze powstaje w wyniku robót górniczych, a roboty górnicze polegają na wykonywaniu wyrobisk górniczych. Wobec tej ułomności regulacji ustawowej z pomocą musi przyjść techniczne rozumienie pojęcia wyrobiska jako trójwymiarowej przestrzeni we wnętrzu ziemi powstałej lub przeobrażonej przy wykorzystaniu technologii górniczych. Te roboty mogą upodabniać się do robót budowlanych, jednak mają one nieporównywalnie większą skalę, a ich celem jest wydobycie kopaliny. Wyrobisko górnicze powstaje najczęściej w wyniku przemieszczania mas ziemnych przy drażeniu elementów podziemnego zakładu górniczego, jak szyby, studnie, chodniki czy sztolnie. Wyrobiskiem górniczym będzie także przestrzeń powstała w wyniku stosowania metody odkrywkowej, czyli przemieszczania mas ziemnych w celu udostępnienia zalegającej pod nimi kopaliny. Specyfika działalności górniczej objawia się w istnieniu ograniczeń reglamentacyjnych działalności gospodarczej w postaci koncesjonowania i innych form oddziaływania nadzorczego, jak również w poddaniu tego sektora administrowaniu przez wyspecjalizowane jednostki administracji publicznej – dyrektorów okręgowych urzędów górniczych, Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego oraz Dyrektora Specjalistycznego Urzędu Górniczego. Zgodnie z art. 168 ust. 2 p.g.g., w odniesieniu do projektowania i wykonywania robót budowlanych oraz utrzymania obiektów budowlanych na terenie zakładu górniczego, organy nadzoru górniczego wykonują zadania z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego. Uzupełnieniem tej regulacji jest wyposażenie Dyrektora Specjalistycznego Urzędu Górniczego w zadania z zakresu administracji architektoniczno-

-budowlanej i nadzoru budowlanego w odniesieniu do obiektów budowlanych podziemnych zakładów górniczych wskazanych w tym przepisie.

3. Komentowany przepis wyłącza więc z zakresu zadań i kompetencji organów administracji architektoniczno-budowlanej szerokie spektrum spraw i stosunków administracyjnoprawnych, przekazując je do zakresu działania organów administracji specjalnej. Należy jednak przestrzec przed dokonywaniem nadmiernego uproszczenia, że każdy kopalniany obiekt budowlany jest wyłączony spod regulacji Prawa budowlanego. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 p.g.g. ustawodawca odróżnia wyrobisko górnicze od obiektu budowlanego zakładu górniczego, definiując go zasadniczo jako znajdujący się poza podziemnym wyrobiskiem górniczym obiekt budowlany zakładu górniczego, będący obiektem budowlanym w rozumieniu Prawa budowlanego, służący bezpośrednio do wydobywania kopalin ze złóż albo podziemnego składowania odpadów, albo podziemnego składowania dwutlenku węgla. Według przepisu art. 106 p.g.g. do projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych zakładu górniczego stosuje się przepisy Prawa budowlanego.
4. Przepis art. 2 ust. 2 pr. bud. został sformułowany w sposób, który budzi spore wątpliwości natury interpretacyjnej, za sprawą użycia zwrotu „nie naruszają przepisów”. Jest zrozumiałe, że w systemie obowiązujących aktów prawnych racjonalny ustawodawca dąży do tego, aby przepisy poszczególnych ustaw nie pozostawały ze sobą w sprzeczności, regulując dane zagadnienie w sposób odmienny. Taka sytuacja skutkowałaby *verba legis* naruszaniem przepisów jednego aktu prawnego przez drugi. Użyty zwrot wskazuje, że regulacja Prawa budowlanego ma charakter ogólny i powinna być stosowana posiłkowo w odniesieniu do zagadnień regulowanych w pierwszej kolejności przez Prawo geologiczne i górnicze, Prawo wodne oraz ustawę o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zatem w przypadku, gdy dane zagadnienie odnoszące się do projektowania, budowy i utrzymania obiektów budowlanych z obszaru regulacji tych ustaw nie zostało w sposób pełny uregulowane w tych aktach prawnych, zastosowanie znajdą przepisy komentowanej ustawy. Niestety zakres regulacji ustaw szczegółowych wymienionych w omawianym przepisie jest na tyle niepełny, że w praktyce skutkuje współwystępowaniem obowiązków administracyjnoprawnych wynikających z Prawa budowlanego. Widać to wyraźnie na przykładzie orzecznictwa poświęconego relacji Prawa wodnego i Prawa budowlanego. Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie

stwierdził w wyroku z 22.12.2016 r., II SA/Sz 920/16³, że w stosunku do urządzeń wodnych stosuje się łącznie przepisy Prawa wodnego i Prawa budowlanego, a więc uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego musi być połączone ze spełnieniem wymogów wynikających z Prawa budowlanego. Co do zasady wykonanie urządzenia wodnego będzie więc wymagało zarówno pozwolenia na budowę, jak i pozwolenia wodnoprawnego. W przypadku wykonania robót budowlanych bez wymaganego pozwolenia na budowę, stanowiących jednocześnie wykonanie urządzenia wodnego bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego, powstały w ten sposób obiekt budowlany podlega legalizacji w trybie obydwu tych ustaw. Orzeczenie to stanowi kontynuację kierunku wyznaczonego przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 16.05.2002 r., IV SA 1752/00⁴, w którym dopuścił możliwość zakwalifikowania danego obiektu budownictwa wodnego (pomostu) jako budowli hydrotechnicznej w rozumieniu Prawa budowlanego. Wprawdzie orzeczenie to zostało wydane pod rządami nieobowiązujących już przepisów, jednak kierunek interpretacyjny zapoczątkowany w ten sposób zachował swą aktualność, co zostało potwierdzone w niedawnym wyroku NSA z 5.05.2023 r., II OSK 1263/20⁵. Obecne przepisy Prawa wodnego wyraźnie wskazują na współwystępowanie obydwu tych regulacji, z pierwszeństwem regulacji szczególnej zawartej w Prawie wodnym. Zgodnie z art. 388 ust. 2 pr. wod. wydanie pozwolenia wodnoprawnego następuje przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub innych decyzji zezwalających na realizację inwestycji.

5. Na podobnych zasadach funkcjonuje relacja Prawa budowlanego i ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z art. 36 ust. 8 u.o.z.o.z. uzyskanie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na podjęcie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru nie zwalnia z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę albo dokonania zgłoszenia stosownie do przepisów Prawa budowlanego. Kwestia ta została omówiona przez Naczelny Sąd Administracyjny, który wskazał, że postępowanie prowadzone przez wojewódzkiego konserwatora zabytków ma charakter „autonomiczny i zachodzi odrębność między nim a postępowaniem w sprawie pozwolenia na budowę”⁶. Potwierdza to art. 36 ust. 8 u.o.z.o.z., który wska-

³ LEX nr 2196047.

⁴ ONSA 2003/4, poz. 131.

⁵ LEX nr 3574269.

⁶ Zob. wyrok NSA z 28.09.2010 r., II OSK 242/09, LEX nr 746892.

zuje, że uzyskanie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na podjęcie robót budowlanych dla zabytku wpisanego do rejestru nie zwalnia z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę albo zgłoszenia w przypadkach określonych przepisami Prawa budowlanego.

6. Podsumowując powyższą analizę, stwierdzamy, że przepis art. 2 ust. 2 pr. bud. interpretowany w kontekście zakresu normatywnego ustaw szczegółowych, do których się odwołuje, powinien być rozumiany jako nakaz stosowania przepisów Prawa budowlanego bez uszczerbku dla przepisów zawartych w wymienionych w nim ustawach. Oznacza to w praktyce konieczność równoległego stosowania obydwu ustaw, ze szczególnym uwzględnieniem obowiązku uzyskiwania pozwoleń dla konkretnych inwestycji przewidzianych w obydwu równoległych regulacjach.

Rafał Godlewski, Mikołaj Goss, Jan Góralski, Dominik Sypniewski

Art. 3. [Definicje legalne]

Ileokroć 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, elektrowni wiatrowych, morskich turbin wiatrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową;
- 3a) obiekcie liniowym – należy przez to rozumieć obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, droga

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 zainstalowane w kanalizacji kablowej, kable zainstalowane w kanale technologicznym oraz kable telekomunikacyjne dowieszone do już istniejącej linii kablowej nadziemnej nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego.

- 4) obiekcie małej architektury – należy przez to rozumieć niewielkie obiekty, a w szczególności:
 - 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;
- 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, obiekty kontenerowe, przenośne wolno stojące maszty antenowe;
- 5a) przenośnym wolno stojącym maszcie antenowym – należy przez to rozumieć wszelkie konstrukcje metalowe bądź kompozytowe, samodzielne bądź w połączeniu z przyczepą, rusztem, kontenerem technicznym, lub szafami telekomunikacyjnymi, posadowione na gruncie, wraz z odciegami, balastami i innymi elementami konstrukcji, instalacją radiokomunikacyjną i infrastrukturą zasilającą, przeznaczone do wielokrotnego montażu i demontażu bez utraty wartości technicznej;
- 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 nie stanowiących 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, przewidujące go 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 lub zgłoszenie wraz z załączonym projektem budowlanym, dziennik budowy, protokoły odbiorów częściowych i końcowych, rysunki i opisy służące realizacji obiektu, dokumenty geodezyjne i książkę obmiarów;
 - 14) dokumentacji powykonawczej – należy przez to rozumieć dokumentację budowy z naniesionymi zmianami dokonanymi w toku wykonywania robót oraz geodezyjnymi pomiarami powykonawczymi;
 - 14a) mapie do celów projektowych – należy przez to rozumieć mapę do celów projektowych w rozumieniu art. 2 pkt 7a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1151 i 1824);
 - 14b) geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej – należy przez to rozumieć geodezyjną inwentaryzację powykonawczą obiektów budowlanych w rozumieniu art. 2 pkt 7b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne;
 - 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 2023 r. poz. 551);
 - 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 zabudowie tego terenu.
 - 21–23) (*uchylone*)

Obiekt budowlany

1. Pojęcie to jest najszersze semantycznie spośród możliwych przejawów aktywności budowlanej człowieka, gdyż obejmuje swoim zakresem zarówno obiekty budownictwa kubaturowego, liniowego, podziemnego, jak również proste technologicznie obiekty znajdujące się w przestrzeni publicznej lub na działkach władanych prywatnie. Z kwalifikacją danego obiektu do kategorii obiektu budowlanego wiążą się określone skutki prawne, w tym zwłaszcza w zakresie obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie (zob. komentarz do art. 55, teza 2). Prawna relewancja pojęcia obiektu budowlanego jest wyraźnie widoczna w orzecznictwie sądowym. Warto wskazać kilka tez z aktualnego orzecznictwa sądowego:

- 1) „(...) istniejące w budynku instalacje gazowe, elektroenergetyczne, wodociągowe, telekomunikacyjne, kanalizacyjne stanowią zatem część budynku jako obiektu budowlanego, a nie część sieci (budowli), do której muszą być (aby działać) przyłączone. Przyłącze, która umoż-

liwia połączenie sieci wewnętrznej i zewnętrznej i znajduje się poza budynkiem (a więc nie jest urządzeniem technicznym stanowiącym część budynku) będzie natomiast urządzeniem budowlanym w rozumieniu przepisów prawa budowlanego i budowlą w rozumieniu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych⁷;

- 2) „(...) sama okoliczność, że określony obiekt budowlany można przedstawić w inne miejsce, nie oznacza, że nie jest on trwale związany z gruntem”⁸;
- 3) „(...) w sprawie kwalifikacji obiektów jako budowli bez znaczenia jest możliwość odłączenia czy demontowania jej poszczególnych części i urządzeń. Całość techniczno-użytkową należy rozumieć jako połączenie poszczególnych elementów w taki sposób, aby zgodnie z wymogami techniki nadawały się one do określonego użytku. Na całość techniczno-użytkową obiektu budowlanego składają się wszystkie urządzenia powiązane ze sobą w jednorodną całość, tworzące jeden obiekt budowlany (budowlę) służącą określonym celom, tj. prowadzeniu działalności gospodarczej w zakresie produkcji masy bitumicznej”⁹;
- 4) „Pojęcie urządzenia techniczne ma szeroki zakres, zawiera w swym zakresie pojęciowym również urządzenia budowlane. Każde urządzenie budowlane jest urządzeniem technicznym, jednak nie każde urządzenie techniczne jest urządzeniem budowlanym. (...) urządzenia techniczne, które nie stanowią całości techniczno-użytkowej a zostały posadowione (przymocowane) jedynie dla przemijającego użytkowania nie stanowią więc części budowli”¹⁰;
- 5) „Realizacja stacji bazowej telefonii komórkowej zlokalizowanej na dachu budynku wymaga uzyskania pozwolenia na budowę, ponieważ należy ją zakwalifikować jako budowlę, czyli obiekt budowlany w rozumieniu art. 3 pkt 3 pr. bud.”¹¹;
- 6) „Prawo budowlane traktuje co do zasady ogrodzenie jako urządzenie budowlane pod warunkiem istnienia pewnego związku o charak-

⁷ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 30.06.2021 r., I SA/Ol 843/20, LEX nr 3197887.

⁸ Zob. wyrok NSA z 4.11.2021 r., III FSK 543/21, LEX nr 3274263.

⁹ Zob. wyrok NSA z 25.03.2021 r., III FSK 2892/21, LEX nr 3159722.

¹⁰ Zob. wyrok NSA z 18.03.2021 r., III FSK 2651/21, LEX nr 3159450. Orzeczenie to zostało wydane w odniesieniu do punktu pomiarowego sieci gazowej, jednak może znaleźć zastosowanie do takich urządzeń jak np. spalinowy generator prądu przeznaczony do zapewnienia zasilania awaryjnego na potrzeby budynku biurowo-magazynowego.

¹¹ Zob. wyrok NSA z 11.02.2021 r., II OSK 3450/19, LEX nr 3123776.

terze funkcjonalnym pomiędzy istniejącym obiektem budowlanym (...) a powiązaniem z nim ogrodzeniem, pełniącym w stosunku do niego rolę służebną. W innych okolicznościach, a więc w szczególności w sytuacji braku innego obiektu budowlanego lub też braku wspomnianego związku, rozważać można odmienną kwalifikację ogrodzenia z punktu widzenia przepisów (...). Tryb legalizacji ogrodzenia postawionego niezgodnie z przepisami zależy zatem od jego kwalifikacji jako obiektu budowlanego, bądź jako urządzenia budowlanego”¹²;

- 7) „Wykorzystanie istniejących fundamentów do realizacji całkiem nowego obiektu, przy wykorzystaniu zupełnie innych materiałów budowlanych, nie wypełnia definicji remontu, lecz odbudowy obiektu. Odbudowa jest również jednym z rodzajów budowy w rozumieniu art. 3 pkt 6 pr. bud. Zgodnie z art. 3 pkt 8 pr. bud. remont oznacza 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. Za istniejący obiekt nie sposób uznać pozostałości tego obiektu w postaci fundamentów”¹³.

