mgr MICHAŁ BURSZTYNOWICZ
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

INSTYTUCJA ZGŁOSZENIA ZAMIARU BUDOWY LUB WYKONANIA ROBÓT BUDOWLANYCH JAKO PRAWNA FORMA OGRANICZENIA ZASADY WOLNOŚCI BUDOWLANEJ

1

Jedną z podstawowych[1], a nawet naczelnych[2] czy fundamentalnych[3], zasad prawa budowlanego jest zasada wolności budowlanej, zwana też zasadą prawa zabudowy[4], wolności zabudowy czy też swobody inwestowania[5].

Jak zauważono[6], zasada wolności budowlanej jest charakterystyczna w szcze-

---

1 Z. Leoński, *Zasada wolności budowlanej i jej administracyjnoprawne ograniczenia*, [w:] H. Bauer, R. Hendler, P.M. Huber, B. Popowska, T. Rabska, M. Szewczyk, *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego. Dziesiąte Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów. Poznań, 8–12 września 1997 roku. Referaty i głosy w dyskusji*, Poznań 1999, s. 357 oraz W. Piątek, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2012, s. 53.

2 Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 123.

3 Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) w Warszawie z dnia 22 listopada 2005 r., sygn. II OZ 1026/05, LexPolonica nr 40987.

4 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 2011, nr 3A, poz. 26; postanowienie NSA w Warszawie z dnia 22 listopada 2005 r., sygn. II OZ 1026/05; Z. Czarnik, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2006, nr 2, s. 44; W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 48 i n.; M. Kruszyńska-Kośmicka, M. Kruś, *Prawne ograniczenia wolności budowlanej*, [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności. Tom VI*, red. B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiliński, Poznań 2010, s. 390; W. Nosek, [w:] *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2010, s. 29; A. Ostrowska, *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2012, s. 21, S. Serafin, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 122 i n.; D. Sypniewski, *Deregulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Ograniczenie reglamentacji robót budowlanych*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2013, nr 2, s. 76; K. Świderski, *Uwagi o prawie zabudowy i zagospodarowania nieruchomości*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niźnik-Długosz, Warszawa 2012, s. 458 oraz K. Winiarski, *Bariery i zagrożenia związane z podejmowaniem inwestycji budowlanych*, „Casus" 2003, nr 29, s. 8.

5 T. Asman, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 90.

6 Tak: T. Asman, *op. cit.*, s. 90 oraz M. Szewczyk, *Geneza planowania przestrzennego*, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 20.

gólności dla założeń prawa niemieckiego. Pojęcie wolności budowlanej w klasycznym ujęciu wprowadzała już bowiem pruska ustawa krajowa z dnia 1 czerwca 1794 r. (*Allegemeinen Landrechte für die preußisches Staaten*), której par. 65 I 8 stanowił, że co do zasady każdy właściciel jest zawsze w pełni uprawniony do zabudowania swojego gruntu budynkami lub do przebudowy istniejących budynków[7].

W ustawodawstwie polskim zasada wolności budowlanej została zamieszczona wśród przepisów ogólnych ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[8] (dalej: U.Pr.Bud.) i wyrażona w art. 4 tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem, istotą zasady wolności budowlanej jest przyznanie każdemu, kto wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, prawa zabudowy nieruchomości gruntowej, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami[9].

Normatywnych podstaw zasady wolności budowlanej należy poszukiwać w regulacjach konstytucyjnych[10].

Chociaż ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP[11] (dalej: Konstytucja), nie posługuje się pojęciem „wolności budowlanej", to przyjmuje się, że źródłem wolności budowlanej jest konstytucyjna zasada ochrony prawa własności[12] (Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia – art. 21 ust. 1 Konstytucji; każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia – art. 64 ust. 1 Konstytucji; własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej – art. 64 ust. 2 Konstytucji; własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności – art. 64 ust. 3 Konstytucji).

Bez wątpienia wolność zabudowy należy wiązać z prawami do nieruchomości,

---

7 A. von Brünneck, *Planowanie lokalne na szczeblu gminy a własność*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, Poznań 1999, s. 285 (cyt. za: B. Majchrzak, *Procedura zgłoszenia robót budowlanych*, Warszawa 2008, s. 27) oraz M. Szewczyk, *Geneza…*, s. 20 i n.

8 Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.

9 Treść art. 4 U.Pr.Bud. została ustalona art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718 z późn. zm.), która weszła w życie w dniu 11 lipca 2003 r. W tym samym dniu w życie weszła ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.), która w art. 6 ust. 2 pkt 1 stwierdza, że każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich. W tym miejscu warto zauważyć, że jeden z autorów stwierdził, że „deklarowanie wolności zabudowy w ustawach, które programowo zajmują się regulacją i reglamentacją korzystania z przestrzeni i budownictwem, wykracza poza materię objętą regulacją" (tak: K. Świderski, *op. cit.*, s. 476).

10 W. Jakimowicz, *Wolność…*, s. 48.

11 Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

12 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 marca 2006 r., sygn. II OSK 634/05, LEX nr 198327; wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 lutego 2007 r., sygn. II OSK 354/06, LEX nr 505624; postanowienie NSA w Warszawie z dnia 22 listopada 2005 r., sygn. II OZ 1026/05; Z. Czarnik, *op. cit.*, s. 44; W. Jakimowicz, *Konstrukcja i istota wolnościowego prawa zabudowy*, „Samorząd Terytorialny" 2005, nr 6, s. 47; H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane*, Warszawa 2012, s. 63; Z. Leoński, *Materialne…*, s. 123; Z. Leoński, *Zasada…*, s. 358; B. Majchrzak, *op. cit.*, s. 27 oraz A. Ostrowska, *op. cit.*, s. 21. Odmienny pogląd: K. Świderski, *op. cit.*, s. 475 („trudno wprost wyprowadzać prawo zabudowy i zagospodarowania nieruchomości z istoty prawa własności").

a więc z prawami do rzeczy. Wolność zabudowy stanowi bowiem przykład korzystania z rzeczy, a najszerszym przedmiotowo (zawierającym otwarty katalog uprawnień właścicielskich) i najsilniejszym prawem do rzeczy, skutecznym *erga omnes*, jest prawo własności[13]. Przyjmując, że wolność budowlana związana jest z prawem własności (jak wręcz wskazano, jest elementem składowym prawa własności nieruchomości[14] czy też jest emanacją prawa własności[15]), „to jego charakterystyka wymaga uprzedniego spojrzenia na konstytucyjny kształt prawa własności"[16].

Prawo własności w ujęciu konstytucyjnym, jako jedno z praw podstawowych, nie jest tylko sumą uprawnień wynikających z mocy poszczególnych ustaw, lecz jest sformułowane w sposób ogólny, by konstytucyjna ochrona obejmowała jak najszerszy zakres praw majątkowych[17]. Co ważne, użyte w Konstytucji pojęcie prawa własności należy rozumieć „jako ogół praw majątkowych do rzeczy (zarówno rzeczowych, jak i obligacyjnych)", nie zaś jako technicznoprawne pojęcie występujące w prawie cywilnym[18].

Mimo że rozumienie prawa własności na przestrzeni lat ulegało pewnym przeobrażeniom, to określenie istoty prawa własności musi nawiązywać do podstawowych składników tego prawa, tak jak ukształtowały się one w historii jego rozwoju. Do najistotniejszych elementów wpływających na treść prawa własności należały zaś zawsze jego funkcje[19].

