



Uniwersytet
Wrocławski

Maciej Błażewski

Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym

Studium administracyjnoprawne

Wrocław 2016

**Zasada wolności budowlanej
w procesie budowlanym
Studium administracyjnoprawne**

Prace Naukowe
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

Seria: **e-Monografie**

Nr 90

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/82518>

Maciej Błażewski

Uniwersytet Wrocławski

**Zasada wolności budowlanej
w procesie budowlanym**

Studium administracyjnoprawne

Wrocław 2016

Kolegium Redakcyjne

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący

dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego

mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

mgr Bożena Górna – członek

mgr Tadeusz Juchniewicz – członek

Recenzent: *dr hab. Piotr Lisowski*

© Copyright by **Maciej Błażewski**

Korekta: *Magda Wojcieszak*

Korekta summary w języku angielskim: *Agata Gontarek*

Projekt i wykonanie okładki: *Karolina Drozd*

Skład i opracowanie techniczne: *Urszula Michaldo, Bartłomiej Siedlarz, eBooki.com.pl*

Druk: *Drukarnia Beta-druk, www.betadruk.pl*

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-65431-48-6 (druk)

ISBN 978-83-65431-49-3 (online)

Spis treści

| | |
|---------------------|----|
| Wykaz skrótów | 13 |
| Wprowadzenie | 15 |

ROZDZIAŁ I

| | |
|----------------------------------|----|
| Wyjaśnienia wstępne | 17 |
| 1. Przedmiot badań | 17 |
| 2. Metoda badań | 19 |
| 3. Cel badań | 19 |

ROZDZIAŁ II

| | |
|--|----|
| Zasada wolności budowlanej | 21 |
| 1. Wolność | 24 |
| 1.1. Pojęcie wolności | 24 |
| 1.2. Rodzaje wolności | 26 |
| 1.3. Ograniczenia wolności | 27 |
| 2. Sfery wolności budowlanej w procesie budowlanym | 27 |
| 3. Zasada wolności budowlanej w ujęciu historycznym | 30 |
| 4. Zasada wolności budowlanej w ujęciu prawnoporównawczym | 34 |
| 4.1. Zasada wolności budowlanej w niemieckim prawie budowlanym | 34 |
| 4.2. Zasada wolności budowlanej w litewskim prawie budowlanym | 35 |
| 4.3. Zasada wolności budowlanej w czeskim prawie budowlanym | 35 |
| 5. Zasada wolności budowlanej w świetle prawa konstytucyjnego, prawa cywilnego oraz prawa Unii Europejskiej | 36 |
| 5.1. Wolność budowlana w świetle prawa konstytucyjnego | 36 |
| 5.2. Wolność budowlana w świetle prawa cywilnego | 38 |
| 5.3. Ograniczenia wolności budowlanej w świetle prawa Unii Europejskiej | 40 |
| 6. Zasada wolności budowlanej w rozumieniu art. 4 p.b. | 41 |
| 6.1. Prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane | 41 |
| 6.2. Zgodność zamierzenia budowlanego z przepisami prawa | 44 |
| 7. Pojęcie procesu budowlanego | 47 |
| 7.1. Proces budowlany jako ciąg czynności faktycznych oraz prawnych | 48 |

| | |
|---|----|
| 7.2. Podmioty procesu budowlanego | 49 |
| 7.3. Rozpoczęcie procesu budowlanego | 50 |
| 7.4. Organizacja procesu budowlanego | 51 |
| 7.5. Zakończenie procesu budowlanego | 51 |
| 8. Zasada wolności budowlanej jako zasada prawa | 52 |
| 9. Zasady ogólne prawa administracyjnego | 56 |
| 9.1. Zasada praworządności | 57 |
| 9.2. Zasada legalności | 60 |
| 9.3. Zasada proporcjonalności | 61 |
| 10. Zasada wolności budowlanej w wykładni przepisów prawa budowlanego | 64 |
| 11. Ochrona interesu publicznego oraz uzasadnionego interesu osób trzecich | 66 |
| 11.1. Interes publiczny | 66 |
| 11.2. Interes jednostkowy | 69 |
| 11.3. Relacja interesu publicznego do interesu jednostki | 70 |
| 11.4. Ochrona interesu publicznego w procesie budowlanym | 71 |
| 11.5. Ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich w procesie budowlanym | 72 |
| 12. Wolność budowlana w znaczeniu podmiotowym | 76 |
| 12.1. Wolność budowlana w znaczeniu podmiotowym, jako publiczne prawo podmiotowe | 76 |
| 12.2. Źródła wolności budowlanej o charakterze podmiotowym | 79 |
| 12.3. Struktura wolności budowlanej o charakterze podmiotowym | 80 |
| 12.3.1. Inwestor jako podmiot wolności budowlanej o charakterze podmiotowym | 80 |
| 12.3.2. Przedmiot wolności budowlanej w znaczeniu podmiotowym | 82 |
| 12.3.3. Wertykalny skutek wolności budowlanej w znaczeniu podmiotowym | 82 |
| 12.4. Horyzontalny skutek wolności budowlanej o charakterze podmiotowym | 84 |
| 12.5. Ochrona wolności budowlanej o charakterze podmiotowym | 85 |

ROZDZIAŁ III**Swoboda wyboru zamierzenia budowlanego oraz miejsca**

| | |
|---|-----|
| realizacji inwestycji | 87 |
| 1. Zamierzenie budowlane | 88 |
| 2. Swoboda wyboru zamierzenia budowlanego | 89 |
| 2.1. Wybór zamierzenia budowlanego | 90 |
| 2.2. Zmiana wyboru zamierzenia budowlanego | 93 |
| 3. Miejsce realizacji inwestycji | 94 |
| 4. Swoboda wyboru miejsca realizacji inwestycji | 96 |
| 4.1. Znaczenie ładu przestrzennego dla wyboru miejsca realizacji inwestycji | 97 |
| 4.2. Znaczenie reżimu prawnego obowiązującego na terenie obszaru specjalnego dla wyboru miejsca realizacji inwestycji | 99 |
| 4.3. Znaczenie usytuowania inwestycji dla wyboru miejsca realizacji inwestycji | 101 |
| 5. Kontrola i nadzór nad swobodą wyboru zamierzenia budowlanego oraz miejsca realizacji inwestycji | 104 |
| 5.1. Kontrola | 105 |
| 5.2. Nadzór | 106 |
| 5.3. Kontrola swobody wyboru zamierzenia budowlanego oraz miejsca realizacji inwestycji | 109 |
| 5.4. Skutek wyboru zamierzenia budowlanego oraz miejsca realizacji inwestycji w sposób niezgodny z prawem | 113 |
| 6. Zakończenie | 114 |

ROZDZIAŁ IV

| | |
|--|-----|
| Swoboda realizacji zamierzenia budowlanego | 115 |
| 1. Projektowanie oraz budowa jako etapy realizacji zamierzenia budowlanego | 117 |
| 2. Swoboda inicjowania realizacji zamierzenia budowlanego | 120 |
| 3. Swoboda organizacji procesu budowy | 126 |
| 3.1. Organizacja procesu budowy | 127 |

| | |
|---|------------|
| 3.2. Ograniczenia swobody organizacji procesu budowy wynikające z przepisów prawa | 138 |
| 3.3. Ograniczenia swobody organizacji procesu budowy wynikające z pozwolenia na budowę, zgłoszenia budowy i projektu budowlanego | 141 |
| 4. Kontrola i nadzór realizacji zamierzenia budowlanego | 145 |
| 4.1. Kontrola i nadzór nad podmiotami zewnętrznymi | 145 |
| 4.2. Podmioty kontrolujące oraz podmioty nadzorujące realizację zamierzenia budowlanego | 146 |
| 4.3. Kontrola realizacji zamierzenia budowlanego | 148 |
| 4.4. Kontrola zgodności realizacji zamierzenia budowlanego z przepisami prawa | 150 |
| 4.5. Kontrola zgodności realizacji zamierzenia budowlanego z pozwoleniem na budowę oraz projektem budowlanym | 153 |
| 5. Środki nadzoru w toku realizacji zamierzenia budowlanego | 154 |
| 5.1. Zastosowanie środków nadzoru jako skutek niezgodności realizacji zamierzenia budowlanego z przepisami prawa | 155 |
| 5.2. Zastosowanie środków nadzoru jako skutek niezgodności realizacji zamierzenia budowlanego z pozwoleniem na budowę oraz projektem budowlanym | 155 |
| 6. Zakończenie | 157 |
| ROZDZIAŁ V | |
| Swoboda rozbiórki obiektu budowlanego | 159 |
| 1. Rozbiórka | 165 |
| 2. Swoboda inicjowania rozbiórki | 165 |
| 3. Swoboda organizacji procesu rozbiórki | 171 |
| 4. Zastępcze wykonanie rozbiórki obiektu budowlanego | 179 |
| 5. Kontrola i nadzór procesu rozbiórki | 182 |
| 6. Zakończenie | 183 |
| Podsumowanie | 185 |
| Wykaz cytowanej literatury | 189 |
| Wykaz powoływanego orzecznictwa | 203 |
| Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego | 203 |

| | |
|---|-----|
| Orzeczenia Sądu Najwyższego | 203 |
| Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego | 203 |
| Orzeczenia Wojewódzkich Sądów Administracyjnych | 205 |
| Wykaz aktów normatywnych | 209 |
| Wykaz zagranicznych aktów normatywnych | 213 |
| Wykaz historycznych aktów normatywnych | 215 |
| Summary | 217 |

Wykaz skrótów

1. Akty normatywne

- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U., Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.)
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 585 ze zm.)
- u.p.e.a. – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 599 ze zm.)
- u.p.i.s. – ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1412)
- p.g.k. – ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 520 ze zm.)
- u.p.s.p. – ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 603)
- p.b. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 290)
- p.w. – ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 469 ze zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.)
- r.w.t.m.b. – rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 1 czerwca 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać morskie budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz. U., Nr 101, poz. 645)
- r.d.o.i. – rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz. U., Nr 63, poz. 735 ze zm.)
- r.w.t.b. – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1422)
- r.a.p. – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz. U., Nr 12, poz. 116 ze zm.)
- r.w.m.w. – rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie rozbiórki obiektów budowlanych wykonywanych metodą wybuchową (Dz. U., Nr 120, poz. 1135)

| | |
|------------|--|
| r.t.o.b. | – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie (Dz. U., Nr 219, poz. 1864 ze zm.) |
| p.b.i.z.o. | – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli (Dz. U., Nr 23, poz. 202) |
| u.p.b. | – ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. Prawo budowlane (Dz. U., Nr 7, poz. 46) |
| u.p.bud. | – ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane (Dz. U., Nr 38, poz. 229) |
| s.į. | – Lietuvos Respublikos statybos įstatymas (1996 m. kovo 19 d. Nr. I-1240) |
| StZ | – Zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), č. 183/2006 Sb. ze dne 14 března 2006 |

2. Czasopisma i publikatory

| | |
|-------|---|
| CBOSA | – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych |
| NZS | – „Nowe Zeszyty Samorządowe” |
| MoP | – „Monitor Prawniczy” |
| ONSA | – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego |
| OSP | – Orzecznictwo Sądów Polskich |
| OTK | – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego |
| PiP | – „Państwo i Prawo” |
| PPP | – „Przegląd Prawa Publicznego” |
| PUG | – „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” |
| RPEiS | – „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” |
| ST | – „Samorząd Terytorialny” |

3. Inne skróty

| | |
|--------|--------------------------------------|
| TK | – Trybunał Konstytucyjny |
| SN | – Sąd Najwyższy |
| NSA | – Naczelnny Sąd Administracyjny |
| WSA | – Wojewódzki Sąd Administracyjny |
| j.s.t. | – jednostka samorządu terytorialnego |
| Dz. U. | – Dziennik Ustaw |
| m.in. | – między innymi |
| poz. | – pozycja |
| r. | – rok |
| red. | – redakcja |
| t.j. | – tekst jednolity |
| ze zm. | – ze zmianami |
| j.w. | – jak wyżej |

Wprowadzenie

Zasada wolności budowlanej stanowi jedną z zasad prawa budowlanego. Nauka prawa dotychczas nie koncentrowała się na niej. Te dwie przyczyny były podstawą przeprowadzenia badań nad zasadą wolności budowlanej w procesie budowlanym.

Zasadę wolności budowlanej należy odróżnić od zasady wolności zabudowy (prawa zabudowy). Polska oraz niemiecka nauka prawa budowlanego nie wyróżnia w sposób wystarczający tych dwóch zasad. Zasada wolności budowlanej dotyczy zainicjowania i organizacji procesu budowy oraz procesu rozbiórki. Zasada ta dotyczy także wyboru realizowanego zamierzenia budowlanego. Zasada wolności zabudowy (prawo zabudowy) obejmuje natomiast swobodę zabudowy nieruchomości gruntowej. Zasada ta odnosi się do przepisów prawnych dotyczących nieruchomości. Wyniki analizy różnic występujących między tymi zasadami zostaną przedstawione w rozdziale I.

Zakres zasady wolności budowlanej jest zmienny, ponieważ jest on wyznaczony przez zmieniające się przepisy prawa. Wpływają na to zagrożenia interesu publicznego oraz uzasadnione interesy osób trzecich. Problematyka zmian tego zakresu zostanie omówiona w rozdziale II, w części *Zasada wolności budowlanej w ujęciu historycznym*.

Źródłem zasady wolności budowlanej jest prawo własności, które jest chronione przez Konstytucję RP. Każdy właściciel ma prawo do korzystania z przedmiotu prawa własności. Sposobem korzystania z niego jest realizacja zamierzenia budowlanego lub likwidacja obiektu budowlanego. Wyniki badań nad źródłami zasady wolności budowlanej zostaną zawarte w szczególności w rozdziale II.

Zasada wolności budowlanej wyraża wolność budowlaną o charakterze przedmiotowym. Jako zasada prawa ma ona szczególne znaczenie dla procesu stosowania prawa budowlanego. Zasada ta została częściowo wyrażona w art. 4 p.b. Jej pełny zakres należy wyprowadzić z prawa własności. Problematykę zasady wolności budowlanej jako zasady prawa przedstawia rozdział II, w którym zostaną także przedstawione m.in.: ujęcie wolności w rozumieniu filozofii oraz ujęcie prawno-porównawcze zasady wolności budowlanej. Ujęcie wolności będzie obejmowało przekrój poglądów filozofów, którzy mieli znaczący wpływ na aktualne rozumienie wolności. Ujęcie prawno-porównawcze tej zasady będzie przedstawione skrótowo ze względu na charakter tego opracowania. Analiza tej zasady będzie dotyczyć polskiego porządku prawnego. Ujęcie prawno-porównawcze będzie miało charakter pomocniczy i będzie obejmowało sposób regulacji ograniczeń zasady wolności budowlanej oraz określenie jej źródła, które są wyrażone w bliskich polskiemu porządkach prawnych, to jest w prawie niemieckim, prawie litewskim oraz prawie czeskim. Badanie zasady wolności budowlanej będzie obejmowało także pojęcia: proces budowlany, zasady ogólne prawa admi-

nistracyjnego, zasada praworządności, zasada legalności, zasada proporcjonalności, ochrona interesu publicznego oraz ochrona uzasadnionego interesu osób trzecich.

Zasadę tę należy odróżnić od wolności budowlanej w znaczeniu podmiotowym, która obejmuje publiczne prawa podmiotowe inwestora umożliwiające prowadzenie robót budowlanych. Wolność budowlana w znaczeniu podmiotowym zostanie omówiona w rozdziale II.

Należy podkreślić, że zasadę wolności budowlanej można rozpatrywać w trzech sferach: wolności podjęcia zamiaru wykonywania zamierzenia budowlanego lub rozbiórki obiektu budowlanego, wolności konkretyzacji zamierzenia budowlanego lub rozbiórki obiektu budowlanego oraz wolności organizacji procesu budowy lub procesu rozbiórki. Analiza tych trzech sfer wolności budowlanej pozwoli w pełni określić zakres zasady wolności budowlanej w toku procesu budowy oraz procesu rozbiórki. Analiza ta będzie przedmiotem rozdziału III, rozdziału IV oraz rozdziału V.

Ograniczenia zasady wolności budowlanej są proporcjonalne do potrzeb ochrony interesu publicznego oraz uzasadnionych interesów osób trzecich. Zgodnie z zasadą proporcjonalności skuteczna ochrona tych interesów nie powinna ograniczać wolności budowlanej ponad potrzebę. Przepisy prawa budowlanego wprowadzają ograniczenia, które spełniają te wymagania. Należy podkreślić, że właściwa proporcja pomiędzy wolnością budowlaną a jej ograniczeniami nie ma charakteru stałego. Zmianie ulegają wartości wyrażone w interesie publicznym i możliwości ochrony tego interesu oraz uzasadnionych interesów osób trzecich. Zmiana tych ograniczeń jest zatem niezbędna, aby przepisy prawa budowlanego odpowiadały zasadzie proporcjonalności.

Monografia naukowa obejmuje wyniki badań dotyczących wszystkich prawnych aspektów zasady wolności budowlanej. Opracowanie otwiera rozdział *Wyjaśnienia wstępne*, w którym zostanie zaprezentowany przedmiot, metody oraz cel badań.

Rozdział zatytułowany *Zasada wolności budowlanej* będzie obejmował podstawową problematykę wolności budowlanej w znaczeniu przedmiotowym. Zostanie w nim wyróżniona także wolność budowlana w znaczeniu podmiotowym, jako pochodna zasady wolności budowlanej.

W trzech kolejnych rozdziałach zawarte będą rozważania nad trzema sferami wolności budowlanej. Rozdział zatytułowany *Swoboda wyboru zamierzenia budowlanego oraz miejsca realizacji inwestycji* będzie dotyczył sfery wolności konkretyzacji zamierzenia budowlanego. W rozdziale *Swoboda realizacji zamierzenia budowlanego* zostanie omówiona sfera wolności podjęcia zamiaru wykonania zamierzenia budowlanego oraz organizacji procesu budowy. W rozdziale *Swoboda rozbiórki obiektu budowlanego* zostaną przedstawione trzy sfery wolności budowlanej w toku procesu rozbiórki.

Praca uwzględnia stan prawny na dzień 4 lipca 2016 r.

ROZDZIAŁ I

Wyjaśnienia wstępne

Nauka prawa administracyjnego często podejmowała analizę prawa budowlanego. Centralny punkt tych badań obejmuje m.in.: problematykę prawa budowlanego¹, procesu budowlanego², ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich³, środków prawnych ograniczających podjęcie wykonywania zamierzenia budowlanego⁴ oraz nadzoru nad procesem budowlanym⁵. Nauka prawa rzadko podejmowała analizę zasady wolności budowlanej, najczęściej utożsamiając tę zasadę z prawem zabudowy⁶.

Rozwój stosunków społecznych związanych z budownictwem oraz projektowane zmiany przepisów prawa budowlanego wymagają analizy zasady wolności budowlanej. Zasada ta ma bowiem znaczenie dla stosowania przepisów prawa budowlanego. Dotychczasowe badania nauki prawa administracyjnego nie koncentrowały się wokół problematyki zasady wolności budowlanej rozumianej jako swoboda wykonywania zamierzenia budowlanego lub rozbiórki obiektu budowlanego.

1. Przedmiot badań

Analiza zasady wolności budowlanej obejmuje badanie prawa budowlanego oraz poglądów wyrażonych w nauce prawa oraz orzecznictwie. Prawo budowlane jest działem prawa administracyjnego obejmującym regulacje, które normują m.in. proces bu-

¹ H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane*, Warszawa 2012.

² S. Jędrzejewski, *Proces budowlany: zagadnienia administracyjno-prawne*, Bydgoszcz 1995; W. Sz wajdler, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno-budowlany: zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004.

³ W. Sz wajdler, *Ochrona prawna interesu indywidualnego w procesie budowlanym*, Toruń 1993.

⁴ B. Majchrzak, *Procedura zgłoszenia robót budowlanych*, Warszawa 2008; A. Ostrowska, *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2009.

⁵ D. Sypniewski, *Nadzór nad procesem budowlanym*, Warszawa 2011.

⁶ W. Jakimowicz, *Konstrukcja i istota wolnościowego prawa zabudowy*, ST 2005, Nr 6, s. 47 i n.; T. Asman, Z. Niewiadomski, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 90 i n.; M. Kruszyńska-Kośmiecicka, M. Kruś, *Prawne ograniczenia wolności budowlanej*, [w:] B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiliński (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności*. Tom VI, Poznań 2010, s. 392; I. Zachariasz, *Pomiędzy zabudową planową a wolnością budowlaną – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w orzecznictwie sądowym*, [w:] K. Tetlak (red.), *Wybrane aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego z perspektywy działalności organów nadzoru*, Warszawa 2013, s. 134-137.

dowlany oraz działania organów administracji publicznej⁷. Istotą prawa budowlanego jest ograniczenie zasady wolności budowlanej⁸, poprzez reglamentację podjęcia robót budowlanych, regulacje prawne dotyczące organizacji procesu budowlanego i procesu rozbiórki oraz określenia rodzaju i miejsca realizacji inwestycji. Podstawowym aktem prawnym tego działu prawa administracyjnego jest ustawa Prawo budowlane. Przepisy prawa budowlanego są wyrażone także w aktach wykonawczych do tej ustawy.

Badania przepisów prawa budowlanego należy uzupełnić o analizę dorobku nauki prawa oraz orzecznictwa. Badania zasady wolności budowlanej obejmują dorobek nauki prawa oraz nauki organizacji i zarządzenia. Zastosowanie jedynie tych pojęć nie pozwala jednak na pełną analizę zasady wolności budowlanej. Konieczne jest zbadanie dorobku orzecznictwa, w tym orzecznictwa sądowno-administracyjnego, które zawiera wykładnię przepisów prawa budowlanego.

Należy podkreślić, że polska oraz niemiecka nauka prawa nie odróżnia w sposób wyraźny zasady wolności budowlanej od zasady wolności zabudowy (prawo zabudowy)⁹. Poglądy polskiej oraz niemieckiej nauki prawa dotyczące prawa zabudowy można jednak zastosować w toku badań nad analizą zasady wolności budowlanej. Prawo zabudowy oznacza możliwość zabudowania nieruchomości gruntowej. Źródłem prawa zabudowy jest prawo własności¹⁰. Prawo zabudowy jest ograniczone przez przepisy prawa budowlanego oraz przepisy regulujące ład przestrzenny, w tym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego¹¹.

Niemiecka nauka prawa także utożsamia zasadę wolności budowlanej z prawem zabudowy. Wyodrębniły się tam dwa przeciwstawne poglądy na temat wolności budowlanej: teorię prywatno-prawną oraz teorię publiczno-prawną. Przedmiotem sporu jest określenie podstawy prawnej ograniczenia wolności budowlanej¹². Zgodnie z teorią prywatno-prawną, wolność budowlana wynika z treści prawa własności nieruchomości gruntowej¹³. Według teorii publiczno-prawnej, wolność budowlana wynika z norm pu-

⁷ Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 290), dalej p.b., ustawa Prawo budowlane normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach.

⁸ A. Ostrowska, *Pozwolenie...*, s. 14.

⁹ W. Jakimowicz, *Konstrukcja i istota...*, s. 47 i n.; T. Asman, Z. Niewiadomski, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, s. 90 i n. Rozróżnienie wolności zabudowy oraz wolności budowlanej przedstawiłem we wcześniejszym opracowaniu: M. Błażewski, *Ochrona zrównoważonego rozwoju oraz ładu przestrzennego w procesie budowlanym*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3656, „Prawo” 2015, t. CCCXVIII, s. 123.

¹⁰ W. Jakimowicz, *Konstrukcja i istota...*, s. 47.

¹¹ R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 31.

¹² W. Szwałdler, *Zagospodarowanie przestrzenne. Regulacja prawna. Tekst ustawy. Orzecznictwo*, Toruń 1995, s. 169.

¹³ *Tamże*, s. 169-170.

bliczno-prawnych, w szczególności z norm prawa budowlanego¹⁴. Bliższa analiza wyników badań niemieckiej nauki prawa nie zostanie przedstawiona w tym opracowaniu, ponieważ dotyczą one prawa zabudowy, które nie jest przedmiotem opracowania.

Rezultaty badań polskiej oraz niemieckiej nauki prawa dotyczące prawa zabudowy zostaną wykorzystane w tym opracowaniu w zakresie obejmującym źródła oraz ograniczenia tego prawa. Źródłem zasady wolności budowlanej oraz prawa zabudowy jest prawo własności. Zakres zasady wolności budowlanej oraz tego prawa jest określony przez przepisy prawne. Należy podkreślić, że wspólny jest zakres ograniczeń prawnych, który nie może naruszać istoty prawa własności.

2. Metoda badań

Zasada wolności budowlanej będzie badana z zastosowaniem: metody analityczno-dogmatycznej oraz metody historycznej.

Metoda analityczno-dogmatyczna będzie dotyczyła najszerszego zakresu badań. Analizie zostaną poddane akty prawne zawierające przepisy prawa budowlanego. Badane regulacje będą interpretowane za pomocą wykładni językowej, a w razie braku jasnego wyniku także za pomocą wykładni systemowej oraz celowościowej. W toku wykładni przepisów prawa budowlanego zostanie uwzględnione orzecznictwo sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego, a także dorobek nauki prawa oraz nauki organizacji i zarządzania.

Metoda historyczna będzie dotyczyła zmiany ograniczeń zasady wolności budowlanej w czasie. Zakres tej zasady jest określany przez przepisy prawa budowlanego. Analiza prawa obowiązującego w przeszłości pozwoli określić przyczyny zmian zakresu zasady wolności budowlanej. Wyniki tych badań, opartych na metodzie historycznej, zostaną przedstawione w rozdziale II, w części *Zasada wolności budowlanej w ujęciu historycznym*.

3. Cel badań

Analiza zasady wolności budowlanej służy celom o charakterze prawnym. Cele te obejmują wskazanie: zakresu ograniczeń zasady wolności budowlanej przez prawodawcę, kierunku wykładni przepisów prawa budowlanego, a także określenie praw i obowiązków inwestora oraz innych uczestników procesu budowlanego.

¹⁴ *Tamże*, s. 170-171.

Wyniki badań zasady wolności budowlanej mają duże znaczenie dla podmiotów uczestniczących w procesie stosowania prawa¹⁵. Zasada ta określa cel, jaki powinien być wyrażony przez przepisy prawa budowlanego. Jest nim realizacja zamierzenia budowlanego lub likwidacja obiektu budowlanego zgodnie z wolą inwestora, w sposób niezagrożący interesowi publicznemu oraz uzasadnionym interesom osób trzecich.

Zasadę wolności budowlanej należy analizować z punktu widzenia organów administracji publicznej, inwestora oraz innych uczestników procesu budowlanego. Organy administracji publicznej, do których należą m.in. organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego, stosują zasadę wolności budowlanej w toku wykładni przepisów prawa budowlanego. Organy te stosują środki prawne reglamentujące podjęcie robót budowlanych oraz kontrolują i nadzorują proces budowlany. Przepisy prawa budowlanego regulują sytuację prawną inwestora, określając granice tej zasady. Przepisy te są także źródłem publicznych praw podmiotowych inwestora, które umożliwiają skuteczne wykonanie zamierzenia budowlanego lub likwidację obiektu budowlanego¹⁶. Ograniczenia zasady wolności budowlanej wyznaczają równocześnie obowiązki inwestora w toku procesu budowlanego¹⁷. Należy także podkreślić rolę tej zasady w toku procesu stosowania przepisów prawa budowlanego wobec innych podmiotów, takich jak: projektant, kierownik budowy, kierownik rozbiórki lub inspektor nadzoru inwestorskiego. Obligatoryjny udział tych podmiotów w procesie budowlanym jest związany z ograniczeniem zakresu zasady wolności budowlanej. Podobnie prawa i obowiązki tych podmiotów wpływają na zakres tej zasady.