2. Definicja obiektu budowlanego odwołuje się do pojęcia „wyrobu budowlanego”. Rodzi to pytanie, czy obiekt budowlany wzniesiony przy wykorzystaniu materiałów niestanowiących wyrobów budowlanych w rozumieniu art. 10 pr. bud. (tj. nieposiadających stosownego dopuszczenia lub niewprowadzonych do obrotu na rynku krajowym) stanowi obiekt budowlany w rozumieniu powołanego przepisu. W konsekwencji wadliwej realizacji procesu budowy dochodzi w takim przypadku do powstania obiektu, który z punktu widzenia technicznego nie spełnia wymogów bezpiecznego użytkowania. Od strony formalnej obiekt ten zrealizowany jest w sposób istotnie odbiegający od wymogów pozwolenia na budowę (decyzja nakłada na inwestora m.in. obowiązek stosowania w procesie budowy wyrobów budowlanych dopuszczonych do obrotu). Tego rodzaju wadliwość nie może być usunięta w drodze postępowania legalizacyjnego i prowadzi do wydania nakazu rozbiórki. Należy stwierdzić, że użycie w powołanej definicji obiektu budowlanego odwołania do pojęcia „wyrobów budowlanych” nie jest rozwiązaniem spójnym z pozostałą regulacją Prawa budowlanego, w szcze-

¹² Zob. wyrok NSA z 28.10.2020 r., II OSK 2191/18, LEX nr 3079999.

¹³ Wyrok WSA w Gdańsku z 17.07.2024 r., II SA/Gd 137/24, LEX nr 3739783.

gólności przepisami art. 48 i n. Obiekt wzniesiony przy wykorzystaniu materiałów niestanowiących wyrobów budowlanych jest w dalszym ciągu obiektem budowlanym w rozumieniu ustawy i wobec tego pozostaje w obszarze kompetencji organów nadzoru budowlanego. W stosunku do tego rodzaju obiektu organ może nałożyć obowiązki, o których mowa w art. 50 i n. pr. bud., w szczególności obowiązek wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia obiektu budowlanego do stanu zgodnego z prawem.

3. Definicja obiektu budowlanego nie obejmuje swoim zakresem urządzeń technicznych, które mogą z nim być powiązane w celu umożliwienia jego prawidłowego użytkowania. Są one zdefiniowane w oddzielnej jednostce redakcyjnej – art. 3 pkt 9 pr. bud. – jako „urządzenia budowlane”. W praktyce występują sytuacje wątpliwe kwalifikacyjnie – dany obiekt może uchodzić zarówno za samodzielny obiekt budowlany, jak i urządzenie budowlane, co przekłada się na istnienie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę. Jest to widoczne na przykładzie orzecznictwa sądowego dotyczącego utwardzonych powierzchni gruntu. Takie utwardzenie może służyć prawidłowemu użytkowaniu „głównego” obiektu budowlanego, np. domu jednorodzinnego, co ma miejsce w przypadku utwardzenia części działki wyznaczonej na miejsce parkingowe. Taki przypadek nie wymaga uzyskania odrębnego pozwolenia na budowę i jest objęty pozwoleniem wydanym dla całej inwestycji. Jednakże w przypadku, gdy nie występuje rola „służebna” względem innego budynku lub budowli, utwardzenie gruntu należy traktować jako budowę obiektu budowlanego w rozumieniu Prawa budowlanego. Tego rodzaju przypadek to przykładowo utwardzenie placu przeznaczonego do składowania materiałów budowlanych, nawet jeśli jest to jedynie przeznaczenie tymczasowe, związane z organizacją zaplecza budowy realizowanej poza terenem objętym wskazanym utwardzeniem. Decydujące znaczenie ma zatem rzeczywisty sposób użytkowania i przeznaczenie terenu utwardzonego, co jest przedmiotem każdorazowego badania przez organ nadzoru budowlanego i daje podstawy do prowadzenia rozbudowanego postępowania dowodowego z inicjatywy inwestora, chcącego uniknąć obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę czy decyzji legalizacyjnej. Wydaje się, że wątpliwości tego rodzaju powinny czekać się stosownej interwencji na poziomie ustawodawczym, która zawierałaby jasną delimitację przypadków utwardzenia gruntu traktowanych jako obiekt budowlany.

Budynek

4. Budynek jest podstawową formą wykorzystywania nieruchomości, co przekłada się na potrzebę istnienia szczegółowych i wielopoziomowych regulacji prawnych, które definiują dozwolony zakres i sposób zabudowania nieruchomości. Dążenie do intensyfikacji zabudowy przejawia się w stopniowym wypieraniu gruntów wykorzystywanych na cele rolniczej działalności produkcyjnej przez grunty przeznaczone pod zabudowę. Zjawisko to jest pochodną postępującego rozwoju społeczno-ekonomicznego danego kraju. Jego konsekwencją jest występowanie licznych wątpliwych stanów faktycznych, które – w zależności od przyjętego rozumienia pojęcia budynku – mogą się kwalifikować jako regulacje Prawa budowlanego lub też pozostawać poza zainteresowaniem omawianej ustawy i sprzężonego z nią aparatu administracyjnego. Z tego powodu praktyka orzecznicza sądów administracyjnych jest w odniesieniu do pojęcia budynku wyjątkowo bogata, wyręczając w pewien sposób ustawodawcę z obowiązku doprecyzowania omawianego pojęcia. Poniżej podejmiemy próbę przedstawienia ciekawszych rozstrzygnięć, które w jakimś stopniu wyjaśnią Czytelnikowi praktyczne wątpliwości, jakich ustawowa definicja budynku może nastroczyć.
5. W orzecznictwie sądowym zwrócono uwagę na kwalifikację prawną wiaty jako części składowej budynku lub samodzielnej budowli, co ma znaczenie w kontekście minimalnych odległości zabudowy od granicy działki, określonych w § 12 r.w.t. Na uwagę zasługuje w tym zakresie pogląd wyrażony przez Naczelną Sąd Administracyjny, zgodnie z którym o tym, czy wiata jest budowlą, czy też obiektem małej architektury, decyduje przede wszystkim jej wielkość, sposób konstrukcji, przeznaczenie oraz sposób, w jaki jest wykorzystywana, przy czym nie ma przeszkód, aby uznać, że w pojęciu budowli nie mieszczą się małe wiaty, nieposiadające własnych funkcji użytkowych¹⁴. Naszym zdaniem wiata, która posiada funkcję towarzyszącą podstawowej funkcji mieszkaniowej głównego budynku (np. wiata garażowa przyległa do budynku, wiata nad terenem rekreacyjnym w części ogrodowej), może być lokalizowana w odległościach bliższych względem granicy działek sąsiadujących, pod warunkiem że nie ogranicza funkcji nieruchomości sąsiadujących przez przesłanianie lub zacienianie. Stanowisko to wywołuje jednak kontrowersje¹⁵.

¹⁴ Zob. wyrok NSA z 3.08.2021 r., II OSK 291/21, LEX nr 3248689.

¹⁵ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 30.12.2020 r., VII SA/Wa 1538/20, LEX nr 3157072.

6. Przedmiotem zainteresowania orzecznictwa jest również status przyczep i domków kempingowych posadowionych na bloczkach betonowych, a zatem teoretycznie niezwiązanych w sposób trwały z gruntem, co w praktyce występuje często na terenach atrakcyjnych turystycznie. Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie stwierdził, że posadowienie obiektu na betonowych bloczkach nie pozbawia go cech trwałego związania z gruntem¹⁶, a także uznał, że „dla przyjęcia trwałego związania z gruntem rozstrzygającego znaczenia nie ma to, czy obiekt budowlany posiada fundamenty, czy nie, ponieważ trwale związane z gruntem są również budowle posadowione na powierzchni gruntu w sposób uniemożliwiający ich przemieszczanie. Tak więc cecha trwałego związania z gruntem sprowadza się do usytuowania obiektu na tyle trwale, by zapewnić mu stabilność. O trwałym związaniu obiektu budowlanego z gruntem przesądzają przede wszystkim jego cechy konstrukcyjne, wskazujące, że nie jest on przeznaczony do przenoszenia. O tym czy obiekt jest trwale związany z gruntem nie decyduje metoda i sposób jego związania z gruntem, ale to czy z uwagi na swe rozmiary, konstrukcję, przeznaczenie i względy bezpieczeństwa wymaga trwałego związania z gruntem”¹⁷. W tym duchu wypowiedział się także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, stwierdzając, że „powiązane z gruntem przyczepy kempingowe, niespełniające swej pierwotnej funkcji transportowo-komunikacyjnej, są obiektami budowlanymi”¹⁸. Naszym zdaniem poglądy te są zbyt rygorystyczne, gdyż sprowadzają się do wykluczenia cechy mobilności dużych obiektów kempingowych, które mogą być przemieszczane przez dźwig samobieżny lub samochodowy bez uszkodzenia ich konstrukcji (np. domki holenderskie). Sam fakt, że obiekty te nie dają pewnych przywilejów, które są zarezerwowane dla budynków (np. możliwość uzyskania przyłączy wodno-kanalizacyjnych, przyłącza do sieci gazowej i energetycznej czy możliwość ujawnienia w publicznych rejestrach), przesądza o konieczności ich odmiennego kategoryzowania na gruncie prawa budowlanego. Są one rozsądnym kompromisem pomiędzy utrzymywaniem działki w postaci niezagospodarowanej, czyli pomijającej podstawowe uprawnienie właścicielskie, a zabudową pełnoprawną, rodzącą daleko idące i trwałe w czasie oddziaływanie na środowisko naturalne, walory krajobrazowe oraz stosunki sąsiedzkie. Podobnie rzecz ma się w odniesieniu do domków letniskowych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku

¹⁶ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 4.03.2021 r., II SA/Ol 680/20, LEX nr 3150374.

¹⁷ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 4.03.2021 r., II SA/Ol 679/20, LEX nr 3150384.

¹⁸ Zob. wyrok WSA w Lublinie z 27.05.2020 r., II SA/Lu 113/20, LEX nr 3036866.

stwierdził, że decydujące o zaliczeniu budynku do poszczególnych kategorii budynków jest kryterium zaspokajania podstawowych potrzeb mieszkaniowych właściciela i osób mu bliskich. Budynek letniskowy będzie mieścił się w pojęciu budynku mieszkalnego tylko wówczas, gdy będzie użytkowany faktycznie przez właściciela (jego bliskich), służąc tym samym zaspokajaniu podstawowych potrzeb mieszkalnych (nie rekreacyjnych, wypoczynkowych bądź w celu lokaty kapitału)¹⁹. Ten sam sąd w nowszym orzeczeniu dotyczącym statusu przyczep kempingowych wyraził pogląd, że faktyczny sposób wykorzystywania przyczepy może świadczyć o rezygnacji z jej „funkcji transportowej”, czego przejawem jest wybudowanie nad przyczepą zadaszenia, doprowadzenie energii elektrycznej oraz wzniesienie tarasu²⁰. Przyczepa taka, choć nie została w sposób trwały powiązana z gruntem, stanowi obiekt rekreacji indywidualnej, wymagający zgłoszenia. Ten kierunek orzeczniczy jest też zaprezentowany w wyroku NSA z 27.06.2023 r. wskazującym, że pozbawienie cech mobilności domku holenderskiego skutkuje jego kwalifikacją jako obiektu budowlanego²¹.

Budynek mieszkalny jednorodzinny

7. Definicja ustawowa różni się od leksykalnego znaczenia tego pojęcia, gdyż obejmuje budynki maksymalnie dwulokalowe, a zatem dopuszcza samodzielne zamieszkiwanie w ramach jednego budynku dwóch rodzin, czyli istnienie dwóch samodzielnych gospodarstw domowych.
8. Regulacja ta skutkuje ograniczeniem obchodzenia przepisów budowlanych odnoszących się do budownictwa wielorodzinnego, które są bardziej restrykcyjne niż analogiczna regulacja adresowana do budynków jednorodzinnych. W szczególności ma to znaczenie dla realizacji ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których pewne kategorie terenów przeznaczane są wyłącznie pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną. Duża kubatura budynków nominalnie jednorodzinnych umożliwia w sensie technicznym wyodrębnienie kilku niezależnych lokali mieszkalnych w ramach jednego budynku. W takim jednak przypadku dochodziłoby do zjawisk niepożądanych z punktu widzenia władztwa planistycznego, polegających na niekontrolowanym dogęszczaniu zaludnienia,

¹⁹ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 11.02.2020 r., I SA/Gd 1432/19, LEX nr 2782541.

²⁰ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 17.01.2024 r., II SA/Gd 538/23, LEX nr 3668013.

²¹ Zob. wyrok NSA z 6.07.2023 r., II OSK 2573/20, LEX nr 3602509.

nadmiernym obciążaniu istniejącej infrastruktury użytkowej czy wreszcie zwiększonym wpływie na chronione wartości przyrodnicze. Z tego względu ustawodawca zdecydował się wprowadzić omawianą definicję, do której odwołują się akty prawa miejscowego oraz rozporządzenia wykonawcze. W przypadku istnienia ograniczeń charakteru zabudowy, przewidzianych w planach miejscowych, niedopuszczalne jest wyodrębnienie trzeciego (i kolejnych) lokali w danym budynku jednorodzinnym. Ze względu na art. 2 ust. 1c i 2 u.w.l. w przypadku faktycznego wyodrębnienia takich lokali starosta odmówi wydania zaświadczenia o samodzielności lokalu, co uniemożliwi ustanowienie odrębnej własności lokalu.