Prawo własności, uznawane za wartość podstawową dla statusu jednostki w porządku prawnym opartym na wolności, traktowane jest jako złożone prawo podmiotowe, obejmujące funkcjonalne powiązanie wolności prawnie chronionej, uprawnień i roszczeń. Elementem dominującym prawa własności jest jednak wolność majątkowa oraz wolność od ingerencji władz publicznych i innych podmiotów prawa w dziedzinę spraw określoną zespołem uprawnień właściciela. Prawo własności służy zatem przede wszystkim ochronie autonomii i samorealizacji jednostki (własność stanowi zawężoną przedmiotowo kategorię szeroko rozumianej wolności) oraz pełni szereg funkcji ogólnospołecznych (jest jedną z podstaw ładu gospodarczego i warunkiem efektywnego funkcjonowania gospodarki narodowej). Prawo własności jest więc fundamentem kształtowania ustroju państwa, reguluje relacje między różnymi kategoriami podmiotów oraz jest związane z różnymi kategoriami interesów[20].

---

13 Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09; T. Asman, *op. cit.*, s. 92; W. Jakimowicz, *Wolność...*, s. 48; A. Ostrowska, *op. cit.*, s. 128; K. Świderski, *op. cit.*, s. 461 oraz K. Winiarski, *op. cit.*, s. 8.

14 Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09; T. Asman, *op. cit.*, s. 99; Z. Czarnik, *op. cit.*, s. 44; D. Sypniewski, *op. cit.*, s. 76 oraz K. Winiarski, *op. cit.*, s. 8.

15 Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09; W. Jakimowicz, *Wolność...*, s. 70 oraz A. Ostrowska, *op. cit.*, s. 22.

16 W. Jakimowicz, *Wolność...*, s. 49.

17 Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09 oraz B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 30.

18 A. Ostrowska, *op. cit.*, s. 21.

19 Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 2000, nr 1, poz. 3, wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 2001, nr 2, poz. 29 oraz W. Jakimowicz, *Konstrukcja...*, s. 49.

20 Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00; B. Banaszkiewicz, *op. cit.*, s. 30 oraz W. Jakimowicz, *Wolność...*, s. 53 i 58.

Zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa i stanowi wartość wyznaczającą kierunek interpretacji zarówno art. 64 Konstytucji, jak i unormowań zawartych w ustawodawstwie zwykłym[21].

Podkreślić trzeba, że prawo własności może jednak podlegać ograniczeniom, a co za tym idzie, także ochrona własności nie ma charakteru absolutnego. Podstawą wprowadzania ograniczeń prawa własności jest art. 64 ust. 3 Konstytucji, który zawiera również przesłanki dopuszczalności ograniczenia tego prawa (ustawowa forma ograniczenia oraz zakaz naruszania istoty prawa własności). Dopuszczalność ograniczeń prawa własności, tak samo jak wszelkich innych konstytucyjnych praw i wolności jednostki, musi być ponadto oceniana z punktu widzenia ogólnych przesłanek ustanowionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji[22], w szczególności z punktu widzenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji)[23].

Należy wreszcie zauważyć, że konstytucyjna gwarancja prawa własności może być rozważana w dwóch aspektach: zachowawczym (jako ochrona przed utratą lub uszczupleniem praw nabytych spowodowanych ingerencją organów administracji publicznej) i instytucjonalnym (jako możliwość nabywania praw majątkowych, niezakłóconego czynienia z nich użytku, zbywania i dziedziczenia)[24].

Prawo własności, oprócz przedstawionego wyżej szerokiego ujęcia publicznoprawnego (konstytucyjnego), może być też rozumiane węziej, w ujęciu cywilistycznym. Zgodnie z art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny[25] (dalej: k.c.), w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.

W świetle powyższego, właściciel może robić z rzeczą wszystko, z wyjątkiem tego, co jest zakazane. Prawo własności w ujęciu cywilistycznym również nie jest więc nieograniczone – nie daje właścicielowi pełni władzy nad rzeczą[26]. Ponadto, przytoczony przepis k.c. wymienia jedynie podstawowe uprawnienia składające się na prawo własności (możliwość korzystania z rzeczy i możliwość rozporządzania rzeczą), niewyczerpujące treści tego prawa. Zauważyć jednak należy, że w pojęciu korzystania z rzeczy mieści się uprawnienie właściciela nieruchomości do jej wykorzystania na cele budowlane: zabudowania lub wykonania robót budowlanych[27]. Jak zauważono[28], prawo zabudowy danej nieruchomości jest więc emanacją prawa do korzystania z tej nieruchomości.

---

21 Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98.

22 Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

23 Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98.

24 A. Ostrowska, *op. cit.*, s. 22.

25 Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.

26 J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2003, s. 67.

27 Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09; T. Asman, *op. cit.*, s. 94; M. Kruszyńska-Kośmicka, M. Kruś, *op. cit.*, s. 388; A. Ostrowska, *op. cit.*, s. 23 i 129 oraz K. Świderski, *op. cit.*, s. 463.

28 Tak: W. Jakimowicz, *Wolność…*, s. 63.

Podsumowując tą część rozważań należy podkreślić, że prawo własności uznawane jest za konstrukcję prawa cywilnego (treść prawa własności określają normy prawa cywilnego), ale co ważne nie można prawa własności zamknąć tylko w granicach prawa cywilnego, ponieważ granice prawa własności kształtowane są przepisami prawa administracyjnego[29].

2

„Przez pojęcie wolności budowlanej należy rozumieć obszar nieskrępowanych działań związanych z korzystaniem z prawa własności nieruchomości powiązanych z budową, remontem, utrzymaniem obiektu budowlanego i jego rozbiórką"[30].

Zasada wolności budowlanej może być postrzegana w aspekcie przedmiotowym, a także jako prawo podmiotowe[31].

W znaczeniu przedmiotowym wolność budowlana to zasada prawa (zasada ustrojowa[32]), która pełni rolę dyrektywy interpretacyjnej w procesie wykładni przepisów prawa budowlanego i innych ustaw regulujących proces inwestycyjno-budowlany, wskazując na doniosłość ochrony prawa zabudowy[33].

Wolność budowlana może być też postrzegana, w instytucjonalnym aspekcie konstytucyjnego prawa własności, jako publiczne prawo podmiotowe[34].

Publiczne prawo podmiotowe związane jest zawsze z określonym stosunkiem administracyjnym i polega na możliwości żądania przez jednostkę określonego zachowania od państwa czy innego związku publicznoprawnego, na podstawie normy prawnej. Istota publicznego prawa podmiotowego zabudowy skupia się więc na charakteryzującym to prawo roszczeniu[35].

Zasada wolności budowlanej nie może być jednak rozumiana jako publiczne prawo podmiotowe o charakterze pozytywnym, które dopiero uprawnia jednostkę do żądania pewnych świadczeń ze strony państwa. W konsekwencji prowadziłoby to bowiem do sytuacji, w której przyznanie prawa zabudowy oraz korzystanie z niego następowałoby wyłącznie na podstawie władczych rozstrzygnięć organów administracji publicznej (wydawanych zwłaszcza w warunkach uznania administracyjnego)[36].

---

29 T. Asman, *op. cit.*, s. 95 i n.; B. Banaszkiewicz, *op. cit.*, s. 30 oraz W. Jakimowicz, *Wolność...*, s. 60.

30 K. Zamyślewska-Gorząch, *Wolność budowlana i jej prawne ograniczenia*, „Samorząd Terytorialny" 2005, nr 10, s. 57.

31 Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09; T. Asman, *op. cit.*, s. 90 i n. oraz D. Sypniewski, *op. cit.*, s. 76.

32 Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00.