Badania zasady wolności budowlanej pozwalają określić granicę ingerencji prawodawcy w wolność budowlaną. Ograniczenia tej zasady mogą mieć miejsce jedynie, gdy chronią interes publiczny oraz uzasadnione interesy osób trzecich. Wytyczenie tej granicy pozwoli m.in. określić niezbędne środki prawne reglamentujące podjęcie robót budowlanych. Wyniki tych badań będą mogły być stosowane także w toku wykładni przepisów prawa budowlanego.

¹⁵ M. Błażewski, *Prawo budowlane*, [w:] M. Miemiec (red.), *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 237.

¹⁶ Problematyka publicznych praw podmiotowych zostanie omówiona w rozdziale II.

¹⁷ Problematyka obowiązków inwestora w toku procesu budowlanego zostanie omówiona w rozdziałach: III, IV, V.

ROZDZIAŁ II

Zasada wolności budowlanej

Badanie wolności budowlanej może dotyczyć ujęcia podmiotowego oraz przedmiotowego. Ujęcie podmiotowe wolności budowlanej obejmuje publiczne prawa podmiotowe inwestora. Inwestor może skierować wobec organów administracji publicznej roszczenie o zaniechanie działań uniemożliwiających prowadzenie robót budowlanych (negatywne publiczne prawo podmiotowe) oraz roszczenie o podjęcie działań, które umożliwią podjęcie tych robót (pozytywne publiczne prawo podmiotowe). Wolność budowlana w ujęciu przedmiotowym oznacza zasadę wolności budowlanej, czyli normę prawną pełniącą funkcję zasady prawa budowlanego¹⁸. Analiza wolności budowlanej w tym opracowaniu dotyczy drugiego ujęcia wolności budowlanej¹⁹.

Zasada wolności budowlanej oznacza możliwość prowadzenia konkretnych działań związanych z realizacją zamierzenia budowlanego lub rozbiórką obiektu budowlanego. Na takie rozumienie tej zasady wskazuje wykładnia językowa art. 4 p.b., zgodnie z którą zamierzenie budowlane może być wykonane na nieruchomości gruntowej, pod warunkiem jego zgodności z przepisami. Norma ta wyraźnie stanowi o konkretnym zamierzeniu budowlanym. Na takie ujęcie tej zasady wskazuje także wykładnia systemowa art. 4 p.b. Zasada ta została wyrażona w przepisach ogólnych ustawy Prawo budowlane. Przepisy tej ustawy regulują m.in. działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych²⁰. Zgodnie z wykładnią celowościową tej zasady, wolność budowlana oznacza zapewnienie możliwości realizacji konkretnego zamierzenia budowlanego, jeżeli zostały spełnione warunki określone przepisami prawa budowlanego²¹.

Zasada wolności budowlanej ma zastosowanie także w procesie rozbiórki obiektu budowlanego²², chociaż art. 4 p.b. nie wymienia rozbiórki. Na taki zakres zastosowania

¹⁸ Nauka prawa budowlanego rozdziela te dwa ujęcia wolności budowlanej. T. Asman, Z. Niewiadomski, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, s. 89 i n.; W. Piątek, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 53. Problematykę praw wolnościowych w ujęciu podmiotowym oraz przedmiotowym przedstawia W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 17.

¹⁹ Ujęcie podmiotowe wolności budowlanej zostanie jedynie przybliżone w podrozdziale pt. *Zasada wolności budowlanej a wolność budowlana w znaczeniu podmiotowym*.

²⁰ Art. 1 p.b.

²¹ W wyroku z dnia 16 marca 2009 r. NSA wskazał, że zasada wolności budowlanej ma zapewnić inwestorowi realizację jego zamierzenia budowlanego. Wyrok NSA z dnia 16 marca 2009 r., II OSK 1719/07, CBOSA.

²² Zdaniem WSA w Poznaniu, wyrażonym w wyroku z dnia 24 stycznia 2013 r., wolność budowlana obejmuje swobodę decydowania o realizacji obiektu budowlanego oraz ewentualnej rozbiórce tego

tej zasady wskazuje wynik wykładni systemowej prawa budowlanego. Zasada wolności budowlanej jest zasadą prawa budowlanego. Zasada ta została wyrażona w rozdziale I ustawy Prawo budowlane. Rozdział ten zawiera przepisy ogólne dotyczące m.in. procesu rozbiórki. Zasada ta została tylko częściowo wyrażona w tym przepisie prawa²³. Analiza zakresu tej zasady obejmuje także inne przepisy prawa budowlanego, w tym regulacje dotyczące likwidacji obiektu budowlanego. Zasada wolności budowlanej umożliwia podjęcie działań związanych z zamierzeniem budowlanym (obiektem budowlanym). Działaniami tymi są m.in. inicjowanie rozbiórki obiektu budowlanego oraz organizacja procesu rozbiórki.

Należy podkreślić, że zasada wolności budowlanej nie ma zastosowania na każdym etapie procesu budowlanego, który obejmuje etap projektowania i budowy (realizacja zamierzenia budowlanego), etap utrzymania oraz etap rozbiórki. Wolność budowlana nie jest związana z etapem utrzymania obiektu budowlanego²⁴. Etap ten jest związany jedynie pośrednio z obiektem budowlanym. Celem utrzymania obiektu budowlanego może być zapewnienie potrzeb mieszkaniowych lub infrastruktury służącej użyteczności publicznej²⁵. W przeciwieństwie do etapu utrzymania obiektu budowlanego, etapy projektowania, budowy i rozbiórki są związane bezpośrednio z zamierzeniem budowlanym (obiektem budowlanym). Etapy projektowania i budowy mają na celu realizację zamierzenia budowlanego. Celem etapu rozbiórki jest natomiast likwidacja obiektu budowlanego.

Zasada wolności budowlanej wynika z prawa własności²⁶. Konstytucja RP wyraża ochronę prawa własności. Ochrona ta wynika z treści art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP²⁷. Zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Zakres ochrony własności został bardziej szczegółowo określony w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

obiekty. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 stycznia 2013 r., IV SA/Po 1116/12, CBOSA.

²³ Zdaniem J. Starościała zasady prawa obejmują łączną treść norm prawnych, a przepisy prawa mogą wyrażać treść tych zasad w sposób względnie ścisły. J. Starościał, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] J. Starościał (red.), *System prawa administracyjnego. Tom I*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 153. Autor przedstawia problematykę zasad ogólnych prawa administracyjnego.

²⁴ Odrębny pogląd przedstawiła K. Zamyślewska-Gorzach, *Wolność budowlana i jej prawne ograniczenia*, ST 2005, nr 10, s. 57.

²⁵ M. Błazewski, *Zasada wolności użytkowania obiektu budowlanego w procesie jego utrzymania*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, vol. 4, nr 1, s. 320. Zasada wolności użytkowania obiektu budowlanego obejmuje m.in. swobodę korzystania z budowli kolejowych. Zob. M. Błazewski, *Reglamentacja rozpoczęcia wykonania budowli kolejowych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 368, s. 16-17.

²⁶ Z. Leoński, *Prawo budowlane*, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk (red.), *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002, s. 207-208; R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane...*, s. 31; H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane...*, s. 63.

²⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej Konstytucja RP.

Wolność budowlana jest zatem pochodną prawa własności. Na związek zasady wolności budowlanej z własnością wskazuje treść art. 4 p.b., zgodnie z którą wolność budowlana przysługuje podmiotowi posiadającemu prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane²⁸.

Zakres wolności budowlanej jest określany przez jej ograniczenia wyrażone w przepisach prawa. Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Zasada wolności budowlanej wynika z prawa własności. Zasada ta może być ograniczona tylko w zakresie nienaruszającym istoty prawa własności. Przepisy ograniczające wolność budowlaną są zawarte w ustawie Prawo budowlane oraz w innych aktach prawnych rangi ustawowej, które regulują proces budowlany. Normy prawne wykluczające lub ograniczające realizację konkretnego zamierzenia budowlanego lub likwidację obiektu budowlanego nie naruszają istoty tego prawa, ponieważ wolność budowlana jest jednym z wielu elementów prawa własności. Zakaz lub ograniczenie realizacji konkretnego zamierzenia budowlanego lub rozbiórki obiektu budowlanego nie oznacza, że właściciel nie będzie mógł wykonywać swojego prawa własności.

Zasada wolności budowlanej jest także związana z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który wyraża zasadę proporcjonalności. Ograniczenie wolności budowlanej powinno służyć ochronie interesu publicznego oraz interesu prawnego osób trzecich. Ograniczenie powinno być proporcjonalne do koniecznej ochrony tych interesów, czyli jedynym sposobem zapewnienia ochrony interesu publicznego oraz praw innych osób²⁹. Należy podkreślić, że zasada proporcjonalności ma miejsce w procesie stosowania oraz stanowienia przepisów prawnych dotyczących procesu budowlanego.

Wolność budowlana ma znaczenie dla całości prawa budowlanego. Zasada wolności budowlanej jest podstawową zasadą prawa budowlanego wyrażoną w najważniejszym akcie prawnym regulującym proces budowlany. Źródłem tej zasady jest prawo własności. Organy administracji publicznej stosujące przepisy prawa budowlanego powinny zatem uwzględniać tę zasadę w toku wykładni.

²⁸ Zgodnie z art. 3 pkt 11 p.b., prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych. Prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane wynika bezpośrednio lub pośrednio z prawa własności. Problematyka prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane zostanie omówiona w dalszej części niniejszego opracowania.

²⁹ Zob. orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995 Nr 1, poz. 12.

1. Wolność

Wolność budowlana jest rodzajem wolności. Analiza wolności budowlanej obejmuje badania nad wolnością. Poniżej zostaną przedstawione opracowania dotyczące: charakteru, pojęcia, rodzajów oraz ograniczeń wolności. Każde z tych opracowań składa się z prezentacji poglądów filozofów oraz analizy wolności budowlanej przez pryzmat tych poglądów. Analiza ta będzie obejmowała przedstawienie poglądów filozofów dotyczących wolności. Filozofia nie zajmowała się problematyką wolności budowlanej, dlatego analiza będzie porównywała poglądy filozofów dotyczące wolności, a jej wyniki będą przedstawione w ujęciu wolności budowlanej. Wynikiem tej analizy będzie opis wolności budowlanej w kontekście ogólnego ujęcia wolności.

Problematyka wolności była przedmiotem badań wielu filozofów. Ze względu na charakter tego opracowania, zostaną przedstawione poglądy wybranych filozofów, którzy mieli znaczący wpływ na współczesne rozumienie wolności. Filozofia nie wykształciła jednej definicji wolności³⁰. Wolność jest stopniowalna. Zakres wolności jest kształtowany przez ograniczenia o różnym stopniu nasilenia³¹. Wolności nie można ująć w sposób abstrakcyjny. Wolność oznacza swobodę podjęcia konkretnego działania. Zdaniem K. Jaspersa, wolność można dowieść nie rozumowaniem, lecz czynem. Aktywność jednostki pozwala urzeczywistnić wolność³². Podobnie uważa E. Fromm, którego zdaniem wolnością jest swoboda wyboru przez jednostkę jednej spośród wielu realnych możliwości³³.

Wolność budowlana ma względny charakter, ponieważ jest ograniczona przepisami prawa. Wolność budowlana oznacza swobodę wykonania lub likwidacji obiektu budowlanego. Należy zaznaczyć, że analiza wolności budowlanej w tym opracowaniu jest badaniem modelu wolności budowlanej w procesie budowlanym.

1.1. Pojęcie wolności

Analiza wolności powinna obejmować badanie wolności jednostki w stanie natury oraz wolności jednostki w społeczeństwie. Zdaniem J. Locke'a wolność naturalna oznacza stan jednostki, w którym jednostka jest podporządkowana jedynie prawu natury.

³⁰ Zdaniem C. L. Montesquieuu pojęcie wolności jest wieloznaczne. C. L. Montesquieu, *O duchu praw*, tłum. T. Boy-Żeleński, Kęty 1997, s. 135. Podobnie uważa I. Berlin, którego zdaniem pojęcie wolności jest niedookreślone. I. Berlin, *Dwie koncepcje wolności*, tłum. H. Bartoszewicz, D. Grinberg, S. Kowalski, M. Tański, Warszawa 1991, s. 113.

³¹ Zdaniem E. Fromma zakres wolności jest kształtowany przez tendencje deterministyczne o różnym stopniu nasilenia. E. Fromm, *Serce człowieka. Jego niezwykła zdolność do dobra i zła*, tłum. R. Saciuk, Warszawa-Wrocław 1996, s. 127.

³² K. Jaspers, *Filozofia egzystencji. Wybór pism*, tłum. D. Lachowska, A. Wołkowicz, Warszawa 1989, s. 164.

³³ E. Fromm, *Serce człowieka...*, s. 142.

Żadna władza nie ogranicza takiej wolności³⁴. Jak uważa T. Hobbes, wolność naturalna jest swobodą jednostki do używania swoich sił w celu zachowania życia³⁵.

Wolność jednostki w społeczeństwie jest ograniczona prawem natury oraz prawem państwa³⁶. Jak zauważa J. Locke, ludzie tworzący społeczeństwo przekazują legislatywie część swojej dotychczasowej wolności oraz swoją władzę wykonawczą. Członkowie społeczeństwa chcą w ten sposób zachować swoją wolność i własność. Legislatywa powinna podejmować działania dla dobra ogółu³⁷. Zakres wolności w społeczeństwie jest węższy od zakresu wolności naturalnej. Zdaniem T. Hobbes'a, prawo państwa odbiera ludziom wolność naturalną, która wynika z prawa natury³⁸. Podobnie uważa C. L. Montesquieu, którego zdaniem wolność oznacza prawo czynienia wszystkiego, co nie jest zabronione przez prawo³⁹.

Część filozofów uważa, że wolność zależy od subiektywnego odczucia jednostki. Filozofowie w różny sposób określają takie odczucie. H. Arendt rozumie wolność jako relację jednostki ze światem zewnętrznym. Jednostka dzięki wolności może oddzielić siebie od innych. Jednostka posiadająca wolną wolę podejmuje działania potwierdzające odrębność własnego „ja”, poprzez wykazanie kontrastu między „ja”, a nieokreślonymi „oni”⁴⁰. Zdaniem K. Jaspersa, wolna jednostka jest świadoma siebie. Wolność oznacza świadomość swoich możliwości⁴¹. K. Jaspers uważa, że wiedza o ograniczeniach nie uwalnia od tych ograniczeń, lecz pozwala spojrzeć na ograniczenia z dystansem. Wiedza pozwala jednostce dokonać wyboru działania⁴².

Wolność budowlana jest rodzajem wolności w społeczeństwie. Wolność budowlana oznacza swobodę wykonania lub likwidacji obiektu budowlanego, pod warunkiem dokonywania działań zgodnie z przepisami prawa. Prawo budowlane reguluje część procesu budowlanego, pozostałą część jednostka (inwestor) organizuje samodzielnie. Wolność budowlana oznacza odczucie jednostki o możliwości wykonania lub likwidacji obiektu budowlanego. Inwestor posiadając wiedzę o prawnych uwarunkowaniach może zdecydować o podjęciu lub zaniechaniu realizacji zamierzenia budowlanego. Wolność budowlana, określona jako odczucie jednostki, jest wolnością w znaczeniu podmiotowym.

³⁴ J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, tłum. Z. Rau, Warszawa 1992, s. 178.

³⁵ T. Hobbes, *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, tłum. C. Znamierowski, Warszawa 2009, s. 210-211.

³⁶ Zob. J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie...*, s. 232; C. L. Montesquieu, *O duchu praw...*, s. 136.

³⁷ J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie...*, s. 254.

³⁸ T. Hobbes, *Lewiatan, czyli materia...*, s. 375.

³⁹ C. L. Montesquieu, *O duchu praw...*, s. 136.

⁴⁰ H. Arendt, *Wola*, tłum. R. Piłat, Warszawa 1996, s. 269.

⁴¹ K. Jaspers, *Filozofia egzystencji...*, s. 164-165.

⁴² *Tamże*, s. 165 i n.

1.2. Rodzaje wolności

Filozofia stworzyła wiele podziałów wolności. W tym miejscu zostaną przytoczone podziały pozwalające opisać wolność budowlaną. Należy podkreślić, że filozofia nie stworzyła ściśle określonych podziałów wolności. Niektórzy filozofowie nadali tym samym nazwom rodzajów wolności różne znaczenia.

Zdaniem W. Załuskiego, koncepcje filozoficzno-polityczne opierają się na trzech rodzajach wolności: osobistej, ekonomicznej oraz politycznej⁴³. Wolność osobista oznacza swobodę działań w sferze społecznej i prywatnej, nieskrępowanej nadmierną ingerencją państwa. Wolność ekonomiczna dotyczy działania w sferze ekonomicznej i jest oparta na prawie własności, swobodzie umów, ograniczeniu ingerencji państwa w gospodarkę. Wolność polityczna oznacza swobodę udziału jednostek w życiu politycznym i obejmuje m.in. prawa wyborcze oraz prawo do informacji⁴⁴.

Jak zauważają E. Fromm⁴⁵ oraz I. Berlin⁴⁶, koncepcja wolności opiera się na podziale na dwa rodzaje wolności: pozytywnej oraz negatywnej. Filozofowie różnią się co do znaczeń tych rodzajów wolności. Zdaniem E. Fromma wolność w sensie pozytywnym jest „wolnością do” działania, a wolność w znaczeniu negatywnym jest „wolnością od” determinantów działań⁴⁷. I. Berlin podkreśla, że wolność w znaczeniu pozytywnym pozwala określić źródła ingerencji w wolność. Zdaniem I. Berlina wolność w sensie negatywnym jest obszarem swobody jednostki do bycia i działania zgodnie z jej wolą⁴⁸.

Wolność budowlaną trudno zakwalifikować do jednego z rodzajów wolności określonych w filozofii. Nauka ta nie badała wolności budowlanej, lecz wolność w ogólności. Wolność budowlana jest rodzajem wolności osobistej oraz ekonomicznej. Pozwala ona jednostce wypełniać sferę prywatną. Jednostka, wykonując lub likwidując obiekt budowlany, podejmuje działania istotne ze względu na jej prywatne potrzeby. Wolność budowlana jest równocześnie rodzajem wolności ekonomicznej, ponieważ wynika ona z prawa własności nieruchomości⁴⁹. Trudno zakwalifikować wolność budowlaną jako wolność pozytywną lub negatywną. Wolność budowlana jest jednocześnie wolnością pozytywną oraz negatywną w rozumieniu wolności określonym przez E. Fromma. Wolność budowlana jest „wolnością do” wykonania lub likwidacji obiektu budowlanego. Jest ona także „wolnością od” determinantów działań uniemożliwiających wykonanie lub likwidację obiektu budowlanego. Wol-

⁴³ W. Załuski, *Ewolucyjna filozofia prawa*, Warszawa 2009, s. 112.

⁴⁴ *Tamże*, s. 112-113.

⁴⁵ E. Fromm, *Ucieczka od wolności*, tłum. O. Ziemińska, A. Ziemiński, Warszawa 1978, s. 47.

⁴⁶ I. Berlin, *Dwie koncepcje wolności...*, s. 113-114.

⁴⁷ E. Fromm, *Ucieczka od wolności...*, s. 47.

⁴⁸ I. Berlin, *Dwie koncepcje wolności...*, s. 114.

⁴⁹ Zgodnie z art. 4 p.b., każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami.

ność budowlana jest jedynie wolnością negatywną, w rozumieniu I. Berlina, ponieważ jednostka może swobodnie dążyć do wykonania lub likwidacji obiektu budowlanego.

1.3. Ograniczenia wolności

Wolność jednostki ma względny charakter, a jej ograniczenia są określone przez prawo. Zdaniem J. S. Milla, wolność jednostki powinna być ograniczona, jeżeli sprawia przykrość innym⁵⁰. Prawo nie powinno wpływać na czyny jednostki, chyba że ze względu na osoby trzecie. Jednostka ma dobrowolny wybór podejmowania działań zmierzających do zabezpieczenia swego dobra⁵¹. Zakres wolności zależy od istnienia regulacji prawnych. Jak zauważa T. Hobbes, brak przepisów prawnych oznacza swobodę jednostki do podejmowania działań w dowolny sposób⁵². Przeciwnego zdania jest J. Locke. Według niego, prawo nie stanowi ograniczeń wolności, lecz wyznacza kierunek działania wolnej jednostki. Celem prawa jest zachowanie oraz powiększenie wolności jednostki⁵³. Wolność opiera się na rozumie umożliwiającym zapoznanie się jednostki z prawami, które ma przestrzegać oraz możliwościami dokonywania swobodnych wyborów⁵⁴.

Wolność budowlana jest ograniczona przepisami prawa. Ograniczenia te mają na celu zapewnienie ochrony uzasadnionego interesu osób trzecich oraz interesu publicznego. Poglądy J. S. Milla oraz T. Hobbes'a dotyczące ograniczeń wolności są zatem zgodne z istotą wolności budowlanej. Prawo budowlane określa granice działania oraz kierunki postępowania jednostki w procesie budowlanym.

2. Sfery wolności budowlanej w procesie budowlanym

Proces budowlany jest regulowany przepisami prawa budowlanego ograniczającymi wolność budowlaną. Wolność budowlana oznacza możliwość swobodnego podjęcia działań przez inwestora⁵⁵. Działania te wchodzą do jednej ze sfer wolności budowlanej. Należy wyróżnić trzy sfery wolności budowlanej:

- 1) wolność podjęcia zamiaru wykonania zamierzenia budowlanego lub rozbiórki obiektu budowlanego;
- 2) wolność konkretyzacji zamierzenia budowlanego lub rozbiórki obiektu budowlanego;

⁵⁰ J. S. Mill, *O wolności. O zasadzie użyteczności*, tłum. A. Kurlandzka, F. Mierzejewski, Warszawa 2003, s. 86.

⁵¹ *Tamże*, s. 153.

⁵² T. Hobbes, *Lewiatan, czyli materia...*, s. 306.

⁵³ J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie...*, s. 201.

⁵⁴ *Tamże*, s. 205-206.

⁵⁵ Inwestor jest podmiotem wolności budowlanej. M. Błażewski, *Ochrona wartości w procesie budowlanym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 307.

3) wolność organizacji procesu budowy lub procesu rozbiórki.

Sfera wolności podjęcia zamiaru wykonania zamierzenia budowlanego lub rozbiórki obiektu budowlanego obejmuje prawo inwestora do zainicjowania procesu budowy, procesu rozbiórki oraz zapobiegnięcia rozbiórce obiektu budowlanego. Zgodnie z zasadą prawa budowlanego wyrażoną w art. 28 ust. 1 p.b., roboty budowlane mogą nastąpić jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29-31 p.b. Decyzja o pozwoleniu na budowę może być wydana na podstawie wniosku inwestora. Niektóre rodzaje robót budowlanych mogą zostać rozpoczęte na podstawie zgłoszenia budowy. Zgłoszenie budowy stanowi oświadczenie woli inwestora o zamiarze wykonania zamierzenia budowlanego⁵⁶. Rozpoczęcie wykonywania zamierzenia budowlanego zależy zatem od woli inwestora.

Rozbiórka obiektu budowlanego jest także warunkowana wyrażeniem zamiaru jej wykonania przez inwestora. Należy odróżnić zamiar podjęcia rozbiórki fakultatywnej od rozbiórki obligatoryjnej. Rozbiórka fakultatywna jest zależna od woli inwestora. Można ją z zasady rozpocząć po uzyskaniu pozwolenia na rozbiórkę lub niezłożeniu sprzeciwu przez organ administracji architektoniczno-budowlanej od zgłoszenia rozbiórki. Szczególna sytuacja ma miejsce w toku procesu rozbiórki o charakterze obligatoryjnym. Rozbiórka obligatoryjna jest bowiem wynikiem działania organu nadzoru budowlanego, który stwierdził niezgodność z prawem wykonywania zamierzenia budowlanego⁵⁷ lub utrzymania obiektu budowlanego⁵⁸. Jeżeli roboty budowlane lub obiekt budowlany mogą być doprowadzone do stanu zgodnego z prawem, od woli inwestora zależy, czy zostanie przeprowadzone postępowanie legalizujące lub postępowanie naprawcze.

Druga sfera wolności budowlanej obejmuje wolność konkretyzacji zamierzenia budowlanego lub rozbiórki obiektu budowlanego. Inwestor konkretyzuje zamierzenie budowlane we wniosku o pozwolenie na budowę⁵⁹, wniosku o zatwierdzenie projektu budowlanego i pozwolenie na wznowienie robót budowlanych⁶⁰ lub zgłoszeniu budowy⁶¹. Obiekt budowlany jest także określony w projekcie budowlanym⁶² lub w projekcie zago-

⁵⁶ Problematyka zgłoszenia budowy jako oświadczenia inwestora o zamiarze inwestycji została przedstawiona w orzecznictwie sądowno-administracyjnym. Wyrok NSA z dnia 5 sierpnia 2010 r., II OSK 1294/09, CBOSA; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 2 marca 2011 r., II SA/Go 25/11, CBOSA; wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2011 r., II OSK 1240/10, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 maja 2012 r., VII SA/Wa 2732/11, CBOSA.

⁵⁷ Art. 48-51 p.b.

⁵⁸ Art. 67 p.b.

⁵⁹ Art. 33 ust. 1 oraz art. 33 ust. 2 pkt 1 p.b.

⁶⁰ Art. 48 ust. 5 p.b.

⁶¹ Art. 30 ust. 2-3 p.b.

⁶² Zgodnie z art. 33 ust. 2 pkt 1 p.b., do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć m.in. cztery egzemplarze projektu budowlanego. Zgodnie z art. 48 ust. 5 oraz art. 48 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 33 ust. 2 pkt 1 p.b., wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego i pozwolenie na wznowienie robót budowlanych powinien zawierać m.in. cztery egzemplarze projektu budowlanego.

spodarowania działki lub terenu⁶³. Wolność konkretyzacji obejmuje zatem określenie przyszłego obiektu budowlanego lub planowanych robót budowlanych.

Wolność konkretyzacji obejmuje cały proces budowlany. Inwestor może zatem zmienić zamierzenie budowlane w trakcie jego realizacji. Inwestor powinien uzyskać decyzję o zmianie pozwolenia na budowę, jeżeli zmiana ma istotny charakter⁶⁴. Zmiana nie może oznaczać realizacji odmiennego obiektu budowlanego. Inwestor powinien realizować ten sam obiekt budowlany, który został określony we wniosku o pozwolenie na budowę⁶⁵. Zmiana oznacza modyfikację, a nie wyłączenie pierwotnego zamierzenia budowlanego. Należy także podkreślić, że zmiana konkretyzacji obejmuje wykonywany obiekt budowlany⁶⁶.

Swoboda konkretyzacji dotyczy także rozbiórki. Konkretyzacja rozbiórki oznacza określenie likwidowanego obiektu budowlanego lub jego części.

Trzecia sfera wolności budowlanej obejmuje wolność organizacji procesu budowy lub procesu rozbiórki. Ta sfera wolności budowlanej dotyczy m.in. swobody prowadzenia robót budowlanych, określenia czasu i przestrzeni realizacji zamierzenia budowlanego lub rozbiórki oraz stworzenia struktury organizacji określającej wzajemne powiązania podmiotów procesu budowy lub podmiotów procesu rozbiórki. Swoboda ta obejmuje możliwość określenia w zgłoszeniu budowy: rodzaju, zakresu oraz sposobu wykonywania robót budowlanych oraz terminu ich rozpoczęcia⁶⁷. Swoboda organizacji rozbiórki dotyczy możliwości opisanie tej organizacji we wniosku o pozwolenie na rozbiórkę⁶⁸ lub w zgłoszeniu rozbiórki⁶⁹.