Budowla

9. W ciągu ostatnich 10 lat definicja budowli została rozszerzona o trzy obiekty: tablice reklamowe, elektrownie wiatrowe i morskie turbiny wiatrowe. Natomiast w porównaniu do pierwotnego tekstu definicja ta jest szersza o kilka dalszych pozycji, w tym takie obiekty jak wiadukty i przepusty. Ewolucja omawianego przepisu wskazuje na podejmowanie przez ustawodawcę prób nadążenia z regulowaniem aktywności inwestorów i rozwojem budownictwa. Należy spodziewać się, że w niedługim czasie budowlami staną się np. paczkomaty w związku z dynamicznym rozwojem tego rynku w ostatnim czasie²².
10. Rozwój technologiczny podnosi rangę orzecznictwa administracyjnego. Do ciekawych judykatów z ostatniego czasu warto zaliczyć:
- 1) uznanie za budowlę wieży telefonii komórkowej wraz z instalacjami i urządzeniami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem; sąd zwrócił uwagę, że z punktu widzenia technologicznego wieża telefonii komórkowej nie musi mieć charakteru tradycyjnej, wolno stojącej konstrukcji wsporczej anten i urządzeń radiowych, ale również istnienia modułów sterujących, radiowych i wzmacniaczy sygnału²³;
 - 2) uznanie za budowlę arkad usytuowanych w rzędzie o konstrukcji żelbetowej obmurowanej cegłą wspartej na ośmiu słupach 30 cm × 30 cm, o długości 19,60 m i wysokości 3,96 m²⁴;

²² Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 11.03.2021 r., II SA/Rz 847/20, LEX nr 3168132.

²³ Zob. wyrok NSA z 15.06.2021 r., II OSK 2714/18, LEX nr 3196428.

²⁴ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 7.04.2021 r., VII SA/Wa 2211/20, LEX nr 3185458.

- 3) uznanie za budowlę strzelnicę wraz z niezbędną infrastrukturą, gdyż nawet w przypadku adaptacji terenu na otwartą strzelnicę musi ona zawierać wymaganą prawem infrastrukturę, składającą się m.in. ze stanowisk strzeleckich, punktu sanitarnego, drogi ewakuacji, miejsca instalacji telefonu lub innych urządzeń łączności, sygnałów alarmowych, kulochwytywów, tarcz lub innych przedmiotów stanowiących cel, a infrastruktura ta powstaje z użyciem wyrobów budowlanych²⁵;
- 4) uznanie kontenera telekomunikacyjnego jako budynku albo budowli, w zależności od tego, czy występuje jego trwałe związanie z gruntem²⁶.

Obiekt liniowy

11. Obiekt liniowy stanowi szczególną kategorię obiektu budowlanego, którego główną cechą charakterystyczną jest długość, a tym samym posadowienie na wielu nieruchomościach gruntowych znajdujących się najczęściej w kilku obszarach administracyjnych państwa. Tym samym będzie podlegać kognicji różnych organów administracji budowlanej tego samego szczebla, ale właściwych dla innych obszarów terytorialnych. Definicja legalna zawiera otwarty katalog najbardziej typowych obiektów liniowych, jak również zamknięty katalog wyłączeń.
12. W praktyce zachodzą często wątpliwości, jakie elementy danej inwestycji wchodzi w skład obiektu liniowego, a jakie stanowią odrębną całość. Na gruncie tego problemu oraz ustalenia elementów składowych sieci gazowych Naczelny Sąd Administracyjny sformułował pogląd, że dla oceny poszczególnych elementów składających się na sieć gazową należy badać związek techniczno-użytkowy pomiędzy częściami budowlanymi i urządzeniami technicznymi²⁷. Stąd też istotne staje się stwierdzenie, czy pomiędzy tymi częściami budowlanymi i urządzeniami technicznymi istnieje wyłącznie związek użytkowy, a wykazują one odrębność techniczną, czy też tworzą całość techniczno-użytkową²⁸. Na kanwie powyższego zagadnienia Naczelny Sąd Administracyjny sformułował również pogląd odnośnie do

²⁵ Zob. wyrok NSA z 2.03.2021 r., II OSK 3344/20, LEX nr 3219307.

²⁶ Zob. wyrok NSA z 14.03.2023 r., III FSK 3064/21, LEX nr 3517760.

²⁷ Zob. wyroki NSA z 12.05.2021 r.: III FSK 1421/21, LEX nr 3190042; III FSK 918/21, LEX nr 3190031.

²⁸ Zob. wyrok NSA z 7.07.2021 r., III FSK 1674/21, LEX nr 3214029; wyrok NSA z 19.10.2022 r., III FSK 1131/21, LEX nr 3505990.

zakresu przedmiotowego innego obiektu liniowego, tj. linii energetycznej²⁹. Wskazał bowiem, że przez pojęcie linii elektroenergetycznej należy rozumieć nie tylko przewody i urządzenia nienależące do części składowych nieruchomości, służące do przesyłania energii elektrycznej, ale także inne podziemne, naziemne lub nadziemne obiekty i urządzenia niezbędne do korzystania z tych przewodów i urządzeń. Takimi obiektami są w szczególności stacje transformatorowe, które są niezbędne do korzystania z przewodów i urządzeń służących do przesyłania energii elektrycznej. Uzupełniając należy wskazać w ślad za Naczelnym Sądem Administracyjnym, że aby kabel nie stanowił obiektu budowlanego, jego części ani urządzenia budowlanego, to musi być zainstalowany w „kanalizacji kablowej”. Z ustawowego sformułowania „przy czym kable w niej zainstalowane nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego” wynika, że kabel, który nie jest zainstalowany w kanalizacji kablowej, jest budowlą³⁰.

Naczelny Sąd Administracyjny w innym stanie faktycznym podkreślił, że nieodzownym elementem obiektu liniowego jest jego długość charakterystyczna dla dróg, wodociągów czy też trakcji elektroenergetycznych. Na tej podstawie sąd stwierdził, że ekran akustyczny nie jest obiektem liniowym³¹.

13. W przepisach prawa budowlanego obiekt liniowy pojawia się w art. 5a pr. bud., na gruncie którego w toku postępowania administracyjnego, którego przedmiotem jest taki obiekt, organ pod pewnymi warunkami będzie mógł dokonywać doręczeń poprzez publiczne obwieszczenia, na warunkach art. 49 § 1 k.p.a. Ponadto zgodnie z art. 45a ust. 3 pr. bud. kierownik budowy ma inny zakres obowiązków przy budowie obiektu liniowego.

Na podstawie przepisów ustawy z 22.07.2022 r. o usprawnieniu procesu inwestycyjnego Centralnego Portu Komunikacyjnego³² z dniem 2.10.2022 r. dokonano kosmetycznej zmiany ustawowej definicji obiektu liniowego, zastępując słowa „linia kolejowa” słowami „droga kolejowa”. Na skutek tej zmiany pojęciem obiektu liniowego ma być objęta również bocznic kolejowa, co nie miało miejsca w poprzednim brzmieniu ustawy³³.

²⁹ Zob. wyrok NSA z 25.02.2021 r., I OSK 3849/18, LEX nr 3172750.

³⁰ Wyrok NSA z 19.10.2022 r., III FSK 1986/21, LEX nr 3506075.

³¹ Wyrok NSA z 20.09.2023 r., II OSK 3211/20, LEX nr 3628660.

³² Dz.U. poz. 1846.

³³ Szerzej zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o usprawnieniu procesu inwestycyjnego Centralnego Portu Komunikacyjnego, IX kadencja, druk sejm. nr 2400 z 1.07.2022 r.

Tymczasowy obiekt budowlany

14. Wobec dość płynnego rozumienia pojęć budowli oraz budynku w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych można pokusić się o stwierdzenie, że tymczasowym obiektem budowlanym jest budowla lub budynek, które zaspokajają obiektywnie tymczasowe potrzeby bytowe lub użytkowe ludzi. Obiekt ten powinien być technicznie przygotowany, by bez nadmiernych kosztów oraz trudności rozebrać go lub przetransportować w całości przy wykorzystaniu ogólnodostępnego sprzętu. W naszej ocenie obiekt tymczasowy, aby zachować swój charakter, musi być technologicznie zdalny do przemieszczenia w całości lub w częściach, bez uszczerbku dla jego funkcji i estetyki. Zamiar jego posadowienia oraz sposób użytkowania powinny wskazywać, że jest to stan przemijający. Tym samym nie będzie obiektem tymczasowym przyczepa kempingowa, która ze względu na swój stan techniczny nie może być przetransportowana bez ryzyka uszkodzenia jej konstrukcji, jak również domek holenderski posadowiony na trwałym fundamencie.
15. Ustawodawca w definicji legalnej tymczasowego obiektu budowlanego odwołuje się do pojęcia „okresu technicznej trwałości”, wskazując, że obiekt ma charakter tymczasowy, gdy jego przeznaczenie do wykorzystywania jest krótsze niż ów okres. Żaden przepis ustawy nie wskazuje, jak należy wyznaczać „okres technicznej trwałości” danego obiektu. Od strony praktycznej okres możliwego wykorzystywania danego obiektu jest podyktowany przez zdrowy rozsądek lub, w niektórych przypadkach, indywidualne potrzeby użytkownika. Wydaje się, że dla prawidłowej kwalifikacji danego obiektu do kategorii tymczasowej dużo istotniejsze od okresu jego technicznej trwałości jest jego immanentne przeznaczenie do przenoszenia lub rozbiórki po okresie krótkotrwałego wykorzystywania. Taki wniosek nasuwa się na gruncie wyroku NSA z 5.12.2024 r.³⁴ Wniosek dalej idący płynie z jednego z wcześniejszych wyroków NSA, w którym decydujące znaczenie dla przyznania przymiotu tymczasowości ma nie jego zespół cech fizycznych, lecz cel, w jakim dany obiekt został umieszczony na nieruchomości, oraz rzeczywisty okres jego funkcjonowania na tej nieruchomości³⁵. Z uwagi na wielość możliwych stanów faktycznych, których źródłem jest zauważalne dążenie inwestorów do pomijania trybów legalnego wznoszenia obiektów budowlanych, odwołanie się do kryteriów subiektywnych, jakiego doko-

³⁴ Wyrok NSA z 5.12.2024 r., II OSK 219/24, LEX nr 3788703.

³⁵ Wyrok NSA z 11.09.2024 r., II OSK 2584/21, LEX nr 3770682.

nał Sąd Najwyższy, jest co do zasady prawidłowe. Pozwala ono dociec, czy dany obiekt budowlany realizuje tymczasowy interes inwestora, czy też stwarza jedynie takie pozory, stanowiąc w istocie zabudowę permanentną. Konsekwencją tego podejścia jest zwiększenie stopnia skomplikowania postępowania dowodowego przed organem nadzoru budowlanego.

Wspomniana kreatywność inwestorów podnosi rangę orzecznictwa administracyjnego. Do ciekawych judykatów z ostatniego czasu warto zaliczyć:

- 1) zakwalifikowanie tunelu foliowego (cieplarni) służącego do uprawy roślin jako instalacji niestanowiącej obiektu budowlanego i w konsekwencji odmowę zaliczenia takiej instalacji zarówno do kategorii tymczasowych obiektów budowlanych, jak i do kategorii obiektów małej architektury; skutkiem powyższego sąd uznał, że realizacja tego obiektu nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę ani dokonania zgłoszenia³⁶;
- 2) uznanie za tymczasowy obiekt budowlany także budynków trwale związanych z gruntem, o ile jest możliwe przeprowadzenie ich demontażu i przeniesienia w inne miejsce³⁷;
- 3) odmowę zakwalifikowania roślinności do kategorii obiektów budowlanych, w tym kategorii obiektów małej architektury, oraz odmowę zakwalifikowania robót ziemnych związanych z nasadzeniem krzewów i wymianą trawnika do robót budowlanych³⁸.

Obiekt małej architektury

16. Użycie przez ustawodawcę zwrotu „w szczególności” wskazuje, że definicja obiektu małej architektury będzie w dużym stopniu ukształtowana przez praktykę. Wobec tego, że kategoria tych obiektów korzysta z preferencji w zakresie wymogów lokalizacyjnych, jest ona atrakcyjnym rozwiązaniem z punktu widzenia inwestora. Zainteresowanie tą kategorią obiektów poskutkowało wydaniem szeregu ciekawych wyroków sądów administracyjnych, które skutkują zjawiskiem domykania omawianej definicji.
17. Jako obiekt małej architektury uznano z uwagi na niewielkie wymiary i brak samodzielnej funkcji użytkowej zadaszenie historycznej istniejącej stud-

³⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z 17.01.2024 r., II SA/Gd 737/23, LEX nr 3664578.

³⁷ Wyrok NSA z 17.10.2023 r., II OSK 116/21, LEX nr 3634523.

³⁸ Wyrok NSA z 6.07.2023 r., II OSK 2559/20, LEX nr 3602485.

ni³⁹. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim uznał, że wprowadzie plac zabaw nie jest obiektem małej architektury, to jednak stanowi pewien wyodrębniony funkcjonalnie zespół obiektów małej architektury, służący codziennej rekreacji dzieci⁴⁰. Natomiast za obiekt małej architektury nie uznano słupków blokujących oraz ogrodzeń segmentowych służących zachowaniu bezpieczeństwa⁴¹, a także tuneli foliowych ustawionych na powierzchni ziemi bez jakichkolwiek instalacji⁴².

18. Interesująca jest również kwalifikacja zadaszenia nad tarasem. Sąd uznał, że nie może być ono zakwalifikowane jako altana, wiata, ogród zimowy i oranżeria, jeżeli nie jest ono tylko „przystawione” do ściany budynku, a jest do tego budynku przymocowane, tworząc z nim funkcjonalną całość i wraz z tarasem stanowi całość funkcjonalno-użytkową z budynkiem mieszkalnym, zapewniając jego obsługę. Istnienie tej konstrukcji rzutuje na podniesienie walorów użytkowych samego budynku, który zyskuje element mogący stanowić miejsce wypoczynku. Ze względu na trwałe związanie z budynkiem zadaszenie nie może być także uznane za altanę, przez którą w orzecznictwie rozumie się budowlę o lekkiej konstrukcji, często ażurowej, stawianej w ogrodzie, przeznaczonej do wypoczynku i ochrony przed słońcem i deszczem. Konstrukcję taką należy traktować jako rozbudowę, jeżeli ze względu na zespolenie zadaszenia z budynkiem dotychczasowy taras przez zadaszenie stał się werandą, co zwiększyło kubaturę budynku⁴³.

Przenośny wolno stojący maszt antenowy

19. Od strony technicznej przenośny maszt antenowy należy odróżnić od wolno stojącej wieży antenowej, która nie wymaga zamontowania odciągów lub innych elementów wsporczych, gdyż wzniesiona jest na trwałym fundamencie i stanowi budowlę w rozumieniu art. 3 pkt 3 pr. bud.

Budowa

20. Pojęcie budowy jest niezwykle pojemne i obejmuje następujące czynności w stosunku do nieruchomości:

³⁹ Wyrok NSA z 3.08.2021 r., II OSK 291/21, LEX nr 3248689.