33 Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09; T. Asman, *op. cit.*, s. 90; W. Jakimowicz, *Wolność...*, s. 291 oraz D. Sypniewski, *op. cit.*, s. 76. Jeden z autorów poddaje jednak w wątpliwość, czy rzeczywiście art. 4 U.Pr.Bud. pomyślany był jako źródło praw czy wolności o bardziej zaawansowanym charakterze normatywnym (tak: K. Świderski, *op. cit.*, s. 480).

34 T. Asman, *op. cit.*, s. 90 i n.; M. Kruszyńska-Kośmicka, M. Kruś, *op. cit.*, s. 392; A. Ostrowska, *op. cit.*, s. 22 oraz W. Piątek, *op. cit.*, s. 53. Jeden autor prezentuje odmienny pogląd (tak: K. Świderski, *op. cit.*, s. 477).

35 W. Jakimowicz, *Wolność...*, s. 69.

36 T. Asman, *op. cit.*, s. 92 oraz A. Ostrowska, *op. cit.*, s. 22 i n. Jeden autor wyraził odmienny pogląd (tak: S. Serafin, *op. cit.*, s. 123).

Ponadto, jak stwierdzono[37], akty organów administracji publicznej nie tworzą dla jednostki prawa zabudowy, a jedynie je konkretyzują.

Zasada wolności budowlanej jest publicznym prawem podmiotowym o charakterze negatywnym (wolnościowym)[38]. Jednostka korzystająca z przysługującego jej prawa zabudowy występuje w roli inwestora (U.Pr.Bud. nie wymienia właściciela jako uczestnika procesu budowlanego – por. art. 17 U.Pr.Bud.) i może w niezakłócony sposób korzystać z przedmiotu własności – nieruchomości, „zarówno w zakresie czynności psychofizycznych, jak i czynności konwencjonalnych doniosłych prawnie, a nawet powstrzymać się od jakichkolwiek działań (fakultatywność korzystania z przysługującego jednostce prawa)"[39].

Co istotne, zasada wolności budowlanej jako prawo-instytucja ma dwa aspekty: cywilnoprawny i publicznoprawny.

W sferze prawa cywilnego, wolność budowlana jest pochodną prawa własności nieruchomości (czy też innego prawa majątkowego o charakterze rzeczowym, a nawet obligacyjnym, w którym mieści się prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane). Wolność budowlana w tym aspekcie polega na możliwości korzystania z prawa własności do nieruchomości poprzez jej zabudowę, w szczególności w drodze wchodzenia w stosunki cywilnoprawne (uregulowane prawem prywatnym)[40].

Zasada wolności budowlanej w sferze prawa publicznego pozwala zaś inwestorowi żądać od administracji publicznej zaniechania nieuprawnionej ingerencji w jego prawo podmiotowe (w jego sferę wolności) albo wydania aktów administracyjnych (wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę), bądź podjęcia określonej czynności (przyjęcie zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych), które pozwolą mu prowadzić roboty budowlane (o ile wydanie takich aktów lub podjęcie określonych czynności zostało przewidziane odpowiednimi przepisami)[41].

Mimo że zasada wolności budowlanej, zwłaszcza w doktrynie niemieckiej, wywodzona jest z istoty cywilnoprawnej konstrukcji prawa własności (korzystania z rzeczy), to bez wątpienia zasada wolności budowlanej (podobnie jak samo prawo własności) kształtowana jest przede wszystkim przez normy szczegółowe, w dużej mierze o charakterze publicznoprawnym[42]. Normy administracyjnoprawne wyznaczają bowiem granice zasady wolności budowlanej, a więc stanowią przykład reglamentacji administracyjnej[43].

---

37 Tak: W. Szwajdler, *Ochrona interesu indywidualnego w procesie budowlanym*, Toruń 1993, s. 121.

38 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Krakowie z dnia 10 listopada 2011 r., sygn. II SA/Kr 1027/11, LEX nr 1152731; T. Asman, *op. cit.*, s. 91, W. Jakimowicz, *Konstrukcja…*, s. 54; W. Jakimowicz, *Wolność…*, s. 57 i n., a także s. 291 oraz B. Majchrzak, *op. cit.*, s. 28.

39 T. Asman, *op. cit.*, s. 91. Jak zauważono, normy U.Pr.Bud. przyznają inwestorowi publiczne prawo podmiotowe zabezpieczające realizację inwestycji (tak: M. Kruszyńska-Kośmicka, M. Kruś, *op. cit.*, s. 393; podobnie wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 marca 2009 r., sygn. II OSK 1719/07, LEX nr 530046 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 czerwca 2011 r., sygn. II SA/Gl 156/11, LEX nr 1085899).

40 Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09; T. Asman, *op. cit.*, s. 92 oraz A. Ostrowska, *op. cit.*, s. 24.

41 T. Asman, *op. cit.*, s. 92 oraz A. Ostrowska, *op. cit.*, s. 24.

42 Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09 oraz W. Szwajdler, *Ochrona…*, s. 116 i n. (a także cyt. tam literatura).

43 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2012 r., sygn. II OSK 2342/10, LEX nr 1145585; Z. Le-

W tym miejscu warto podkreślić brzmienie art. 4 U.Pr.Bud., zgodnie z którym wolność budowlana przysługuje każdemu dysponującemu nieruchomością na cele budowlane, ale pod warunkiem, że zamierzenie budowlane jest zgodne z przepisami.

Odwołanie do przepisów, z którymi musi być zgodne dane zamierzenie inwestycyjne, „wskazuje intencję ochrony praw osób trzecich i interesu publicznego, które mogłyby być zagrożone realizacją określonej inwestycji"[44]. W przedmiocie decydowania o sposobie zabudowy nieruchomości pojawia się więc potrzeba wprowadzenia właściwych tej materii ograniczeń publicznoprawnych, mających postać nakazów i zakazów typu policyjnego, chroniących ważne, z punktu widzenia ogółu, wartości czy dobra (estetyka, bezpieczeństwo, zapewnienie odpowiednich warunków zdrowotnych i higienicznych, ochrony środowiska itp.), a także konieczność wyważenia wymogów interesu publicznego i indywidualnych zamierzeń inwestycyjno-budowlanych (zgodnie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności)[45]. Ponadto, nie można wykluczyć sytuacji, w której ze wskazanych wyżej względów wyłączona zostanie w ogóle możliwość zabudowy nieruchomości. Będzie to oczywiście stanowiło przykład ograniczenia przysługującego jednostce prawa zabudowy (prawa własności), ale już niekoniecznie musi to jednocześnie oznaczać naruszenia istoty tego prawa[46].

Zasada wolności budowlanej nie jest zatem, podobnie jak prawo własności, prawem absolutnym. Co ważne, każde ograniczenie tej zasady jest zawsze ograniczeniem konstytucyjnie gwarantowanego prawa własności. Z tego też względu zakres i formy ingerencji administracji publicznej (organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego) w procesy inwestycyjno-budowlane powinny być jasno, precyzyjnie i w sposób wyczerpujący określone w przepisach prawa materialnego, tak aby poza tym uregulowanym zakresem jednostka mogła swobodnie kształtować procesy budowlane. Ponadto, wykładnia przepisów z zakre-

---

oński, *Zasada...*, s. 359; A. Ostrowska, *op. cit.*, s. 25; W. Piątek, *op. cit.*, s. 55; K. Świderski, *op. cit.*, s. 464 oraz K. Zamyślewska-Gorząch, *op. cit.*, s. 58.