Należy podkreślić, że te trzy sfery wolności budowlanej są ze sobą wzajemnie powiązane. Realizacja wolności podjęcia zamiaru warunkuje możliwość korzystania z wol-

⁶³ Zgodnie z art. 30 ust. 3 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 19 i 20 p.b., do zgłoszenia budowy instalacji zbiornikowych na gaz płynny z pojedynczym zbiornikiem o pojemności do 7 m³, przeznaczonych do zasilania instalacji gazowych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych oraz przyłączy: elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, ciepłych i telekomunikacyjnych, należy dołączyć projekt zagospodarowania działki lub terenu.

⁶⁴ Zmiana zamierzenia budowlanego w trakcie jego realizacji może zostać przeprowadzona w trybie art. 36a p.b. Zmiana zamierzenia budowlanego może mieć charakter istotny lub nieistotny. Zmiana o charakterze istotnym obejmuje istotne odstępnie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę. Zgodnie z art. 36a ust. 1 p.b., takie istotne odstępnie jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę. Zmiana o charakterze nieistotnym obejmuje nieistotne odstępnie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę. Zgodnie z art. 36a ust. 5 p.b., takie nieistotne odstępnie nie wymaga wydania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę.

⁶⁵ J. Dessoulavy-Śliwiński, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 444.

⁶⁶ Wyrok NSA z dnia 13 marca 2002 r., I SA/Gd 1376/99, MoP 2002, Nr 19, s. 868.

⁶⁷ Art. 30 ust. 2 p.b.

⁶⁸ Zgodnie z art. 33 ust. 4 pkt 3 i 6 p.b., do wniosku o pozwolenie na rozbiórkę należy dołączyć: opis zakresu i sposobu prowadzenia robót rozbiórkowych oraz w zależności od potrzeb, projekt rozbiórki obiektu.

⁶⁹ Zgodnie z art. 31 ust. 2 p.b., zgłoszenie rozbiórki obejmuje określenie rodzaju, zakresu i sposobu wykonywania robót budowlanych polegających na rozbiórce obiektu budowlanego.

ności konkretyzacji oraz wolności organizacji. Podjęcie zamiaru wykonania zamierzenia budowlanego pozwala inwestorowi skonkretyzować, jakie zamierzenie będzie wykonywane. Wybór realizowanego zamierzenia budowlanego wpływa na określenie organizacji procesu budowy. Podobny związek między sferami wolności budowlanej ma miejsce w przypadku rozbiórki obiektu budowlanego. Konsekwencją podjęcia zamiaru rozbiórki jest określenie, czy rozbiórka będzie obejmowała całość, czy część obiektu budowlanego. Zakres rozbiórki pozwala wyznaczyć organizację rozbiórki.

Analiza tych trzech sfer wolności budowlanej została podzielona na trzy rozdziały tego opracowania:

- 1) sfera wolności podjęcia zamiaru wykonania zamierzenia budowlanego lub rozbiórki obiektu budowlanego została opisana w rozdziale III oraz V;
- 2) sfera wolności konkretyzacji zamierzenia budowlanego lub rozbiórki obiektu budowlanego została opisana w rozdziale III oraz V;
- 3) sfera wolności organizacji procesu budowy lub procesu rozbiórki została opisana w rozdziale IV oraz V.

3. Zasada wolności budowlanej w ujęciu historycznym

Badanie zasady wolności budowlanej w ujęciu historycznym obejmuje analizę zmian ograniczeń tej zasady. Ograniczenia te wynikają z przepisów prawnych wyrażających ochronę interesu publicznego oraz uzasadnionych interesów osób trzecich. Badanie dotyczy także sfer wolności budowlanej.

Analiza historii tej zasady obejmuje rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli⁷⁰, ustawę z dnia 31 stycznia 1961 r. Prawo budowlane⁷¹, ustawę z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane⁷² oraz nowelizację aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, która miała miejsce w 2003 r.

Zasada wolności budowlanej została wyrażona w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli⁷³. Zdaniem M. Szewczyka, zasada ta była zawarta w art. 2 p.b.i.z.o., zgodnie z którym uzyskanie pozwolenia władz na budowę, zmiany budowlane oraz użytkowanie budynków i urządzeń związanych

⁷⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz. U., Nr 23, poz. 202), dalej p.b.i.z.o.

⁷¹ Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. Prawo budowlane (Dz. U., Nr 7, poz. 46), dalej u.p.b.

⁷² Ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane (Dz. U., Nr 38, poz. 229), dalej u.p.bud.

⁷³ Z. Niewiadomski, *Kształtowanie się prawa procesu inwestycyjno-budowlanego w Polsce*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego: uwarunkowania, bariery, perspektywy*, Warszawa 2009, s. 39. Zob. też J. Słoniński, *Istota i zakres regulacji prawa budowlanego*, [w:] E. Kulesza, J. Słoniński (red.), *Prawo budowlane*, Warszawa-Poznań 1978, s. 8.

z budynkami, było wymagane tylko w wypadkach przewidzianych w tym rozporządzeniu lub w wydanych na jego podstawie przepisach miejscowych⁷⁴.

Rozporządzenie Prezydenta o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli wprowadzało ograniczenia wolności budowlanej w celu ochrony interesu publicznego. Interes ten wyrażał wartości szczególnie chronione w okresie przedwojennym. Jak słusznie zauważają H. Kisilowska oraz D. Sypniewski, przepisy prawa budowlanego miały na celu ochronę wartości w postaci: zapewnienia komfortu życia mieszkańców, ochrony zabytków, przyrody oraz krajobrazu⁷⁵. Normy prawa budowlanego nie przewidywały ochrony interesów osób trzecich⁷⁶. Osoby trzecie mogły dochodzić swoich praw na drodze sądowej, na podstawie przepisów prawa cywilnego⁷⁷.

Swoboda inicjowania realizacji zamierzenia budowlanego, jako pierwsza sfera wolności budowlanej, była reglamentowana. Podstawowym środkiem ograniczającym tę swobodę było pozwolenie na budowę. Zgodnie z art. 332 p.b.i.z.o., na wykonywanie robót wymagane było uzyskanie pozwolenia właściwej władzy. Zdaniem K. W. Kumanieckiego, rozporządzenie Prezydenta o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli wprowadzało zasadę prowadzenia robót na podstawie pozwolenia na budowę⁷⁸. Szczególnym środkiem reglamentującym swobodę inicjowania wykonania zamierzenia budowlanego było zgłoszenie budowy. W myśl art. 335 p.b.i.z.o., zgłoszenie budowy było wymagane przed przystąpieniem do wykonania robót budowlanych określonych w zamkniętym katalogu.

Przepisy prawa budowlanego ograniczały także swobodę inicjowania realizacji rozbiórki szczególnych rodzajów obiektów budowlanych. Zgodnie z art. 341 p.b.i.z.o., roboty polegające na burzeniu budynków zabytkowych wymagały uzyskania pozwolenia. Władza budowlana (właściwy organ administracji publicznej) była upoważniona do nakazywania rozbiórki budynku, o ile budynek ten zagrażał bezpieczeństwu publicznemu⁷⁹.

Swoboda wyboru zamierzenia budowlanego była ograniczona poprzez określenie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane. Regulacje techniczne w p.b.i.z.o. były oddzielne dla miast i wsi⁸⁰.

Regulacje prawa budowlanego ograniczały swobodę organizacji realizacji zamierzenia budowlanego m.in. poprzez określenie praw i obowiązków podmiotów uczestniczących w procesie budowlanym oraz przepisy techniczne. Podmiotami uczestniczący-

⁷⁴ M. Szewczyk, *Komunikat nr 2 z posiedzenia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego w dniu 24 października 2012 r.*, s. 2.

⁷⁵ H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane...*, s. 19.

⁷⁶ Zob. W. Szwajdler, *Ochrona prawna interesu...*, s. 71-72.

⁷⁷ Art. 350 p.b.i.z.o.

⁷⁸ K. W. Kumaniecki, *Budownictwo i zabudowanie osiedli*, [w:] J. S. Langrod, S. Wachholz (red.), *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków-Warszawa 1939, s. 516. Podobnie uważają H. Kisilowska oraz D. Sypniewski, *Prawo budowlane...*, s. 20.

⁷⁹ Art. 380 lit. a p.b.i.z.o.

⁸⁰ Zob. L. Bar, *Podstawowe zasady prawa budowlanego*, Warszawa 1963/1964, s. 8.

mi byli: techniczny kierownik⁸¹ oraz projektant⁸². Przepisy prawa budowlanego określały także przepisy techniczne dotyczące robót budowlanych⁸³.

Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. Prawo budowlane wprowadzała nowe regulacje odpowiadające socjalistycznej gospodarce. Ustawa ta zachowała wolność budowlaną. Zmiana dotyczyła ograniczeń wolności budowlanej. Zasada wolności budowlanej była wyrażona w art. 3 ust. 1 u.p.b., zgodnie z którym obiekty budowlane mogły być wznoszone wyłącznie na terenach przeznaczonych na dany cel zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym. Zasada ta była także ograniczona przez regulacje prawa budowlanego.

Przepisy prawa budowlanego wprowadzały ograniczenia wolności budowlanej ze względu na ochronę interesu publicznego. Ustawa Prawo budowlane wprowadzała regulacje mające na celu m.in. przeciwdziałanie niebezpieczeństwu dla ludzi lub mienia⁸⁴ oraz ochrony ekonomicznej efektywności inwestycji⁸⁵. Zgodnie z art. 39 u.p.b., udzielenie pozwolenia na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego nie naruszało praw osób trzecich. Zdaniem S. Jędrzejewskiego, wydanie tych pozwoleń nie miało skutku prawnego w sferze cywilnoprawnej. Osoby trzecie mogły chronić swe interesy przed sądem powszechnym⁸⁶.

Ustawa Prawo budowlane wprowadzała reglamentację swobody rozpoczęcia realizacji obiektu budowlanego. Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.p.b., inwestor powinien uzyskać pozwolenie na budowę przed przystąpieniem do wykonania obiektu budowlanego. Kolejnym ograniczeniem wolności budowlanej było zgłoszenie budowy. Ustawa ta przewidywała także możliwość budowy obiektów budowlanych bez potrzeby zgłoszenia lub uzyskania pozwolenia⁸⁷.

Przepisy prawa budowlanego wprowadzały ograniczenia swobody inicjowania realizacji rozbiórki. W myśl art. 36 ust. 2 u.p.b., pozwolenie było niezbędne na wykonanie rozbiórki obiektu budowlanego. Przepisy te dopuszczały także rozbiórkę na podstawie

⁸¹ Art. 358 p.b.i.z.o.

⁸² Art. 360 p.b.i.z.o.

⁸³ Art. 372-374 p.b.i.z.o. Art. 375-376 tego rozporządzenia zawierały upoważnienie do wydania aktów wykonawczych obejmujących przepisy techniczne.

⁸⁴ Art. 37 ust. 4 u.p.b.

⁸⁵ Zgodnie z art. 12 ust. 1 u.p.b., inwestorem była osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna, która z mocy odrębnych przepisów była uprawniona do dysponowania środkami finansowymi na realizację inwestycji budowlanych. W myśl art. 37 ust. 5 u.p.b., organ państwowego nadzoru budowlanego mógł odroczyć wydanie pozwolenia na budowę do czasu wykazania przez inwestora społecznego lub prywatnego, że miał on zapewnioną możliwość uzyskania niezbędnych materiałów dla zamierzonej budowy.

⁸⁶ S. Jędrzejewski, *Uwagi na temat prawnej treści pozwolenia budowlanego*, PUG 1969, nr 2, s. 52.

⁸⁷ Zgodnie z art. 36 ust. 3 u.p.b., Przewodniczący Komitetu Budownictwa w zakresie budownictwa powszechnego oraz właściwi ministrowie w zakresie budownictwa specjalnego określali obiekty budowlane, których budowa wymaga zgłoszenia lub nie wymaga zgłoszenia oraz uzyskania pozwolenia na budowę.

zgłoszenia lub rozbiórkę bez potrzeby zgłoszenia lub uzyskania pozwolenia⁸⁸. Organ państwowego nadzoru budowlanego był obowiązany wydać nakaz przymusowej rozbiórki obiektu budowlanego, jeżeli obiekt ten naruszał przepisy prawa o planowaniu przestrzennym lub prawa budowlanego⁸⁹.

Ustawa Prawo budowlane wprowadzała także ograniczenie swobody organizacji wykonania zamierzenia budowlanego. Regulacje prawa budowlanego szczegółowo określały prawa i obowiązki podmiotów uczestniczących w procesie budowlanym. Podmiotami uczestniczącymi byli: projektant, kierownik budowy, kierownik robót, majster budowlany oraz inspektor nadzoru inwestorskiego⁹⁰.

Zmiany gospodarcze okresu socjalizmu wymogły uchwalenia ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane. Zasada wolności budowlanej była wyrażona w tej ustawie. Zgodnie z art. 3 u.p.bud., obiekty budowlane mogły być budowane wyłącznie na terenach przeznaczonych na ten cel zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym.

Przepisy prawa budowlanego chroniły interes społeczny (publiczny) oraz interes osób trzecich. Ustawa Prawo budowlane nakładała obowiązek zapewnienia ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w trakcie projektowania oraz budowy obiektów budowlanych⁹¹.

Prawo budowlane ograniczało swobodę rozpoczęcia realizacji inwestycji. Zasadą było rozpoczęcie robót budowlanych na podstawie pozwolenia na budowę⁹². Podobnie ograniczona była swoboda rozpoczęcia rozbiórki. Zgodnie z 28 ust. 2 zd. 1 u.p.bud., zasadą było zgłoszenie rozbiórki. Organ administracji państwowej był upoważniony do nałożenia obowiązku uzyskania pozwolenia na rozbiórkę określonego obiektu budowlanego⁹³. Rozbiórka obiektów budowlanych miała miejsce także na podstawie decyzji o nakazie rozbiórki⁹⁴.

Regulacje ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, w okresie 1995-2003, nie wyrażały wyraźnie zasady wolności budowlanej⁹⁵. Nauka prawa budowlanego wyodrębniła tę zasadę na podstawie wykładni przepisów Konstytucji RP oraz całości przepisów prawa

⁸⁸ Zgodnie z art. 36 ust. 3 u.p.b., Przewodniczący Komitetu Budownictwa w zakresie budownictwa powszechnego oraz właściwi ministrowie w zakresie budownictwa specjalnego określali obiekty budowlane, których rozbiórka wymaga zgłoszenia lub nie wymaga zgłoszenia oraz uzyskania pozwolenia na rozbiórkę.

⁸⁹ Art. 52 ust. 2 w zw. z art. 52 ust. 1 u.p.b.

⁹⁰ Art. 17 i n. u.p.b.

⁹¹ Art. 5 ust. 1 pkt 6 u.p.bud.

⁹² Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.bud., roboty budowlane można było rozpocząć po uzyskaniu pozwolenia na budowę.

⁹³ Art. 28 ust. 2 zd. 2 u.p.bud.

⁹⁴ Art. 37 u.p.bud.

⁹⁵ Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 4 p.b., obiekt budowlany i związane z nim urządzenia należy projektować w sposób zapewniający formę architektoniczną dostosowaną do krajobrazu i otaczającej zabudowy.

budowlanego⁹⁶. Nowelizacja ustawy Prawo budowlane w 2003 r. zmieniła brzmienie art. 4 p.b., określając wyraźną normatywną podstawę zasady wolności budowlanej⁹⁷.

4. Zasada wolności budowlanej w ujęciu prawno-porównawczym

Analiza zasady wolności budowlanej obejmuje także przedstawienie podstawowych regulacji obcych porządków prawnych. Analiza ta obejmuje proces budowy, proces rozbiórki oraz formy reglamentacji wolności budowlanej. Analiza ta dotyczy jedynie podstawowych regulacji ze względu na charakter tego opracowania, które opiera się na wynikach badań polskiego prawa. Badania obcych porządków prawnych mają charakter pomocniczy.

Zasada wolności budowlanej wywodzi się z niemieckiego prawa budowlanego. Prawo to ma znaczący wpływ na regulacje w innych krajach europejskich. Wpływ ten obejmuje m.in. wyrażenie wolności budowlanej w litewskim prawie budowlanym oraz czeskim prawie budowlanym. Regulacje dotyczące wolności budowlanej w tych porządkach prawnych są zbliżone do regulacji zawartych w polskim prawie budowlanym.

4.1. Zasada wolności budowlanej w niemieckim prawie budowlanym

Niemieckie publiczne prawo budowlane obejmuje prawo urbanistyczne oraz prawo nadzoru budowlanego⁹⁸. Prawo urbanistyczne, dotyczące m.in. problematyki zagospodarowania przestrzennego, jest uregulowane w akcie prawnym obowiązującym na terenie całej Republiki Federalnej Niemiec⁹⁹. Prawo nadzoru budowlanego, dotyczące procesu budowlanego, jest regulowane przez kraje związkowe¹⁰⁰.

Zasada wolności budowlanej obowiązuje w niemieckim prawie budowlanym¹⁰¹. Źródłem tej wolności jest prawo własności. Zgodnie z konstytucyjną zasadą ochrony własności prawo to jest gwarantowane, a jego treść i granice określają ustawy¹⁰². Zasada ta może być ograniczona przepisami prawa. Przepisy te są wyrażone w regulacjach federalnych oraz krajów związkowych¹⁰³. Ograniczenia te mają na celu ochronę interesu publicznego obejmują-

⁹⁶ Zob. W. Piątek, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane...*, s. 53-54; T. Bąkowski, *O wolności budowlanej de lege lata i de lege ferenda*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIII, s. 64.

⁹⁷ Zmiana treści tego przepisu została dokonana na podstawie art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U., Nr 80, poz. 718).

⁹⁸ Z. Niewiadomski, *Niemcy*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego: uwarunkowania, bariery, perspektywy*, Warszawa 2009, s. 278.

⁹⁹ *Tamże*, s. 279.

¹⁰⁰ *Tamże*, s. 283.

¹⁰¹ *Tamże*, s. 283.

¹⁰² Art. 14 ust. 1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1.

¹⁰³ Z. Niewiadomski, *Niemcy...*, s. 283.

cego m.in. zapewnienie bezpieczeństwa publicznego oraz porządku urbanistycznego¹⁰⁴. Ograniczenia dotyczą inicjowania oraz organizacji procesu budowlanego¹⁰⁵. Podstawowym ograniczeniem inicjowania tego procesu jest obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę¹⁰⁶. Ograniczenia organizacji procesu budowlanego obejmują m.in. obowiązek realizacji zamierzenia budowlanego w sposób zgodny z przepisami i normami technicznymi¹⁰⁷.

4.2. Zasada wolności budowlanej w litewskim prawie budowlanym

Litewskie prawo budowlane zostało uregulowane m. in. w *statybos įstatymas*¹⁰⁸. Ustawa ta wprowadza ograniczenia wolności budowlanej, które obejmują swobodę procesu budowy oraz rozbiórki obiektu budowlanego. Swoboda budowy jest ograniczona obowiązkami uzyskania pozwolenia na budowę¹⁰⁹ oraz powołania uczestników procesu budowlanego, takich jak: kontroler, projektant, wykonawca, inspektor nadzoru technicznego oraz dostawca materiałów budowlanych¹¹⁰. Swoboda rozbiórki jest ograniczona na etapie inicjowania rozbiórki. Inwestor może rozpocząć rozbiórkę na podstawie pozwolenia na rozbiórkę¹¹¹ lub nakazu rozbiórki¹¹².

4.3. Zasada wolności budowlanej w czeskim prawie budowlanym

Zasada wolności budowlanej jest także wyrażona w czeskim prawie budowlanym uregulowanym m.in. w *Stavební Zákon*¹¹³. Inwestor może wykonać obiekt budowlany, jeżeli posiada prawo własności nieruchomości lub inne prawo dotyczące tej nieruchomości¹¹⁴.

Zasada ta jest ograniczona przez regulacje dotyczące inicjowania procesu budowy. Regulacje mają na celu m.in. ochronę interesu publicznego¹¹⁵. Zasadą jest rozpoczęcie budowy na podstawie pozwolenia na budowę¹¹⁶. *Stavební Zákon* określa także rodzaje

¹⁰⁴ *Tamże*, s. 283.

¹⁰⁵ Analiza ograniczeń opiera się na wynikach badań prowadzonych nad całością regulacji niemieckiego prawa budowlanego.

¹⁰⁶ Z. Niewiadomski, *Niemcy...*, s. 283.

¹⁰⁷ *Tamże*, s. 285-287.

¹⁰⁸ Lietuvos Respublikos statybos įstatymas (1996 m. kovo 19 d. Nr. I-1240).

¹⁰⁹ Art. 23 ust. 1 s.į.

¹¹⁰ Art. 11 ust. 1 s.į.

¹¹¹ Art. 35 ust. 1 pkt 1 s.į.

¹¹² Art. 35 ust. 1 pkt 2-7 s.į.

¹¹³ Zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), č. 183/2006 Sb. ze dne 14 března 2006, dálej StZ.

¹¹⁴ Zgodnie z § 110 pkt 2 lit. a StZ, wniosek o pozwolenie na budowę powinien zawierać m.in. dokumenty potwierdzające prawo własności lub inne prawa dotyczące tej nieruchomości. Zgodnie z § 110 pkt 1 lit. a StZ, zgłoszenie budowy powinno zawierać m.in. dokumenty potwierdzające prawo własności lub inne prawa dotyczące tej nieruchomości.

¹¹⁵ § 175-176 StZ.

¹¹⁶ § 108 pkt 2 StZ.

obiektów budowlanych, dla których wykonania potrzeba zgłoszenia budowy¹¹⁷ lub nie ma potrzeby uzyskania pozwolenia na budowę oraz zgłoszenia budowy¹¹⁸.

Stavební Zákon ogranicza także swobodę inicjowania procesu rozbiórki. Swoboda ta jest ograniczana przez: obowiązek zgłoszenia rozbiórki oraz obowiązek wykonania nakazu rozbiórki. Zasadą jest wykonanie rozbiórki fakultatywnej na podstawie zgłoszenia¹¹⁹. Rozbiórka obligatoryjna jest wykonywana na podstawie nakazu rozbiórki¹²⁰.

5. Zasada wolności budowlanej w świetle prawa konstytucyjnego, prawa cywilnego oraz prawa Unii Europejskiej

Badania nad zasadą wolności budowlanej obejmują także problematykę prawa konstytucyjnego, prawa cywilnego oraz prawa Unii Europejskiej. Podstawa prawna zasady wolności budowlanej wynika z norm konstytucyjnych dookreślonych przez normy prawa cywilnego. Zasada ta nie ma charakteru absolutnego. Ograniczenia tej zasady zostały wyrażone także przez normy prawa Unii Europejskiej. Normy te są wdrożone do prawa publicznego. Pełna analiza zakresu zasady wolności budowlanej wymaga uwzględnienia tych ograniczeń.

5.1. Wolność budowlana w świetle prawa konstytucyjnego

Badanie zasady wolności budowlanej obejmuje problematykę prawa konstytucyjnego. Analiza norm prawa konstytucyjnego dotyczy trzech problemów: źródła wolności budowlanej, dopuszczalnych ograniczeń wolności budowlanej oraz różnicowania pojęć prawa i wolności.

Zasada wolności budowlanej wynika z prawa własności¹²¹. Zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Pojęcie własności, wyrażone w tym przepisie, ma charakter autonomiczny. Pojęcie to wykracza poza cywilnoprawne ujęcie własności¹²². Norma ta gwarantuje i zabezpiecza konkretny stan majątkowy obywateli¹²³. Należy podkreślić, że prawo własności jest podstawowym prawem jednostki¹²⁴. Norma konstytucyjna stanowi nadrzędną gwarancję praw podstawowych, którą wypełniają przepisy prawa budowlanego¹²⁵.

¹¹⁷ § 104 StZ.

¹¹⁸ § 103 StZ.

¹¹⁹ § 128 pkt 2 StZ.

¹²⁰ § 129 pkt 1 StZ.

¹²¹ Z. Leoński, *Prawo budowlane...*, s. 207-208.

¹²² Wyrok TK z dnia 3 kwietnia 2008 r., K 6/05, Lex nr 362881.

¹²³ Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r., P 12/11, Lex nr 1231684.

¹²⁴ Wyrok TK z dnia 5 marca 2001 r., P 11/00, Lex nr 46371.

¹²⁵ Zob. E. Ura, K. Heliniak, *Ograniczenia własności nieruchomości w administracyjnym prawie materialnym*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21-23 maja 2001 r.*, Rzeszów 2001, s. 447; B. Banaszekiewicz, *Konstytucyjne*

Normy prawa konstytucyjnego określają także ograniczenia prawa własności, z którego wynika wolność budowlana. Ograniczenia te obowiązują prawodawcę oraz organy administracji publicznej¹²⁶. Normy te są konkretyzowane przez regulacje prawno-administracyjne. Nauka prawa podkreśla ten związek prawa administracyjnego oraz prawa konstytucyjnego. Jak słusznie zauważył J. S. Langrod, prawo konstytucyjne określa ogólne zasady aktywności administracji publicznej, a prawo administracyjne konkretyzuje te zasady¹²⁷. Zdaniem Z. Leońskiego, normy konstytucyjne mają duże znaczenie dla obszarów materialnego prawa administracyjnego, szczególnie gdy prawo administracyjne obejmuje sferę prawa własności oraz ogranicza prawa jednostki¹²⁸.

Konstytucyjną podstawą tych ograniczeń jest art. 31 ust. 3 Konstytucji RP¹²⁹. Zgodnie z tym przepisem, konstytucyjne wolności i prawa mogą być ograniczone 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. Norma ta jest wyrażona także w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Przepis ten chroni interes publiczny oraz interes prawny osób trzecich. Interesy te wyrażone są m.in. w regulacjach prawa budowlanego. Regulacje te ograniczają zasadę wolności budowlanej.

Normy prawa budowlanego są wyrażone w ustawach oraz aktach wykonawczych. Normy te nie mogą zatem naruszać istoty prawa własności. Zdaniem TK, wyrażonym w wyroku z dnia 25 maja 1999 r., ustawa nie może niweczyć podstawowych uprawnień, które składają się na treść prawa własności. Takim uprawnieniem jest m.in. prawo korzystania z przedmiotu prawa własności¹³⁰. Zasada wolności budowlanej stanowi sposób korzystania z prawa własności nieruchomości. Przepisy prawa budowlanego nie mogą zatem wyłączać zastosowania zasady wolności budowlanej, lecz mogą zasadę tę ograniczać.

prawo do własności, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001, s. 30; T. Asman, Z. Niewiadomski, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, s. 95.

¹²⁶ Wyrok TK z dnia 5 marca 2002 r., SK 22/00, Lex nr 54046. Jak podkreśla D. Pokitko, ograniczenia prawa własności powinien odpowiadać „minimalnemu” poziomowi realizacji tego prawa. D. Pokitko, *Własność w Konstytucji III Rzeczypospolitej*, RPEiS 2002, z. 2, s. 189.

¹²⁷ J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 75.

¹²⁸ Z. Leoński, *Konstytucyjne podstawy materialnego prawa administracyjnego (tezy referatu)*, [w:] E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999, s. 417.

¹²⁹ Wyrok TK z dnia 12 maja 2004 r., SK 34/02, Lex nr 112995.

¹³⁰ Wyrok TK z dnia 25 maja 1999 r., SK 9/98, Lex nr 37323.

Konstytucyjne wolności i prawa mogą być ograniczone jedynie za pomocą środków prawnych najmniej uciążliwych dla jednostki¹³¹. Regulacje prawa budowlanego nie powinny zatem nadmiernie ograniczać wolności budowlanej¹³².

Na ochronę interesu prawnego osób trzecich wskazuje także art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Zgodnie z tym przepisem, prawa jednego podmiotu powinny być wyważone z prawami innych podmiotów. Przepis ten jest wyrażony m.in. w przepisach prawa budowlanego określających zasadę poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich (art. 5 ust. 1 pkt 9 p.b.).