⁴⁰ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 19.12.2019 r., II SA/Go 793/19, LEX nr 2755807.

⁴¹ Wyrok NSA z 21.09.2021 r., II OSK 1005/21, LEX nr 3289529.

⁴² Wyrok NSA z 19.06.2020 r., II OSK 142/20, LEX nr 3028551.

⁴³ Wyrok WSA w Poznaniu z 19.04.2018 r., II SA/Po 895/17, LEX nr 2493922.

- 1) wybudowanie nowego budynku na działce pierwotnie niezabudowanej;
- 2) wybudowanie nowego budynku w miejsce obiektu wyburzonego, bez zmiany podstawowych parametrów zabudowy (tj. liczby kondygnacji, wysokości, powierzchni zabudowy czy funkcji użytkowej);
- 3) rozbudowę rozumianą jako powiększenie budynku poprzez zwiększenie obszaru zabudowanego danej działki, co można stwierdzić przez nałożenie rzutu poziomego analizowanego budynku na rzut poziomy sprzed rozbudowy;
- 4) nadbudowę, przez co rozumie się powiększenie budynku poprzez zwiększenie jego pierwotnej wysokości, np. o jedną lub większą liczbę kondygnacji, względnie o nową powierzchnię, wskutek zmiany geometrii dachu i wytworzenie dodatkowej powierzchni użytkowej;
- 5) przeprowadzenie robót budowlanych skutkujących zmianą kubatury obiektu budowlanego;
- 6) wykonanie innego obiektu budowlanego na istniejącym obiekcie (np. posadowienie masztu telefonii komórkowej na dachu budynku wraz ze stacją bazową w obiekcie).

21. Z uwagi na wagę definiowanego pojęcia zostało ono dość szeroko przeanalizowane w orzecznictwie sądów administracyjnych, zwłaszcza w kontekście tego, że ustawodawca w art. 3 pkt 7a pr. bud. wprowadził jeszcze dodatkową kategorię „przebudowy”. Do najciekawszych tez sformułowanych w orzecznictwie sądowym w ostatnich latach można – naszym zdaniem – zaliczyć następujące:

- 1) niektóre formy budowy mogą wystąpić łącznie z prowadzeniem robót budowlanych polegających na przebudowie; w takiej sytuacji wymagane jest ustalenie, czy realizacja projektu budowlanego obejmuje dokonanie przebudowy w ramach rozbudowy obiektu⁴⁴;
- 2) istnieje możliwość zastąpienia w ramach remontu linii elektroenergetycznej: nowych przewodów (także częściowo izolowanych i o większej średnicy), nowych słupów (wykonanych w nowych, bezpiecznych technologiach), nowych fundamentów (wykonanych w nowych, bezpiecznych technologiach) i nowych izolatorów, jako mieszczących się w kategorii remontu⁴⁵;

⁴⁴ Wyrok NSA z 13.10.2020 r., II OSK 1691/20, LEX nr 3083608.

⁴⁵ Wyrok NSA z 25.02.2021 r., I OSK 3486/18, LEX nr 3164322.

- 3) należy odróżnić przydomową oczyszczalnię ścieków rozumianą jako odrębny nowo planowany obiekt budowlany od zbiornika bezodpływowego, który stanowi urządzenie budowlane związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość jego użytkowania zgodnie z przeznaczeniem, służące gromadzeniu ścieków, którego budowa jest objęta pozwoleniem na budowę konkretnego obiektu budowlanego⁴⁶;
- 4) dla ustalenia, czy miała miejsce odbudowa, czy też remont obiektu, kluczowe znaczenie będzie zatem miało nie tyle ustalenie, czy inwestor użył nowych materiałów budowlanych, lecz ustalenie, czy doszło do całkowitego, względnie prawie całkowitego rozebrania obiektu istniejącego, niweczącego jego istnienie, a następnie budowy obiektu od nowa⁴⁷;
- 5) przeniesienie przyłącza gazowego w inne miejsce nie mieści się w pojęciu przebudowy, lecz roboty takie należy zakwalifikować jako budowę⁴⁸;
- 6) zabudowa tarasu stanowi budowę i wymaga pozwolenia na budowę, ponieważ w wyniku zadaszenia, wstawienia okien i wkomponowania zabudowy w konstrukcję poddasza powstaje obiekt kubaturowy⁴⁹;
- 7) wyznaczenie i oznaczenie nowych miejsc parkingowych zgodnie z rysunkiem planu zagospodarowania terenu poprzez malowanie farbą, bez zmiany zakresu terenu utwardzonego, nie stanowi robót budowlanych w rozumieniu art. 3 pkt 7 pr. bud.⁵⁰;
- 8) wybudowanie na dachu budynku stacji bazowej telefonii komórkowej, która zlokalizowana jest zarówno na dachu, jak i w środku budynku (zastosowanie mocowanych do ścian wewnętrznych kotw i odciągów oraz szafy teletechnicznej), stanowi realizację niezależnego od tego budynku obiektu budowlanego (a ściślej – budowli) i wymaga uzyskania pozwolenia na budowę⁵¹.

Roboty budowlane

22. Definicja robót budowlanych nawiązuje do ich zamierzonego efektu, jakim jest budowa lub przebudowa obiektu albo jego rozebranie, jak również

⁴⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z 2.12.2020 r., II SA/Gd 659/19, LEX nr 3089625.

⁴⁷ Wyrok WSA w Gdańsku z 8.07.2020 r., II SA/Gd 647/19, LEX nr 3029072.

⁴⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z 1.07.2020 r., II SA/Po 1125/19, LEX nr 3028727.

⁴⁹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 11.05.2020 r., II SA/Bd 1153/19, LEX nr 3058912.

⁵⁰ Wyrok NSA z 20.02.2018 r., II OSK 1034/16, LEX nr 2480000.

⁵¹ Wyrok NSA z 4.11.2021 r., II OSK 441/19, LEX nr 3264450.

wprowadzenie w nim zmiany przez montaż nowej instalacji (np. masztu antenowego na dachu budynku istniejącego). Robotami budowlanymi będą zatem wszystkie te czynności fizyczne (w odróżnieniu od czynności prawnych), które skutkują realizacją tego celu. Pierwszym elementem robót budowlanych jest prowadzenie na terenie budowy prac przygotowawczych (np. przygotowanie stanowisk dla maszyn i urządzeń, utwardzenie ciągów komunikacyjnych na placu budowy czy ogrodzenie placu budowy⁵²). Następnie, co oczywiste, dochodzi do prowadzenia właściwych robót (wykopy, roboty konstrukcyjne, roboty wykończeniowe, prace instalacyjne). Ostatnim etapem prowadzenia robót budowlanych jest uprzątnięcie placu budowy i usunięcie sprzętu.

23. Z nowszego orzecznictwa warto wskazać na orzeczenia, w których sądy stwierdzały, że określone aktywności inwestora nie stanowiły robót budowlanych w rozumieniu art. 3 pkt 7 pr. bud.: wykonanie niwelacji (wyrównania) terenu na działce⁵³, wymiana czy też samo podłączenia kotła c.o.⁵⁴, nawiezenie kamienia (łupka), który nie został ani zagęszczony, ani utwardzony⁵⁵.

Przebudowa

24. Przebudowa to wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem wskazanych w definicji parametrów charakterystycznych. Roboty budowlane polegające na zmianie parametrów istotnych stanowią rozbudowę obiektu budowlanego. Pomiędzy rozbudową a przebudową zachodzi istotna różnica w zakresie wymogów administracyjno-prawnych adresowanych do inwestora. Rozbudowa co do zasady wymaga uzyskania pozwolenia na budowę, natomiast przebudowa wymaga zgłoszenia, a w wielu przypadkach jest całkowicie zwolniona z reglamentacji. Zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego może polegać na odbudowaniu ścian wewnętrznych o charakterze działowym (tzn. ścian nieprzenoszących obciążeń konstrukcyjnych), zmianie funkcji niektórych pomieszczeń, np. przez pomniejszenie jednego

⁵² Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 19.12.2017 r., II SA/Wr 282/17, LEX nr 2434103.

⁵³ Wyrok WSA w Krakowie z 14.07.2017 r., II SA/Kr 656/17, LEX nr 2360929.

⁵⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 19.10.2016 r., VIII SA/Wa 182/16, LEX nr 2149024.

⁵⁵ Wyrok WSA w Rzeszowie z 13.07.2016 r., II SA/Rz 1638/15, LEX nr 2097100.

pomieszczenia w celu powiększenia doń przyległego czy przeniesienie elementów wewnętrznej instalacji wodno-kanalizacyjnej.

25. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie można dowolnie stosować pojęć zawartych w art. 3 pkt 6, 7, 7a i 8 pr. bud., nadawać robotom budowlanym dowolnego znaczenia z pominięciem definicji ustawowych. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z definicji legalnej przebudowy wynika, że przy tego rodzaju robotach powinien zostać zachowany przynajmniej „szkielet budynku” z takimi parametrami jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji. W konsekwencji przebudowa, rozbudowa i remont nie mogą zakresem robót wkraczać w rozbiórkę konstrukcji szkieletu pierwotnego obiektu budowlanego, a taki zakres robót wymaga uzyskania pozwolenia na rozbiórkę bądź zgłoszenia rozbiórki⁵⁶.
26. Roboty budowlane, które nie zmieniają parametrów technicznych obiektu budowlanego, ale powodują zmianę parametrów użytkowych, jak np. zmiana sposobu użytkowania z przedszkola na budynek mieszkalny, zmiana układu pomieszczeń w obiekcie budowlanym, stanowią przebudowę⁵⁷.

Remont

27. Remont jest działaniem nakierowanym na naprawę elementów budowli, które uległy zużyciu lub uszkodzeniu. Zasadniczo są to działania zmierzające do przywrócenia stanu pierwotnego, przy czym możliwe jest użycie materiałów budowlanych innych niż oryginalne (z wyjątkiem remontu obiektów objętych ochroną zabytków). Nie jest powiedziane, że remont musi oznaczać wykonywanie prac mało skomplikowanych, przeciwnie – w orzecznictwie dopuszczono m.in. możliwość naprawy elementów konstrukcyjnych budowli, o ile ma to na celu utrzymanie obiektu w odpowiednim stanie technicznym, a nie jego rozbudowę.
28. W praktyce zauważa się podejmowanie prób obejścia przepisów ustawy przez wykonywanie poważnych robót budowlanych, stanowiących w istocie przebudowę lub nawet odbudowę obiektów budowlanych, nominalnie kwalifikując je jako remont. Z tego względu należy odnotować szereg cie-

⁵⁶ Wyrok NSA z 23.11.2021 r., II OSK 1513/21, LEX nr 3286403.

⁵⁷ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 15.07.2021 r., II SA/Go 474/21, LEX nr 3208348.

kawych orzeczeń, które mogą posłużyć do wyznaczenia granicy pomiędzy remontem a innymi robotami budowlanymi:

- 1) za remont nie mogą być uznane roboty budowlane polegające na rozbiorce istniejącego obiektu budowlanego i wzniesieniu obiektu nowego, nawet w tym samym miejscu, i odpowiadającego gabarytami pierwotnemu, a nawet z wykorzystaniem tych samych materiałów⁵⁸;
- 2) zmiana parametrów użytkowych obiektu budowlanego nie mieści się w ustawowej definicji remontu⁵⁹;
- 3) roboty budowlane polegające np. na wymianie słupów czy linii elektroenergetycznej będą spełniać definicję remontu, o ile nie dojdzie do zmiany parametrów użytkowych i technicznych, takich jak: długość linii (parametr charakterystyczny), jej przebieg, miejsce posadowienia poszczególnych słupów, zwiększenia mocy, napięcia lub zwiększenia pola elektromagnetycznego; zmiana tych parametrów będzie oznaczać, że nie jest to remont, lecz budowa lub przynajmniej przebudowa w rozumieniu art. 3 pkt 7a pr. bud.; natomiast sam fakt, że wymienione będą stare słupy (w dotychczasowym miejscu ich posadowienia), stare izolatory i przewody, nie dowodzi jeszcze odmiennych parametrów technicznych lub użytkowych danego odcinka, jak również całego obiektu budowlanego⁶⁰;
- 4) remont ingeruje w obiekt, ale w zakresie umożliwiającym dalsze użytkowanie i eksploatację tego samego obiektu, tyle że z wprowadzonymi ulepszeniami (inne materiały budowlane), które nie prowadzą do powstania nowej substancji budowlanej; jeżeli w trakcie prac realizowanych jako remont ujawni się konieczność „demontażu” budynku, to prace należy wstrzymać i wystąpić o uzyskanie formalnoprawnych zgód, aby uniknąć zarzutu popełnienia samowoli budowlanej; demontaż budynku oznacza bowiem w istocie jego rozbiorę (całkowitą wymianę konstrukcji), a ponowny montaż – budowę (odbudowę)⁶¹;
- 5) wymiana źródła ciepła poprzez rozebranie pieca na paliwo stałe i zastąpienie go piecem kondensacyjnym na paliwo gazowe stanowi remont w rozumieniu Prawa budowlanego, choć w jego wyniku nie dochodzi do odtworzenia stanu pierwotnego, lecz do modernizacji obiektu budowlanego⁶².

⁵⁸ Wyrok NSA z 20.05.2021 r., II OSK 2353/18, LEX nr 3197444.

⁵⁹ Wyrok NSA z 20.05.2021 r., II OSK 2375/18, LEX nr 3218931.

⁶⁰ Wyrok NSA z 26.02.2021 r., I OSK 2679/18, LEX nr 3200214.

⁶¹ Wyrok WSA w Białymstoku z 31.01.2020 r., II SA/Bk 845/19, LEX nr 2895543.

⁶² Wyrok WSA w Gdańsku z 15.03.2023 r., II SA/Gd 689/22, LEX nr 3507827.

Urządzenia budowlane

29. Definicja urządzeń budowlanych może być źródłem pewnych kontrowersji. Ustawodawca zalicza do tej kategorii ogrodzenia i place postojowe, choć niewątpliwie można wyobrazić sobie korzystanie z obiektu budowlanego, który nie posiada tych urządzeń technicznych. Wydaje się wobec tego, że przez urządzenia budowlane należy rozumieć te elementy znajdujące się poza obiektem budowlanym, które pełnią względem niego funkcję służebną, zapewniając niezbędne cechy użytkowe obiektu (np. zbiornik na gaz płynny lub olej opałowy zlokalizowany poza budynkiem) lub podnoszące bezpieczeństwo albo estetykę obiektu (np. ogrodzenia czy place postojowe). Naszym zdaniem, w związku z popularyzacją elektromobilności, urządzeniem budowlanym jest także stacja ładowania pojazdów elektrycznych w rozumieniu art. 2 pkt 27 ustawy z 11.01.2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych⁶³, o ile jest powiązana z obiektem budowlanym. Korzystanie z obiektu budowlanego, w zmieniających się realiach technologicznych, powiązane jest także z możliwością ładowania pojazdów elektrycznych przy wykorzystaniu przydomowych stacji ładowania oraz stacji ładowania znajdujących się na terenie parkingów przynależących do budynków biurowych i usługowych.