44 A. Ostrowska, *op. cit.*, s. 27 i n.

45 Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 września 2008 r., sygn. II SA/Po 199/08, LEX nr 549594; W. Jakimowicz, *Konstrukcja...*, s. 47 i s. 56; W. Jakimowicz, *Wolność...*, s. 51, 65 i n.; M. Kruszyńska-Kośmicka, M. Kruś, *op. cit.*, s. 387 i n.; Z. Leoński, *Istota, charakterystyka i źródła prawa budowlanego*, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 203; Z. Leoński, *Zasada...*, s. 358 i n., B. Majchrzak, *op. cit.*, s. 28 i n., W. Nosek, *op. cit.*, s. 29, S. Serafin, *op. cit.*, s. 122, M. Szewczyk, *Zagospodarowanie przestrzenne*, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 52; D. Sypniewski, *op. cit.*, s. 77 oraz K. Zamyślewska-Gorząch, *op. cit.*, s. 60 i n. Jak zauważono, przepisy ograniczające wolność budowy znaleźć można już w prawie rzymskim. „Miały one głównie postać ograniczeń zabudowy ze względów bezpieczeństwa przeciwpożarowego, a także określonych służebności osobistych i gruntowych oraz *actiones*, czyli procesowych skarg lub powództw wnoszonych przez powoda w celu realizacji przysługującemu mu prawa podmiotowego" (tak: W. Szwajdler, *Zniesienie instytucji pozwolenia na budowę a prawo zabudowy nieruchomości gruntowych*, Toruń 2009, s. 21 i cyt. tam literatura).

46 W. Jakimowicz, *Wolność...*, s. 68. Jak zauważono, „jeżeli prawo własności określonej nieruchomości w istocie ze względu np. na cechy tej nieruchomości (jak choćby jej położenie, obszar, ukształtowanie) nie pozwala na korzystanie z tej nieruchomości poprzez jej zabudowę, to brak możliwości zabudowy nieruchomości nie będzie mógł być rozpatrywany w kontekście uderzenia w istotę tego prawa, gdyż prawa tego w ogóle nie da się zbudować na prawie własności tej nieruchomości" (*ibidem*, s. 70).

su reglamentacji budowlanej powinna być ścisła, a wszelkie wątpliwości należy rozstrzygać na korzyść inwestora[47].

Choć jak się przyjmuje, w polskim prawie budowlanym obowiązuje zasada powszechności reglamentacji robót budowlanych (reglamentacja zarówno na etapie przygotowania inwestycji, realizacji robót budowlanych oraz w fazie po zakończeniu robót budowlanych, w zakresie utrzymania obiektu w należytym stanie technicznym), to nieuzasadniony jest wniosek, że „nic nie wolno, ale wyjątkowo władza może zezwolić". Za właściwsze należy uznać założenie, że „wszystko wolno, ale pod warunkiem uzyskania pozwolenia", ponieważ zasady wolności budowlanej nie można traktować jako ozdobnika. Jednostka może w pełni korzystać z przyznanej jej wolności zabudowy, a tylko w pewnych, ściśle określonych przez przepisy sytuacjach, korzystanie z tego prawa następuje pod bezpośrednią kontrolą ze strony państwa[48].

3

Zgodnie z art. 4 U.Pr.Bud. wolność zabudowy dotyczy nieruchomości gruntowej. Użyte w komentowanym przepisie pojęcie „nieruchomości gruntowej" rodzi jednak pewne problemy interpretacyjne, ponieważ U.Pr.Bud. nie zawiera definicji legalnej „nieruchomości gruntowej".

Legalną definicję powyższego pojęcia znajdziemy w art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[49]. Zgodnie z tym przepisem, ilekroć w ustawie jest mowa o nieruchomości gruntowej, należy przez to rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności. Podkreślić jednak trzeba, że przedmiot U.Pr.Bud. nie dotyczy materii uregulowanej w ustawie o gospodarce nieruchomościami[50], w związ-

---

47 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2008 r., sygn. II OSK 1467/07, LEX nr 516058; wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 marca 2009 r., sygn. II OSK 1719/07; wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 listopada 2011 r., sygn. II SA/Kr 1027/11; T. Asman, *op. cit.*, s. 93; H. Kisilowska, D. Sypniewski, *op. cit.*, s. 64 i n.; M. Kruszyńska-Kośmicka, M. Kruś, *op. cit.*, s. 389; Z. Leoński, *Materialne...*, s. 123; A. Ostrowska, *op. cit.*, s. 26; W. Piątek, *op. cit.*, s. 55 oraz D. Sypniewski, *op. cit.*, s. 77.

48 A. Ostrowska, *op. cit.*, s. 25 i n. Wskazuje się także, że pozwolenie na budowę ma charakter prewencyjnego zakazu (zakaz z zastrzeżeniem pozwolenia), który *de facto* wprowadza przeszkodę procesową i powoduje przesunięcie w czasie możliwości skorzystania z wolności budowlanej (M. Kruszyńska-Kośmicka, M. Kruś, *op. cit.*, s. 393; W. Szwajdler, *Ochrona...*, s. 117 i n. oraz D. Sypniewski, *op. cit.*, s. 77). Inny autor zauważa wręcz, że liczba i charakter ingerencji organów administracji publicznej w zasadę wolności budowlanej może zagrażać racji wyodrębnienia i funkcjonowania tej zasady (tak: K. Zamyślewska-Gorząch, *op. cit.*, s. 64).

49 Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.

50 Ustawa Prawo budowlane normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach (art. 1 U.Pr.Bud.). Z kolei przedmiotem ustawy o gospodarce nieruchomościami jest gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego, podział nieruchomości, scalanie i podział nieruchomości, pierwokup nieruchomości, wywłaszczanie nieruchomości i zwrot wywłaszczonych nieruchomości, udział w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, wycena nieruchomości oraz działalność zawodowa, której przedmiotem jest gospodarowanie nieruchomościami (art. 1 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

ku z czym definicji „nieruchomości gruntowej" nie można wprost wykorzystać na potrzeby wykładni art. 4 U.Pr.Bud.

W prawie cywilnym przyjmuje się, że nieruchomością gruntową jest część powierzchni ziemskiej stanowiąca odrębny przedmiot własności. Zgodnie bowiem z art. 46 par. 1 k.c., nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Na tle art. 46 par. 1 k.c. można więc wyróżnić, oprócz nieruchomości gruntowych, nieruchomości budynkowe i części budynków, czyli nieruchomości lokalowe[51].

Nieruchomość gruntowa może być zabudowana lub niezabudowana (do części składowych gruntu należą w szczególności budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane – art. 48 k.c.). Ponadto, nieruchomości gruntowej nie można utożsamiać z działką budowlaną (granicami działek ewidencyjnych)[52].

Nieruchomości budynkowe mogą z kolei powstać jedynie z mocy przepisów szczególnych. Co więcej, nieruchomości budynkowe nie są objęte prawem samoistnym, a jedynie prawem związanym z innym prawem do gruntu (przykładowo, budynki wzniesione na gruncie będącym przedmiotem użytkowania wieczystego stanowią własność użytkownika wieczystego, a przysługująca wieczystemu użytkownikowi własność budynków na użytkowanym gruncie jest prawem związanym z użytkowaniem wieczystym – art. 235 k.c.).

Wreszcie, kwestie nieruchomości lokalowych zgodnie z art. 1 ust. 1 normuje ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali[53]. Co ważne, właścicielowi nieruchomości lokalowej przysługuje udział w nieruchomości wspólnej (którą stanowi grunt oraz części budynku nie służące wyłącznie do użytku właścicieli lokali), jako prawo związane z własnością lokali (art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o własności lokali).