Nauka prawa konstytucyjnego rozróżnia wolności od praw. Zdaniem J. Matwiejuka, różnice te są szczególnie związane z ograniczeniami wolności i praw. Organ administracji publicznej, ograniczając wolność, powinien wskazać podstawę prawną. Jednostka, której prawa zostały ograniczone, powinna podać podstawę prawną istnienia tego prawa¹³³. B. Banaszak podkreśla, że wolność jest pierwotna wobec państwa, którego regulacje jedynie deklarują istnienie wolności¹³⁴. Prawo natomiast jest stanowione przez państwo¹³⁵. Ograniczenia wolności budowlanej są zatem możliwe w zakresie dopuszczonym przez przepisy prawa¹³⁶.

5.2. Wolność budowlana w świetle prawa cywilnego

Analiza zasady wolności budowlanej wymaga przedstawienia cywilistycznej problematyki prawa własności. Należy podkreślić, że prawo własności stanowi podstawę zasady wolności budowlanej, jak również ogranicza zakres tej zasady.

Zasada wolności budowlanej określa sposób korzystania z prawa własności nieruchomości. Zgodnie z art. 4 p.b., wolność budowlana przysługuje podmiotowi, który wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Prawo to stanowi tytuł prawny wynikający bezpośrednio lub pośrednio z prawa własności¹³⁷.

¹³¹ J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004, s. 338.

¹³² Zasada wolności budowlanej ograniczana jest za pomocą m.in. pozwoleń na budowę lub zgłoszenia budowy. Środki ograniczające wolność budowlaną pozwalają organom administracji publicznej zbadać, czy zamierzenie budowlane lub rozbiórka obiektu budowlanego będą wykonywane zgodnie z prawem.

¹³³ J. Matwiejuk, *Konstytucyjne wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2014, s. 91.

¹³⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 201.

¹³⁵ *Tamże*, s. 201. B. Banaszak podkreśla także, że prawo własności jest jednym z „minimalnych” elementów zasady społecznej gospodarki rynkowej. Państwo powinno zagwarantować przestrzeganie tej zasady w granicach stanowionego prawa. Zob. też B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 156, 164.

¹³⁶ Jak podkreślają M. Kruszyńska-Kośmiecicka oraz M. Kruś, źródłem konstytucyjnych praw i wolności jest godność człowieka. M. Kruszyńska-Kośmiecicka, M. Kruś, *Prawne ograniczenia wolności...*, s. 385.

¹³⁷ Problematyka prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane została określona w dalszej części niniejszego opracowania.

Treść prawa własności wyraża art. 140 k.c.¹³⁸ W myśl tego przepisu, właściciel może korzystać z tego prawa¹³⁹. Uprawnienie do korzystania dotyczy inwestora oraz osób trzecich¹⁴⁰. Inwestor korzysta z prawa własności wykonując lub rozbierając obiekt budowlany. Osoby trzecie mogą korzystać z prawa własności nieruchomości położonych w obszarze oddziaływania obiektu. Działania inwestora nie mogą ograniczać osób trzecich w korzystaniu z ich prawa własności, w sposób niezgodny z regulacjami prawa budowlanego.

Art. 140 k.c. określa granice praw właściciela w sposób generalny. Prawo własności ograniczają ustawy, zasady współżycia społecznego oraz społeczno-gospodarcze przeznaczenie tego prawa¹⁴¹. W tych granicach, właściciel może korzystać ze swojego prawa własności. Jednym ze sposobów korzystania z tego prawa jest realizacja zamierzenia budowlanego lub rozbiórka obiektu budowlanego¹⁴². Ograniczenia prawa własności są wyrażone m.in. w przepisach prawa budowlanego¹⁴³.

Granice korzystania z prawa własności nieruchomości zostały dookreślone w art. 144 k.c., zgodnie z którym właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Przepis ten ma na celu ochronę interesów osób trzecich¹⁴⁴. Należy podkreślić, że ochrona tych interesów jest wyrażona w regulacjach prawa budowlanego. Zasada wolności budowlanej pojmowana jako swoboda korzystania z praw własności, może być ograniczona jedynie przez przepisy prawa.

Ochrona prawa własności osób trzecich, która nie jest wyrażona w przepisach prawa budowlanego, może być dochodzona w procesie cywilnym¹⁴⁵. Nie jest wystarczające

¹³⁸ Zgodnie z art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 585 ze zm.), 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.

¹³⁹ Nauka prawa wskazuje, że pozytywna strona prawa własności obejmuje uprawnienie do korzystania z tego prawa. Zob. J. Ignatowicz, [w:] J. Ignatowicz, K. Stefaniuk (red.), *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2009, s. 65; W. J. Kocot, *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 52.

¹⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 2 marca 2010 r., II OSK 465/09, CBOSA; wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2012 r., II OSK 1445/11, CBOSA.

¹⁴¹ Uchwała SN z dnia 28 sierpnia 1997 r., III CZP 36/97, Lex nr 31296.

¹⁴² Zdaniem T. Asmana oraz Z. Niewiadomskiego, korzystanie z rzeczy obejmuje m.in. roboty budowlane. T. Asman, Z. Niewiadomski, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, s. 93.

¹⁴³ Wyrok NSA z dnia 16 listopada 2005 r., II OSK 672/05, CBOSA. Zob. J. Ignatowicz, [w:] J. Ignatowicz, K. Stefaniuk (red.), *Prawo rzeczowe...*, s. 67; W. J. Kocot, *Prawo rzeczowe...*, s. 56.

¹⁴⁴ J. Ignatowicz, [w:] J. Ignatowicz, K. Stefaniuk (red.), *Prawo rzeczowe...*, s. 75.

¹⁴⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 stycznia 2008 r., II SA/Wr 377/07, CBOSA.

powoływanie się na przepisy prawa cywilnego w toku procesu budowlanego¹⁴⁶. Uzasadnione interesy osób trzecich mogą być skutecznie chronione na podstawie norm prawa budowlanego.

5.3. Ograniczenia wolności budowlanej w świetle prawa Unii Europejskiej

Ograniczenia wolności budowlanej są kształtowane przez przepisy prawa polskiego, zgodnie z wymogami norm prawa Unii Europejskiej. Normy te są wyrażone w dyrektywach¹⁴⁷. Dyrektywy ograniczają wolność budowlaną w sposób pośredni. Zgodnie z art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dyrektywa wiąże Państwo Członkowskie w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty. Państwo Członkowskie posiada swobodę wyboru środków i form osiągnięcia tego rezultatu¹⁴⁸. Adresatem dyrektywy jest państwo członkowskie, które ma doprowadzić do wypełnienia celu dyrektywy w krajowym porządku prawnym¹⁴⁹.

Normy prawa Unii Europejskiej pośrednio ograniczające wolności budowlanej są wyrażone w dyrektywie 89/106/EWG Rady z dnia 21 grudnia 1988 r.¹⁵⁰ Dyrektywa ta służy harmonizacji ustawodawstwa krajowego. Cele dyrektywy 89/106/EWG są realizowane za pomocą przepisów prawa budowlanego.

Dyrektywa 89/106/EWG określa warunki stosowania oraz wprowadzania wyrobów budowlanych na rynku europejskim. Dyrektywa ta formułuje zasadnicze wymogi dotyczące wyrobów budowlanych, które są powiązane z wymaganiami obiektów budowlanych¹⁵¹. Zasadnicze wymogi dotyczą sposobu projektowania i wykonywania obiektów budowlanych¹⁵². Dyrektywa ta została implementowana do polskiego prawa

¹⁴⁶ Wyrok NSA z dnia 5 lutego 2008 r., II OSK 1987/06, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 kwietnia 2008 r., II SA/Łd 654/07, CBOSA.

¹⁴⁷ Problematyka dyrektyw została przedstawiona przez S. Biernata oraz A. Wyrozumską. Zob. S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006, s. 201-204; A. Wyrozumska, *Pojęcie prawa UE u jego źródła*, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska (red.), *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, Warszawa 2012, s. 238-241.

¹⁴⁸ Art. 288 zd. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 83/49).

¹⁴⁹ W. Góralski, *Unijny i wspólnotowy porządek prawny*, [w:] W. Góralski (red.), *Unia Europejska, Tom I, Genez – System – Prawo*, Warszawa 2007, s. 280 i n.

¹⁵⁰ Dyrektywa 89/106/EWG Rady z dnia 21 grudnia 1988 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich odnoszących się do wyrobów budowlanych, dalej dyrektywa 89/106/EWG.

¹⁵¹ M. Siemińska, *Harmonizacja polskich przepisów i norm budowlanych w drodze do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 5.

¹⁵² Zgodnie z załącznikiem 1 do dyrektywy 89/106/EWG, zasadnicze wymogi obejmują: nośność i statyczność; bezpieczeństwo pożarowe; higienę, zdrowie i środowisko; bezpieczeństwo wykorzystania; ochronę przed hałasem; oszczędność energii i izolację cieplną.

m.in. za pomocą ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych¹⁵³. Zgodnie z art. 4 ustawy o wyrobach budowlanych, wyrób budowlany wprowadzony do obrotu powinien mieć właściwości użytkowe umożliwiające prawidłowo zaprojektowanym i wykonanym obiektom budowlanym, w których ma być zastosowany w sposób trwały, spełnienie wymagań podstawowych. Przepisy prawa budowlanego ograniczają zatem możliwość wyboru wyrobów budowlanych, z których zostanie wykonany obiekt budowlany.

6. Zasada wolności budowlanej w rozumieniu art. 4 p.b.

Zasada wolności budowlanej została wyrażona w art. 4 p.b.¹⁵⁴ Zgodnie z tym przepisem, każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami.

Norma prawna zawarta w art. 4 p.b. wyróżnia dwa elementy określające zakres podmiotowy (element podmiotowy) oraz zakres przedmiotowy (element przedmiotowy) zasady wolności budowlanej. Elementem podmiotowym jest inwestor, czyli podmiot posiadający prawo do dysponowania nieruchomością budowlaną. Elementem przedmiotowym są przepisy prawa ograniczające wolność budowlaną. Analiza wolności budowlanej w rozumieniu art. 4 p.b. wymaga zbadania pojęcia prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, jako prawa stanowiącego podstawę statusu prawnego inwestora oraz zbadania ograniczeń wolności budowlanej wynikających z konieczności zapewnienia zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami.

6.1. Prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane

Inwestor może wykonywać zamierzenie budowlane na nieruchomości gruntowej, jeżeli posiada prawo do dysponowania tą nieruchomością na cele budowlane¹⁵⁵. Zgodnie z art. 3 pkt 11 p.b., prawo to stanowi tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych. Pra-

¹⁵³ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 883 ze zm.).

¹⁵⁴ Wyrok z dnia 5 lutego 2008 r., NSA II OSK 1987/06, CBOSA; wyrok NSA z dnia 12 lutego 2008 r., II OSK 2043/06, CBOSA; wyrok NSA z dnia 24 lutego 2012 r., II OSK 2342/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2012 r., II OSK 100/11, CBOSA; wyrok NSA z dnia 13 września 2012 r., II OSK 903/11, CBOSA; wyrok NSA z dnia 21 marca 2013 r., II OSK 2270/11, CBOSA. Zob. też K. Zamyśłewska-Gorzach, *Wolność budowlana...*, s. 58; M. Kruszyńska-Kośmicka, M. Kruś, *Prawne ograniczenia wolności...*, s. 390-393.

¹⁵⁵ Art. 4 p.b.

wo to należy oceniać według przepisów prawa cywilnego¹⁵⁶. Z cywilnoprawnego charakteru tego prawa wynika właściwość sądów powszechnych w przedmiocie badania istnienia tego tytułu prawnego¹⁵⁷.

Na gruncie ustawy Prawo budowlane można wyróżnić nieograniczone oraz ograniczone prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Inwestor posiada zatem nieograniczone prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, jeżeli może zrealizować dowolne zamierzenie budowlane, w granicach prawa. Taki tytuł prawny może wynikać z prawa własności nieruchomości gruntowej. Prawo własności jest bowiem najszerszym prawem rzeczowym¹⁵⁸. Inwestor dysponujący ograniczonym prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane może realizować określony rodzaj zamierzenia budowlanego. Takie ograniczenie może wynikać z tytułu prawnego (użytkowanie wieczyste, zarząd, ograniczone prawo rzeczowe lub stosunek zobowiązaniowy) stanowiącego podstawę prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane¹⁵⁹.

Prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane ma czasowy charakter. Świadczy o tym związek tego prawa z wykonywanymi robotami budowlanymi. Jednym z warunków prowadzenia robót budowlanych jest posiadanie tego tytułu prawnego¹⁶⁰. Należy zwrócić uwagę, że na inwestorze nie spoczywa obowiązek wykazania takiego prawa, lecz obowiązek złożenia oświadczenia o dysponowaniu tym tytułem prawnym. Obowiązek ten został nałożony na inwestora w dwóch momentach procesu budowlanego. Jest to warunkiem przejścia z etapu projektowania do etapu wykonywania obiektu budowlanego. Inwestor powinien złożyć takie oświadczenie wraz z wnioskiem o wyda-

¹⁵⁶ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 2 października 1986 r., IV SA 400/86, ONSA 1986, Nr 2; M. Szewczyk, *Glosa do Wyroku NSA z dnia 25 lutego 1997 r. II SA/Lu 553/96*, OSP 1998, nr 3, poz. 55, s. 135; B. Książkowski, L. Martan, *Prawo budowlane w zarysie*, Warszawa-Wrocław 1988, s. 48.

¹⁵⁷ Zob. Z. Leoński, *Zasada wolności budowlanej i jej administracyjnoprawne ograniczenia*, [w:] Z. Leoński (red.), *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, Poznań 1998, s. 142. W poprzednich regulacjach prawa budowlanego organ także nie mógł sprawdzać, czy inwestor rzeczywiście dysponował prawem do nieruchomości, na której zamierzał wykonać obiekt budowlany. Zob. G. Szymkiewicz, S. Krakiewicz, *Prawo budowlane i zagospodarowanie przestrzenne oraz odbudowa*, Warszawa 1948, s. 355; S. Jędrzejewski, *Uwagi na temat...*, s. 53; S. Jędrzejewski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 1 października 1991, IV SA 293/91*, OSP 1993, nr 4, s. 185.

¹⁵⁸ E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2006, s. 55.

¹⁵⁹ Zdaniem J. Rudnickiego, stosunkiem zobowiązującym stanowiącym postawę prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane może być: umowa najmu, umowa dzierżawy lub umowa nienazwana. J. Rudnicki, *Umowa o zastępstwo inwestycyjne*, [w:] M. Cherka, F. M. Elżanowski, M. Swora, K. A. Wąsowski (red.), *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, Warszawa 2010, s. 367.

¹⁶⁰ Inwestor powinien dołączyć oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane m.in. do: wniosku o pozwolenie na budowę (art. 33 ust. 2 pkt 2 p.b.), zgłoszenia budowy (art. 30 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 4 pkt 2 p.b.), wniosku o wydanie decyzji o przeniesieniu decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 40 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 4 pkt 2 p.b.), wniosku o wydanie decyzji o przeniesieniu decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych (art. 40 ust. 1-2 w zw. z art. 32 ust. 4 pkt 2 p.b.).

nie decyzji o pozwoleniu na budowę lub zgłoszeniem budowy¹⁶¹. Drugim momentem, w którym należy złożyć takie oświadczenie, jest wniesienie wniosku o wydanie decyzji o przeniesieniu pozwolenia na budowę na następcę prawnego¹⁶². O czasowym ograniczeniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane świadczy także charakter tytułu prawnego stanowiącego podstawę tego prawa, jakim jest stosunek zobowiązaniowy. Stosunkiem zobowiązaniowym, z którego wynika ten tytuł prawny, może być np. zgoda właściciela nieruchomości na realizację zamierzenia budowlanego¹⁶³. Z treści stosunku zobowiązaniowego może także wynikać prawo lub obowiązek inwestora do realizacji zamierzenia budowlanego. Prawo inwestora do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest wówczas związane z konkretną inwestycją, dlatego jej zrealizowanie oznacza wygaśnięcie tego prawa. Gdy zamierzenie budowlane zostanie wykonane, taki stosunek zobowiązaniowy może wygasnąć, a w konsekwencji wygasa prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane¹⁶⁴.

Prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane pełni funkcję ochronną. Chroni ono właściciela nieruchomości. Prawo to wynika m.in. z prawa własności. Pozostałe tytuły prawne, z których wynika prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, są ustanowione na cudzym prawie własności (użytkowanie wieczyste, zarząd oraz ograniczone prawa rzeczowe) lub takie prawo obciążają (stosunek zobowiązaniowy, przewidujący uprawnienie do wykonywania robót budowlanych)¹⁶⁵. Inwestor nie może rozpocząć robót budowlanych w sposób zgodny z prawem, jeżeli takie roboty naruszałoby prawo własności. Funkcja ochrona prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane ma charakter prewencyjny, ponieważ zapewnia ochronę właściciela przed rozpoczęciem realizacji zamierzenia budowlanego wbrew woli właściciela.

Drugą istotną funkcją prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest zapewnienie sprawnej realizacji zamierzenia budowlanego. Inwestor może realizować zamierzenie budowlane, które będzie użytkować inny podmiot. Taka sytuacja może mieć miejsce, gdy inwestor jest stroną stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienie do wykonywania robót budowlanych. Podstawą stosunku zobowiązańio-

¹⁶¹ Do wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 33 ust. 2 pkt 2 p.b.) lub zgłoszenia budowy (art. 30 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 4 pkt 2 p.b.) inwestor powinien dołączyć oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

¹⁶² Następca prawny inwestora powinien złożyć oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (art. 40 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 4 pkt 2 p.b.).

¹⁶³ Zgodnie z art. 3 pkt 11 p.b., prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane może wynikać ze stosunku zobowiązującego. Jak słusznie zauważa E. Mzyk, stosunkiem zobowiązującym stanowiącym podstawę prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane może być zgoda właściciela nieruchomości. E. Mzyk, *Orzecznictwo sądowo-administracyjne w sprawach budowlanych*, RPEiS 1998, z. 1, s. 24.

¹⁶⁴ Podmiot wykonujący zamierzenie budowlanego traci status inwestora w chwili zakończeniu wykonywania tego zamierzenia.

¹⁶⁵ Zob. wyrok SN z dnia 6 listopada 1997 r., III RN 32/97, Lex nr 32878.

wego, który przenosi uprawnienie do wykonywania robót budowlanych, może być umowa o kompleksową realizację zamierzenia budowlanego¹⁶⁶. Zadaniem inwestora, jako kompleksowego realizatora, jest wówczas realizacja zamierzenia budowlanego dla właściciela, użytkownika wieczystego, podmiotu prawa zarządu lub ograniczonego prawa rzeczowego¹⁶⁷. Inwestor może być stroną postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, gdy zostanie złożony wniosek o wydanie pozwolenia budowlanego w trybie art. 32-33 p.b., w ramach którego zostanie dołączone m.in. oświadczenie o posiadanych prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Kompleksowy realizator posiadając status inwestora może sprawnie zorganizować proces budowlany, stając się uczestnikiem tego procesu. Realizacja zamierzenia budowlanego zostaje w całości przeprowadzona przez kompleksowego realizatora, który jest stroną postępowań administracyjnych związanych z procesem budowlanym (np. postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, postępowania w sprawie wydania decyzji o niezbędności wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości) oraz podejmuje czynności związane z projektowaniem i realizacją zamierzenia budowlanego.

6.2. Zgodność zamierzenia budowlanego z przepisami prawa

Należy podkreślić, że zasada wolności budowlanej nie ma charakteru bezwzględnego, ponieważ jest ograniczona przez przepisy prawa¹⁶⁸. Na takie ograniczenia wskazuje treść art. 4 p.b. oraz inne regulacje prawa budowlanego. Zgodnie z regulacją w art. 4 p.b., wolność budowlana przysługuje inwestorowi pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami. Należy podkreślić, że ograniczenie przez przepisy prawa wynika także z art. 5 ust. 1 *in principio* p.b., zgodnie z którym projektowanie oraz budowę obiektu budowlanego wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy wykonywać w sposób określony w przepisach, w tym przepisach techniczno-budowla-

¹⁶⁶ Stronami umowy o kompleksową realizację inwestycji są: inwestor oraz inny podmiot posiadający tytuł prawny, z którego można wywieść prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Zgodnie z art. 3 pkt 11 p.b., takim podmiotem może być m.in.: właściciel, użytkownik wieczysty, podmiot, któremu przysługuje zarząd określoną nieruchomością gruntową lub inny podmiot, któremu przysługuje ograniczone prawo rzeczowe albo prawa wynikające ze stosunku zobowiązującego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych. Na podstawie tej umowy inwestor realizuje zamierzenie budowlane, które będzie użytkowane przez drugą stronę umowy. Umowa ta jest zmodyfikowaną umową o generalną realizację inwestycji. Problematykę umowy o generalną realizację inwestycji przedstawia E. Zielińska. Zob. E. Zielińska, *Umowy o roboty budowlane*, [w:] J. A. Strzępka (red.), *Prawo umów budowlanych*, Warszawa 2012, s. 522 i n.

¹⁶⁷ Kompleksowy realizator wykonuje zamierzenie budowlane posiadając status inwestora.

¹⁶⁸ Na względny charakter zasady wolności budowlanej wskazuje orzecznictwo sądowno-administracyjne. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 października 2008 r., II SA/OI 408/08, CBOSA; wyrok WSA w Opolu z dnia 15 marca 2011 r., II SA/Op 468/10, CBOSA; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 12 kwietnia 2011 r., II SA/Rz 1199/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 24 lutego 2012 r., II OSK 2342/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2012 r., II OSK 100/11, CBOSA.

nych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej. Ograniczenie wolności budowlanej jest wyrażone w innych przepisach prawa budowlanego określających wymagania dotyczące rozpoczęcia i wykonywania robót budowlanych, sposobu organizacji procesu budowy i procesu rozbiórki oraz wymagania dotyczące zamierzenia budowlanego.

Zgodnie z wykładnią językową art. 4 p.b., jedynie zamierzenie budowlane powinno być zgodne z przepisami. Wyniki tej wykładni są jednak niewystarczające. Zasada wolności budowlanej jest bowiem ograniczona także przez przepisy prawa budowlanego dotyczące wykonywania zamierzenia budowlanego oraz rozbiórki obiektu budowlanego¹⁶⁹. Konieczne jest zatem zastosowanie wykładni systemowej przy określeniu przepisów prawa ograniczających tę zasadę. Zgodnie z taką wykładnią art. 4 p.b., zasada wolności budowlanej jest ograniczona przez przepisy dotyczące reglamentacji rozpoczęcia robót budowlanych oraz nadzoru nad procesem budowlanym. Na taką interpretację art. 4 p.b. wskazują regulacje dotyczące samowoli budowlanej. W myśl przepisów prawa budowlanego, wykonanie lub wykonywanie obiektu budowlanego w sposób sprzeczny z prawem stanowi samowolę budowlaną skutkującą rozbiórką tego obiektu, postępowaniem legalizującym¹⁷⁰ lub postępowaniem naprawczym¹⁷¹. Nie jest zatem wystarczające, aby zamierzenie budowlane było zgodne z przepisami prawa, lecz także wykonanie tego zamierzenia powinno być przeprowadzone według tych przepisów. Za taką regulacją przemawia także zasada prawa budowlanego wyrażona w art. 28 ust. 1 p.b., która wprost stanowi, że roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29-31 p.b.¹⁷²

Należy wyróżnić trzy rodzaje ograniczeń zasady wolności budowlanej dotyczących zgodności z prawem, które dotyczą:

- 1) możliwości rozpoczęcia robót budowlanych;
- 2) możliwości organizacji procesu budowy oraz procesu rozbiórki;
- 3) zamierzenia budowlanego.

Ograniczenie zasady wolności budowlanej na poziomie stosowania prawa ma miejsce w formie aktów administracyjnych albo obowiązku zgłoszenia budowy lub zgłoszenia rozbiórki¹⁷³. Te środki prawne ograniczające wolność budowlaną, pozwalają orga-

¹⁶⁹ Zdaniem WSA w Poznaniu, wyrażonym w wyroku z dnia 26 kwietnia 2012 r., prawo budowlane wprowadza ograniczenia wolności budowlanej obejmujące wykonywanie robót budowlanych. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 1171/11, CBOSA.

¹⁷⁰ Postępowanie legalizujące jest uregulowane w art. 48-49c p.b.

¹⁷¹ Postępowanie naprawcze jest uregulowane w art. 50-51 p.b.

¹⁷² Zdaniem WSA w Opolu, wyrażonym w wyroku z dnia 15 marca 2011 r., norma prawna zawarta w art. 28 p.b. stanowi zasadę prawa budowlanego. Wyrok WSA w Opolu z dnia 15 marca 2011 r., II SA/Op 468/10, CBOSA.

¹⁷³ Jak zauważył NSA w wyroku z dnia 5 lutego 2008 r., kształtowania uprawnień i obowiązków podmiotów procesu budowlanego odbywa się w drodze aktów administracyjnych. Wyrok NSA z dnia 5 lutego 2008 r., II OSK 1987/06, CBOSA.

nom administracji publicznej zbadać, czy działania inwestora oraz samo zamierzenie budowlane będą zgodne z prawem¹⁷⁴. Reglamentacja administracyjnoprawna w postaci tych środków prawnych ogranicza zatem wolność budowlaną obejmującą rozpoczęcie wykonywania robót budowlanych, ale nie ogranicza wolności budowlanej dotyczącej wykonania samego zamierzenia budowlanego, organizacji procesu budowy lub procesu rozbiórki.

Zasada wolności budowlanej jest ograniczona także przez przepisy dotyczące organizacji procesu budowy lub procesu rozbiórki. Ograniczenia te obejmują obowiązki inwestora dotyczące m.in. sposobu wykonywania robót budowlanych, zapewnienia udziału określonych podmiotów w procesie budowlanym oraz wykonania innych czynności. Należy podkreślić, że obowiązki te są nałożone w drodze aktów administracyjnych lub obowiązują z mocy samego prawa.

Kolejnym ograniczeniem wolności budowlanej, wyrażonym wprost w treści art. 4 p.b., jest warunek zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami prawa. Warunek ten dotyczy zamierzenia budowlanego, czyli obiektu budowlanego, który inwestor zamierzenia wykonać. Ograniczenia te obejmują warunki techniczne przyszłego obiektu budowlanego oraz miejsca realizacji inwestycji. Ograniczenia obejmują także swobodę rozbiórki obiektu budowlanego. Przepisy prawa budowlanego regulują inicjowanie oraz organizację procesu rozbiórki¹⁷⁵.

Należy zaznaczyć, że ograniczenia zasady wolności budowlanej w sposób wyraźny określają granicę ingerencji organów administracji publicznej w proces budowlany. Sfera procesu budowlanego nieobjęta przedmiotem regulacji prawa jest wolna od nakazów i zakazów administracyjnoprawnych¹⁷⁶. Inwestor ma zatem ustawową gwarancję poszanowania jego swobody obejmującej wykonanie konkretnego zamierzenia budowlanego lub rozbiórki obiektu budowlanego, jeżeli jego działania oraz samo zamierzenie budowlane jest zgodne z przepisami prawa. Przekroczenie granicy zasady wolności budowlanej poprzez naruszenie przepisów prawa skutkuje zastosowaniem środków nadzorczych wobec inwestora służących doprowadzeniu robót budowlanych lub wybudowanego obiektu budowlanego do stanu zgodnego z prawem.

¹⁷⁴ Zdaniem WSA w Poznaniu, wyrażonym w wyroku z dnia 26 kwietnia 2012 r., ocena legalności zamierzenia budowlanego przed rozpoczęciem robót budowlanych poprzez zgłoszenie budowy oraz pozwolenie budowlane stanowi wyraz kontroli prewencyjnej. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 1171/11, CBOSA.