Teren budowy

30. Terenem budowy jest przestrzeń, w której prowadzone są roboty budowlane, oraz przestrzeń zajmowana przez urządzenie zaplecza technicznego. Skoro jest to przestrzeń, to pojęcia terenu budowy nie można utożsamiać jedynie z określoną powierzchnią terenu, na której prowadzi się roboty budowlane lub na której usytuowane są obiekty zaplecza budowy. Nieruchomość gruntowa posiada trzy wymiary, także poziom rozciągający się w głąb terenu, jak i obejmujący przestrzeń ponad nim. W takiej przestrzeni również mogą być prowadzone roboty budowlane i stanowi ona teren budowy w rozumieniu ustawowym. Pojęcie terenu budowy należy odróżnić od pojęcia działki lub terenu, którym posługuje się ustawodawca w art. 34 ust. 3 pkt 1 pr. bud., tj. terenu, który jest objęty projektem zagospodarowania działki. Działka lub powyższy teren może być pojęciem szerszym od pojęcia terenu zabudowy.

⁶³ Dz.U. z 2024 r. poz. 1289 ze zm.

31. 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 budowy⁶⁴. Biorąc pod uwagę treść art. 41 ust. 1 i 3 pr. bud., teren budowy to taka przestrzeń, w której prowadzone są roboty budowlane, bądź przestrzeń stanowiąca zaplecze budowy, która objęta jest pozwoleniem na budowę lub zgłoszeniem budowy.

Prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane

32. Posiadanie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest przesłanką konieczną do ubiegania się o przyznanie pozwolenia na budowę lub dokonania zgłoszenia. Zagadnienie to zostało omówione w komentarzu do art. 4.

Pozwolenie na budowę

33. Pozwolenie na budowę jest aktem administracyjnym konkretyzującym przysługujące inwestorowi prawo zabudowy. Na gruncie komentowanej ustawy stanowi decyzję administracyjną, na podstawie której inwestor nabywa prawo do rozpoczęcia i prowadzenia budowy lub wykonywania robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego. Pozwolenie na budowę ma charakter związany, ponieważ w przypadku spełnienia przez inwestora wymagań określonych przepisami prawa organ jest zobowiązany do wydania decyzji zgodnej z wnioskiem inwestora. Pozwolenie na budowę co do zasady jest wydawane przez organ administracji architektoniczno-budowlanej po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego na wniosek inwestora.

W systemie prawa budowlanego pozwolenie na budowę odgrywa kluczową rolę, ponieważ co do zasady zgodnie z art. 28 ust. 1 pr. bud. roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę. Z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę zwolnione zostały zamierzenia budowlane, które nie są skomplikowane pod względem techniczno-budowlanym i nie oddziałują na nieruchomości sąsiednie.

Obok decyzji wskazanej w art. 28 ust. 1 pr. bud., na gruncie komentowanej ustawy jako pozwolenie na budowę należy również rozumieć inne decyzje administracyjne uprawniające do prowadzenia robót budowlanych.

⁶⁴ Zob. wyrok WSA w Łodzi z 26.09.2007 r., II SA/Łd 611/07, LEX nr 376743.

nych, wydawane przez organy administracji architektoniczno-budowlanej lub organy nadzoru budowlanego: decyzję o zmianie pozwolenia na budowę (art. 36a ust. 1 pr. bud.), decyzję o przeniesieniu pozwolenia na budowę (art. 40 ust. 1 pr. bud.), decyzję zatwierdzającą projekt budowlany albo projekt zagospodarowania terenu (działki) i zezwalającą na wznowienie budowy (art. 49 ust. 4 pr. bud.), decyzję w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na wznowienie robót budowlanych (art. 51 ust. 4 pr. bud.).

Treść oraz elementy pozwolenia na budowę zostały szerzej omówione w komentarzu do art. 36.

Dokumentacja budowy

34. Dokumentacja budowy to dokumenty wskazane w art. 3 pkt 13 pr. bud.: 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, a w przypadku realizacji obiektów metodą montażu – także dziennik montażu. Ustawodawca zalicza „w miarę potrzeby” do dokumentacji budowy „rysunki i opisy służące realizacji obiektu”. Przy stosowaniu takiego niedookreślonego pojęcia pojawia się pytanie, kto ma decydować, które rysunki i opisy mają w miarę potrzeby stać się dokumentacją budowy. Czy ma to określać inwestor, czy też każde sporządzone tego typu dokumenty o charakterze pomocniczym powinny stanowić jej część? Ostatecznie ze względów bezpieczeństwa przyjmuje się, że wszystkie dokumenty wymienione w definicji, które zostały sporządzone w ramach prowadzonej budowy, powinny być włączone do dokumentacji budowy. Komentowana definicja nie może jednak stanowić podstawy do nałożenia na inwestora obowiązku przygotowania określonej części dokumentacji budowy, jeżeli taki obowiązek nie został na inwestora nałożony na podstawie przepisu szczegółowego. W ramach noweli z 7.07.2022 r., w związku z wprowadzeniem nowej kompleksowej regulacji dziennika budowy, z systemu prawa budowlanego usunięto pojęcie dziennika montażu.

Dokumentacja powykonawcza

35. Dokumentacja powykonawcza to dokumentacja budowy z naniesionymi zmianami dokonanymi w toku wykonywania robót oraz geodezyjnymi pomiarami powykonawczymi. Jest to zatem opracowana w taki sposób doku-

mentacja budowy, że zostaną naniesione zmiany dokonane w toku wykonywania robót budowlanych, a także geodezyjne pomiary powykonawcze przeprowadzone po wykonaniu poszczególnych etapów robót budowlanych. Z tego też względu dokumentacji powykonawczej nie można utożsamiać z projektem budowlanym⁶⁵.

Mapa do celów projektowych

36. Pojęcie mapy do celów projektowych należy rozumieć zgodnie z art. 2 pkt 7a p.g.k. jako opracowanie kartograficzne wykonane z wykorzystaniem wyników pomiarów geodezyjnych i materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, które zawierają elementy stanowiące treść mapy zasadniczej oraz informacje niezbędne do sporządzenia dokumentacji projektowej. Mapa do celów projektowych lub jej kopia jest wymagana do sporządzenia projektu zagospodarowania terenu (działki), przy czym zgodnie z art. 34b pr. bud. powinna być ona opatrzona klauzulą urzędową stanowiącą potwierdzenie przyjęcia materiałów lub zbiorów danych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego albo zawierać świadectwo wykonawcy prac geodezyjnych o uzyskaniu pozytywnego wyniku weryfikacji.

W orzecznictwie sądowym utrwalony jest pogląd, że w postępowaniu w przedmiocie pozwolenia na budowę nie można kwestionować treści mapy zasadniczej opatrzonej klauzulą uwierzytelniającą, która daje pewność organowi zatwierdzającemu projekt budowlany, że został on sporządzony na mapie zasadniczej przyjętej do zasobu⁶⁶. W konsekwencji należy przyjąć, że mapa ta przedstawia aktualny stan faktyczny i prawny odzwierciedlony w zasobie geodezyjnym i kartograficznym.

37. Obowiązek zapewnienia obsługi geodezyjnej w zakresie opracowania mapy do celów projektowych na potrzeby wykonania projektu budowlanego spoczywa na inwestorze, który zleca sporządzenie takiej mapy uprawnionemu geodecie, czyli osobie posiadającej uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii. Zasady sporządzania mapy do celów projektowych regulują § 30–33 r.s.t.

⁶⁵ Szerzej zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 2.10.2009 r., II SA/Wr 366/09, LEX nr 573925.

⁶⁶ Zob. wyrok NSA z 7.06.2022 r., II OSK 2456/19, LEX nr 3427637.

Geodezyjna inwentaryzacja powykonawcza

38. Definicja „geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej” ma charakter odwołający, gdyż zgodnie z nią przez przedmiotową inwentaryzację należy rozumieć geodezyjną inwentaryzację powykonawczą obiektów budowlanych w rozumieniu art. 2 pkt 7b p.g.k. Zgodnie z tym przepisem geodezyjna inwentaryzacja powykonawcza obiektów budowlanych to wykonanie pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych mających na celu zebranie aktualnych danych o przestrzennym rozmieszczeniu elementów zagospodarowania terenu objętego zamierzeniem budowlanym i sporządzenie dokumentacji geodezyjnej zawierającej wyniki tych pomiarów, w tym mapę opatrzoną klauzulą urzędową stanowiącą potwierdzenie przyjęcia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego zbiorów danych lub dokumentów, na podstawie których mapa ta została sporządzona, albo oświadczenie wykonawcy prac geodezyjnych o uzyskaniu pozytywnego wyniku weryfikacji. Przedmiotową inwentaryzację wykonuje się oczywiście po zakończeniu procesu budowlanego, gdyż jej istotą jest wskazanie aktualnych danych o przestrzennym rozmieszczeniu danego obiektu w terenie po jego wybudowaniu.

Teren zamknięty

39. Pojęcie terenu zamkniętego należy rozumieć zgodnie z art. 2 pkt 9 p.g.k. Przepis ten wskazuje, że są to tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych. Tereny zamknięte są ustalane w drodze decyzji administracyjnej przez właściwych ministrów lub kierowników urzędów centralnych. Dodatkowo tereny zamknięte o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo zostały ustalone w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z 18.07.2003 r. w sprawie terenów zamkniętych niezbędnych dla obronności państwa⁶⁷. Tereny zamknięte zostały wyodrębnione przez ustawodawcę, ponieważ ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa zasady prowadzenia procesu inwestycyjno-budowlanego na tych terenach są szczególne. Organami administracji budowlanej w sprawach obiektów budowlanych i robót budowlanych prowadzonych na terenach zamkniętych są wojewoda i wojewódzki inspek-

⁶⁷ Dz.U. Nr 141, poz. 1368.

tor nadzoru budowlanego (pierwsza instancja) oraz Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (druga instancja).

Organ samorządu zawodowego

40. Pojęcie organów samorządu zawodowego należy rozumieć zgodnie z przepisami ustawy o samorządach architektów oraz inżynierów budownictwa. Ustawa ta powołuje samorząd zawodowy architektów, który zrzesza osoby posiadające uprawnienia budowlane w specjalności architektonicznej, oraz samorząd zawodowy inżynierów budownictwa zrzeszający osoby posiadające uprawnienia budowlane pozostałych specjalności. Obydwa samorzady zawodowe zostały zorganizowane w formie izb krajowych oraz okręgowych. Zgodnie z art. 28 u.s.z.a. organami Krajowych Izb są: Krajowy Zjazd Izby, Krajowa Rada Izby, Krajowa Komisja Rewizyjna, Krajowa Komisja Kwalifikacyjna, Krajowy Sąd Dyscyplinarny oraz Krajowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej. Artykuł 14 u.s.z.a. wskazuje natomiast, że organami okręgowych izb są: okręgowy zjazd izby, okręgowa rada izby, okręgowa komisja rewizyjna, okręgowa komisja kwalifikacyjna, okręgowy sąd dyscyplinarny oraz okręgowy rzecznik odpowiedzialności zawodowej⁶⁸.
41. Na gruncie komentowanej ustawy szczególną rolę odgrywają okręgowe komisje kwalifikacyjne, które prowadzą postępowania kwalifikacyjne w sprawach nadawania uprawnień budowlanych (zob. komentarz do art. 12, teza 7), okręgowi rzecznicy dyscyplinarni, którzy prowadzą postępowania wyjaśniające oraz sprawują funkcje oskarżyciela w sprawach z zakresu odpowiedzialności zawodowej, oraz okręgowe sądy dyscyplinarne (zob. art. 97 pr. bud.), które rozpatrują sprawy z zakresu odpowiedzialności zawodowej (zob. art. 98 pr. bud.).

Obszar oddziaływania obiektu

42. Definicja obszaru oddziaływania obiektu jest niezwykle ważna, ponieważ status strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę, a także postępowań nadzwyczajnych dotyczących pozwolenia na budowę mają właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. W obowiązującym stanie prawnym

⁶⁸ Szerzej na temat organów samorządu zawodowego zob. H. Kisilowska, J. Smarż, *Samorzady zawodowe architektów i inżynierów budownictwa*, Warszawa 2021.

obszarem oddziaływania obiektu jest teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie tego terenu. W takim kształcie definicja obowiązuje od 19.09.2020 r., kiedy to weszły w życie przepisy zastępujące „ograniczenia w zagospodarowaniu terenu” „ograniczeniami w zabudowie terenu”. Jako uzasadnienie dla takiej zmiany wskazano konieczność dostosowania definicji obszaru oddziaływania obiektu do materii prawa budowlanego, tak żeby odnosiła się wyłącznie do przepisów uniemożliwiających lub ograniczających możliwość wykonywania na nieruchomościach sąsiednich robót budowlanych, w tym budowy obiektów budowlanych⁶⁹. W obecnym stanie prawnym celem tej regulacji jest więc przesądzenie, że osoby trzecie mogą skutecznie kwestionować zamierzenie inwestycyjne jedynie wówczas, gdy mają w sprawie interes prawny i tylko w takim zakresie, w jakim zamierzenie to koliduje z ich uzasadnionym interesem opartym na konkretnym przepisie prawa materialnego⁷⁰.

43. Przed wejściem w życie noweli z 13.02.2020 r. w orzecnictwie sądowym przyjmowano, że „ograniczeń w zagospodarowaniu terenu” nie można zawężyć do samych tylko „ograniczeń zabudowy”, ponieważ prowadziłoby to do zbyt wąskiego określenia kręgu stron w postępowaniu w sprawie decyzji o pozwoleniu na budowę⁷¹. Ograniczenia w zagospodarowaniu terenu utożsamiano z wszelkim oddziaływaniem na możliwość wykorzystania danego terenu. W konsekwencji źródłem tych ograniczeń mogły być również przepisy prawa cywilnego gwarantujące właścicielowi nieruchomości sąsiedniej prawo do korzystania z niej zgodnie z przeznaczeniem, a za przejaw takiego oddziaływania uznano m.in. hałas, wibracje, zakłócenia elektryczne albo zanieczyszczenia powietrza, wody lub gleby bądź też pozbawienie lub ograniczenie możliwości korzystania z wody, kanalizacji, energii elektrycznej i ciepłej, środków łączności czy też dopływu światła dziennego⁷².
44. Komentowana definicja odsyła do przepisów odrębnych. Należy przyjąć, że są to wszystkie przepisy prawa powszechnie obowiązującego, które wprowadzają ograniczenia w zabudowie terenu związane z projektowanym

⁶⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejm. nr 121, s. 3.