Biorąc pod uwagę obowiązujące w polskim systemie prawa definicje nieruchomości, oraz fakt, że przedmiotem robót budowlanych, o których mowa w U.Pr.Bud., może być nieruchomość gruntowa (niezabudowana i zabudowana), budynki stanowiące odrębną własność oraz nieruchomości lokalowe, należy użyte w art. 4 U.Pr. Bud. określenie „nieruchomość gruntowa" rozumieć szeroko, a więc w odniesieniu do wszystkich funkcjonujących w obrocie prawnym rodzajów nieruchomości. Odmienne rozumienie „nieruchomości gruntowej", w szczególności w kontekście konstytucyjnej zasady ochrony wszelkiego rodzaju własności oraz w świetle postanowień U.Pr.Bud., regulującej roboty budowlane, które mogą dotyczyć również nieruchomości budynkowych i lokalowych, prowadziłoby bowiem do uznania za słuszną tezę o wprowadzeniu przez ustawodawcę zasady wolności budowlanej tylko w odniesieniu do nieruchomości gruntowych i to wyłącznie niezabudowanych. Takie rozumienie art. 4 U.Pr.Bud. nie znajduje z kolei potwierdzenia w wykładni celowościowej i systemowej komentowanej ustawy[54].

---

51 A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 234.

52 M. Bielecki, *Wybrane aspekty procesu inwestycyjno-budowlanego*, Warszawa 2009, s. 43 i n.

53 Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 z późn. zm.

54 T. Asman, *op. cit.*, s. 108 i n.; Z. Kostka, *Prawo budowlane. Komentarz*, Gdańsk 2007, s. 26; M. Kruszyńska-Kośmicka, M. Kruś, *op. cit.*, s. 391; A. Ostrowska, *op. cit.*, s. 24 oraz W. Piątek, *op.*

Zastosowana w art. 4 U.Pr.Bud. konstrukcja zasady wolności budowlanej reglamentuje jej realizację w podwójny sposób, uzależniając ją od posiadania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz od zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami.

Pierwszą przesłanką skorzystania z prawa zabudowy nieruchomości jest wykazanie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Zgodnie z art. 3 pkt 11 U.Pr.Bud., ilekroć w ustawie jest mowa o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, należy przez to rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych. Przytoczony przepis wskazuje tytuł do władania nieruchomością w rozumieniu podmiotowym[55]. Zasada wolności zabudowy nie musi być zatem koniecznie konsekwencją istnienia po stronie podmiotu tej zasady najsilniejszego prawa do nieruchomości, czyli prawa własności[56] (ale każdy ze wspomnianych w art. 3 pkt 11 U.Pr.Bud. tytułów jest pochodną prawa własności[57]). Prawo do zabudowy można mieć więc zarówno wtedy, gdy dysponuje się nieruchomością na podstawie prawa rzeczowego, jak i na podstawie stosunku obligacyjnego, przewidującego uprawnienie do wykonywania robót budowlanych[58]. Powyższe, w opinii jednego z autorów, prowadzi jednak do wniosku, że prawo zabudowy nie jest prawem powszechnie przysługującym[59].

Jak stanowi art. 32 ust. 4 pkt 2 U.Pr.Bud., pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto m.in. złożył oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Wykazanie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane ograniczone więc zostało przez ustawodawcę do złożenia odpowiedniego oświadczenia, którego wzór stanowi załącznik nr 2 do wydanego na podstawie art. 32 ust. 5 U.Pr.Bud. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę[60]. Dodatkowo, co do zasady, organ administracji architektoniczno-budowlanej nie jest uprawniony do badania prawdziwości przedmiotowego oświadczenia[61].

O obowiązku dołączenia oświadczenia, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 U.Pr.Bud., podkreślając tym samym jego znaczenie, ustawodawca przypomina w U. Pr.Bud. czterokrotnie: w art. 30 ust. 2 – wskazując, jakie dokumenty należy dołączyć do zgłoszenia zamiaru budowy lub wykonania robót budowlanych, w art. 33 ust. 2

---

cit., s. 56. Jeden autor prezentuje odmienny pogląd, zgodnie z którym zamiarem ustawodawcy było, aby prawo zabudowy miało zastosowanie tylko do nieruchomości gruntowych i to niezabudowanych (tak: K. Świderski, *op. cit.*, s. 459 i n.).

55 E. Radziszewski, *Prawo budowlane. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006, s. 23.

56 W. Jakimowicz, *Wolność…*, s. 63 oraz K. Winiarski, *op. cit.*, s. 9.

57 M. Kruszyńska-Kośmicka, M. Kruś, *op. cit.*, s. 391.

58 W. Nosek, *op. cit.*, s. 29.

59 K. Świderski, *op. cit.*, s. 479 („w ogóle wydaje się wątpliwe, czy mamy do czynienia w rozważanym przypadku z prawem").

60 Dz. U. Nr 120, poz. 1127 z późn. zm.

61 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 maja 2011 r., sygn. II OSK 823/10, LEX nr 1081922.

pkt 2 – wskazując, jakie dokumenty należy dołączyć do wniosku o pozwolenie na budowę, w art. 40 ust. 1 – wskazując, jakie dokumenty należy dołączyć do wniosku o przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz w art. 71 ust. 2 pkt 3 – wskazując, jakie dokumenty należy dołączyć do zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części.

Zgodność zamierzenia budowlanego z przepisami dotyczy nie tylko przepisów U.Pr.Bud. Obejmuje ona także zgodność zamierzenia z aktami wykonawczymi wydanymi na podstawie U.Pr.Bud. (w szczególności warunkami technicznymi) oraz wymogami ochrony środowiska, przyrody, zabytków, przeciwpożarowej, gruntów rolnych i leśnych czy planowania i zagospodarowania przestrzennego, a także innymi przepisami materialnego prawa administracyjnego, regulującego proces inwestycyjno-budowlany.

Powyższe ograniczenie własności jest zasadne i zrozumiałe. Mieści się ono także „w formule zgodności ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa i zasadami współżycia społecznego o tyle, o ile nie będzie można tym wymogom zasadnie zarzucić sprzeczności z mającymi wyższą rangę normami konstytucyjnymi lub zasadami ustrojowymi”[62].

4

Instytucja pozwolenia na budowę stanowi podstawową formę ograniczenia wolności budowlanej. Zgodnie bowiem z art. 28 ust. 1 U.Pr.Bud. roboty budowlane[63] można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę.

Odstępstwa od wyrażonej w art. 28 ust. 1 U.Pr.Bud. zasady, a więc obiekty i roboty budowlane, których realizacja nie wymaga wcześniejszego uzyskania pozwolenia na budowę[64], zostały enumeratywnie wymienione w art. 29 ust. 1 i 2 U.Pr.Bud. i z tego powodu nie podlegają wykładni rozszerzającej. Oznacza to, że ze zwolnienia z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę korzystają tylko te inwestycje, które zostały enumeratywnie (w formie katalogu zamkniętego) wymienione w art. 29 ust. 1 i 2 U.Pr.Bud., nie zaś inne – podobne[65].

Zwolnienie inwestora z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę nie oznacza jednak rezygnacji z administracyjnej kontroli prawidłowości wykonania robót budowlanych. Większość inwestycji zwolnionych z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę wymaga bowiem zgłoszenia właściwemu organowi, którego należy dokonać w terminie co najmniej 30 dni przed zamierzonym terminem rozpoczęcia robót

---

62 W. Nosek, *op. cit.*, s. 29.

63 Zgodnie z art. 3 pkt 7 U.Pr.Bud., ilekroć w ustawie jest mowa o robotach budowlanych, należy przez to rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego.

64 Pod warunkiem, że dane zamierzenie inwestycyjne nie stanowi przedsięwzięcia, które wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, oraz przedsięwzięcia wymagającego przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, zgodnie z art. 59 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (art. 29 ust. 3 U.Pr.Bud.).