¹⁷⁵ Problematyka swobody rozbiórki obiektu budowlanego jest przedstawiona w rozdziale V.

¹⁷⁶ Jak zauważył NSA w wyroku z dnia 8 grudnia 2008 r., organy administracji publicznej nie mogą wydawać aktów administracyjnych zawierających zakazy i nakazy, jeżeli przedmiotem tych aktów jest sfera nieobjęta regulacjami prawnymi, w tym nieobjęta reglamentacją. Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2008 r., II OSK 1467/07, CBOSA.

7. Pojęcie procesu budowlanego

Badanie zasady wolności budowlanej wymaga wyjaśnienia pojęcia procesu budowlanego. W tym celu niezbędne jest określenie jego zakresu przedmiotowego (jakie działania należą do tego procesu) oraz zakresu czasowego (kiedy mają miejsce takie działania). Zakresy te są określone przez regulacje prawa budowlanego. W związku z tym ulegają modyfikacjom wraz ze zmianą norm prawnych. Określenie, czy dana czynność lub działanie należy do procesu budowlanego, ma duże znaczenie dla inwestora, na którym ciąży obowiązek organizacji tego procesu¹⁷⁷.

Pojęcie procesu budowlanego nie ma definicji ustawowej. Znaczenie procesu budowlanego było określone w sposób zróżnicowany przez orzecznictwo oraz naukę prawa. Proces budowlany w węższym znaczeniu oznacza jedynie czynności związane z projektowaniem, budową, utrzymaniem oraz rozbiórką obiektów budowlanych¹⁷⁸. W tym znaczeniu, zagadnienia związane z procesem budowlanym są w całości regulowane przez ustawę Prawo budowlane oraz związane z nią akty wykonawcze¹⁷⁹. Szersze znaczenie pojęcia procesu budowlanego obejmuje także uzyskanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu¹⁸⁰.

Zakres pojęcia procesu budowlanego ulegał modyfikacjom wraz z kolejnymi ustawami Prawa budowlanego. Zgodnie z u.p.b., za proces budowlany należało uznać czynności związane z projektowaniem, budową, rozbiórką i utrzymaniem obiektów budowlanych¹⁸¹. Na gruncie u.p.bud. proces budowlany miał szerszy zakres. Obejmował on działania związane z wykorzystaniem terenów zgodnie z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, projektowaniem, budową, utrzymaniem i rozbiórką obiektów budowlanych¹⁸².

W nauce prawa dominuje węższe znaczenie procesu budowlanego. Zdaniem D. Sypniewskiego, pojęcie procesu budowlanego jest ściśle związane z pojęciem „prawo budowlane”¹⁸³. Według Z. Niewiadomskiego „prawo budowlane” może być dwojako rozumiane. Przez pojęcie „prawo budowlane” używane w języku prawnym należy rozumieć zespół

¹⁷⁷ W art. 18 ust. 1 został nałożony na inwestora obowiązek zorganizowania procesu budowy.

¹⁷⁸ Zob. M. Łączmańska, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 93; wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2005 r., OSK 1400/04, Lex nr 169364; wyrok WSA w Lublinie z dnia 31 grudnia 2007 r., III SA/Lu 470/07, Lex nr 351271.

¹⁷⁹ W. Sz wajdler, *Ochrona prawna interesu...*, s. 16; B. Bodziony, R. Dziwiński, P. Gniadzik, *Nowe prawo budowlane z komentarzem*, Jaktorów 1998, s. 7; zob. też. S. Jędrzejewski, *Proces budowlany...*, s. 27.

¹⁸⁰ M. Łączmańska, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane...*, s. 92.

¹⁸¹ Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.p.b., ustawa ta normowała m.in. sprawy z zakresu projektowania, budowy, rozbiórki i utrzymania obiektów budowlanych.

¹⁸² Art. 1 ust. 1 u.p.bud.

¹⁸³ D. Sypniewski, *Nadzór nad procesem...*, s. 50.

norm zawartych w ustawie Prawo budowlane oraz wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych. Termin „prawo budowlane” wykorzystywany w języku prawniczym obejmuje natomiast normy prawne związane z prowadzeniem procesu inwestycyjno-budowlanego w szerokim znaczeniu tego pojęcia¹⁸⁴. Pojęcie procesu budowlanego jest zatem związane z terminem „prawo budowlane” używanym w języku prawnym.

Proces budowlany, jako zespół czynności regulowanych przez normy ustawy Prawo budowlane oraz normy aktów wykonawczych, może dotyczyć budowy realizowanej na podstawie pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowy. Nie można zatem zaliczyć do procesu budowlanego zespołu czynności określanych jako samowola budowlana.

Do procesu budowlanego należą cztery jego stadia: projektowanie, budowa, utrzymanie oraz rozbiórka obiektów budowlanych¹⁸⁵. Należy zaznaczyć, że nie zawsze mają miejsce wszystkie stadia. Proces budowlany może być ograniczony do projektowania, jeżeli inwestor zrezygnuje z realizacji zamierzenia budowlanego przed złożeniem wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę lub zgłoszeniem budowy. Na ten proces może składać się jedynie rozbiórka obiektu budowlanego, jeżeli obiekt ten stanowi samowolę budowlaną.

Od procesu budowlanego należy odróżnić proces budowy¹⁸⁶, przez który należy rozumieć przygotowanie realizacji zamierzenia budowlanego oraz budowę¹⁸⁷. Proces budowy stanowi zatem dwa pierwsze etapy procesu budowlanego: projektowanie i budowę.

7.1. Proces budowlany jako ciąg czynności faktycznych oraz prawnych

Za proces budowlany należy uznać ciąg (działań) czynności prawnych i faktycznych związanych z prawidłowym wykonaniem oraz funkcjonowaniem konkretnego obiektu budowlanego na etapie: projektowania, budowy, utrzymania oraz rozbiórki¹⁸⁸.

¹⁸⁴ T. Asman, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 4. Zdaniem tego Autora do pojęcia „prawa budowlanego” w rozumieniu języka prawniczego należy zaliczyć m.in.: normy zawarte w ustawie Prawo budowlane, ustawie Prawo ochrony środowiska, ustawie Prawo geologiczne i górnicze wraz ze związanymi z nimi aktami wykonawczymi.

¹⁸⁵ Zgodnie z art. 1 p.b., ustawa Prawo budowlane normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych. Te cztery sfery regulacji zawartych w ustawie Prawo budowlane stanowią cztery stadia procesu budowlanego.

¹⁸⁶ Zdaniem J. Małanowskiego oraz D. Polarczyk, proces budowy stanowi proces budowlany w wąskim znaczeniu. J. Małanowski, D. Polarczyk, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w procesie inwestycyjnym*, [w:] M. Cherka, F. Elżanowski, K. Wąsowski (red.), *Prawne aspekty procesu inwestycyjnego*, Warszawa 2009, s. 145-146. Na proces budowlany składają się cztery etapy: projektowanie, budowa, użytkowanie oraz rozbiórka obiektu budowlanego. Proces budowy obejmuje jedynie dwa pierwsze etapy: projektowanie oraz budowę. Nie można zatem uznać procesu budowy za proces budowlany w wąskim znaczeniu, ponieważ proces budowy oraz proces budowlany stanowią dwa różne procesy, których zakresy się pokrywają.

¹⁸⁷ S. Jędrzejewski, *Proces budowlany...*, s. 27.

¹⁸⁸ *Tamże*, s. 28.

Analiza procesu budowlanego wymaga przedstawienia wyników badań nauki prawa administracyjnego, które dotyczą ciągu działań. Jak zauważył A. Chełmoński, ciąg działań oznacza złożony zespół czynności, które są od siebie wzajemnie zależne oraz służą wspólnym celom¹⁸⁹. Autor wskazuje, że żadne z tych działań podejmowane samodzielnie nie wystarczy do osiągnięcia zamierzonego, wspólnego celu¹⁹⁰. Podobnie uważa T. Kuta, którego zdaniem ciąg działań obejmuje działania o złożonej strukturze. Autor podkreśla, że ciąg dotyczy różnorodnych czynności i działań. Mają one planowany i celowy charakter¹⁹¹. T. Kuta zaznacza, że na ciąg działań składają się czynności faktyczne oraz prawne¹⁹². Zdaniem I. Weissa oraz R. Jurgi, związki pomiędzy czynnościami faktycznymi oraz prawnymi można rozpatrywać na trzech płaszczyznach: czasowej (działania podejmowane są w określonej kolejności); przyczynowej (jedno działanie warunkuje podjęcie kolejnego) i prawnej (normy prawne określają kolejność działań, przesłanki ich podjęcia oraz oceny realizacji tych działań)¹⁹³. Podobnie uważa J. Goździewicz-Biechońska, zdaniem której ciąg działań prawnych stanowi sekwencję takich czynności¹⁹⁴. Związki pomiędzy omawianymi czynnościami mają miejsce w ramach poszczególnych etapów procesu budowlanego. Stanowią także połączenie tych etapów.

7.2. Podmioty procesu budowlanego

Regulacje procesu budowlanego określają prawa i obowiązki jego podmiotów, którymi są: inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant, kierownik budowy lub kierownik robót, właściciel oraz zarządca obiektu budowlanego¹⁹⁵. Zgodnie z art. 17 p.b.,

¹⁸⁹ A. Chełmoński, *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot badań. Propozycja metodologiczna*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 169, „Prawo” 1972, t. XXXVIII, s. 18. A. Chełmoński przedstawił zarys pojęcia ciągu działań we wcześniejszym opracowaniu. Zob. A. Chełmoński, *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1966, s. 131.

¹⁹⁰ A. Chełmoński, *Ciąg działań prawnych...*, s. 19-20.

¹⁹¹ Problematyka ciągu działań jest badana przez T. Kutę. Autor analizując ciąg działań administracji publicznej. Wyniki tej analizy można odnieść do badań nad procesem budowlanym. T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969, s. 81.

¹⁹² *Tamże*, s. 31.

¹⁹³ I. Weiss, R. Jurga, *Inwestycje budowlane. Nowe regulacje ustawowe. Wzory umów. Wykaz pomocniczych aktów prawnych*, Warszawa 2005, s. 11. Działania składające się na te ciągi czynności prawnych i faktycznych wykazują każdy z tych trzech rodzajów powiązań: czasowych (działania mają miejsce w toku procesu budowlanego), przyczynowych (podjęcie działania stanowi warunek podjęcia kolejnych działań) oraz prawnych (działania w toku procesu budowlanego są określane przez normy prawne).

¹⁹⁴ J. Goździewicz-Biechońska, *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2011, s. 31.

¹⁹⁵ Zdaniem S. Jędrzejewskiego, prawo budowlane określa dwie grupy podmiotów procesu budowlanego: uczestników procesu budowlanego oraz organów administracji publicznej. Uczestnikami procesu budowlanego są m.in. inwestor, właściciel oraz zarządca obiektu budowlanego, projektant, inspektor nadzoru inwestorskiego, kierownik budowy, kierownik robót oraz rzeczoznawca budowlany. S. Jędrzejewski, *Proces budowlany...*, s. 42-44. Podobnie uważają H. Kisilowska oraz D. Sypniewski, Zob. H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane...*, s. 105-106. W tym opracowaniu, podmioty

uczestnikami procesu budowlanego są natomiast: inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant, kierownik budowy lub kierownik robót. Prawo budowlane nakłada obowiązki oraz nadaje uprawnienia także innym podmiotom, takim jak właściciel oraz zarządca obiektu budowlanego. Podzielenie podmiotów procesu budowlanego na jego uczestników oraz na inne podmioty jest związane z podziałem tego procesu na cztery stadia: projektowanie, budowę, utrzymanie oraz rozbiórkę obiektu budowlanego. Regulacje dotyczące projektowania, budowy oraz rozbiórki określają prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego. Sytuacja prawna właściciela oraz zarządcy jest związana natomiast z utrzymaniem obiektu budowlanego.

7.3. Rozpoczęcie procesu budowlanego

Proces budowlany rozpoczyna się w chwili dokonania pierwszej czynności prawnej lub faktycznej mającej na celu realizację konkretnego zamierzenia budowlanego lub rozbiórkę obiektu budowlanego. Do takich czynności mających na celu wykonanie konkretnego zamierzenia budowlanego można zaliczyć m.in. sporządzenie projektu budowlanego albo wybór miejsca realizacji inwestycji¹⁹⁶. Należy zauważyć, że takie czynności mogą być dokonane dopiero po określeniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu¹⁹⁷. Proces budowlany powinien być zgodny z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Realizacja lub utrzymanie obiektu budowlanego powinny więc wypełniać warunki, które zostały ustalone wcześniej¹⁹⁸.

Rozpoczęcie procesu budowlanego może mieć także miejsce w chwili podjęcia pierwszej czynności prawnej zgodnej z ustawą Prawo budowlane w postępowaniu legalizującym samowolę budowlaną¹⁹⁹, którą może być wydanie decyzji o rozbiórce obiektu

procesu budowlanego obejmują: uczestników procesu budowlanego (art. 17 p.b.) oraz właściciela i zarządcę obiektu budowlanego (art. 61 p.b.).

¹⁹⁶ Problematyka miejsca realizacji inwestycji zostanie przedstawiona w rozdziale III niniejszego opracowania.

¹⁹⁷ Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 15 stycznia 2008 r., II SA/Rz 609/07, Lex nr 510296; postanowienie WSA w Łodzi z dnia 17 września 2009 r., II SA/Łd 631/09, Lex nr 638796; postanowienie WSA w Łodzi z dnia 20 października 2009 r., II SA/Łd 763/09, Lex nr 638871.

¹⁹⁸ Zamierzenie budowlane nie może być realizowane, jeżeli budowa lub wykonywanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem narusza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy (art. 30 ust. 6 pkt 2 p.b.) oraz gdy projekt budowlany nie jest zgodny z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 35 ust. 1 pkt 1 p.b.). Projekt budowlany powinien być zgodny z tymi ustaleniami również gdy inwestor zamierza uzyskać prawo użytkowania obiektu budowlanego na podstawie decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego (art. 35 ust. 1 pkt 1 p.b.).

¹⁹⁹ Postępowanie legalizujące jest uregulowane w art. 48-49c p.b.

budowlanego²⁰⁰ lub wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego i pozwolenie na wznowienie robót budowlanych²⁰¹.

7.4. Organizacja procesu budowlanego

Organizacja procesu budowlanego jest podstawowym obowiązkiem inwestora²⁰², właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego²⁰³. Organizacja tego procesu obejmuje m.in. ustanowienie pozostałych uczestników procesu budowlanego oraz kierowanie tymi uczestnikami. Przepisy prawa budowlanego określają prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego²⁰⁴. Zakres praw i obowiązków tych podmiotów może być rozszerzony w drodze umów cywilnoprawnych²⁰⁵.

7.5. Zakończenie procesu budowlanego

Zakończenie procesu budowlanego może nastąpić w chwili wygaśnięcia pozwolenia na budowę²⁰⁶ albo upływu 3 lat od terminu określonego w zgłoszeniu budowy (obiekt budowlany nie zostaje wykonany)²⁰⁷ lub w momencie rozbiórki obiektu budowlanego. Zakończenie procesu budowlanego ma miejsce, gdy inwestor nie rozpoczął jeszcze czynności związanych z wykonywaniem obiektu budowlanego. Pozwolenie na budowę oraz uprawnienie wynikające ze zgłoszenia budowy wygasają. Prawo prowadzenia robót budowlanych może ustać wraz z wygaśnięciem decyzji o pozwoleniu na budowę²⁰⁸, jeżeli w późniejszym terminie inwestor nie wniesie wniosku o wydanie nowej decyzji o pozwoleniu na budowę, w celu kontynuacji realizacji tego samego zamierzenia budowlanego lub decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych. Inwestor, który otrzymał jedną z tych dwóch decyzji o pozytywnej treści, może wykonywać to samo zamierzenie budowlane, a zatem proces budowlany dalej się toczy. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku zgłoszenia budowy, jeżeli budowa została rozpoczęta. Inwestor może kontynuować proces budowlany, jeżeli ponownie zgłosi budowę, a organ admini-

²⁰⁰ Art. 48 ust. 1 p.b.

²⁰¹ Art. 48 ust. 5 p.b.

²⁰² Art. 18 ust. 1 p.b.

²⁰³ Art. 61 p.b.

²⁰⁴ Art. 18-27 p.b.

²⁰⁵ M. Łaczmańska, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane...*, s. 91.

²⁰⁶ Zgodnie z art. 37 ust. 1 p.b., decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata.

²⁰⁷ Zgodnie z art. 30 ust. 5b p.b., w przypadku nierozpoczęcia wykonywania robót budowlanych przed upływem 3 lat od określonego w zgłoszeniu terminu ich rozpoczęcia, rozpoczęcie tych robót może nastąpić po dokonaniu ponownego zgłoszenia.

²⁰⁸ Zgodnie z art. 37 ust. 1 p.b., decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata.

stracji architektoniczno-budowlanej nie wniesie sprzeciwu. Zakończenie procesu budowlanego może nastąpić na skutek rozbiórki obiektu budowlanego, czyli gdy obiekt ten przestaje istnieć. Rozbiórka może dotyczyć budowanego lub wybudowanego obiektu budowlanego²⁰⁹. Rozbiórka stanowi ostatni etap pełnego procesu budowlanego, polegający na przeprowadzeniu robót zabezpieczających i rozbiórkowych. Należy zauważyć, że wykonanie całości robót budowlanych²¹⁰ lub uzyskanie prawa do użytkowania obiektu budowlanego nie oznacza końca procesu budowlanego²¹¹. Proces utrzymania obiektu budowlanego jest bowiem jednym z czterech etapów procesu budowlanego²¹².

8. Zasada wolności budowlanej jako zasada prawa

Zasada wolności budowlanej jest najważniejszą zasadą prawa budowlanego²¹³. Dla wyznaczenia zakresu zastosowania zasady wolności budowlanej należy wyjaśnić pojęcie zasady prawa.

Zasada prawa jest szczególnego rodzaju normą prawną, nadrzędną wobec innych norm prawnych danego systemu prawnego lub gałęzi prawa²¹⁴. Zasada prawa nie ma wyraźnie sformułowanego zakresu zastosowania, dlatego organ administracji publicznej swobodnie

²⁰⁹ Rozbiórka może dotyczyć budowanego obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia na budowę (art. 48 ust. 1 p.b.), bez wymaganego zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej (art. 48 ust. 1 p.b. oraz art. 49b ust. 1 p.b.). Rozbiórka może dotyczyć także obiektu budowlanego, który został wybudowany bez wymaganego pozwolenia na budowę (art. 48 ust. 1 p.b.), bez wymaganego zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej (art. 48 ust. 1 p.b. oraz art. 49b ust. 1 p.b.). Rozbiórka wybudowanego obiektu budowlanego może mieć miejsce także, gdy zgodnie z art. 28 ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 7 p.b., zostanie wydana decyzja o pozwoleniu na rozbiórkę lub taka decyzja nie jest wymagana albo organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniesie sprzeciwu od zgłoszenia rozbiórki (art. 31 p.b.).

²¹⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 27 października 2009 r., II OSK 1696/08, Lex nr 573601.

²¹¹ Orzecznictwo sądowno-administracyjne błędnie uznaje wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego, za koniec procesu budowlanego, ponieważ decyzja ta stanowi początek kolejnego etapu procesu budowlanego – utrzymania obiektu budowlanego. Taka błędna teza została zawarta m.in. w: wyroku NSA z dnia 27 kwietnia 2010 r., II OSK 660/09, Lex nr 597761; wyroku WSA w Gliwicach z dnia 23 kwietnia 2010 r., II SA/GI 179/10, Lex nr 618507.

²¹² Zgodnie z art. 1 p.b., ustawa Prawo budowlane normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych.

²¹³ M. Błazewski, *Polski proces budowlany*, Kraków 2014, s. 18.

²¹⁴ S. Wronkowska, *System prawny a porządek prawny i ład społeczny*, [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński (red.), *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 187; Z. Pulka, *Podstawy prawa. Podstawowe pojęcia prawa i prawnoznawstwa*, Poznań 2008, s. 45.

rozstrzyga o jej zastosowaniu²¹⁵. Źródłem zasady prawa może być norma prawna²¹⁶ lub wykładnia przepisów prawa²¹⁷.

Zasada prawa ma szczególny wpływ na stosowanie prawa, ponieważ powinna być uwzględniona przez organ administracji publicznej. Pojęcie zasady prawa budzi wiele kontrowersji w teorii prawa²¹⁸. Na potrzeby niniejszego opracowania zostaną przedstawione jedynie te poglądy teoretyków prawa, które są użyteczne dla zbadania zasady wolności budowlanej jako zasady prawa.

Zdaniem S. Wronkowskiej, zasada prawa może opierać się na niespornej nauce prawa. Autorka wskazuje, że zasada prawa obowiązuje, jeżeli nauka prawa uznaje ją za obowiązującą („uzasadnienie pozytywne”), a przepisy prawne nie wykluczają obowiązywania takiej zasady („uzasadnienie negatywne”)²¹⁹. Podobnie uważa J. Wróblewski, zdaniem którego zasada prawa o charakterze normatywnym może być wyprowadzona z norm prawnych w drodze procesu wnioskowania lub zasada ta może być wyrażona wprost w tekście prawnym²²⁰. W ujęciu L. Leszczyńskiego, pozycja zasady prawa wyodrębnionej w przepisie prawnym jest zwykle mocniejsza od zasady prawa wynikającej z niesprzecznych poglądów nauki prawa. Zasada prawa wyrażona w przepisie prawnym ma bowiem silniejszą pozycję w procesie wykładni (stosowania prawa). Największy wpływ na interpretację tekstu prawnego mają zasady wyraźnie wyodrębnione i usytuowane w akcie prawnym o odpowiedniej randze w hierarchii źródeł prawa²²¹.

Moc prawna zasad prawa zależy od ich zakresu zastosowania. Zasady prawa mogą obejmować cały system prawa (zasady konstytucyjne), gałęzie prawa (zasady prawa, których zakres obowiązywania obejmuje całość norm prawnych należących do danej gałęzi prawa) lub dziedziny prawa (zasady prawa, których zakres obowiązywania obejmuje część gałęzi prawa)²²². Jak wskazuje L. Leszczyński, zasady prawa, mające zasad-

²¹⁵ Z. Pulka, *Podstawy prawa...*, s. 46.

²¹⁶ Zob. J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 256-257; L. Leszczyński, *Wykładnia systemowa przepisów prawa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Wykładnia w prawie administracyjnym. Tom 4*, Warszawa 2012, s. 239, 240.

²¹⁷ Zob. S. Wronkowska, *System...*, s. 187.

²¹⁸ Dyskusja o pojęciu zasady prawa nie została dotychczas zakończona. Teoria prawa nie wytworzyła jednej definicji zasady prawa. Zob. A. Jaroszyński, *Problematyka zasad ogólnych prawa administracyjnego*, PiP 1975, z. 7, s. 43-44; T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, PiP 1988, z. 3, s. 16; E. Olejniczak-Szałowska, *Pojęcie, cechy i typologia zasad prawa administracyjnego*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 105.

²¹⁹ S. Wronkowska, *System...*, s. 187.

²²⁰ J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni...*, s. 256-257.

²²¹ L. Leszczyński, *Wykładnia...*, s. 239, 240.

²²² Z. Pulka, *Zasady prawa*, [w:] A. Bator (red.), *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2010, s. 168 i n. Zob. też L. Leszczyński, *Wykładnia...*, s. 243; E. Olejniczak-Szałowska, *Pojęcie, cechy...*, s. 105. Odmienny pogląd prezentuje K. Ziemiński. Zdaniem Autora, nie ma zasad prawa, których zakres zastosowania obejmuje cały system prawa. Autor wykazuje, że najszersze

nicze znaczenie dla systemu prawa, mają najszerszą moc oddziaływania. Do takich zasad autor zalicza zasady konstytucyjne.

Zasady gałęzi oraz subgałęzi prawa są bardziej konkretne, a w rezultacie mają węższy zakres zastosowania²²³.

Należy zaznaczyć, że zasady prawa wyznaczają kierunek stosowania prawa. Norma postępowania zawarta w zasadzie prawa wpływa zatem na wykładnię innych norm prawnych²²⁴. Jak wskazuje R. Dworkin, zasady prawa, w przeciwieństwie do reguł prawnych (zwykłych norm prawnych), nie mają wyraźnie określonego zakresu zastosowania²²⁵. Zasady te pełnią zatem szczególną rolę w systemie prawa. Dzięki tym zasadom system prawa oraz poszczególne jego gałęzie stanowią spójną całość. Zasady prawa pełnią funkcję porządkującą zbiór norm prawnych²²⁶. Zapewnienie spójności systemowi prawnemu oraz gałęziom prawa umożliwia realizację założeń aksjologicznych, dla których wykonania normy prawne zostały ustanowione.

S. Wronkowska używa pojęcia zasad prawa w dwóch odmiennych znaczeniach: opisowym oraz dyrektywalnym²²⁷. Zasada prawa w znaczeniu opisowym oznacza wzorzec rozstrzygnięcia określonych kwestii związanych z instytucją prawną lub zespołem instytucji prawnych²²⁸. Zasada prawa w znaczeniu dyrektywalnym stanowi natomiast normę prawną nadrzędną do pozostałych norm danego systemu²²⁹.

Zasady prawa w ujęciu dyrektywalnym mają duże znaczenie dla procesu stosowania prawa. Zdaniem J. Jendrośki, zasady te określają sposób stosowania szczegółowych regulacji prawnych²³⁰. Jak wskazuje S. Wronkowska, zasady prawa wyznaczają kierunek m.in.: interpretacji tekstu prawnego oraz sposobu zastosowania luzu decyzyjnego²³¹. Organ stosujący prawo kieruje się zasadami prawa w toku wykładni systemowej (zasady

szy zakres zastosowania zasad prawa może obejmować wiele części systemu prawa. K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989, s. 61.

²²³ L. Leszczyński, *Wykładnia...*, s. 243.

²²⁴ Zob. A. Jaroszyński, *Problematyka zasad ogólnych...*, s. 48. Autor przedstawia problematykę zasad prawa stanowiących zasady ogólne prawa administracyjnego.

²²⁵ R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998, s. 61-62.

²²⁶ S. Wronkowska, *System...*, s. 186; A. Bałaban, L. Dubel, L. Leszczyński, *Zasady tworzenia prawa*, Lublin 1986, s. 24.

²²⁷ Więcej: S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 28-48. Podział zasad prawa na zasady w znaczeniu opisowym oraz dyrektywalnym jest w aktualnie powszechnie stosowany w teorii prawa oraz nauce prawa. Zob. J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 57; M. Korycka-Zirk, *Teorie zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa 2012, s. 16. Odmienny podział zasad prawa przedstawia K. Ziemiński. Autor wyróżnia zasady prawa w wersji opisowej, oceniającej oraz dyrektywalnej. K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa...*, s. 57.

²²⁸ S. Wronkowska, *System...*, s. 187.

²²⁹ *Tamże*, s. 187; zob. też. T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły ...*, s. 16.

²³⁰ J. Jendrośka, *Ogólne postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Wrocław 2007, s. 36.

²³¹ S. Wronkowska, *System...*, s. 188. Podobny pogląd wyrażają także inni przedstawiciele nauki prawa. W ujęciu J. Zimmermanna, zasady prawa w ujęciu dyrektywalnym mają znaczenie motywacyjne dla

prawa wpływają na interpretację innych norm prawnych) oraz wykładni celowościowej (zasady prawa wyrażają wartości). W razie kolizji zasad prawa w toku procesu wykładni, żadna z zasad nie przestaje obowiązywać²³². Organ może zastosować jedną z zasad, ale nie może uznać, że druga zasada nie obowiązuje. Organ może także zastosować obie zasady jednocześnie²³³.