⁷⁰ Zob. wyrok NSA z 17.09.2024 r., II OSK 2630/21, LEX nr 3788468.

⁷¹ Zob. wyrok NSA z 22.11.2017 r., II OSK 531/16, LEX nr 2427607.

⁷² Zob. wyrok NSA z 8.06.2017 r., II OSK 2114/16, LEX nr 2342052.

obiektem. Do przepisów tych należą w szczególności przepisy materialnego prawa administracyjnego z zakresu ochrony środowiska, ochrony zabytków, ochrony przyrody, prawa wodnego, ochrony przeciwpożarowej, gospodarki odpadami, przepisy techniczno-budowlane, a także akty prawa miejscowego. Szczególne znaczenie ma w tym kontekście § 12 ust. 5 r.w.t., który wskazuje, że usytuowanie budynku na działce zgodnie z § 12 ust. 2–4 r.w.t. określającymi szczególne zasady sytuowania budynków bliżej granicy z działką sąsiednią automatycznie powoduje objęcie sąsiedniej działki obszarem oddziaływania obiektu. Źródłem ograniczeń w zabudowie działki może być służebność gruntowa w przypadku, gdy prawo do zabudowy tej działki zostanie ograniczone przez pozbawienie możliwości skorzystania z uprawnień wynikających ze służebności gruntowej obciążającej działkę, na której znajduje się projektowany obiekt (np. wybudowania drogi o określonych parametrach technicznych wymaganych przez przepisy techniczno-budowlane)⁷³. Do wyznaczenia obszaru oddziaływania obiektu nie będą natomiast miały zastosowania przepisy prawa cywilnego dotyczące ochrony prawa własności, ponieważ sam fakt oddziaływania ponad przeciętną miarę nieruchomości, na której projektowana jest inwestycja, na nieruchomość sąsiednią nie uzasadnia objęcia tej nieruchomości obszarem oddziaływania obiektu⁷⁴.

45. Zaprojektowanie inwestycji w sposób zgodny z prawem nie oznacza, że obszar oddziaływania obiektu ogranicza się do nieruchomości. W szczególności, nawet jeżeli zostały zachowane minimalne odległości dla danego rodzaju obiektów wynikające z przepisów technicznych, przyjętych w przepisach określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie, to nie przesądza to o tym, że oddziaływanie projektowanego obiektu nie wykracza poza obszar nieruchomości inwestora. Należy przy tym podkreślić, że wprowadzenie ograniczeń w zabudowie nieruchomości sąsiednich wpływa wyłącznie na ustalenie kręgu stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę i w żadnym stopniu nie przesądza o możliwości lub braku możliwości uzyskania przez inwestora pozwolenia na budowę.
46. Sam fakt zaprojektowania inwestycji w sposób naruszający przepisy materialnego prawa administracyjnego, przepisy techniczno-budowlane czy też

⁷³ Zob. wyrok NSA z 13.03.2014 r., II OSK 2503/12, LEX nr 1522473.

⁷⁴ Zob. M. Bursztynowicz, *Obszar oddziaływania projektu. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2021.

postanowienia miejscowego planu zagospodarowania nie oznacza ograniczenia możliwości zabudowy nieruchomości sąsiedniej i nabycia statusu strony przez właściciela takiej nieruchomości. Jeżeli projektowana inwestycja – niezależnie od tego, czy została zaprojektowana zgodnie z przepisami, czy też nie – ma wpływ na możliwość zabudowy nieruchomości sąsiedniej, to nieruchomość ta znajduje się w obszarze oddziaływania projektu.

47. Wyznaczenie obszaru oddziaływania obiektu powinno nastąpić na potrzeby każdej konkretnej sprawy przy wzięciu pod uwagę funkcji, formy, konstrukcji projektowanego obiektu i innych jego charakterystycznych cech oraz sposobu zagospodarowania terenu znajdującego się w otoczeniu projektowanego zamierzenia⁷⁵. W obowiązującym stanie prawnym określenie obszaru oddziaływania obiektu jest podstawowym obowiązkiem projektanta. Projekt zagospodarowania terenu powinien:

- 1) wskazywać przepisy prawa, na podstawie których obszar oddziaływania obiektu został wyznaczony, oraz
- 2) przedstawiać zasięg obszaru oddziaływania obiektu w formie opisowej lub graficznej albo zawierać informację, że obszar oddziaływania obiektu mieści się w całości na działce lub działkach, na których został zaprojektowany.

48. Na podstawie obszaru oddziaływania obiektu organ administracji architektoniczno-budowlanej wyznacza krąg stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę. Wyznaczenie obszaru oddziaływania obiektu jest obowiązkiem projektanta, który m.in. w ramach projektu zagospodarowania terenu sporządza informację o obszarze oddziaływania obiektu wraz ze wskazaniem zastosowanych przepisów prawa oraz przedstawieniem zasięgu obszaru oddziaływania obiektu w formie graficznej lub opisowej⁷⁶. Organ administracji architektoniczno-budowlanej może wezwać projektanta do przedstawienia wyjaśnień, a następnie może ustalić obszar oddziaływania obiektu w sposób odmienny od projektanta i na tej podstawie wyznaczyć krąg stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę.

49. W przypadku zgłoszenia budowy lub przebudowy wolno stojącego budynku mieszkalnego jednorodzinnego (zob. art. 29 ust. 1 pkt 1 i 1a oraz ust. 3 pkt 1 lit. a pr. bud.) organ powinien dokonać oceny, czy obszar oddziały-

⁷⁵ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 15.07.2021 r., VII SA/Wa 251/21, LEX nr 3243921.

⁷⁶ Zob. § 14 pkt 8 oraz § 18 r.p.b.

wania zamierzenia inwestycyjnego spełnia warunki określone w ustawie, tzn. mieści się w całości na działce lub działkach, na których został zaprojektowany.

Mikołaj Goss

Art. 4. [Zasada wolności zabudowy]

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

1. Na podstawie omawianego przepisu organ administracji jest uprawniony i zobowiązany, stosownie do art. 7, 77 i 80 k.p.a., zweryfikować tytuł prawny do gruntu przysługujący inwestorowi. Ustawa przewiduje jednak uproszczenie dowodowe w tym zakresie, wskazując na konkretny dowód, wyjściowo świadczący o tytule prawnym. Organ może bowiem poprzestać na uwzględnieniu oświadczenia złożonego przez inwestora, że przysługuje mu skuteczny tytuł prawny do danej nieruchomości objętej planowaną inwestycją. Ustawodawca zdecydował się zatem przyjąć założenie, że zdecydowana większość inwestorów będzie składać oświadczenia w sposób rzetelny. Być może założenie to wynika z powiązania tego oświadczenia z sankcją karną. Stosownie do art. 32 ust. 4 pr. bud. jednym z warunków wydania decyzji o pozwoleniu na budowę jest złożenie przez inwestora oświadczenia, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Oświadczenie to jest obligatoryjnym załącznikiem do wniosku o pozwolenie na budowę i stanowi zastępczy środek dowodowy, będący dokumentem prywatnym pochodzącym od inwestora. Oświadczenie to, aby posiadało swój walor, musi być złożone w oryginale, w celu ewentualnej weryfikacji jego autentyczności. Niedołączenie tego oświadczenia do wniosku, względnie dołączenie jego kopii, skutkuje wezwaniem inwestora do uzupełnienia braku formalnego podania w trybie art. 64 § 2 k.p.a.
2. W realiach konkretnej sprawy może dojść do weryfikacji prawdziwości złożonego oświadczenia w ramach postępowania wyjaśniającego. Żaden przepis ustawy nie przewiduje uproszczenia sfery dowodowej w ramach postępowania w sprawie pozwolenia na budowę⁷⁷, a organy administracji

⁷⁷ Zob. wyroki NSA: z 6.08.2015 r., I OSK 2766/13, LEX nr 1794888; z 21.05.2010 r., II OSK 439/09, LEX nr 597593.

architektoniczno-budowlanej są zobowiązane podejmować wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes publiczny oraz uzasadniony interes stron postępowania. Materiał dowodowy powinien być zebrany i rozpatrzony w sposób pełny i wyczerpujący, skutkując jednoznacznym wyjaśnieniem okoliczności sprawy. Podstawą wszczęcia postępowania wyjaśniającego może być treść samego oświadczenia inwestora, gdzie na wzorcowym formularzu konieczne jest sprecyzowanie rodzaju tytułu prawnego do nieruchomości, względnie konfrontacja treści tego oświadczenia z zawartością publicznych rejestrów.

3. Badanie prawa do dysponowania nieruchomością odbywa się w przeważającej mierze na podstawie przepisów cywilnoprawnych. Stosownie do art. 3 pkt 11 pr. bud. prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane może wynikać z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych. O ile zagadnienie to nie nastręcza trudności w przypadku, gdy prawo inwestora wynika z księgi wieczystej, to w sytuacji, gdy tytuł prawny nie wynika z księgi wieczystej, zadaniem organu jest rozstrzygnięcie, czy przedłożone przez inwestora dokumenty potwierdzające prawo do dysponowania nieruchomością faktycznie dają podstawę do realizacji danego przedsięwzięcia budowlanego. Praktyczne znaczenie tego przepisu sprowadza się m.in. do konieczności wyznaczenia linii rozgraniczającej kognicję organu administracji architektoniczno-budowlanej i sądu powszechnego. W szczególności możliwe są następujące scenariusze:

- 1) Inwestor jest właścicielem nieruchomości, jednakże jego uprawnienia do zagospodarowania nieruchomości są ograniczone prawem rzeczowym osoby trzeciej (np. realizacja obiektu kubaturowego na gruncie obciążonym służebnością przesyłu na rzecz zakładu energetycznego). Wydaje się, że w sytuacji, gdy organ administracji stwierdza na podstawie treści księgi wieczystej, że realizacja rozpatrywanego zamierzenia inwestycyjnego stoi w oczywistej kolizji z już istniejącą budowlą, wzniesioną na tym samym gruncie na podstawie skutecznego tytułu prawnego, powinien uznać tę sytuację za przypadek, gdy oświadczenie inwestora jest nieskuteczne. Tytuł prawny do dysponowania nieruchomością na cele budowlane musi być rozpatrywany w sposób

zindywidualizowany, w odniesieniu do konkretnego zamierzenia inwestycyjnego⁷⁸.

- 2) Inwestor posiada prawo do posadowienia obiektu budowlanego na gruncie cudzym, na podstawie prawa rzeczowego przyznanego na jego rzecz. Typowym przypadkiem jest posiadanie przez inwestora prawa użytkowania wieczystego gruntu. Wówczas treść tego prawa definiuje, czy w tym przypadku inwestor jest uprawniony do dysponowania danym gruntem na cele budowlane. Możliwe jest, że zamierzenie inwestycyjne wykracza poza ustalony przez strony umowy użytkowania wieczystego zakres dopuszczalnych naniesień, przy czym w obecnym stanie prawnym rozbieżność taka nie może stanowić podstawy do wydania decyzji o odmowie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę (zob. art. 32 ust. 4b pr. bud.). Warto wskazać, że wcześniejsza praktyka organów administracji była w tym zakresie niejednolita. Przykładowo prezydent m.st. Warszawy w trzech sprawach z 2013 r. oraz jednej z 2014 r. odmówił zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę właśnie ze względu na niezgodność projektowanej inwestycji z celem zawartym w umowie użytkowania wieczystego⁷⁹.
- 3) Inwestor posiada prawo do posadowienia obiektu budowlanego na gruncie cudzym, na podstawie prawa obligacyjnego, np. na podstawie umowy najmu lub dzierżawy. W takim przypadku treść łączącej inwestora i właściciela umowy, wykładana zgodnie z dyrektywami wykładni oświadczeń woli na gruncie prawa cywilnego, będzie decydować o tym, czy złożone przez inwestora oświadczenie jest zgodne z prawdą. Fakt, że pomiędzy stronami toczy się postępowanie sądowe, w wyniku którego może dojść do unieważnienia lub zmodyfikowania treści umowy, nie będzie rzutował na ocenę dokonaną przez organ. W praktyce transakcyjnej spotkać można rozwiązania, które budzą pewne wątpliwości. Mamy tu w szczególności na myśli przypadki uzyskiwania uprawnienia do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w akcie notarialnym dokumentującym zawarcie umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości, w którym warunkiem zawarcia umowy docelowej jest uzyskanie ostatecznej decyzji

⁷⁸ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 17.11.2020 r., II SA/Bk 660/20, LEX nr 3096183.

⁷⁹ Por. raport NIK, *Informacja o wynikach kontroli „Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą”*, LWR.410.017.00.2015 Nr ewid. 210/2015/P/15/107/LWR.

o pozwoleniu na budowę. Najczęściej umowie przedwstępnej towarzyszy pełnomocnictwo od właściciela, będącego sprzedającym, na rzecz kupującego, przyznające temu ostatniemu prawo do składania wszelkich oświadczeń w toku postępowania w sprawie pozwolenia na budowę. Jeśliby działania kupującego sprowadzały się do składania oświadczeń w imieniu sprzedającego, postępowanie skutkowałoby wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę na rzecz sprzedającego jako posiadającego tytuł prawny do gruntu. W takim przypadku, po zawarciu umowy przenoszącej własność, zachodziłaby konieczność przeniesienia na nabywcę decyzji o pozwoleniu na budowę. Aby uniknąć tej komplikacji, w niektórych przypadkach dochodzi do uproszczenia, w ramach którego inwestorem od początku jest kupujący, wywodząc swoje uprawnienia z umowy przedwstępnej oraz wskazanego pełnomocnictwa. Naszym zdaniem praktyka tego rodzaju narusza obowiązek posiadania przez inwestora uprawnienia do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i jest ryzykowna dla inwestora. Konsekwencje tego stanu rzeczy mogą być poważne, zwłaszcza w przypadku, gdy zawarcie umowy przyrzeczonej nie dojdzie do skutku. W takim przypadku umowa przedwstępna rodzi jedynie cywilnoprawne roszczenia pomiędzy jej stronami, które nie oddziałują na postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę.