65 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 października 2009 r., sygn. VII SA/Wa 1224/09, LEX nr 574332; wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 października 2011 r., sygn. II SA/Kr 1073/11, LEX nr 1132267 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 lutego 2012 r., sygn. IV SA/Po 1193/11, LEX nr 1146101.

budowlanych (art. 30 ust. 1 i 5 U.Pr.Bud.). Do wykonania robót budowlanych można zaś przystąpić wówczas, gdy w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia właściwy organ nie wniesie, w drodze decyzji, sprzeciwu i nie później niż po upływie dwóch lat od określonego w zgłoszeniu terminu ich rozpoczęcia (art. 30 ust. 5 U.Pr.Bud.).

Biorąc pod uwagę powyższe, można przyjąć, że rozpoczęcie i prowadzenie robót budowlanych jest, co do zasady, uzależnione od uzyskania pozwolenia na budowę lub dokonania zgłoszenia. Co więcej, zarówno przedmiotem wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę, jak i zgłoszenia, może być jedynie przyszłe zamierzenie inwestycyjne. Celem decyzji o pozwoleniu na budowę czy przyjęcia przez właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej zgłoszenia nie jest bowiem legalizowanie już zrealizowanej inwestycji bądź też dokonanie oceny już wykonanych robót. Powyższą zasadę potwierdza zresztą art. 32 ust. 4a U.Pr.Bud. (nie wydaje się pozwolenia na budowę w przypadku rozpoczęcia robót z naruszeniem przepisu art. 28 ust. 1 ustawy Prawo budowlane) oraz art. 30 ust. 5 U.Pr.Bud. (zgłoszenia należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych).

Przepisy U.Pr.Bud. nie określają wprost formy zgłoszenia. W praktyce charakter zgłoszenia rodzi więc liczne problemy interpretacyjne, co widać chociażby w różnorodności stanowisk prezentowanych w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Z jednej strony wskazuje się bowiem, że zgłoszenie jest niczym innym jak podaniem mającym inicjować postępowanie administracyjne, do którego zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[66] (dalej: k.p.a.) (zwłaszcza art. 63), tam, gdzie brak jest regulacji szczególnych[67]. Z drugiej zaś strony podnoszone jest, że zgłoszenie jest tylko czynnością materialno-techniczną i jako takie nie wszczyna postępowania administracyjnego (*sensu stricto*)[68].

Wydaje się, że właściwsze jest traktowanie zgłoszenia jako czynności materialno-technicznej, przy uwzględnieniu stosowania przepisów k.p.a. w sytuacji braku stosownych regulacji zawartych w U.Pr.Bud. Zgłoszenie należy uznać za składane przez inwestora oświadczenie woli (deklarację), które jest sformalizowane ze względu na wymogi w zakresie formy i dokumentacji, która musi być do niego dołączona.

Zgłoszenia nie można bowiem uznać za wniosek, który wymagałby załatwienia przez organ jako sprawy administracyjnej, czyli wynikającej z przepisów prawa materialnego kompetencji organu administracji publicznej do wydania w indywidualnej sprawie decyzji administracyjnej (art. 1 pkt 1 k.p.a.). Organ administracji architek-

---

66 Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

67 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 maja 1999 r., sygn. IV SA 747/97, LEX nr 47285; wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 listopada 2005 r., sygn. II OSK 197/05, LEX nr 196647;wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 lipca 2007 r., sygn. II SA/Kr 868/05, LEX nr 507219; wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 lutego 2008 r., sygn. II SA/Łd 982/07, LEX nr 510929; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 maja 2009 r., sygn. II SA/Wr 109/09, LEX nr 569130 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 stycznia 2010 r., sygn. VII SA/Wa 2009/09, LEX nr 600447.

68 Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09; wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 marca 2009 r., sygn. II OSK 307/08; wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 listopada 2011 r., sygn. II OSK 1685/11, LEX nr 1095793; wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 sierpnia 2008 r., sygn. VII SA/Wa 894/08, LEX nr 526548 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 maja 2009 r., sygn. II SA/Po 964/08, LEX nr 569288.

toniczno-budowlanej nie jest uprawniony do wydania pozytywnej decyzji uprawniającej zgłaszającego (inwestora) do rozpoczęcia robót budowlanych[69], lecz ma jedynie kompetencje do wydania decyzji o sprzeciwie i to zresztą tylko w ściśle przewidzianych w U.Pr.Bud. sytuacjach.

Ponadto, w przypadku zrealizowania robót budowlanych przed dokonaniem zgłoszenia, organ administracji architektoniczno-budowlanej nie jest uprawniony do umorzenia postępowania na podstawie art. 105 par. 1 k.p.a., jak ma to miejsce w przypadku postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę (w razie stwierdzenia samowoli budowlanej właściwy organ nie może rozstrzygać sprawy co do istoty[70]), lecz ma jedynie kompetencję do wydania decyzji o sprzeciwie. Podkreślić trzeba bowiem, że bezprzedmiotowość postępowania w rozumieniu art. 105 par. 1 k.p.a. wiąże się z przedmiotem postępowania administracyjnego, którym jest sprawa administracyjna[71].

Zgodnie z art. 30 ust. 2 U.Pr.Bud. w zgłoszeniu należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia. Do zgłoszenia należy także dołączyć oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz, w zależności od potrzeb, odpowiednie szkice lub rysunki[72], a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami. W razie konieczności uzupełnienia zgłoszenia właściwy organ nakłada, w drodze postanowienia, na zgłaszającego obowiązek uzupełnienia, w określonym terminie[73], brakujących dokumentów, a w przypadku ich nieuzupełnienia – wnosi sprzeciw (sprzeciw ze względów formalnych), w drodze decyzji[74].

Przepis art. 30 ust. 2 U.Pr.Bud. właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej powinien zastosować tylko w przypadku braków materialno-prawnych wniesionego zgłoszenia. W sytuacji zaś, gdy wniosek jest niekompletny pod względem

---

69 Co najwyżej organ, który przyjął zgłoszenie, może przed upływem 30-dniowego terminu, o którym mowa w art. 30 ust 5 U.Pr.Bud., skierować do inwestora pismo informujące go, że przyjmuje zgłoszenie i nie zamierza zgłosić wobec niego sprzeciwu. W takiej sytuacji inwestor jest umocowany do rozpoczęcia inwestycji z datą wyrażenia przez właściwy organ stanowiska o niezgłoszeniu sprzeciwu (wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 września 2006 r., sygn. II OSK 1149/05, LEX nr 501139).

70 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 lutego 2012 r., sygn. II OSK 2243/10, LEX nr 1138120.

71 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. II OSK 2042/06, LEX nr 394025 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 sierpnia 2008 r., sygn. VII SA/Wa 894/08.

72 Szkice i rysunki nie muszą być sporządzone w odpowiedniej formie, w szczególności przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane. Konieczność ich dołączenia, jak i ocena, czy złożone szkice i rysunki są odpowiednie, pozostawiona jest uznaniu administracyjnemu, ograniczonemu wymogiem odwołania się do wiedzy technicznej, przy dokonywaniu oceny w tym zakresie (wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 stycznia 2008 r., sygn. VII SA/Wa 1697/07, LEX nr 510744).

73 Organ, żądając uzupełnienia zgłoszenia, winien zgłaszającemu wyznaczyć termin, który w sposób realny umożliwi wykonanie nałożonego nań obowiązku, z uwzględnieniem okoliczności konkretnej sprawy (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2010 r., sygn. II SA/Po 269/08, LEX nr 509891).