Zasada wolności budowlanej jest zasadą prawa, której zakres zastosowania obejmuje regulacje prawa budowlanego, stanowiącego dział prawa administracyjnego²³⁴. Zasada wolności budowlanej jest najważniejszą zasadą tego działu prawa, ponieważ wyraża nadrzędny cel regulacji procesu budowlanego, jakim jest zapewnienie możliwości realizacji zamierzenia budowlanego lub rozbiórki obiektu budowlanego.

Należy zwrócić uwagę na oddziaływanie zasady wolności budowlanej na stosowanie prawa. Ze względu na jej wyróżnienie w tekście prawnym oraz uzasadnienie aksjologiczne, zasada ta wpływa na wykładnię norm prawnych regulujących proces budowlany²³⁵. Zasada wolności budowlanej została wyrażona w art. 4 p.b.²³⁶ Dzięki wyraźnemu wyodrębnieniu redakcyjnemu w początkowych przepisach tej ustawy, zasada wolności budowlanej odnosi się do jej całego tekstu oraz systematyki, do innych ustaw zawierających przepisy prawa budowlanego oraz do aktów wykonawczych. Ponadto, ustawa Prawo budowlane jako akt normatywny, w którym zasada wolności budowlanej została bezpośrednio wyrażona, jest najważniejszym aktem działu prawa administracyjnego regulującym proces budowlany. Zasada zawarta w tym akcie ma zatem odniesienie do całości regulacji tego działu prawa administracyjnego²³⁷. Na moc oddziaływania zasady wolności budowlanej wpływa także silne uzasadnienie aksjologiczne wywodzące się z prawa własności. Zasada ta wyznacza jeden ze sposobów korzystania z prawa własno-

organów administracji publicznej przy podejmowanych działaniach. J. Zimmermann, *Motywy decyzji...*, s. 57.

²³² T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły ...*, s. 20; H. Izdebski, *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 212;

²³³ T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły ...*, s. 20.

²³⁴ Zdaniem Z. Duniewskiej, dział prawa administracyjnego może zostać wyodrębniony m.in. ze względu na sferę regulacji. Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego. Tom 1*, Warszawa 2010, s. 123. Podobnie uważa J. Zimmermann, *Motywy decyzji...*, s. 64. Normy prawa administracyjnego regulujące proces inwestycyjno-budowlany stanowią dział prawa administracyjnego, ponieważ zawierają normy prawne związane z budownictwem.

²³⁵ Na znaczenie wyraźnego wyodrębnienia redakcyjnego zasad prawna w aktach prawnych zwrócił uwagę L. Leszczyński. Zdaniem Autora, wyraźne wyodrębnienie zasady prawa w tekście aktu prawnego zostaje dokonane przez prawodawcę, a w konsekwencji taka zasada prawa ma silniejszą moc w procesie wykładni. L. Leszczyński, *Wykładnia...*, s. 239-240.

²³⁶ Przepis art. 4 p.b. stanowi, że każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami.

²³⁷ Zasada wolności budowlanej wskazuje tym samym kierunek stosowania norm prawnych należących do tego działu prawa administracyjnego.

ści, w postaci realizacji zamierzenia budowlanego na nieruchomości gruntowej lub likwidacji obiektu budowlanego.

Zasada wolności budowlanej ma charakter dyrektywalny, ponieważ stanowi normę prawną nadrzędną w stosunku do pozostałych norm tego działu prawa administracyjnego²³⁸. Zasada ta jest normą prawną, ponieważ wskazuje podmiotom stosującym prawo sposób postępowania w określonych okolicznościach²³⁹. Jako zasada prawa, zasada wolności budowlanej nie narzuca jednak jednego sposobu postępowania²⁴⁰, lecz wskazuje, w jakim kierunku powinien zmierzać podmiot stosujący normy prawa²⁴¹.

Zasada wolności budowlanej ma szczególne znaczenie dla innych norm prawa budowlanego. Szczególna rola tej zasady związana jest z jej funkcją w stosunku do pozostałych norm prawnych oraz dużym znaczeniem społecznym. Należy podkreślić, że zasada wolności budowlanej wskazuje kierunek stosowania norm prawnych dotyczących procesu budowlanego. Konstrukcja pozostałych norm prawa budowlanego oraz proces ich wykładni powinien być zgodny z tą zasadą. Zasada wolności budowlanej ukierunkowując proces stosowania prawa, zapewnia spójność regulacjom procesu budowlanego²⁴². Szczególna rola tej zasady związana jest także z jej społecznym znaczeniem. Zasada ta wyraża jeden ze sposobów korzystania z prawa własności, w postaci wykonywania zamierzenia budowlanego oraz rozbiórki obiektu budowlanego.

9. Zasady ogólne prawa administracyjnego

Na zakres zastosowania zasady wolności budowlanej mają wpływ zasady ogólne prawa administracyjnego (dalej zasady ogólne). Są to zasady prawa obowiązujące w całej gałęzi prawa administracyjnego. Problematyka zasad ogólnych jest związana z licz-

²³⁸ Na cechy zasad prawa w znaczeniu dyrektywalnym wskazuje S. Wronkowska, *System...*, s. 187. Na nadrzędny charakter zasady wolności budowlanej wskazuje umiejscowienie jej w początkowej części ustawy Prawo budowlane, która jest głównym aktem tego działu prawa oraz wyrażenie podstawowej wartości, jaką jest korzystanie z prawa własności w postaci realizacji zamierzenia budowlanego lub rozbiórki obiektu budowlanego.

²³⁹ Problematykę normy prawnej przedstawia S. Wronkowska, *Normy postępowania*, [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński (red.), *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 25 i n.

²⁴⁰ Zdaniem H. Izdebskiego, stosowanie zasad prawa polega na wyważeniu zastosowania poszczególnych zasad prawa w każdym przypadku. H. Izdebski, *Elementy teorii...*, s. 213.

²⁴¹ Zob. S. Wronkowska, *System...*, s. 188.

²⁴² Spójność tego działu prawa administracyjnego zapewnia podstawowa wartość wyrażona przez zasadę wolności budowlanej.

nymi kontrowersjami w nauce prawa administracyjnego²⁴³. Dotychczas nie został sporządzony powszechnie akceptowany katalog tych zasad²⁴⁴.

Zakres niektórych zasad ogólnych może obejmować cały system prawa lub znaczną jego część²⁴⁵. Na potrzeby niniejszego opracowania skupiam się na tych zasadach ogólnych, które wywierają wpływ na zastosowanie zasady wolności budowlanej. Zasadami tymi będą jedynie niektóre z zasad ogólnych prawa administracyjnego, a mianowicie: zasada praworządności, zasada legalności oraz zasada proporcjonalności.

9.1. Zasada praworządności

Zasada praworządności jest zasadą ogólną prawa administracyjnego, która ma podstawowe znaczenie dla całego systemu prawnego²⁴⁶. W przypadku zbieżności z inną zasadą ogólną w konkretnym stanie faktycznym, pierwszeństwo powinna mieć zatem za-

²⁴³ Na spory w pojmowaniu zasad ogólnych prawa administracyjnego zwracają uwagę: A. Jaroszyński, *Problematyka zasad ogólnych ...*, s. 44; J. Jendrośka, *Ogólne postępowanie ...*, s. 36. Zdaniem A. Jaroszyńskiego, zasadami ogólnymi mogą być normy prawne oraz postulaty nauki prawa. A. Jaroszyński, *Problematyka zasad ogólnych ...*, s. 47. Należy zaznaczyć, że zasady ogólne prawa administracyjnego nie zostały w sposób jednoznaczny określone m.in. ze względu na to, że zasady ogólne cechują się brakiem jednoznaczności. Poza sporami dotyczącymi samego pojęcia zasad ogólnych prawa administracyjnego, występują także rozbieżności pomiędzy pojmowaniem zasad prawa w teorii prawa oraz w poszczególnych dogmatykach, w tym nauce prawa administracyjnego. Zob. J. Zimmermann, *Motywy decyzji ...*, s. 56. Należy zaznaczyć, że kontrowersje w określeniu katalogu zasad ogólnych prawa administracyjnego związane są z różnorodnością tego działu prawa. Różni przedstawiciele nauki prawa administracyjnego badają zatem problematykę zasad ogólnych z różnych punktów widzenia. Zob. J. Starościek, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 73. Autor przedstawia problematykę podstawowych zasad organizacji administracji.

²⁴⁴ Katalogi zasad ogólnych prawa administracyjnego mają otwarty charakter. Jak słusznie zauważa J. Starościek, zasad ogólnych prawa administracyjnego nie można wyczerpująco wyliczyć. J. Starościek, *Źródła prawa administracyjnego ...*, s. 153. Podobnie A. Jaroszyński, *Problematyka zasad ogólnych ...*, s. 50.

²⁴⁵ Na różny zakres obowiązywania zasad prawa w nauce prawa zwraca uwagę m.in. J. Jendrośka, *Ogólne postępowanie ...*, s. 38.

²⁴⁶ Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 47. Na podstawowe znaczenie zasady praworządności dla całego systemu prawnego wskazują: J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 23; W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] W. Chróścielewski, J. P. Tarno (red.), *Postępowanie administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2002, s. 20; W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] W. Chróścielewski, J. P. Tarno (red.), *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 49. Należy zaznaczyć, że zasada praworządności została wyraźnie wyrażona w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.), dalej k.p.a., a wielu autorów analizuje tę zasadę jako zasadę ogólną postępowania administracyjnego. Zob. J. Zimmermann, *Glosa do wyroku z dnia 23 VII 1992, III ARN 40/92*, PiP 1993, z. 8, s. 120; J. Jendrośka, *Ogólne postępowanie ...*, s. 38. Nauka prawa oraz orzecznictwo wskazują, że zasada praworządności stanowi podstawową zasadę państwa prawnego: Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, [w:] A. Mudrecki (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2008, s. 33.

sada praworządności²⁴⁷. Ma ona w rezultacie silny wpływ na zakres zastosowania zasady wolności budowlanej, którego granice wyznacza.

Zasada praworządności, nazywana także „związaniem administracji prawem”²⁴⁸, stanowi zasadę prawa wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP. Zgodnie z nią, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Art. 7 Konstytucji RP wyznacza dwie płaszczyzny rozpatrywania zasady praworządności: działanie na podstawie prawa oraz działanie w granicach prawa. Działanie administracji publicznej oznacza „całokształt czynności prawnych i faktycznych podejmowanych przez organy władzy wykonawczej”²⁴⁹. Działanie na podstawie prawa oznacza, że każde działanie organów administracji publicznej powinno być dokonane w oparciu o normy prawne zawarte w ustawie i aktach wykonawczych do ustaw²⁵⁰. Zasada praworządności oznacza też, że działania organów administracji publicznej mogą być prowadzone w granicach prawa, a zatem działania te są związane normami prawnymi oraz wartościami systemu prawa²⁵¹. Zdaniem W. Bochenka, działanie w granicach prawa oznacza podejmowanie czynności zgodnie z poprawną wykładnią stosowanych norm prawnych²⁵².

Zasada praworządności została także wyrażona w Kodeksie postępowania administracyjnego. W myśl art. 6 k.p.a., organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Działanie na podstawie prawa oznacza m.in. stosowanie przepisów prawa materialnego i prawa procesowego²⁵³. Zasada ta jest także wyrażona w art. 7 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji publicznej stoją na straży praworządności w toku postępowania. Z tego przepisu można wyprowadzić dwa obowiązki organu administracji publicznej,

²⁴⁷ J. Zimmermann, *Glosa do wyroku z dnia 23 VII 1992...*, s. 120.

²⁴⁸ Na termin „związanie administracji prawem” jako równoważny wobec terminu zasada praworządności wskazuje: Z. Kmiecik, *Ogólne zasady...*, s. 47. Zob. też A. Błaś, *Administracja publiczna w państwie prawa*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2004, s. 34.

²⁴⁹ K. Miaskowska-Daszkiewicz, *Formy działania administracji publicznej*, [w:] B. Szmulik, S. Serafin, K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2011, s. 70.

²⁵⁰ Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 1983, I SA 217/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 41. Część przedstawicieli nauki prawa zaznacza, że zasada praworządności nakazuje organom administracji publicznej podejmować działania zgodnie z aktami prawa powszechnie obowiązującego. Zob. J. Borkowski, *Zasady podstawowe postępowania administracyjnego oraz postępowania sądownoadministracyjnego*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2007, s. 35. Zdaniem E. Olejniczak-Szałowskiej, działania na podstawie prawa oparte są na normie o randze ustawowej. E. Olejniczak-Szałowska, *Zasada legalności, zasada równości wobec prawa i zasada sprawiedliwości społecznej*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 118.

²⁵¹ Zdaniem A. Błasia, działania organów administracji publicznej powinny być zgodne z wartościami oraz zasadami wyrażonymi w prawie powszechnie obowiązującym. A. Błaś, *Administracja publiczna...*, s. 223.

²⁵² W. Bochenek, *Procedura administracyjna dla urzędników: postępowanie przed organem I instancji*, Wrocław 2011, s. 14-15.

²⁵³ J. Borkowski, *Zasady podstawowe...*, s. 35.

które dotyczą: kontroli przestrzegania prawa przez podmioty i uczestników postępowania oraz samokontroli przestrzegania prawa²⁵⁴.

Zasada praworządności wyznacza zakres działania organów administracji publicznej. Organy administracji publicznej nie korzystają z wolności działania, lecz wykonują zadania publiczne jedynie w przewidziany prawem sposób²⁵⁵. Organy te nie mogą zatem podejmować działań, jeżeli normy prawne takich działań w określonej sytuacji nie przewidują²⁵⁶. Takie ograniczenie samodzielności tych organów zapewnia ochronę praw oraz wolności konstytucyjnych²⁵⁷.

Zasada praworządności nakazuje działanie zgodnie z norami prawa zawartymi w ustawach oraz w aktach wykonawczych do ustaw²⁵⁸. Na temat zasady praworządności wielokrotnie wypowiedało się orzecznictwo. Już w wyroku z dnia 6 lutego 1981 r., NSA zwrócił uwagę, że podstawą prawną decyzji administracyjnej nakładającej obowiązki na osoby fizyczne, osoby prawne oraz ułomne osoby prawne może być wyłącznie przepis prawa powszechnie obowiązującego, czyli ustawy lub aktu do niej wykonawczego²⁵⁹. Podobne stanowisko zostało zawarte w wyroku z dnia 17 listopada 1982 r., w którym NSA wykazał, że organ administracji publicznej może nałożyć obowiązki na obywatela, jedynie gdy istnieje podstawa prawna²⁶⁰.

Zasada praworządności umożliwia wykonywanie praw i wolności konstytucyjnych, do których należy m.in. prawo własności. Zasada praworządności ma zatem wpływ na zastosowanie zasady wolności budowlanej przez organ administracji publicznej w procesie budowlanym.

²⁵⁴ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 54-55.

²⁵⁵ A. Błaś, *Administracja publiczna...*, s. 34. Zob. też W. Czerwiński, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne. Udział prokuratora*, Warszawa 2001, s. 27.

²⁵⁶ E. Iserzon, J. Starościek, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, testy, wzory i formularze*, Warszawa 1965, s. 25; J. Starościek, *Prawne formy działania administracji*, [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System prawa administracyjnego, Tom III*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 50; W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] W. Chróścielewski, J. P. Tarno (red.), *Postępowanie administracyjne i postępowanie...*, s. 50.

²⁵⁷ A. Błaś, *Administracja publiczna...*, s. 35; I. Lipowicz, *Istota administracji*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 31.

²⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 1983, I SA 217/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 41; A. Wróbel, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel (red.), *Postępowanie administracyjne i postępowanie egzekucyjne w administracji*, Kraków 2002, s. 27; E. Bojanowski, *Ogólne postępowanie administracyjne*, [w:] E. Bojanowski, J. Lang (red.), *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 21-22; W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] W. Chróścielewski, J. P. Tarno (red.), *Postępowanie administracyjne i postępowanie...*, s. 49; Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, [w:] A. Mudrecki (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 33-34. Zdaniem E. Olejniczak-Szałowskiej, działania na podstawie prawa oparte są na normie o randze ustawowej. E. Olejniczak-Szałowska, *Zasada legalności...*, s. 118-119; W. Bochenek, *Procedura administracyjna...*, s. 14.

²⁵⁹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 lutego 1981 r., SA 819/80, ONSA 1981, Nr 1, poz. 6.

²⁶⁰ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 listopada 1982 r., II SA 1474/82, ONSA 1982, Nr 2, poz. 107.

Działania organów administracji publicznej podejmowane w toku procesu budowlanego powinny być zgodne z zasadą praworządności. Organ może zatem podjąć takie działania jedynie na podstawie i w granicach prawa. Z drugiej strony, zasada praworządności ściśle wyznacza granice zastosowania zasady wolności budowlanej. Działania organów administracji publicznej muszą być oparte o ustawowe upoważnienie. Organy nie mogą wkraczać w sferę wolności budowlanej, jeżeli nie mają wyraźnej podstawy prawnej. Zakres zastosowania zasady wolności budowlanej jest zatem wyznaczony przez przepisy prawa, a zgodnie z zasadą praworządności granica ta nie może zostać naruszona.

9.2. Zasada legalności

Nauka prawa uznaje zasadę legalności za synonim zasady praworządności²⁶¹. Zasada ta może być uznana także za zasadę bliską zasadzie praworządności. Należy opowiedzieć się za drugim rozumieniem zasady legalności. W przeciwieństwie do zasady praworządności, która nakazuje podejmowanie działań zgodnie z całym systemem prawa, zasada legalności dotyczy stosowania poszczególnych norm prawnych. Za drugim rozumieniem zasady legalności opowiada się W. Jakimowicz, zdaniem którego zasada ta nakazuje, aby działanie organów administracji publicznej było zgodne z konkretnymi normami prawnymi²⁶². Zasadę legalności należy zatem badać z punktu widzenia poszczególnych norm prawnych (analiza poprawności stosowania konkretnej normy prawnej). Zasada ta dotyczy procesu wykładni.

Badanie zasady legalności może odnosić się do części poglądów nauki prawa dotyczących zasady praworządności. Takie ujęcie jest dopuszczalne, ponieważ część przedstawicieli nauki prawa opowiada się za synonimicznym znaczeniem zasady legalności oraz zasady praworządności. Do takich poglądów, które mogą być przydatne dla analizy zasady legalności, należy m.in. ujęcie J. Borkowskiego, zdaniem którego organy administracji publicznej są obowiązane prawidłowo ustalić stan prawny danej sprawy, a następnie dokonać prawidłowej wykładni przepisów prawa²⁶³.

²⁶¹ J. Zimmermann, *Glosa do wyroku z dnia 23 VII 1992...*, s. 120; L. Klat-Wertelecka, *Zasada praworządności a dopuszczalność prowadzenia egzekucji administracyjnej należności pieniężnych przez organy gminy*, [w:] A. Błaś, K. Nowacki (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*, Wrocław 2005, s. 189; Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, [w:] A. Mudrecki (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 33; Z. R. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2008, s. 59. Część przedstawicieli nauki prawa używa pojęcia zasady legalności do opisu treści zasady praworządności.

²⁶² W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 67.

²⁶³ J. Borkowski, *Zasady podstawowe...*, s. 35. Do badania zasady legalności można wykorzystać w ten sam sposób poglądy orzecznictwa. NSA w wyroku z dnia 21 czerwca 1995 r. wskazał, że treść działania organu administracji publicznej na podstawie prawa obejmuje ustalenie treści normy prawnej, wyrażenie stanu faktycznego w języku tej normy, a następnie podciągnięcie stanu faktycznego do

Zasada legalności ma zatem na celu zapewnienie poprawnego procesu wykładni. Zgodnie z tą zasadą, nałożenie obowiązków, odmowa przyznania uprawnienia lub nadanie uprawnień przez organ administracji publicznej powinno wynikać z konkretnej normy prawnej²⁶⁴. Do zastosowania konkretnej normy prawnej niezbędna jest jej właściwa interpretacja. Stąd istotne jest przeprowadzenie procesu wykładni obejmującego analizę normy prawnej pod względem językowym, a w części przypadków także pod względem systemowym oraz celowościowym. Dopiero taka rekonstrukcja normy prawnej będzie zgodna z zasadą legalności²⁶⁵.

Organ administracji publicznej w procesie stosowania prawa powinien uwzględnić zasadę wolności budowlanej, która powinna wyznaczać kierunek stosowania prawa. Takie ukierunkowanie możliwe jest dzięki zasadzie legalności.

9.3. Zasada proporcjonalności

Kolejną zasadą ogólną prawa administracyjnego, która ma znaczenie dla zastosowania zasady wolności budowlanej, jest zasada proporcjonalności²⁶⁶. Nauka prawa nazywa tę zasadę także zasadą adekwatności, współmierności, miarkowania oraz zakazu nadmiernej ingerencji²⁶⁷. Ze względu na konstytucyjny charakter, zasada proporcjonalności ma zastosowanie do całego systemu prawa, w tym do działu prawa administracyjnego regulującego proces budowlany. Zasada proporcjonalności ma zatem wpływ na zastosowanie zasad wolności budowlanej przez prawodawcę oraz organy administracji publicznej.

Trybunał Konstytucyjny wywodził zasadę proporcjonalności z zasady demokratycznego państwa prawnego²⁶⁸. Zasada proporcjonalności została później wyraźnie wy-

treści normy prawnej. Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 1995 r., III SA 1127/94, „Prawo Gospodarcze” 1995, nr 11, s. 21.

²⁶⁴ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 listopada 1982 r., II SA 1474/82, ONSA 1982, nr 2, poz. 107.

²⁶⁵ W ujęciu Z. Niewiadomskiego oraz K. Jaroszyńskiego, które dotyczy norm postępowania administracyjnego, prawidłowa rekonstrukcja norm prawnych powinna uwzględniać zasady ogólne. Należy zaznaczyć, że prezentowane stanowisko Autorów dotyczy zasady praworządności. Autorzy traktują zasadę legalności oraz zasadę praworządności w sposób synonimiczny. Ujęcie Autorów można zastosować do badań nad zasadą legalności. Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, [w:] A. Mudrecki (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 34

²⁶⁶ Zdaniem J. Zimmermanna, zasada proporcjonalności jest zasadą ogólną prawa administracyjnego. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 90.

²⁶⁷ Zob. W. Jakimowicz, *Wykładnia...*, s. 76; Z. Duniewska, *Zasada proporcjonalności*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 138. Na zasadę miarkowania, którą nauka prawa uznaje za synonim zasady proporcjonalności, zwrócił uwagę A. Jaroszyński. Poglądy Autora dotyczące zasady miarkowania odbiegają jednak od aktualnego rozumienia zasady proporcjonalności. Zdaniem Autora, realizacja zasady miarkowania oznacza przeprowadzenie konsultacji społecznych na etapie stanowienia prawa oraz dokonywanie tzw. czynności prawnych przedwstępnych na etapie stosowania prawa. A. Jaroszyński, *Problematyka zasad ogólnych...*, s. 56.

²⁶⁸ A. Walaszek-Pyziół, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, PUG 1995, nr 1, s. 14-15; M. Zdyb, J. Stelmasiak, J. Szreniawski, *Zasada proporcjonalności w świetle*

rażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP²⁶⁹. Zgodnie z tym przepisem 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.

Zasada proporcjonalności ma charakter niedookreślony²⁷⁰. Zdaniem A. Walaszek-Pyziół, taki charakter pozwala na odpowiednie „dopasowanie” tej zasady do specyfiki każdego z konstytucyjnych praw oraz wolności jednostki²⁷¹. Należy zaznaczyć, że zasada ta stanowi dyrektywę dla prawodawcy oraz organów administracji publicznej, która wskazuje kierunek stanowienia oraz stosowania prawa²⁷².

W literaturze przyjmuje się, że głównym zadaniem zasady proporcjonalności jest wyznaczenie dopuszczalnej relacji pomiędzy interesem publicznym a interesem jednostki. Gdy rzeczywista relacja tych dwóch interesów zostanie określona, możliwe jest zbadanie, czy ingerencja w prawa i wolności jednostki nie jest nadmierna²⁷³. Jeżeli rzeczywista relacja nie odpowiada dopuszczalnej relacji, ma miejsce naruszenie zasady proporcjonalności.

Dopuszczalna relacja interesu publicznego oraz interesu jednostki mieści się w granicy, wyznaczającej dopuszczalną ingerencję władzy w sferę wolności jednostki. Zdaniem L. Garlickiego, granica tej ingerencji wyznaczona jest przez system wartości, które są chronione przez prawo²⁷⁴. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 26 kwietnia 1995 r. sformułował trzy pytania, na które odpowiedzi pozwalają stwierdzić naruszenie zasady proporcjonalności, a tym samym przekroczenie granicy dopuszczalnej relacji po-

Konstytucji RP, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń, 15-16 listopada 2005*, Toruń 2005, s. 471. Zob. też Z. Kmiecik, *Ogólne zasady...*, s. 111; Z. Duniewska, *Zasada...*, s. 139.

²⁶⁹ Zob. M. Zdyb, J. Stelmasiak, J. Szreniawski, *Zasada proporcjonalności...*, s. 471; W. Jakimowicz, *Wykładnia...*, s. 76-77; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2011, s. 100; D. Górecki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 91. Należy zaznaczyć pogląd Z. Duniewskiej, zdaniem której zasada proporcjonalności nie została wyrażona prawnie wprost w sposób pełny. W ujęciu Autorki zasadę proporcjonalności można jednak wyprowadzić z przepisów prawa. Z. Duniewska, *Zasada...*, s. 139, 140, 142.

²⁷⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 90; A. Walaszek-Pyziół, *Zasada proporcjonalności...*, s. 17.

²⁷¹ A. Walaszek-Pyziół, *Zasada proporcjonalności...*, s. 17.

²⁷² Odmienne stanowisko przedstawia J. Zimmermann. Zdaniem Autora, zasada proporcjonalności ma charakter postulatyczny. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 90.

²⁷³ Zdaniem L. Garlickiego, analiza relacji pomiędzy interesem publicznym a interesem jednostki stanowi miarę, dzięki której możliwe jest określenie, czy ingerencja w prawa i wolności jednostki nie jest nadmierna. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 100. Zob. też Z. Duniewska, *Zasada...*, s. 139.

²⁷⁴ Z. Duniewska, *Zasada...*, s. 139.

między interesem publicznym a interesem jednostki. Zgodnie z tym orzeczeniem badanie zasady zakazu nadmiernej ingerencji powinno opierać się o następujące pytania:

- 1) „czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków;
- 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana;
- 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela”²⁷⁵.

Zasada proporcjonalności ma zastosowanie na etapach stanowienia prawa oraz stosowania prawa²⁷⁶. Ingerencja w prawa i wolności jednostki może nastąpić na każdym z tych dwóch etapów. Pomiedzy tymi etapami występuje jednak zasadnicza różnica. Na etapie stanowienia prawa, prawodawca tworzy generalne oraz abstrakcyjne normy prawne. Nie może on przewidzieć, czy stanowione prawo nie będzie nadmiernie naruszało praw oraz wolności poszczególnych jednostek²⁷⁷. W ujęciu D. Góreckiego, zasada proporcjonalności nakazuje prawodawcy każdorazowo rozważenie, czy zastosowane środki prawne nie przekraczają dopuszczalnej granicy ingerencji w prawa oraz wolności jednostki²⁷⁸. To właśnie na prawodawcy ciąży obowiązek stanowienia prawa w taki sposób, aby na etapie stosowania prawa nie powstała kolizja pomiędzy tymi dwiema zasadami²⁷⁹.