- 4) Inwestor posiada prawo do posadowienia obiektu budowlanego, które jest przedmiotem sporu lub współwłasności. W szczególności brak zgody współwłaściciela lub upoważnienia z jego strony powinien skutkować uznaniem, że inwestor nie wykazał posiadania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane⁸⁰. Spór pomiędzy współwłaścicielami lub spór co do prawa własności przysługującego inwestorowi może skutkować zawieszeniem postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę w trybie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. W niektórych przypadkach, pomimo współwłasności danej nieruchomości, możliwe wydaje się odstąpienie przez organ od wymogu uzyskania zgody wszystkich współwłaścicieli i poprzestanie jedynie na oświadczeniu inwestora będącego jednym ze współwłaścicieli. Mowa tu w szczególności o działkach drogowych we współwłasności osób dojeżdżających za ich pośrednictwem do swoich nieruchomości. Realizacja inwestycji wodociągowej czy kanalizacyjnej w obrębie działki

⁸⁰ Zob. wyrok NSA z 13.09.2019 r., II OSK 2370/19, LEX nr 2727102; wyrok WSA w Łodzi z 18.07.2019 r., II SA/Łd 155/19, LEX nr 2702457.

drogowej we współwłasności stanowi – w naszej ocenie – czynność zwykłego zarządu, zmierzającą do zaspokojenia typowych, elementarnych potrzeb gospodarstwa domowego. Oczekiwanie, że każdy ze współwłaścicieli złoży oświadczenie wyrażające zgodę na dysponowanie tą nieruchomością, może w praktyce oznaczać, iż inwestycji nie da się zrealizować, względnie – że realizacja inwestycji będzie okazją do nieuczciwych praktyk niektórych współwłaścicieli, oczekujących nieuprawnionych korzyści w zamian za podpisanie oświadczenia. Niestety w praktyce są to niezwykle częste sytuacje, rodzące ostatecznie konieczność prowadzenia długotrwałego postępowania sądowego przed sądem rejonowym właściwym dla położenia danej nieruchomości, którego przedmiotem jest rozstrzygnięcie sporu pomiędzy współwłaścicielami.

- 5) Inwestor jest właścicielem nieruchomości, jednakże charakter robót budowlanych wskazuje na ingerencje w ściany budynku sąsiadującego. W takim przypadku, pomimo wykazania tytułu prawnego do gruntu, najczęściej dochodzi do zobowiązania inwestora do przedstawienia zgody współwłaściciela ściany wspólnej budynku albo zrealizowania zamierzenia inwestycyjnego bez ingerencji w ścianę wspólną. W naszej ocenie nie zawsze jest to uzasadnione. W szczególności należałoby przyjmować, że przypadek taki nie zachodzi, gdy ściany budynków oddzielone są od siebie dylatacją, choć nie jest to pogląd powszechnie aprobowany⁸¹. Znacząco utrudnia to realizację inwestycji polegających na przebudowie budynków znajdujących się w zabudowie śródmiejskiej albo budynków szeregowych lub w zabudowie bliźniaczej.
- 6) Wprawdzie inwestor legitymuje się tytułem prawnym, ale przebieg granic działek jest inny niż wynikający z mapy ewidencyjnej. W takim przypadku zgoda na realizację przedsięwzięcia nie może być odmówiona, ewentualny spór co do granic działki może przybrać formę postępowania rozgraniczeniowego w trybie art. 29 p.g.k., względnie – w drodze sporu cywilnego⁸². Na uwagę zasługuje, że unormowania cywilnoprawne dostarczają także podstaw do wzajemnych rozliczeń sąsiedzkich w przypadku przekroczenia granic działki przy budowie, a co za tym idzie – nie zachodzi konieczność rozstrzygania tych kwestii w ramach postępowania realizowanego w trybie ustawy.

⁸¹ Zob. wyrok WSA w Kielcach z 18.12.2013 r., II SA/Ke 910/13, LEX nr 1426851.

⁸² Zob. wyrok NSA z 20.02.2020 r., II OSK 1011/18, LEX nr 3019859.

7) Inwestor posiada wprowadzić tytuł prawny do nieruchomości, ale jest on ograniczony w czasie, uniemożliwiając realizację inwestycji⁸³. To zagadnienie może w praktyce stanowić pole do interpretacji niekorzystnych dla inwestora. Wydaje się, że skoro organ nie ma kompetencji w zakresie weryfikacji rozwiązań projektowych przyjętych w projekcie budowlanym, to tym bardziej nie powinien czynić ustaleń odnośnie do zakładanego harmonogramu realizacji inwestycji. Przykładowo, jeśli inwestor przedkłada umowę dzierżawy nieruchomości na potrzeby urządzenia drogi dojazdowej do terenu budowy, organ nie może czynić ustaleń w zakresie minimalnego okresu obowiązywania tej umowy, w kontekście rozmiarów zamierzonego przedsięwzięcia budowlanego. Podobnie niedopuszczalne jest oddalenie wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, gdy tytuł prawny do nieruchomości wynika z odnawialnej, np. corocznie, umowy najmu. Inwestor podejmuje w takim przypadku ryzyko utraty prawa do zrealizowania obiektu. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 5.07.2016 r., II OSK 2351/15⁸⁴: „utrata przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w czasie realizacji inwestycji daje podstawę do stwierdzenia przez organ architektoniczno-budowlany wygaśnięcia decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. W takiej sytuacji nie jest możliwe wykonanie decyzji przez inwestora, co czyni ją bezprzedmiotową, a ponadto stwierdzenie wygaśnięcia decyzji o pozwoleniu na budowę leży w interesie społecznym, gdyż ma wpływ na pewność obrotu prawnego tą nieruchomością (...)”.

4. Obowiązek wykazania tytułu prawnego do nieruchomości wiąże się ściśle z zakresem przestrzennym tego prawa. O ile w przypadku obiektów kubaturowych sprawa nie budzi większych wątpliwości, o tyle w przypadku nietypowych obiektów budowlanych zachodzi konieczność wykazania, że rzut poziomy obiektu pokrywa się z obszarem nieruchomości, do której wykazano odpowiedni tytuł prawny. Sytuacja taka ma miejsce w szczególności w przypadku takich obiektów, jak wiatraki, maszty radiowe czy wiatodukty. W odniesieniu do tych obiektów zachodzi konieczność zapewnienia, że inwestorowi przysługuje prawo także do działek, nad obszarem których dochodzi do zwisu części instalacji, np. w wyniku omiatania łopatom wia-

⁸³ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 15.01.2020 r., VII SA/Wa 762/19, LEX nr 3038162.

⁸⁴ LEX nr 2102199.

traka⁸⁵ lub elektroenergetycznych linii przesyłowych⁸⁶. Powyższe aspekty obowiązywania przepisu art. 4 pr. bud. stanowią źródło stosunkowo mało znanych ryzyk transakcyjnych, które wymagają zaadresowania na etapie badania *due diligence* tego typu projektów.

5. Innym przykładem przestrzennego rozumienia prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest posiadanie przez daną nieruchomość dostępu do drogi publicznej. W praktyce organów występuje wyraźna tendencja do weryfikowania kwestii prawnego urządzenia dojazdu do terenu budowy. W przypadku braku wykazania przez inwestora posiadania prawnie uregulowanej kwestii dojazdu do drogi publicznej z nieruchomości objętej wnioskiem zachodzi wysokie ryzyko odmowy wydania pozwolenia na budowę. Podejście to jest nieprawidłowe, gdyż prawne urządzenie dojazdu do nieruchomości nie jest tożsame z obowiązkiem wykazania tytułu prawnego do nieruchomości w rozumieniu art. 4 pr. bud. Stanowisko to zostało potwierdzone przez Naczelny Sąd Administracyjny⁸⁷, co jednak nie zmieniło nagminnej praktyki organów administracji architektoniczno-budowlanej oczekiwania, że inwestor wykaże prawidłowy sposób skomunikowania terenu budowy z drogą publiczną.
6. W przypadku nieprawidłowego ustalenia obszaru, w ramach którego ma być realizowana inwestycja, względnie – niewłaściwego ustalenia tytułu prawnego inwestora do nieruchomości, organ administracji architektoniczno-budowlanej dopuszcza się naruszenia przepisów art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 80 k.p.a. Wada ta powoduje konieczność wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego w drodze stwierdzenia nieważności tej decyzji administracyjnej, przy czym stan niepewności prawnej w tym zakresie jest ograniczony w czasie. Stosownie do przepisu art. 37b pr. bud. nie stwierdza się nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 5 lat. Po upływie tego terminu możliwe jest jedynie stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa, co otwiera drogę do dochodzenia roszczeń za szkodę wywołaną wydaniem wadliwego pozwolenia na budowę. Zgodnie z art. 417¹ § 2 k.c., jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej napra-

⁸⁵ Wyrok NSA z 16.01.2019 r., II OSK 349/17, LEX nr 2643535.

⁸⁶ Wyrok WSA w Białymstoku z 17.11.2020 r., II SA/Bk 660/20.

⁸⁷ Wyrok NSA z 7.04.2009 r., II OSK 495/08, LEX nr 555267.

wienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

7. Zgodnie z art. 19 ust. 6 u.p.r.s.i. z dniem wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej inwestor uzyskuje prawo do dysponowania nieruchomościami, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 7 i 8 u.p.r.s.i., na cele budowlane w rozumieniu Prawa budowlanego. Rozpoczęcie robót budowlanych może nastąpić z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej stała się ostateczna. Zgodnie natomiast z art. 22 ust. 1 u.p.r.s.i. w odniesieniu do nieruchomości objętych decyzją lokalizacyjną, w celu zapewnienia prawa do wejścia na teren nieruchomości dla prowadzenia budowy, a także prac związanych z budową, przebudową, utrzymaniem, eksploatacją, konserwacją, remontami oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów i urządzeń, wojewoda w decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej ograniczy sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości przewodów i urządzeń służących do przesyłania energii elektrycznej, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń.
8. Szczególne uregulowanie kwestii pozyskiwania prawa do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane zawarte zostało w ustawie z 10.05.2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym⁸⁸. Inwestycja w zakresie CPK należy do kategorii inwestycji uprzywilejowanych przez ustawodawcę m.in. w zakresie procedury jej lokalizacji. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK, wydawana w pierwszej instancji przez wojewodę, wyłącza stosowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeśli został on sporządzony dla danego terenu, wymuszając na właściwej gminie podjęcie odpowiednich działań dostosowawczych (art. 38 ust. 4 u.c.p.k.). Zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 2 u.c.p.k. decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK stanowi podstawę uzyskania pozwolenia na budowę i wiąże organ wydający to pozwolenie, zobowiązuje do wydania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń oraz uprawnia do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie przez Spółkę Celową, w terminie określonym w decyzji (pkt 4) oraz stanowi podstawę do dokonywania wpisów w księdze wieczystej i w katastrze nieruchomości, a zatem ma charakter

⁸⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 1747.

decyzji wyłączeniowej, co jest rozwiązaniem stosowanym w tzw. specustawach (pkt 5).

9. Decyzja o pozwoleniu na budowę jest decyzją związaną. Organ administracji budowlanej nie może zatem w sposób swobodny kształtować praw i obowiązków inwestora w treści tej decyzji. W przypadku spełnienia przez inwestora ustawowych przesłanek wskazanych w art. 4 pr. bud. i skonkretyzowanych w dalszych przepisach komentowanej ustawy organ ma obowiązek wydać decyzję o treści zgodnej z wnioskiem inwestora. Naruszenie tego obowiązku przez organ może stanowić źródło szkody inwestora, podlegającej naprawieniu na podstawie przepisów prawa cywilnego.

W literaturze przedmiotu wiele miejsca poświęca się pojęciu wolności zabudowy jako publicznemu prawu podmiotowemu. Z uwagi na cel i zakres niniejszego opracowania podejmujemy poniżej próbę syntetycznego i możliwie pragmatycznego opisanie tego zagadnienia⁸⁹.

Z treści komentowanego przepisu wynika wprost, że wolność zabudowy nie może skutkować pełną swobodą właściciela w zakresie sposobu zagospodarowania nieruchomości. Możliwość zrealizowania inwestycji budowlanej jest w większości przypadków wynikiem udzielenia przez organ administracji architektoniczno-budowlanej uprawnienia administracyjnego, które ma charakter pochodny w stosunku do regulacji ustawy, realizującej interes publiczny⁹⁰. W myśl komentowanego przepisu zabudowa musi pozostawać w zgodzie z obowiązującymi przepisami, co jest bezsprzecznie dość pojemnym odesłaniem, które w sytuacji skrajnej mogłoby uczynić wolność zabudowy pojęciem czysto teoretycznym. Doktryna prawa administracyjnego oraz judykatura podjęły wysiłek, aby wypracować podejście umiarkowane. Jego istotę można ująć parafrazą znanego z czasów prawodawstwa rzymskiego stwierdzenia, że wątpliwości należy wyjaśniać na korzyść inwestora. W naszej ocenie wolność zabudowy powinna być w sytuacjach spornych priorytetyzowana przez sądy i organy administracji przy

⁸⁹ Zainteresowanie doktryny prawa administracyjnego budzą kwestie takie jak: normatywne źródło wolności zabudowy, treść wolności zabudowy w zestawieniu z nadrzędną ochroną interesu publicznego realizowaną przez przepisy materialnego prawa administracyjnego oraz relacja wolności zabudowy do przepisów Prawa budowlanego. Szerzej na ten temat T. Bąkowski, *O wolności budowlanej de lege lata i de lege ferenda*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015/33, s. 63 i n.; W. Jakimowicz, *Przestrzeń w prawie administracyjnym. III Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2015, s. 46 i n.; Z. Leoński, *Istota prawa budowlanego* [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 429 i n.

⁹⁰ Tak T. Bąkowski, *O wolności budowlanej...*, s. 66.

rozpatrywaniu spraw związanych z procesem inwestycyjnym. W sprawach wątpliwych pierwszeństwo należy przyznawać tej wersji rozstrzygnięcia sprawy, która jest prawnie uzasadniona i jednocześnie zgodna z interesem inwestora.