74 Zachowanie organu, który nie dąży do uzupełnienia zgłoszenia, mając instrumenty ku temu, aby dać zgłaszającemu możliwość wyeliminowania błędów przed wniesieniem sprzeciwu, stanowi nie tylko naruszenie art. 30 ust. 2 U.Pr.Bud., ale też godzi w zasadę praworządności określoną w art. 7 k.p.a. i zasadę pogłębiania zaufania do organów Państwa, o której mowa w art. 8 k.p.a. (wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 marca 2012 r., sygn. II SA/Łd 75/12, LEX nr 1139089).

formalno-prawnym, organ winien wezwać zgłaszającego do jego uzupełnienia w trybie art. 64 par. 2 k.p.a.[75].

Wracając do 30-dniowego terminu na wniesienie sprzeciwu przez właściwy organ, na gruncie stosowania art. 30 ust. 5 U.Pr.Bud. w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, przeważający jest pogląd, zgodnie z którym termin ten, ze względu na jego skutki, jest terminem prawa materialnego (terminem zawitym)[76]. Przekroczenie omawianego terminu skutkuje pozbawieniem organu kompetencji do wniesienia sprzeciwu. Brak w omawianym okresie reakcji organu jest zaś równoznaczny ze zgodą na wykonanie tych robót.

Dla zachowania terminu z art. 30 ust. 5 U.Pr.Bud. konieczne jest wydanie przed jego upływem albo decyzji zawierającej sprzeciw, albo postanowienia o nałożeniu obowiązku uzupełnienia zgłoszenia[77]. Co ważne, wskazany 30-dniowy termin zakreślony jest dla organu i stanowi termin załatwienia sprawy, dlatego obejmuje również doręczenie decyzji lub postanowienia stronie postępowania[78]. W przypadku wydania przez organ postanowienia nakładającego na inwestora obowiązek uzupełnienia zgłoszenia w wyznaczonym terminie, 30-dniowy termin do wniesienia ewentualnego sprzeciwu rozpoczyna swój bieg na nowo z dniem uzupełnienia zgłoszenia lub po upływie wyznaczonego terminu do uzupełnienia brakujących dokumentów[79].

Stosownie do treści art. 30 ust. 6 U.Pr.Bud. właściwy organ wnosi sprzeciw (sprzeciw merytoryczny) w drodze decyzji, jeżeli: zgłoszenie dotyczy budowy lub wykonywania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę (pkt 1), budowa lub wykonywanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem narusza ustalenia

---

75 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 stycznia 2010 r., sygn. VII SA/Wa 2009/09.

76 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2008 r., sygn. II SA/Wr 451/07, LEX nr 972473 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 czerwca 2011 r., sygn. II SA/Wr 213/11, LEX nr 951490.

77 Wyrok WSA w Kielcach z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. II SA/Ke 636/11, LEX nr 1095791.

78 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 grudnia 2002 r., sygn. IV SA 2765/00, LEX nr 109633, wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2004 r., sygn. IV SA 1244/03, LEX nr 160775, wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2005 r., sygn. VII SA/Wa 1751/04, LEX nr 190806 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 czerwca 2011 r., sygn. II SA/Wr 213/11. Niektóre orzeczenia prezentują odmienny pogląd, zgodnie z którym dla zachowania terminu z art. 30 ust. 5 U.Pr.Bud. konieczne jest wydanie i wysłanie przed jego upływem albo decyzji zawierającej sprzeciw, albo postanowienia o nałożeniu obowiązku uzupełnienia zgłoszenia (wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 grudnia 2006 r., sygn. II OSK 79/06, LEX nr 319177, wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. II OSK 574/08, LEX nr 555017; wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 września 2011 r., sygn. II OSK 1326/10, LEX nr 965177 oraz wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 sierpnia 2012 r., sygn. II SA/Kr 721/12, LEX nr 1224023). Stanowisko, zgodnie z którym dla zachowania 30-dniowego terminu wystarczy samo podjęcie przez organ decyzji (postanowienia), należy jednak uznać za niezgodne z wykładnią językową opartą na semantyce terminu „wniesienie" (znaczenia przypisywane słowu „wnieść" w języku potocznym jednoznacznie podnoszą skutek w postaci dostarczenia, przystąpienia, zrealizowania, przedłożenia czy przedstawienia czegoś komuś, załatwienia; *Słownik języka polskiego PWN*, red. M. Szymczak, t. III, Warszawa 1995, s. 686 i n.). Użyte przez ustawodawcę pojęcie „wniesienia" oznacza więc dojście treści do adresata (ogłoszenie lub doręczenie), zwłaszcza że od tego dojścia zależy realizacja procesu inwestycyjnego (wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 października 2004 r., sygn. II SA/Lu 161/04, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 2006, nr 2, poz. 15). Za takim rozumieniem tego pojęcia przemawia także treść art. 8 k.p.a. (zaufanie obywateli do organów Państwa).

79 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 maja 1999 r., sygn. IV SA 747/97, LEX nr 47285 oraz wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. II OSK 956/05, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych" 2007, nr 1, poz. 12.

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub inne przepisy (pkt 2), zgłoszenie dotyczy budowy tymczasowego obiektu budowlanego, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 12, w miejscu, w którym taki obiekt istnieje (pkt 3).

W przypadku akceptacji zgłoszonego zamiaru inwestycyjnego przyjęcie zgłoszenia następuje poprzez zaniechanie wniesienia sprzeciwu, o którym mowa wyżej. Oznacza to, że zgłoszenie uważa się za przyjęte, a zgłaszający nabywa prawo do wykonania robót budowlanych, jeżeli właściwy organ w ustawowym terminie (30 dni) powstrzymał się od wydania (i doręczenia) decyzji wnoszącej sprzeciw wobec zamiaru wykonania robót objętych zgłoszeniem. W przeciwieństwie do postępowania zgłoszeniowego zakończonego wydaniem decyzji o sprzeciwie postępowanie, w którym zaakceptowano zgłoszenie, kończy się jedynie czynnością o charakterze materialno-technicznym (milcząca zgoda). Na taką czynność środki zaskarżenia nie przysługują, wobec czego brak jest podstaw do kwestionowania przyjęcia przez właściwy organ zgłoszenia w postępowaniu nadzorczym.

W tym miejscu warto podkreślić, że w przypadku gdy tylko co do części robót budowlanych objętych zgłoszeniem uzasadnione jest wniesienie sprzeciwu, właściwy organ powinien rozstrzygnąć sprawę decyzją (wnieść sprzeciw) jedynie w tej części. W pozostałym zakresie rozstrzygnięcie sprawy (milcząca zgoda na rozpoczęcie robót budowlanych) nastąpi przez niewniesienie sprzeciwu[80].

5

Zasada wolności budowlanej, jedna z podstawowych zasad prawa budowlanego, stanowi element składowy prawa własności nieruchomości i wywodzona jest z istoty cywilnoprawnej konstrukcji prawa własności (korzystania z rzeczy). W pojęciu korzystania z rzeczy mieści się bowiem uprawnienie właściciela nieruchomości do jej wykorzystania na cele budowlane (zabudowa, remont i utrzymanie obiektu, a także jego rozbiórka).

Zasady wolności budowlanej nie można jednak zamknąć tylko w granicach prawa cywilnego, ponieważ jest ona kształtowana przez normy szczegółowe (przepisy prawa administracyjnego), które wyznaczają granice zasady wolności budowlanej – stanowią przykład reglamentacji administracyjnej. Zasada wolności budowlanej nie jest zatem prawem absolutnym i podlega ograniczeniom.