²⁷⁵ Orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995, Nr 1, poz. 12. Przywołane pytania, na które odpowiedzi stanowią miernik ingerencji władzy w prawa i wolności jednostki, zostały powszechnie zaakceptowane przez orzecznictwo oraz naukę prawa. Zob. orzeczenie TK z dnia 9 stycznia 1996 r., K 18/95, OTK 1996, Nr 1, poz. 1; orzeczenie TK z 24 września 1996 r., K 13/95, OTK 1996, Nr 4, poz. 34; orzeczenie TK z dnia 20 listopada 1996 r., K 27/95, OTK 1996, Nr 6, poz. 50; wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., P 7/98, OTK 1999, Nr 4, poz. 72; wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, Nr 1, poz. 3; M. Zdyb, J. Stelmasiak, J. Szreniawski, *Zasada proporcjonalności...*, s. 476, W. Jakimowicz, *Wykładnia...*, s. 77.

²⁷⁶ Na zastosowanie zasady proporcjonalności na obu tych etapach wskazują Z. Duniewska, *Zasada...*, s. 139, 143; W. Jakimowicz, *Wykładnia...*, s. 77. Podobne stanowisko przedstawia A. Jaroszyński. Zdaniem Autora, organy administracji powinny stosować zasadę miarkowania, rozumianą jako synonim zasady proporcjonalności, w zakresie wydawania aktów generalnych oraz aktów administracyjnych. A. Jaroszyński, *Problematyka zasad ogólnych...*, s. 56.

²⁷⁷ Zakaz nadmiernego naruszania praw oraz wolności jednostki jest w pierwszym rzędzie skierowany do prawodawcy.

²⁷⁸ D. Górecki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 91.

²⁷⁹ Zasada proporcjonalności ma istotne znaczenie m.in. w procesie stanowienia prawa budowlanego. Stanowienie przepisów prawa ogranicza wolność budowlaną. Zasada ta pozwala wyznaczyć granicę ingerencji prawodawcy w swobodę realizacji zamierzenia budowlanego oraz rozbiórki. Zasada proporcjonalności jest uwzględniona w toku prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego. Zob. R. Hauser, *Konstytucyjne aspekty regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego*, [w:] *Załącznik do komunikatu nr 5 z posiedzenia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego w dniu 5 grudnia 2012 r.*, s. 4, 7, 10. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego istniała w latach 2012-2016. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego została utworzona w drodze rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (Dz. U., poz. 856), a została zniesiona rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie zniesienia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (Dz. U., poz. 377).

Ochronie konkretnej jednostki przed nadmierną ingerencją służy zastosowanie zasady proporcjonalności na etapie stosowania prawa. Taka ochrona nie jest jednak w pełni skuteczna. Należy podkreślić problematykę kolizji zasady proporcjonalności oraz zasady praworządności. Zdaniem Z. Duniewskiej, pominięcie przepisów prawa i powołanie się na zasadę proporcjonalności stanowi naruszenie zasady praworządności. Autorka zaznacza, że wyjściem z kolizji tych zasad jest odpowiednia zmiana treści norm prawnych²⁸⁰. Podobny pogląd wyraża A. Walaszek-Pyziół. Autorka wskazuje, że normy prawne mogą pierwotnie spełniać kryterium proporcjonalności. Na skutek zmian stosunków społeczno-gospodarczych ingerencja w prawa lub wolności jednostki może okazać się jednak nadmierna. Organ administracji publicznej powinien wówczas stosować takie normy prawne pomimo ich niezgodności z zasadą proporcjonalności. W takim przypadku konieczna jest zmiana przepisów prawa w zgodzie z tą zasadą²⁸¹. Na organie administracji publicznym ciąży powinność odpowiedniego wyważenia w granicach prawa interesu publicznego oraz interesu jednostki. Zastosowanie zasady proporcjonalności – według Z. Duniewskiej – może mieć miejsce, gdy prawo przewiduje luzy decyzyjne²⁸². Należy więc zaznaczyć, że organ administracji publicznej powinien stosować zasadę proporcjonalności także w toku procesu wykładni przepisów prawa. Organy administracji publicznej, któremu przyznano luz decyzyjny, powinien wybrać rozwiązanie bliższe realizacji wolności budowlanej²⁸³.

10. Zasada wolności budowlanej w wykładni przepisów prawa budowlanego

Zasada wolności budowlanej jako jedna z zasad prawa budowlanego ma wpływ na interpretację przepisów prawa budowlanego. Zdaniem S. Wronkowskiej, szczególna rola zasad prawa wyraża się m.in. w ukierunkowywaniu procesu wykładni przepisów prawnych²⁸⁴. Na taką rolę zasady wolności budowlanej zwraca uwagę NSA w wyroku z dnia 30 sierpnia 2011 r., zdaniem którego zasada ta ma znacznie dla procesu wykładni i stosowania norm praw budowlanego. NSA podkreśla, że zasada ta wpływa na wykładnię przepisów prawa budowlanego o charakterze materialnym oraz procesowym²⁸⁵.

²⁸⁰ Z. Duniewska, *Zasada...*, 143. Autorka traktuje synonimicznie zasadę legalności oraz zasadę praworządności.

²⁸¹ A. Walaszek-Pyziół, *Zasada proporcjonalności...*, s. 16.

²⁸² Z. Duniewska, *Zasada...*, s. 143.

²⁸³ Zasada proporcjonalności powinna mieć zastosowanie w toku postępowania w sprawie odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych. Zgodnie z art. 9 ust. 2 p.b., organ administracji architektoniczno-budowlanej udziela bądź odmawia zgody na odstępstwo, jeżeli uzyska upoważnienie ministra, który ustanowił przepisy techniczno-budowlane.

²⁸⁴ S. Wronkowska, *System...*, s. 188.

²⁸⁵ Wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2011 r., II OSK 1240/10, CBOSA.

Szczególna pozycja zasady wolności budowlanej w toku procesu wykładni jest związana z jej wyraźnym wyodrębnieniem redakcyjnym w art. 4 ustawy Prawo budowlane. Dzięki jej wyodrębnieniu, zasada ta ma bezpośrednie odniesienie do tekstu oraz systematyki przepisów prawa budowlanego²⁸⁶. Zasada ta jest pomocna do odczytania normy prawnej, jeżeli przepis prawny nie odwołuje się do odrębnej aksjologii.

Stosując zasadę wolności budowlanej należy mieć także na względzie zasadę poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich²⁸⁷. Dla rekonstrukcji normy prawnej może być konieczne wyważenie tych zasad. Wyważenie oznacza przyznanie proporcji ważności każdej z tych zasad i określenie, która zasada ma większy wpływ na wykładnię przepisów prawa budowlanego²⁸⁸.

Znaczenie przepisów w toku wykładni systemowej zależy od miejsca aktu prawnego w systemie prawnym oraz miejsca tych przepisów w akcie prawnym. Ustawa Prawo budowlane stanowi najważniejszy akt prawny prawa budowlanego. Normy zawarte w tej ustawie mają zatem wpływ na interpretację innych aktów prawnych tego działu prawa administracyjnego. Wyrażenie tej zasady w ustawie Prawo budowlane ma znaczenie dla wykładni systemowej całości przepisów prawa budowlanego. Dla wykładni systemowej duże znaczenie ma także wyrażenie zasady wolności budowlanej w art. 4 p.b., który mieści się w rozdziale pierwszym ustawy Prawo budowlane, zatytułowanym: Przepisy ogólne²⁸⁹. Regulacje zawarte na początku ustawy odnoszą się bowiem do całości przepisów prawa budowlanego.

Zasada wolności budowlanej jest także istotna dla wykładni celowościowej przepisów prawa budowlanego. Rekonstrukcję znaczenia przepisów prawa budowlanego należy jednak rozpocząć od określenia celu instytucji prawnych, a dopiero w dalszej kolejności możliwe jest zbadanie celu całego prawa budowlanego²⁹⁰. Zasada ta ma zatem wtórne znaczenie dla wykładni celowościowej tych przepisów. Podstawowym celem regulacji prawa budowlanego nie jest bowiem zapewnienie wolności budowlanej, lecz określenie ograniczeń tej wolności ze względu na interes publiczny oraz interes prawny osób trzecich. Zdaniem WSA w Poznaniu, wyrażonym w wyroku z dnia 26 kwietnia

²⁸⁶ Zob. L. Leszczyński, *Wykładnia...*, s. 247.

²⁸⁷ Zdaniem WSA w Gdańsku, wyrażonym w wyroku z dnia 13 marca 2013 r., art. 5 ust. 1 pkt 9 p.b. zawiera zasadę poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich, które występują na obszarze oddziaływania obiektu. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 marca 2013 r., II SA/Gd 722/12, CBOSA. Zob. też M. Błazewski, *Zasada ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w procesie budowlanym*, Kraków 2014, s. 20-31.

²⁸⁸ L. Leszczyński, *Wykładnia...*, s. 239.

²⁸⁹ Zdaniem NSA, wyrażonym w wyroku z dnia 30 sierpnia 2011 r., zasada wolności budowlanej ma duże znaczenie dla wykładni przepisów prawa ze względu na umieszczenie jest w przepisach ogólnych ustawy Prawo budowlane. Wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2011 r., II OSK 1240/10, CBOSA.

²⁹⁰ Zdaniem L. Leszczyńskiego, wykładnia przepisów prawa powinna w pierwszej kolejności odnosić się do przepisów bezpośrednio związanych z wydawanym rozstrzygnięciem, które wyrażają instytucje prawne. L. Leszczyński, *Wykładnia...*, s. 247.

2012 r., istotą prawa budowlanego jest ograniczenie wolności budowlanej w interesie publicznym oraz zapewnienie przestrzegania tych ograniczeń²⁹¹. Należy dodać, że prawo budowlane wprowadza ograniczenia wolności budowlanej, chroniąc w ten sposób także uzasadniony interes osób trzecich. Stosowanie przepisów prawa budowlanego powinno zatem mieć na celu ochronę tych interesów. Z drugiej strony przepisy prawa budowlanego wprowadzają granicę wolności budowlanej. Przekroczenie tej granicy powoduje naruszenie zasady wolności budowlanej. Stosowanie przepisów prawa budowlanego powinno mieć na celu zapewnienie realizacji tej zasady. Należy także dodać, że zasada ta wyraża aksjologię ogólną prawa budowlanego, rozumianego jako dział prawa administracyjnego. Celem tym jest umożliwienie wykonania zamierzenia budowlanego lub rozbiórki w sposób zgodny z interesem publicznym oraz uzasadnionym interesem osób trzecich. Zasada wolności budowlanej ma charakter pomocniczy w toku wykładni przepisów prawa, gdy mają miejsce wątpliwości wobec znaczenia normy prawnej.

11. Ochrona interesu publicznego oraz uzasadnionego interesu osób trzecich

Zasada wolności budowlanej jest ograniczona przez przepisy prawne, które mają na celu ochronę interesu publicznego oraz interesu prawnego (uzasadnionego interesu) osób trzecich. Należy zaznaczyć, że część przepisów prawa budowlanego wyraża wolność budowlaną, a zatem służy ochronie interesu prawnego inwestora. Analiza granic swobody realizacji zamierzenia budowlanego oraz rozbiórki obiektu budowlanego wymaga zbadania tych pojęć oraz relacji między nimi.

11.1. Interes publiczny

Interes publiczny jest pojęciem nieostrym, które stanowi klauzulę generalną²⁹². Kolejną cechą interesu publicznego jest jego zmienność²⁹³. Sprawia to, że interes publiczny

²⁹¹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 1171/11, CBOSA.

²⁹² Na nieostry charakter interesu publicznego wskazują: F. Longchamps, *Osobiste świadectwa wojenne*, Lwów 1936, s. 33; M. Wierzbowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 28; J. Łętowski, *Prawo administracyjne...*, s. 15; A. Wróbel, *Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym*, [w:] Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Postuszny, J. Stelmasik (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, Przemysł 2000, s. 701; W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 119; H. Kaczmarczyk, *Publiczne prawa podmiotowe, interes publiczny, władztwo administracyjne*, [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2011, s. 158. Nauka prawa wskazuje także, że interes prawny stanowi klauzulę generalną. M. Wierzbowski, *Pojęcie interesu społecznego...*, s. 52; W. Jakimowicz, *Publiczne prawa...*, s. 119; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 264.

²⁹³ M. Wierzbowski, *Pojęcie interesu społecznego...*, s. 46; M. Laskowska, *Interes publiczny*, [w:] E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 101; J. Zimmer-

wymaga każdorazowego określenia²⁹⁴. Potrzeba aktualizacji interesu publicznego wynika także z jego ścisłego związku z przyjętym systemem wartości²⁹⁵. Interes publiczny stanowi zatem instrument prawny pozwalający urzeczywistnić te wartości. Należy zaznaczyć, że nie są to dowolne wartości, lecz wartości niezbędne dla zachowania ładu publicznego²⁹⁶. Zdaniem F. Longchamps'a, takie wartości są obiektywami społecznymi, czyli treścią myśli członków wspólnoty, która jest uważana za zewnętrzną i niezależną od własnych indywidualnych przeżyć tych ludzi. Wartości – obiektywy społeczne – stanowią podstawę ocen dla analizy życia społecznego²⁹⁷. Te spośród wartości, które prawodawca uzna za potrzebne dla zachowania ładu publicznego, są wyrażane przez normy prawne. Dzięki temu wartości te zyskują prawną ochronę.

Na związek interesu publicznego z takimi wartościami zwraca uwagę także W. Jakimowicz, zdaniem którego interes publiczny (ogółu) jest relacją między stanem obiektywnym, a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści płynących dla dobra ogółu²⁹⁸. Dla określenia pojęcia interesu publicznego należy zatem odwołać się do korzyści, jakie interes ten przynosi ogółowi. Pozwalają one na zweryfikowanie, czy określona wartość może być realizowana za pomocą instrumentu prawnego – interesu publicznego. Jeżeli urzeczywistnienie danej wartości przyniesie korzyści dla dobra ogółu, wówczas taka wartość może być urzeczywistniona przez interes publiczny. Gdy określona wartość jest nieistotna lub wpływa w sposób negatywny na dobro ogółu, wtedy interes publiczny nie powinien służyć realizacji takiej wartości. Należy zauważyć, że ocena, jakie wartości są korzystne dla dobra ogółu, może mieć miejsce w toku stanowienia lub stosowania prawa. Prawodawca stanowiąc prawo wyraża w przepisach prawnych wartości, które uważa za korzystne²⁹⁹. Na poziomie stosowania prawa to organ administracji publicznej dokonuje takiej oceny podczas podejmowania rozstrzygnięcia. Jest on jednak ograniczony systemem wartości preferowanych przez prawodawcę, które zostały wyrażone w porządku prawnym.

Nauka prawa podkreśla, że interes publiczny nie stanowi interesu organów administracji publicznej³⁰⁰. Działalność administracji publicznej powinna zatem zmierzać do realizacji ogólnych wartości. Jak słusznie zauważa J. Boć, organy administracji publicznej nie mają własnych interesów, lecz działają wyłącznie w obrębie swoich kompetencji

mann, *Prawo administracyjne...*, s. 264.

²⁹⁴ H. Kaczmarczyk, *Publiczne prawa...*, s. 158.

²⁹⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 264.

²⁹⁶ Na ochronę wartości niezbędnych dla zachowania ładu publicznego wskazuje M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991, s. 223.

²⁹⁷ F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1993, s. 76.

²⁹⁸ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa...*, s. 115.

²⁹⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 264.

³⁰⁰ A. Wróbel, *Interes publiczny...*, s. 703-704; H. Kaczmarczyk, *Publiczne prawa...*, s. 158;

i zadań³⁰¹. Należy także zaznaczyć, że interes publiczny nie jest interesem prawnym. Zdaniem A. Wróbla interes publiczny nie jest bowiem związany z uprawnieniami organu administracji publicznej, lecz stanowi przesłankę podjęcia rozstrzygnięcia przez organ administracji publicznej³⁰².

Ze względu na nieostry charakter oraz zmienność pojęcia interesu publicznego nie jest możliwe stworzenie jego definicji legalnej, która byłaby adekwatna dla całego systemu prawnego³⁰³. Na potrzeby analizy procesu budowlanego, pojęcie interesu publicznego należy zatem wyinterpretować na podstawie wartości, których realizację mają zapewnić regulacje procesu budowlanego.

Interes publiczny wyraża takie wartości jak: zapewnienie bezpieczeństwa³⁰⁴; zapewnienie wysokiego standardu technicznego procesu budowlanego oraz obiektu budowlanego³⁰⁵; ochrona środowiska³⁰⁶; ochrona zabytków³⁰⁷.

³⁰¹ J. Boć, *Pojęcie administracja*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 21.

³⁰² A. Wróbel, *Interes publiczny...*, s. 703.

³⁰³ Na brak możliwości stworzenia takiej definicji legalnej wskazuje J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 265. Interes publiczny jest jednak częściowo zdefiniowany przez przepisy prawne. Art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.), dalej u.p.z.p. określa znaczenie interesu publicznego na potrzeby planowania i zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z tym przepisem, interesem publicznym jest uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym.

³⁰⁴ Regulacje prawa budowlanego mają na celu m.in. zapewnienie bezpieczeństwa. Projektowanie oraz budowa obiektu budowlanego wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanym powinno spełniać wymagania dotyczące m.in.: nośności i stateczności konstrukcji, bezpieczeństwa pożarowego, higieny, zdrowia i środowiska, bezpieczeństwa użytkownika i dostępności obiektów, ochrony przed hałasem, (art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a-e p.b.); warunków bezpieczeństwa i higieny pracy (art. 5 ust. 1 pkt 5 p.b.); ochrony ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej (art. 5 ust. 1 pkt 6 p.b.); warunków bezpieczeństwa i ochrony zdrowia osób przebywających na terenie budowy (art. 5 ust. 1 pkt 10 p.b.).

³⁰⁵ Regulacje prawa budowlanego mają na celu m.in. zapewnienie wysokiego standardu technicznego procesu budowlanego oraz obiektu budowlanego. Projektowanie oraz budowa obiektu budowlanego wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanym powinno być zgodne z zasadami wiedzy technicznej. Projektowanie oraz budowa powinny spełniać także wymagania dotyczące m.in.: możliwości dostępu do usług telekomunikacyjnych, w szczególności w zakresie szerokopasmowego dostępu do Internetu (art. 5 ust. 1 pkt 2a p.b.); możliwości utrzymania właściwego stanu technicznego (art. 5 ust. 1 pkt 3 p.b.).

³⁰⁶ Regulacje prawa budowlanego mają na celu m.in. ochronę środowiska. Projektowanie oraz budowa obiektu budowlanego wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanym powinno spełniać wymagania dotyczące m.in.: odpowiedniej charakterystyki energetycznej budynku oraz racjonalizacji użytkownika energii (art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. f p.b.).

³⁰⁷ Regulacje prawa budowlanego mają na celu m.in. ochronę zabytków. Projektowanie oraz budowa obiektu budowlanego wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanym powinno spełniać wymagania dotyczące m.in.: ochrony obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz obiektów objętych ochroną konserwatorską (art. 5 ust. 1 pkt 7 p.b.).

11.2. Interes jednostkowy

Interes jednostkowy jest identyfikowany z konkretnym podmiotem. Nauka prawa bada interes jednostkowy z punktu widzenia tej jednostki³⁰⁸. Zdaniem J. Langa interes indywidualny stanowi relację stanu obiektywnego a jego oceną z punktu widzenia korzyści tej jednostki³⁰⁹. Nie każdy interes jednostkowy jest chroniony prawnie. Nauka prawa wyróżnia interes faktyczny oraz interes prawny³¹⁰. Takie rozróżnienie ma charakter rozłączny, według kryterium ochrony prawnej.

Przez interes faktyczny należy rozumieć pogląd jednostki co do działalności administracji publicznej, który nie ma oparcia w obowiązującym prawie. Na takie ujęcie interesu faktycznego wskazuje J. Zimmermann, którego zdaniem interes faktyczny stanowi własny pogląd podmiotu zewnętrznego, dotyczący obowiązku podjęcia lub zaniechania jakiegoś działania przez administrację publiczną³¹¹. Podobny pogląd wyraża M. Możdżeń-Marcinkowski, w ujęciu którego interes faktyczny jest rodzajem interesu jednostkowego, który nie jest objęty ochroną prawną³¹². Jak trafnie zauważa J. Zimmermann, interes faktyczny nie jest bezpośrednio chroniony przez prawo, lecz jego prawna ochrona może wynikać z tożsamości interesu faktycznego z interesem prawnym innych podmiotów lub interesem publicznym. Realizacja interesu faktycznego czasami może być zatem korzystna z punktu widzenia innych interesów, które są prawnie chronione³¹³.

Interes prawny jest rodzajem interesu jednostki, który podlega ochronie prawnej. Na takie rozumienie interesu prawnego wskazuje m.in. J. Zimmermann, zdaniem którego taki interes stanowi ocenę jednostki dotyczącą działania administracji publicznej znajdującą odzwierciedlenie w prawie³¹⁴. Podobnie uważa M. Laskowska, która wskazuje jeszcze na związek interesu prawnego z konkretnym aktem normatywnym³¹⁵. Należy zaznaczyć, że na pojęcie interesu prawnego składają się dwa elementy: opinia jednostki oraz ochrona prawna. Opinia jednostki dotyczy podjęcia konkretnego działania

³⁰⁸ Jednostka, jako podmiot tego interesu ocenia, co stanowi dla niej korzyść. W tym ujęciu interes jednostkowy może opierać się na subiektywnej ocenie jednostki. Tak rozumiany interes należy odróżnić od interesu subiektywnego oznaczającego ocenę stanu rzeczywistego opartą jedynie na przekonaniach jednostki. Problematykę interesu subiektywnego przedstawiają: J. Lang, *Z rozważań nad pojęciem interesu w prawie administracyjnym*, [w:] A. Błaś (red.), *Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym i w nauce administracji*, Wrocław 1997, s. 135; W. Jakimowicz, *Publiczne prawa...*, s. 115.

³⁰⁹ J. Lang, *Z rozważań...*, s. 135. Podobnie interes jednostkowy ujmują: W. Jakimowicz, *Publiczne prawa...*, s. 115; M. Możdżeń-Marcinkowski, *Wstęp do prawa administracyjnego ogólnego*, Warszawa 2009, s. 62.

³¹⁰ Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 268-273.

³¹¹ *Tamże*, s. 268.

³¹² M. Możdżeń-Marcinkowski, *Wstęp do prawa administracyjnego...*, s. 62.

³¹³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 268-269.

³¹⁴ *Tamże*, s. 270.

³¹⁵ M. Laskowska, *Interes prawny*, [w:] E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 93.

lub powstrzymania się od działania przez organ administracji publicznej. Ochrona prawna także dotyczy konkretnego działania. Nie można zatem określić treści interesu prawnego w sposób abstrakcyjny, lecz jedynie odwołując się do relacji opinii jednostki z normą prawną. Interes prawny jest zatem konkretnym interesem jednostki.

Na potrzeby badania norm prawnych należy jednak przyjąć abstrakcyjne rozumienie interesu prawnego. Z takim ujęciem jest związane założenie istnienia modelu abstrakcyjnej jednostki, która racjonalnie ocenia działania administracji publicznej. Takie ujęcie pozwala na badanie norm prawnych wyrażających interes prawny jednostki. Ze względu na problematykę badań dotyczących norm prawnych, a nie interesu prawnego, w dalszej części opracowania będzie używane abstrakcyjne rozumienie interesu prawnego.

11.3. Relacja interesu publicznego do interesu jednostki

Relacja pomiędzy społeczeństwem a jednostką może być rozpatrywana na płaszczyźnie relacji interesu publicznego z interesem jednostki. Pomiędzy tymi interesami może zachodzić sprzeczność wynikająca z odmienności celu jednostki od wartości społecznych. Należy zaznaczyć, że treść interesu publicznego może być czasami podobna, a czasami odmienna od interesu jednostki³¹⁶. Jak trafnie zauważa M. Wyrzykowski, wolność jednostki może być chroniona w imię interesu publicznego, lecz często realizacja interesu publicznego wymaga ograniczenia takiej wolności³¹⁷. Relacja interesu publicznego z interesem jednostki nie jest jednak oparta na przeciwieństwie. Realizacja interesu publicznego przynosi bowiem korzyści jednostce, w sposób pośredni lub bezpośredni³¹⁸. Podobnie uważa M. Zdyb, zdaniem którego interes publiczny może, choć nie musi, być wypadkową interesów jednostkowych. Autor zauważa, że interes jednostki oraz interes publiczny nie zawsze są tożsame ze względu na podmiotowość, a tym samym odrębność każdej jednostki ludzkiej³¹⁹. M. Zdyb podkreśla także, że kryterium tożsamości ma charakter stopniowalny, a więc interes publiczny i interes jednostki mogą być tożsame (interesy całkowicie pokrywają się), częściowo dysharmonijne lub nietożsame (interesy wzajemnie się wykluczają)³²⁰.

Należy także podkreślić, że interes publiczny oraz interes jednostkowy są względem siebie równoważne, a tym samym interes publiczny nie dominuje nad interesem jednostki³²¹. Nie znajduje zatem uzasadnienia dawny pogląd, zgodnie z którym interes

³¹⁶ Jak zauważa I. Lipowicz, interes publiczny może krzyżować się z interesem jednostkowym. I. Lipowicz, *Pojęcie administracji. Administracja publiczna a państwowa*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 24.

³¹⁷ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 34.

³¹⁸ M. Laskowska, *Interes publiczny...*, s. 103.

³¹⁹ M. Zdyb, *Prawny interes jednostki...*, s. 220.

³²⁰ *Tamże*, s. 222.

³²¹ *Tamże*, s. 222-223.

jednostki jest chroniony przez prawo wyłącznie wówczas, gdy jest równoznaczny z interesem publicznym³²². Takie ujęcie oznacza podporządkowanie jednostki społeczeństwu. Jest to niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa³²³.

Analiza relacji tych interesów dotyczy dwóch sfer: stanowienia prawa oraz stosowania prawa. Sfera stanowienia prawa obejmuje wpływ interesów jednostkowych na określenie interesu publicznego. Prawodawca określając interes publiczny uwzględnia wartości związane z interesami jednostkowymi³²⁴. Sfera stosowania prawa dotyczy uwzględnienia przez organy administracji publicznej interesu publicznego oraz interesu jednostkowego chronionego przez prawo. Należy podkreślić, że organ administracji publicznej powinien wyważyć te interesy. Stosując prawo w celu ochrony interesu publicznego nie można zatem wyłączać interesu prawnego jednostki.

11.4. Ochrona interesu publicznego w procesie budowlanym

Zasada wolności budowlanej jest ograniczona interesem publicznym w taki sposób, że granica tej zasady jest wyznaczona przez przepisy prawa, które mają na celu m.in. ochronę interesu publicznego³²⁵. Interes publiczny w toku procesu budowlanego wyraża wartości związane z wykonywaniem zamierzenia budowlanego lub rozbiórką. Wartościami tymi są m.in.: ochrona środowiska, ochrona krajobrazu, życie, zdrowie, bezpieczeństwo ludzi i mienia, ochrona dóbr kultury oraz zapewnienie zgodności zamierzenia budowlanego z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego³²⁶. Należy podkreślić, że prawo budowlane chroni interes publiczny wyprowadzony wprost z wartości powiązanych z interesem jednostkowym. Takimi wartościami są: zapewnienie odpowiedniego

³²² Taki pogląd wyraża E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 215.

³²³ M. Zdyb, *Prawny interes jednostki...*, s. 222-223.

³²⁴ Zdaniem M. Wierzbowskiego, interes publiczny wywodzi się z wartości wyrażonych przez interesy indywidualne. M. Wierzbowski, *Pojęcie interesu społecznego...*, s. 32. Podobnie uważa J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 266.

³²⁵ Jak słusznie wskazuje L. Bar, prawo budowlane służy ochronie interesu publicznego. L. Bar, *Pozwolenie budowlane (jako instrument kształtowania stosunków społecznych)*, PUG 1969, nr 2, s. 54.