Ilustracją tego podejścia może być sytuacja, gdy inwestor decyduje się rozpocząć roboty budowlane pomimo zaskarżenia decyzji o pozwoleniu na budowę do sądu administracyjnego. W takim przypadku realny jest scenariusz, w którym decyzja ta zostanie uchylona w trakcie inwestycji, co zrodzi po stronie inwestora obowiązek przerwania prac i przywrócenia stanu poprzedniego. Ryzyko ekonomiczne inwestora jawi się jako wystarczający instrument, który ukształtuje jego postawę w okresie oczekiwania na rozstrzygnięcie ze strony sądu administracyjnego. W konkretnym przypadku inwestor może podjąć decyzję o rozpoczęciu budowy, traktując ryzyko uchylecia decyzji o pozwoleniu na budowę jako element swojego ryzyka biznesowego. Wniosek strony skarżącej o wstrzymanie wykonania decyzji na czas trwania postępowania sądowoadministracyjnego powinien co do zasady ulec oddaleniu z uwagi na art. 4 pr. bud., chyba że skarżący złoży stosowną kaucję na zabezpieczenie roszczeń inwestora (zob. art. 35a ust. 1 pr. bud.).

10. Praktycznym skutkiem obowiązywania zasady wolności zabudowy jest przyznanie prymatu interesom inwestora nad interesem właścicieli działek sąsiadujących z inwestycją. Ich zapatrywanie na kwestię lokalizacji planowanej inwestycji na działce inwestora, przyjętych rozwiązań technicznych czy estetycznych, nie mają znaczenia dla sposobu rozpoznania wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, o ile planowana inwestycja jest zgodna z przepisami prawa, w tym z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego⁹¹. W zasadzie bowiem każde dogęszczenie zabudowy, jak i samo okresowe prowadzenie robót budowlanych, kolidują z faktycznymi interesami właścicieli działek sąsiadujących, którzy ze zrozumiałych względów preferują spokojne użytkowanie swoich nieruchomości. Postawienie tych interesów na równi z interesem inwestora w praktyce przekreślałoby możliwość zrealizowania większości inwestycji budowlanych. Pierwszeństwo wolności zabudowy daje podstawy do okresowych ingerencji w niezakłócony komfort użytkowania nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania inwestycji.

⁹¹ Zob. wyrok WSA w Lublinie z 8.12.2009 r., II SA/Lu 296/09, LEX nr 583015.

11. Pomimo że rozwiązania prawne wydają się być wystarczającym instrumentem ochrony interesów inwestora w toku postępowania administracyjnego, to jednak samo zaskarżenie decyzji o pozwoleniu na budowę, nawet jeśli nie ma ono uzasadnionych podstaw, jest poważnym ryzykiem dla całego zamierzenia budowlanego, gdyż przekłada się wprost na opóźnienie rozpoczęcia prac i najczęściej wynikający z tego wzrost kosztów. Z tego powodu w praktyce obrotu spotyka się dość powszechnie umowy dobrosąsiedzkie zawierane pomiędzy inwestorem a właścicielami działek sąsiadujących (ang. *good neighbourhood agreement*), określających przyszłą postawę właścicieli działek sąsiednich w odniesieniu do postępowań prowadzonych z wniosku inwestora w zakresie sposobu zagospodarowania jego działki. Typowym zobowiązaniem sąsiedzkim jest powstrzymanie się od zaskarżania korzystnej dla inwestora decyzji o pozwoleniu na budowę, o ile będzie ona zgodna z parametrami inwestycji ustalonymi przez strony umowy. Skutki naruszenia tej umowy mogą być jednak rozpatrywane w sferze cywilnoprawnej (np. obowiązek zapłaty kary umownej na rzecz inwestora, wygaśnięcie obowiązku inwestora zrealizowania określonych nieodpłatnych robót budowlanych na rzecz sąsiadów lub terenów wspólnych), nie mają natomiast żadnego znaczenia dla sposobu załatwienia sprawy przez organy administracji budowlanej.
12. Wolność zabudowy, jako naczelna zasada prawa budowlanego, powinna oddziaływać na proces wykładni tych przepisów ustawy, które wpływają na prawo do swobodnego zagospodarowania nieruchomości. Dobrą ilustracją tego zagadnienia jest praktyka stosowania art. 9 pr. bud. przewidującego instytucję odstępstwa. Przepis ten przewiduje, że w przypadkach szczególnie uzasadnionych strona może uzyskać możliwość realizacji inwestycji niezgodnej, w określonym zakresie, z przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Przypadek uzasadniający zastosowanie odstępstwa to niemożność racjonalnego zagospodarowania działki w przypadku zachowania standardów projektowych wyznaczonych przez wspomniane rozporządzenie wykonawcze. W szczególności może to dotyczyć zachowania odległości ściany projektowanego budynku od granicy działki, co ma szczególnie duże znaczenie w przypadku projektowania budynków w ścisłej zabudowie typowej dla dużych miast. W tego rodzaju przypadkach przyznanie odstępstwa stanowi urzeczywistnienie wolności zabudowy.

13. Wolność zabudowy jest także pomocna przy interpretacji niejasnych przepisów planów miejscowych⁹². W przypadkach wątpliwych należy dokonywać wyboru pomiędzy dwoma alternatywnymi wariantami interpretacyjnymi danego przepisu w sposób faworyzujący interes inwestora. Jest to, naszym zdaniem, specyficzny przypadek wykładni prokonstytucyjnej przepisów architektoniczno-budowlanych, gdyż wolność zabudowy ma swoje źródło w prawach i wolnościach konstytucyjnych.

Jan Góralski

Art. 5. [Objekt budowlany – zasady projektowania i użytkowania]

1. Objekt 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 04.04.2011, str. 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, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169 oraz z 2018 r. poz. 1217), w tym osoby starsze;
- 4a) minimalny udział lokali mieszkalnych dostępnych dla osób niepełnosprawnych, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., w tym osób starszych w ogólnej liczbie lokali mieszkalnych w budynku wielorodzinnym;

⁹² Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 15.01.2020 r., II SA/Go 817/19, LEX nr 2767639.

- 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 należytym 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 z odnawialnych źródeł energii oraz umożliwiających wytworzenie energii z takich źródeł, 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*)

1. Przepis art. 5 ust. 1 pr. bud. odnosi się do kryteriów, jakie powinny spełniać obiekty budowlane w Polsce. Stanowi normę kierunkową, która będzie się odnosić do całego procesu budowlanego, jak również do jego poszczególnych etapów. Ustawodawca przypisuje mu taką właśnie generalną funkcję, umieściwszy ten przepis w rozdziale 1 „Przepisy ogólne”. Natomiast interpretacja innych przepisów komentowanej ustawy powinna następować przez pryzmat art. 5 pr. bud. Adresatami tej normy są w pierwszej kolejności profesjonalni uczestnicy procesu budowlanego, ponieważ przepis ten nakazuje stosować się do określonych wytycznych w toku projektowania oraz budowania obiektów budowlanych. Zatem osoby, które uczestniczą w obu tych procesach, są zobowiązane wykonywać swoje zadania w określony sposób, mając na względzie cele, jakie mają zostać dzięki temu osiągnięte. W dalszej kolejności adresatem tego przepisu będą również organy administracji publicznej sprawujące nadzór lub kontrolę nad procesem budowlanym. Podejmując czynności kontrolne, będą weryfikować stan faktyczny w odniesieniu do stanu oczekiwanego, uwzględniając również art. 5 pr. bud. W tym przypadku właściwe organy administracji publicznej będą badać, czy uczestnicy procesu budowlanego, projektując oraz budując

obiekt budowlany, kierowali się określonymi w tym przepisie kryteriami, ale również, czy osiągnęli zamierzony cel. Niezgodność w tym zakresie będzie skutkować stosownymi władczymi środkami nadzorczymi.

Komentowany przepis wskazuje zatem, kto (każdy kto w ramach procesu budowlanego jest odpowiedzialny za projektowanie bądź budowanie obiektu budowlanego) jakie ma obowiązki (stosować wskazane w ustawie kryteria) oraz jaki cel ma zostać dzięki temu osiągnięty (co ma takie działanie zapewnić).

2. Zakres przedmiotowy komentowanego przepisu jest dość szeroki, odnosi się bowiem do obiektu budowlanego jako całości, jak również do jego poszczególnych części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi. Zgodnie z art. 3 pkt 1 pr. bud., przez obiekt budowlany należy przy tym rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Jest to najszersze pojęcie przedmiotowe objęte regulacją prawa budowlanego, które inkorporuje trzy szczegółowe kategorie, a każda z nich posiada osobną definicję legalną (zob. art. 3 pkt 2, 3 i 4 pr. bud.).

Mając na względzie powyżej opisany zakres przedmiotowy regulacji art. 5 ust. 1 pr. bud., można stwierdzić, że generalna zasada sformułowana w tym przepisie odnosi się do wszystkich przedmiotowych aspektów procesu budowlanego, które powinny spełniać opisane tam kryteria. Ma to znaczenie w odniesieniu zarówno do całości przedsięwzięcia budowlanego, jak również jego poszczególnych części, które powinny podlegać osobnej ocenie.

Norma art. 5 ust. 1 pr. bud. nakazuje również w toku budowania oraz projektowania uwzględniać przewidywany okres użytkowania. W tym kontekście Prawo budowlane wprost nie wskazuje, jaki okres użytkowania powinny mieć określone obiekty budowlane. Powinno to być powiązane z ich społeczno-gospodarczym przeznaczeniem oraz ewentualnym celem, dla którego są wznoszone. Określenie „przewidywany” okres użytkowania sugeruje, że o tym przeznaczeniu będzie decydować wola i intencje inwestora. To od jego decyzji będzie zależeć, jak długo dany obiekt zamierza użytkować. Należy jednak taką interpretację uznać za zbyt szeroką oraz mogącą prowadzić do daleko idących nadużyć. Powinno się ostrożnie przyjąć, że o ile to przeznaczenie danego obiektu nie jest z natury rzeczy ograniczone do określonego czasu, np. droga tymczasowa budowana jedynie na czas budowy właściwej drogi, to każdy obiekt budowlany powinien być projek-

towany oraz budowany w sposób zapewniający możliwie najdłuższy okres użytkowania. Ma to szczególne znaczenie w zakresie stosowanych materiałów budowlanych odnośnie do przeznaczenia obiektu budowlanego, jego ekspozycji na warunki atmosferyczne czy też intensywności eksploatacji. W powyższym kontekście Prawo budowlane wyróżnia tzw. tymczasowe obiekty budowlane, cechujące się tym, że ich przeznaczenie z założenia jest krótsze niż ich techniczna trwałość, przewidziane do przeniesienia w inne miejsce lub do rozbiórki. Odnośnie do takich obiektów, które są wznoszone od podstaw, można przyjąć, że reguły określone w art. 5 pr. bud. powinny być stosowane jedynie w odniesieniu do czasu, w jakim obiekt będzie użytkowany. Jeżeli zatem obiekt z założenia ma zostać rozebrany po danym czasie, to w toku jego projektowania oraz budowy można stosować rozwiązania oraz materiały zapewniające trwałość wykraczającą wprawdzie poza przewidywany okres użytkowania, ale niegwarantującą najdłuższego możliwego okresu użytkowania.

3. Ustawodawca w komentowanym przepisie z jednej strony wskazuje kryteria, jakie powinny spełniać obiekty budowlane, a z drugiej – efekt, jaki dzięki zastosowaniu tych kryteriów powinien zostać osiągnięty. Należy jednak pamiętać, że w pierwszej kolejności adresatami komentowanej normy prawnej są uczestnicy procesu budowlanego, w szczególności projektant oraz inwestor. Kryteria te odnoszą się do ich działań.

Ustawodawca kryteria te dzieli na dwie grupy:

- 1) przepisy prawa oraz
- 2) wiedzę techniczną.

Pierwsza kategoria, choć jest bardzo szeroka, to mimo wszystko stanowi w pewnym sensie katalog zamknięty. Pojęcie przepisów, jakim posłużył się ustawodawca, powinno być rozumiane jako przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Można by rozpatrywać, czy przez to pojęcie nie można rozumieć też szerszego zakresu, obejmującego np. wewnętrzne przepisy korporacyjne samorządów zawodowych działających w obrębie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Jednakże taka rozszerzająca interpretacja wydaje się być niewskazana. Ustawodawca nie może bowiem nakazać uczestnikom procesu budowlanego stosowania się do otwartego i niekreślonego katalogu norm, w tym norm o charakterze nieustawowym. Odwołanie do przepisów techniczno-budowlanych stanowi bowiem jedynie przykład. Do najważniejszych przepisów, do których odwołuje się komentowany artykuł, należy zaliczyć takie akty prawne, jak:

ustawa z 29.08.2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków⁹³, Prawo ochrony środowiska, ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody⁹⁴, ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Prawo energetyczne, ustawa o drogach publicznych, rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 24.07.2009 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych⁹⁵ oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7.06.2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów⁹⁶. Odnosnie do wymienionych wprost przepisów techniczno-budowlanych należy przykładowo wskazać: rozporządzenie Ministra Rozwoju w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 25.04.2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych⁹⁷ czy też liczne rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać określone obiekty budowlane, tj. rozporządzenia wydane na podstawie upoważnień zawartych w art. 7 i 8 pr. bud.

W praktyce oznacza to, że uczestnicy procesu budowlanego, realizując swoje kompetencje w zakresie projektowania oraz budowania, są zobowiązani do działania w zgodności z wszelkimi obowiązującymi w Polsce źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Tym samym zbudowanie zarzutu naruszenia przez uczestnika procesu budowlanego komentowanej normy wiąże się z koniecznością wskazania konkretnego przepisu prawa, który w danym stanie faktycznym został naruszony.

Jako drugie kryterium ustawodawca wskazuje wiedzę techniczną. Pojęcie to nie jest w żaden sposób zdefiniowane w Prawie budowlanym, choć pojawia się również w innych aktach prawnych, w szczególności regulujących funkcjonowanie samorządów zawodowych oraz wykonywanie zawodu w ramach samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Pojęcie wiedzy technicznej nie będzie miało nigdy stałego zakresu, a stanowi aktualny w danym czasie stan wiedzy i nauki w szeroko rozumianej dziedzinie budownictwa. Pojęcie wiedzy technicznej będzie korespondoowało z tzw. zasadami sztuki budowlanej, która podlega stałemu rozwojowi idącemu w parze z rozwojem technologicznym. Nie da się również wskazać zamkniętego katalogu tej wiedzy technicznej, gdyż podlega on stałej mody-

⁹³ Dz.U. z 2024 r. poz. 101.

⁹⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 1478 ze zm.

⁹⁵ Dz.U. Nr 124, poz. 1030.

⁹⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 822 ze zm.

⁹⁷ Dz.U. poz. 463.