Przez pojęcie wolności budowlanej należy więc rozumieć obszar nieskrępowanych działań podejmowanych przez inwestora, związanych z korzystaniem z prawa własności nieruchomości. Zasada wolności budowlanej pozwala inwestorowi żądać od administracji publicznej zaniechania nieuprawnionej ingerencji w jego prawo podmiotowe albo wydania aktów administracyjnych bądź podjęcia określonej czynności (przyjęcie zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych), które pozwolą mu prowadzić roboty budowlane (o ile wydanie takich aktów lub podjęcie określonych czynności zostało przewidziane odpowiednimi przepisami). Akty lub czynności podejmowane przez właściwe organy nie tworzą jednak dla inwestora prawa zabudowy, a jedynie je konkretyzują.

---

80 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2007 r., sygn. II OSK 688/06, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych" 2008, nr 4, poz. 66.

Zgodnie z brzmieniem art. 4 U.Pr.Bud. istotą zasady wolności budowlanej jest przyznanie każdemu, kto wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, prawa zabudowy nieruchomości gruntowej, nieruchomości budynkowej i nieruchomości lokalowej, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami.

Zastosowana w powyższym przepisie konstrukcja zasady wolności budowlanej reglamentuje jej realizację w podwójny sposób: uzależniając ją od posiadania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz od zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami.

Pierwszą przesłanką skorzystania z prawa zabudowy nieruchomości jest wykazanie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, a więc wykazanie tytułu do władania daną nieruchomością (własność, użytkowanie wieczyste, zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy, przewidujący uprawnienie do wykonywania robót budowlanych), które zostało ograniczone przez ustawodawcę do złożenia odpowiedniego oświadczenia.

Odwołanie do przepisów, z którymi musi być zgodne dane zamierzenie inwestycyjne, wskazuje intencję ochrony praw osób trzecich i interesu publicznego, które mogłyby być zagrożone realizacją określonej inwestycji. Zgodność zamierzenia budowlanego z przepisami dotyczy jednak nie tylko przepisów U.Pr.Bud. (zwłaszcza art. 5 ust. 1), ale obejmuje również zgodność zamierzenia z aktami wykonawczymi wydanymi na podstawie U.Pr.Bud. (w szczególności warunkami technicznymi; co ciekawe, przy zgłoszeniu kompetencje organu administracji architektoniczno-budowlanej nie są ograniczone do sprawdzenia zgodności z przepisami techniczno-budowlanymi tylko projektu zagospodarowania działki lub terenu, jak ma to miejsce przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego – por. art. 35 ust. 1 pkt 2 U.Pr.Bud.) oraz wymogami ochrony środowiska, przyrody, zabytków, przeciwpożarowej, gruntów rolnych i leśnych czy planowania i zagospodarowania przestrzennego, a także innymi przepisami materialnego prawa administracyjnego, regulującego proces inwestycyjno-budowlany.

Ograniczenie zasady wolności budowlanej poprzez tworzenie przepisów, z którymi dana inwestycja musi być zgodna, uznać należy, co do zasady, za zasadne i zrozumiałe. Zauważyć jednak należy, że każde ograniczenie tej zasady jest zawsze ograniczeniem konstytucyjnie gwarantowanego prawa własności. Z tego też względu negatywnie należy się odnieść do dość znacznego rozproszenia przepisów regulujących proces inwestycyjno-budowlany. Ponadto, przepisy te powinny być jasne i precyzyjnie, a nierzadko są one skomplikowane i rodzą liczne problemy interpretacyjne, co prowadzi z kolei do tego, że inwestor często nie może swobodnie kształtować prowadzonych przez siebie procesów budowlanych.

Dodatkowo, przed ustawodawcą, który tworzy czy też zmienia powyższe przepisy, stoi zawsze obowiązek wyważenia wymogów interesu publicznego i indywidualnych zamierzeń inwestycyjno-budowlanych, zgodnie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, co nie zawsze jest łatwe.

W Polsce, co do zasady, można przyjąć, że rozpoczęcie i prowadzenie robót budowlanych jest uzależnione od uzyskania albo pozwolenia na budowę, albo dokonania zgłoszenia.

Powszechnie uznaje się, że zgłoszenie zamiaru budowy lub wykonania robót

budowlanych stanowi słabszą (uproszczoną) formę reglamentacji procesu inwestycyjno-budowlanego w porównaniu z pozwoleniem na budowę. Niemniej, zgłoszenie, podobnie jak pozwolenie na budowę, określa szereg aspektów procesu budowlanego związanych z realizacją prawa zabudowy. Zgłoszenie jest instrumentem kształtującym ład architektoniczno-przestrzenny, stanowiący wartość uniwersalną, a jego istotą jest wiążące ustalenie nieistnienia żadnej przeszkody w rozpoczęciu budowy lub wykonaniu robót budowlanych objętych zgłoszeniem, która miałaby oparcie w powszechnie obowiązujących przepisach. Inwestor, który zastosował się do ustawowego wymogu i dokonał zgłoszenia zamiaru budowy lub wykonania robót budowlanych, ma prawo oczekiwać, że będzie mógł zrealizować swoje zamierzenie, korzystając z zasady wolności budowlanej, możliwie szybko, jeżeli tylko właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej, któremu dokonuje zgłoszenia, tego prawa mu nie ograniczy poprzez wydanie decyzji o sprzeciwie.

Mimo że zakres i formy ingerencji organów architektoniczno-budowlanych w procesy inwestycyjno-budowlane powinny być zrozumiałe i dokładne, to należy podkreślić, że w orzecznictwie (a więc w praktyce) nie ma zgodności co do charakteru i formy zgłoszenia. Podobne problemy rodzi interpretacja katalogu inwestycji podlegających zgłoszeniu, a także interpretacja 30-dniowego terminu na wniesienie sprzeciwu przez właściwy organ i to, czy obejmuje on tylko wydanie decyzji o sprzeciwie (lub postanowienia, o którym mowa w art. 30 ust. 2 U.Pr.Bud.), czy też także jej doręczenie stronie.

Dodatkowo, w przeciwieństwie do postępowania zgłoszeniowego zakończonego wydaniem decyzji o sprzeciwie, postępowanie, w którym zaakceptowano zgłoszenie, kończy się jedynie czynnością o charakterze materialno-technicznym (milcząca zgoda, jako fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia). Na taką z kolei czynność środki zaskarżenia nie przysługują, wobec czego brak jest podstaw do kwestionowania przyjęcia przez właściwy organ zgłoszenia w postępowaniu nadzorczym.

Zauważyć w tym miejscu należy także, że ewentualne zaniedbanie wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej, mimo że był on do tego zobligowany w związku z wystąpieniem przynajmniej jednej z wymienionych w art. 30 ust. 6 U.Pr.Bud. przesłanek, nie jest dla U.Pr.Bud. obojętne czy nieistotne. W celu doprowadzenia budowy lub wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem zastosowanie ma bowiem postępowanie naprawcze określone w art. 50 i 51 U.Pr.Bud. Podkreślić jednak trzeba, że kompetencje, o których mowa w przytoczonych przepisach, zgodnie z art. 83 ust. 1 U.Pr.Bud., nie należą jednak do właściwości organu przyjmującego zgłoszenie, ale organu nadzoru budowlanego. Organ nadzoru budowlanego nie ma ponadto kompetencji nadzorczych w odniesieniu do aktów czy czynności zdziałanych przez organy administracji architektoniczno-budowlanej.

Wreszcie, w związku z tym, że o dokonanym zgłoszeniu wie tylko inwestor, instytucja zgłoszenia zamiaru budowy lub wykonania robót budowlanych ogranicza (może nawet mocniej – pomija) prawo właścicieli nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania zgłaszanej inwestycji, którym pozostają tylko roszczenia cywilnoprawne i ewentualnie wcześniejsze procedury o charakterze planistycznym.