³²⁶ Zob. Z. Leoński, *Zasada wolności budowlanej i jej administracyjnoprawne ograniczenia*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego: dziesiąte Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów: referaty i glosy w dyskusji*, Poznań 1999, s. 359; K. A. Wąsowski, *Zakres praw autorskich autora projektu zamierzenia architektoniczno-urbanistycznego*, [w:] M. Cherka, F. Elżanowski, K. Wąsowski (red.), *Prawne aspekty procesu inwestycyjnego*, Warszawa 2009, s. 234; K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 26; wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 kwietnia 2008 r., II SA/Kr 159/08, CBOSA. Zdaniem L. Bara, wartościami tymi były także: przestrzeganie zasad ekonomiki w nakładzie pracy ludzi oraz zużycie materiałów i środków finansowych. L. Bar, *Państwowy nadzór budowlany*, „Studia Prawnicze” 1964, z. 5, s. 45. Należy podkreślić, że przytoczone wartości były ściśle związane z ustrojem socjalistycznym.

standardu życia osobom trzecim³²⁷, zapewnienie dostępu do technologii³²⁸, ochrona osób niepełnosprawnych³²⁹, ochrona bezpieczeństwa oraz zdrowia osób trzecich³³⁰.

Swoboda realizacji zamierzenia budowlanego oraz rozbiórki obiektów budowlanych jest ograniczona ze względu na ochronę interesu publicznego za pomocą środków prawnych o charakterze reglamentacyjnym³³¹. Podstawowym środkiem prawnym ograniczającym zasadę wolności budowlanej jest pozwolenie na budowę³³², kończące postępowanie administracyjne, którego celem jest określenie, czy zamierzenie budowlane nie narusza wartości chronionych przez przepisy prawa³³³. Zgłoszenie budowy także jest środkiem ochrony interesu prawnego. Pozwala ono organowi administracji architektoniczno-budowlanej zbadać, czy zamierzenie budowlane jest zgodne z prawem, w tym czy nie narusza interesu publicznego³³⁴. Naruszenie przepisów prawnych chroniących interes publiczny przez zgłoszoną budowę lub roboty budowlane, skutkuje wniesieniem sprzeciwu w drodze decyzji administracyjnej³³⁵.

11.5. Ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich w procesie budowlanym

Dla określenia zakresu ochrony interesu prawnego, nazywanego w ustawie Prawo budowlane uzasadnionym interesem osoby trzeciej³³⁶, nie wystarcza zbadanie relacji po-

³²⁷ Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 p.b., obiekt budowlany powinien być projektowany i budowany w sposób umożliwiający zapewnienie warunków użytkowych zgodne z przeznaczeniem obiektu takich jak: zaopatrzenia w wodę i energię elektryczną oraz, odpowiednio do potrzeb, w energię cieplną i paliwa, przy założeniu efektywnego wykorzystania tych czynników, oraz usuwania ścieków, wody opadowej i odpadów.

³²⁸ Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2a p.b., obiekt budowlany powinien być projektowany i budowany w sposób umożliwiający zapewnienie dostępu do usług telekomunikacyjnych, w szczególności w zakresie szerokopasmowego dostępu do Internetu.

³²⁹ Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 p.b., obiekt budowlany powinien być projektowany i budowany w sposób zapewniający niezbędne warunki do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich.

³³⁰ Obiekt budowlany powinien być projektowany i budowany w sposób zapewniający: warunki bezpieczeństwa i higieny pracy (art. 5 ust. 1 pkt 5 p.b.) oraz warunki bezpieczeństwa i ochrony zdrowia osób przebywających na terenie budowy (art. 5 ust. 1 pkt 10 p.b.).

³³¹ Zob. Z. Leoński, *Zasada wolności budowlanej i jej administracyjnoprawne ograniczenia*, [w:] *Kierunki...*, s. 359. Zdaniem WSA w Gorzowie Wielkopolskim, wyrażonym w wyroku z dnia 2 kwietnia 2008 r., celem pozwolenia na budowę oraz zgłoszenia budowy jest ochrona interesu publicznego w procesie budowlanym. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 2 kwietnia 2008 r., II SA/Go 99/08, CBOSA.

³³² Z. Leoński, *Zasada wolności budowlanej i jej administracyjnoprawne ograniczenia*, [w:] *Kierunki...*, s. 359.

³³³ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 kwietnia 2008 r., II SA/Kr 159/08, CBOSA.

³³⁴ Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2007 r., II OSK 688/06, CBOSA.

³³⁵ Wyrok NSA z dnia 24 marca 2009 r., II OSK 398/08, CBOSA; M. Błażewski, *Zgłoszenie robót budowlanych*, NZS 2014, nr 6, s. 13.

³³⁶ T. Asman, Z. Niewiadomski, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 133-134.

między interesem publicznym, a interesem jednostki. Pełny zakres tej ochrony może zostać określony dopiero po analizie interesu wielu różnych jednostek. Tak jak interes publiczny nie zawsze jest tożsamy z interesem jednostki, tak i interesy poszczególnych jednostek mogą, ale nie muszą być tożsame. Regulacje prawa budowlanego chronią interes prawny inwestora oraz interes prawny osób trzecich.

Interes prawny inwestora jest chroniony m.in. przez zasadę wolności budowlanej oraz inne normy prawa budowlanego. Interes ten jest poglądem inwestora dotyczącym obowiązku podjęcia działania lub zaniechania działania w toku procesu budowlanego przez administrację publiczną, który to pogląd znajduje odzwierciedlenie w prawie³³⁷. Interes prawny inwestora opiera się na zasadzie wolności budowlanej uzupełnionej konkretną normą prawną. Norma ta stanowi podstawę interesu prawnego. Inwestor może wywodzić z niej swoje żądania³³⁸.

Normy prawa budowlanego chronią także interes prawny osób trzecich. Ochronie tych interesów służy zasada poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich³³⁹. Zasada wolności budowlanej oraz zasada poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich wyznaczają granicę pomiędzy interesem prawnym inwestora oraz interesem prawnym osoby trzeciej.

Interesy prawne tych kategorii osób są wyważone w treści norm prawnych. Wyważenie tych interesów ma zatem miejsce na poziomie stanowienia prawa³⁴⁰. Prawodawca,

³³⁷ Definicja interesu prawnego inwestora została zbudowana na podstawie definicji interesu prawnego w ujęciu J. Zimmermanna, *Prawo administracyjne...*, s. 270.

³³⁸ M. Laskowska, *Interes prawny...*, s. 96. Autorka przedstawia ogólną problematykę interesu prawnego, przedstawiając powyższy pogląd za J. Zimmermannem, *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] H. Olszewski, B. Popowska (red.), *Gospodarka, administracja, samorząd*, Poznań 1997, s. 609.

³³⁹ Zasada poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich występujących na obszarze oddziaływania obiektu jest wyrażona w art. 5 ust. 1 pkt 9 p.b. Zdaniem NSA, przedstawionym w wyroku z dnia 5 lutego 2008 r., zasada wolności budowlanej, określona w art. 4 p.b. jest związana z normą zawartą w art. 5 ust. 1 pkt 9 p.b. Wyrok NSA z dnia 5 lutego 2008 r., II OSK 1987/06, CBOSA. Zdaniem WSA w Gdańsku, zawartym w wyroku z dnia 13 marca 2013 r., w art. 5 ust. 1 pkt 9 p.b. została wyrażona zasada poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich występujących na obszarze oddziaływania obiektu. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 marca 2013 r., II SA/Gd 722/12, CBOSA. Zob. też J. Wszolek, *Dopuszczalność żądania w drodze skargi negatoryjnej rozbiórki budynku wzniesionego zgodnie z pozwoleniem na budowę*, „Rejent” 2013, nr 2, s. 110-112; M. Błażewski, *Zasada ochrony uzasadnionych...*, s. 20-31.

³⁴⁰ Problematykę wyważenia interesów prawnych inwestora oraz osób trzecich w toku postępowania w sprawie pozwolenia na budowę przedstawił NSA w wyroku z dnia 2 kwietnia 2008 r. Zdaniem NSA, wyrażonym w tym wyroku, granice praw i interesów tych podmiotów są określone przez przepisy ustawy Prawo budowlane oraz aktów prawnych wydawanych na podstawie i w wykonaniu przepisów tej ustawy. Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2008 r., II OSK 261/07, CBOSA. NSA podtrzymał ten pogląd w wyroku z dnia 3 listopada 2011 r., w którym zwrócił uwagę, że przepisy prawne określające granice praw i interesów tych podmiotów mogą być określone także w odrębnych aktach prawnych, których przedmiotem regulacji jest ochrona środowiska. Wyrok NSA z dnia 3 listopada 2011 r., II OSK 1942/11, CBOSA.

wyważając te interesy, uwzględnia cele prawa budowlanego, wskazane w art. 1 p.b., zgodnie z którym ustawa Prawo budowlane normuje m.in. działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych. Celami prawa budowlanego realizowanymi w toku procesu budowlanego są zatem: wykonanie obiektu budowlanego lub jego rozbiórka.

Zasada poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich ma duże znaczenie w procesie stosowania prawa. Organ administracji publicznej, stosując prawo, powinien jedynie zbadać granice interesów prawnych inwestora oraz osób trzecich, wyznaczoną przez prawodawcę. Zasada ta wpływa na wykładnię pozostałych przepisów prawa budowlanego³⁴¹. Powinny one być interpretowane w sposób, który zapewni ochronę tych interesów. Należy podkreślić, że zasada ta nie stanowi wystarczającej podstawy do wykazania chronionego interesu prawnego. Osoba trzecia powinna wskazać przepis odrębny, z którego wynikać będzie jej interes prawny³⁴².

Środkiem ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich jest status strony postępowań administracyjnych w toku procesu budowlanego. Osoby trzecie posiadające status strony mogą żądać sprawdzenia przez organ administracji publicznej, czy ich interesy prawne są naruszane przez realizowane zamierzenie budowlane³⁴³. Ze względu na swoistość postępowań administracyjnych, które mają miejsce w toku procesu budowlanego, prawo budowlane ogranicza lub wyłącza możliwość uczestnictwa w tych postępowaniach osób trzecich³⁴⁴. Pozwala to szybciej wykonać zamierzenie budowlane

³⁴¹ Zdaniem NSA, przedstawionym w wyroku z dnia 29 czerwca 2011 r., art. 5 ust. 1 pkt 9 p.b., wyrażający zasadę poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich, powinien podlegać wykładni celowościowej, a celem tego przepisu jest udzielenie ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, które występują w obszarze oddziaływania obiektu. Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2011 r., II OSK 1138/10, CBOSA.

³⁴² Zdaniem T. Asmana, zasada poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich odnosi się do ochrony tych interesów. T. Asman, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, s. 127-128. Jak słusznie zauważyli R. Dziwiński oraz P. Ziemiński, zasada poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich nie stanowi samodzielnej podstawy ochrony tych interesów. R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane...*, s. 36.

³⁴³ Zdaniem NSA, wyrażonym w wyroku z dnia 1 marca 2012 r., osoby trzecie mogą żądać sprawdzenia, czy zamierzenie budowlane narusza ich interesy prawne. Wyrok NSA z dnia 1 marca 2012 r., II OSK 282/12, CBOSA. Podobne stanowisko zostało przedstawione w wyroku z dnia 6 grudnia 2012 r., w którym NSA zauważa, że właściciel działki położonej w obszarze oddziaływania obiektu powinien mieć możliwość sprawdzenia, czy jego interes prawny nie zostanie naruszony w toku postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę. Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2012 r., II OSK 1437/11, CBOSA.

³⁴⁴ Regulacje ustawy Prawo budowlane, które przyznają status strony jedynie inwestorowi lub ograniczają katalog stron postępowania, stanowią *lex specialis* wobec art. 28 k.p.a. Wyrok NSA z dnia 16 marca 2009 r., II OSK 1540/08, CBOSA. Dalsze orzeczenia sądowno-administracyjne utrzymują ten pogląd. W tym wyroku, NSA analizując problematykę postępowania w sprawie pozwolenia na budowę zaznaczył także, że art. 28 k.p.a. ma zastosowanie w tym postępowaniu z uwzględnieniem art. 28 ust. 2 p.b. Zdaniem NSA, interes lub obowiązek prawny, o którym mowa w treści art. 28 k.p.a., należy wyprowadzić z art. 28 ust. 2 p.b.

ne³⁴⁵. Ograniczenie kręgu stron postępowania ma miejsce w postępowaniu w sprawie o pozwolenie na budowę. Zgodnie z art. 28 ust. 2 p.b., stronami w tym postępowaniu są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Katalog stron tego postępowania ma zamknięty charakter³⁴⁶. Osoba trzecia uzyskuje status strony tego postępowania niezależnie od tego, czy jej interes prawny został rzeczywiście naruszony³⁴⁷. Badanie, czy realizowane zamierzenie ogranicza uzasadnione interesy osób trzecich, jest prowadzone w toku postępowania administracyjnego³⁴⁸. Prawo budowlane wyłącza możliwość udziału osób trzecich w niektórych postępowaniach administracyjnych, które mają miejsce w toku procesu budowlanego. Osoby trzecie są wyłączone od udziału w postępowaniu o przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę lub w postępowaniu o przeniesieniu pozwolenia na wznowienie robót budowlanych³⁴⁹ oraz w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie³⁵⁰. Należy podkreślić, że regulacje prawa budowlanego nie modyfikują katalogu stron w każdym postępowaniu administracyjnym związanym z pro-

³⁴⁵ Zdaniem NSA, wyrażonym w wyroku z dnia 10 listopada 2011 r., ograniczenie kręgu podmiotów, które posiadają status strony postępowania w sprawie pozwolenia na budowę ma na celu uproszczenie procedur związanych z procesem budowlanym. Wyrok NSA z dnia 10 listopada 2011 r., II OSK 1585/10, CBOSA.

³⁴⁶ Status strony posiada także właściciel lub współwłaściciel nieruchomości, stanowiącej działkę inwestycyjną, nawet wówczas gdy nie jest inwestorem. Należy zauważyć, że właściciel, użytkownik wieczysty lub zarządca nieruchomości stanowiącej działkę inwestycyjną, nie musi posiadać statusu inwestora. Inwestorem jest bowiem podmiot posiadający prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Prawo to stanowi tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkownika wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych (art. 3 pkt 11 p.b.). Zamierzenie budowlane może zatem naruszać interesy także właściciela, użytkownika wieczystego lub zarządcy nieruchomości, stanowiącej działkę inwestycyjną. Z tego samego powodu, status strony postępowania w sprawie pozwolenia na budowę posiadają także współwłaściciele nieruchomości, która stanowi działkę inwestycyjną. Jak słusznie zauważa NSA w wyroku z dnia 13 maja 2009 r., stroną postępowania o pozwoleniu na budowę jest także współwłaściciel nieruchomości, na której jest wykonywane zamierzenie budowlane. Wyrok NSA z dnia 13 maja 2009 r., II OSK 763/08, CBOSA. Zob. też D. Sypniewski, *Deregulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Ograniczenie reglamentacji robót budowlanych*, PPP 2013, nr 2, s. 70-71; T. Moll, *Przymiot strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę*, PPP 2014, nr 9, s. 66-68. Należy także zauważyć, że art. 28 ust. 3 p.b. w zw. z art. 31 k.p.a., organizacje społeczne nie mogą brać udziału w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę. Analizę tej problematyki przedstawia E. Smoktunowicz, *Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym dotyczącym innej osoby (art. 31 k.p.a.)*, [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności*, Łódź 2004, s. 198-200.

³⁴⁷ Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2011 r., II OSK 644/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 21 października 2011 r., II OSK 1492/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 19 lipca 2012 r., II OSK 647/11, CBOSA; wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2012 r., II OSK 1437/11, CBOSA.

³⁴⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 17 lipca 2012 r., II OSK 294/12, CBOSA.

³⁴⁹ Zgodnie z art. 40 ust. 3 p.b., stronami postępowania o przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz postępowania o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych są jedynie podmioty, między którymi ma być dokonane przeniesienie decyzji, czyli inwestor oraz jego następca prawny.

³⁵⁰ Zgodnie z art. 59 ust. 7 p.b., jedyną stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor.

cesem budowlanym³⁵¹. Ograniczenie lub wyłączenie osób trzecich z udziału w postępowaniu administracyjnym powinno być wyraźnie określone w przepisach prawa. Taka modyfikacja stanowi bowiem *lex specialis* wobec art. 28 k.p.a.

Należy zaznaczyć, że interes prawny (uzasadniony interes) osób trzecich jest chroniony także w sytuacji, gdy osoba trzecia nie posiada statusu strony. Nie może ona samodzielnie chronić swoich interesów prawnych m.in. w przypadku zgłoszenia budowy. Ochronę tych interesów zapewnia organ administracji publicznej. Organ administracji architektoniczno-budowlanej może bowiem w drodze decyzji administracyjnej nałożyć obowiązki uzyskania pozwolenia na wykonanie określonego obiektu lub robót budowlanych objętych obowiązkiem zgłoszenia, jeżeli ich realizacja może spowodować wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich³⁵².

12. Wolność budowlana w znaczeniu podmiotowym

Wolność budowlana w znaczeniu podmiotowym obejmuje publiczne prawa podmiotowe inwestora, którymi są:

- 1) prawa o charakterze wolnościowym (negatywnym);
- 2) prawa o charakterze pozytywnym.

Źródłem wolności budowlanej jest bowiem zasada wolności budowlanej oraz normy prawa budowlanego wyznaczające jej granicę. Zasada wolności budowlanej i te normy wyznaczają zakres swobody rozpoczęcia i realizacji zamierzenia budowlanego oraz rozbioru obiektu budowlanego. Wolność budowlana w znaczeniu podmiotowym skutecznie zapewnia inwestorowi możliwość korzystania z tej swobody. Inwestor może korzystać z tej swobody poprzez roszczenie o zaniechanie lub roszczenie o podjęcie działania.

12.1. Wolność budowlana w znaczeniu podmiotowym, jako publiczne prawo podmiotowe

Publiczne prawo podmiotowe stanowi „pojęcie-narzędzie”, które służy określeniu sytuacji prawnej jednostki w systemie prawa³⁵³. Nauka prawa nie zbudowała jednolitej

³⁵¹ Stroną postępowania w sprawie wydania decyzji o niezbędności wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek (art. 47 ust. 2 p.b. w zw. z art. 28 k.p.a.).

³⁵² Art. 30 ust. 7 pkt 4 p.b.

³⁵³ Jak słusznie zauważa F. Longchamps, nauka prawa wykorzystuje „pojęcie-narzędzie” w toku badań. „Pojęcia-narzędzia” miały konwencjonalny charakter, ponieważ ich znaczenie było umownie określone. Pojęcia te miały także instrumentalny charakter, ponieważ służyły one celowi określönemu przez badaczy. F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 19, „Prawo” 1964, t. XII, s. 44-45. Nauka prawa administracyjnego

koncepcji publicznego prawa podmiotowego³⁵⁴. W tym miejscu zostaną przedstawione jedynie poglądy pomocne przy analizie wolności budowlanej w znaczeniu podmiotowym.

T. Bigo podkreśla, że prawo podmiotowe stanowi sytuację opartą na normach prawa przedmiotowego³⁵⁵. Zdaniem S. Kasznicy, publicznym prawem podmiotowym jest sytuacja jednostki oparta na normie prawnej, która obejmuje możliwość żądania skierowanego do państwa³⁵⁶. J. Boć oraz A. Błaś podkreślają także cechę skuteczności tego żądania³⁵⁷. Podobnie uważa H. Maurer, który wskazuje, że takie żądanie ma na celu realizację interesów jednostki³⁵⁸. Zdaniem T. Bigi, prawo podmiotowe jest sytuacją obejmującą normę prawną oraz określone warunki faktyczne³⁵⁹.

Z publicznym prawem podmiotowym jest związane roszczenie jednostki. Zdaniem W. Jakimowicza, roszczenie takie stanowi instrument prawny, który służy jednostce w dochodzeniu od państwa określonego zachowania w sposób skuteczny³⁶⁰. A. S. Duda uważa, że takie roszczenie obejmuje roszczenie materialnoprawne oraz roszczenie procesowe³⁶¹. Zdaniem S. Wronkowskiej, która analizuje problematykę roszczeń na poziomie ogólnej teorii prawa, roszczenie materialnoprawne stanowi uprawnienie, gdzie podmioty: uprawniony oraz zobowiązany do świadczenia są określone indywidualnie. Roszczeniem procesowym jest natomiast sytuacja prawna podmiotu, któremu przysługuje upoważnienie do dokonania czynności konwencjonalnej aktualizującej obowiązek organów państwa w postaci wydania rozstrzygnięcia dotyczącego tego podmiotu³⁶².

Nauka prawa administracyjnego wyróżnia wiele rodzajów publicznych praw podmiotowych ze względu na roszczenie przysługujące podmiotowi tego prawa³⁶³. Analiza

przyjęła „pojęcie-narzędzie”. J. Zimmermann użył sformułowania „pojęcie-narzędzie”, w celu określenia publicznego prawa podmiotowego. Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 273.

³⁵⁴ T. Bąkowski, *Publiczne prawa podmiotowe*, [w:] E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 311.

³⁵⁵ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lwów 1932, s. 57-58.

³⁵⁶ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 126.

³⁵⁷ J. Boć, A. Błaś, *Publiczne prawa podmiotowe*, [w:] J. Boć (red.) *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 501.

³⁵⁸ H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne. Allgemeines Verwaltungsrecht*, tłum. K. Nowacki, Wrocław 2003, s. 105.

³⁵⁹ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 42.

³⁶⁰ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa...*, s. 135.

³⁶¹ A. S. Duda, analizując problematykę roszczenia związanego z publicznym prawem podmiotowym, przedstawia badania S. Wronkowskiej. S. Wronkowska zauważa, że roszczenie może mieć szerokie znaczenie i obejmować roszczenie materialnoprawne oraz roszczenie procesowe. Badania S. Wronkowskiej zostały przedstawione w opracowaniu naukowym: S. Wronkowska, *Sytuacje wyznaczone przez normy prawne*, [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński (red.), *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 105-106. Zdaniem A. S. Dudy, roszczenie związane z publicznym prawem podmiotowym stanowi roszczenie *sensu largo*, które obejmuje roszczenie materialnoprawne oraz roszczenie procesowe. A. S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 95.

³⁶² S. Wronkowska, *Sytuacje...*, s. 105-106.

³⁶³ Publicznymi prawami podmiotowymi wyróżnionymi przez naukę prawa są: 1) roszczenie o wydanie aktu administracyjnego oznaczonej treści; 2) roszczenie obejmujące żądanie od organu określonego

wolności budowlanej w znaczeniu podmiotowym wymaga zbadania roszczenia o wydanie aktu administracyjnego o oznaczonej treści lub roszczenia o zaniechanie ingerencji w sferę wolności jednostki.

Roszczenie o wydanie aktu administracyjnego wynika z publicznego prawa podmiotowego o charakterze pozytywnym. Roszczenie o wydanie aktu administracyjnego o oznaczonej treści w procesie budowlanym dotyczy m.in. roszczenia o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Organ administracji architektoniczno-budowlanej nie może bowiem odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, jeżeli inwestor spełni warunki przewidziane przez ustawę Prawo budowlane³⁶⁴. Roszczenie takie dotyczy także żądania zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na wznowienie robót. Organ nadzoru budowlanego, w razie spełnienia wymagań określonych przez ustawę Prawo budowlane, wydaje w tych sprawach: decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na wznowienie robót lub decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego³⁶⁵. Roszczenia te dotyczą także aktów administracyjnych wydawanych w toku procesu budowlanego, takich jak: decyzja o przeniesieniu pozwolenia na budowę oraz decyzja o zmianie pozwolenia na budowę. Organ administracji architektoniczno-budowlanej powinien wydać decyzję o przeniesieniu pozwolenia na budowę, jeżeli zostaną spełnione łącznie trzy przesłanki: adresat pozwolenia na budowę wyraził zgodę na przeniesienie tego pozwolenia; następca prawny spełnia wszystkie warunki zawarte w pozwoleniu; następca prawny złoży oświadczenie o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane³⁶⁶. Organ administracji architektoniczno-budowlanej ma obowiązek wydania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę, gdy inwestor spełnia warunki przewidziane przepisami prawa budowlanego³⁶⁷.

Roszczenie zaniechania ingerencji w sferę wolności budowlanej jest związane z publicznym prawem podmiotowym o charakterze wolnościowym. Analiza tego publicznego prawa podmiotowego wymaga określenia wolności w znaczeniu prawnym. Podmiot tej wolności może podjąć działania lub zaniechać tych działań. Działanie lub

prawem zachowania się (roszczenie to obejmuje żądanie wydania aktu administracyjnego, ale nie obejmuje określenia jego treści); 3) roszczenie obejmujące domaganie się od organu świadczeń pozytywnych; 4) roszczenie obejmujące żądanie współdziałania z administracją w rozstrzyganiu spraw publicznych; 5) roszczenie obejmujące żądanie zaniechania ingerencji w sferę wolności jednostki. T. Bigo wyróżnia publiczne prawa podmiotowe obejmujące roszczenia: 1, 3, 4 oraz 5. T. Bigo, *Prawo administracyjne...*, s. 59-61. S. Kasznica, wyróżnia publiczne prawa podmiotowe obejmujące roszczenia: 3, 4 oraz 5. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 126-127. J. Boć i A. Błaś wyróżniają publiczne prawa podmiotowe obejmujące roszczenia: 1, 2, 3, 4 oraz 5. J. Boć, A. Błaś, *Publiczne prawa...*, s. 502-503. J. Zimmermann wyróżnia publiczne prawa podmiotowe obejmujące roszczenia: 1, 2, 3, 4 oraz 5. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 277-278.

³⁶⁴ Art. 35 ust. 4 p.b.

³⁶⁵ Art. 49 ust. 4 p.b.

³⁶⁶ Art. 40 ust. 1 p.b.

³⁶⁷ Art. 36a ust. 3 w zw. z art. 35 ust. 4 p.b.

zaniechanie jest prawnie dozwolone, jeżeli tak stanowi norma „dozwalająca”³⁶⁸. Normę „dozwalającą” wyraża art. 29 ust. 1-2 p.b., który wymienia budowę i roboty budowlane, dla których wykonania nie jest wymagane pozwolenie na budowę. Normę „dozwalającą” zawiera także art. 31 ust. 1 p.b. określający zakres rozbiórek, dla których nie jest wymagana decyzja o pozwoleniu na rozbiórkę. Inwestor może wykonywać dozwoloną budowę, roboty budowlane lub rozbiórkę, bez potrzeby uzyskania pozwolenia organu administracji architektoniczno-budowlanej.

Kolejny podział publicznych praw podmiotowych opiera się o kryterium treści. Zgodnie z tym podziałem wyróżniamy publiczne prawa podmiotowe o treści negatywnej oraz publiczne prawa podmiotowe o treści pozytywnej³⁶⁹. Zdaniem T. Asmana oraz Z. Niewiadomskiego, wolność budowlana stanowi jedynie publiczne prawo podmiotowe o charakterze negatywnym (wolnościowym)³⁷⁰. Takie stanowisko jest błędne, ponieważ wolność budowlana obejmuje oba rodzaje publicznych praw podmiotowych. Należy podkreślić, że wolność budowlana w znaczeniu podmiotowym wyraża roszczenie o zaniechanie organu (negatywne publiczne prawo podmiotowe) oraz roszczenie o podjęcie działania przez organ (pozytywne publiczne prawo podmiotowe).

12.2. Źródła wolności budowlanej o charakterze podmiotowym

Źródłem prawa podmiotowego jest norma prawna zawarta w prawie przedmiotowym³⁷¹. Źródłem publicznego prawa podmiotowego, jako rodzaju prawa podmiotowego, jest norma prawa materialnego publicznego³⁷². Publiczne prawo podmiotowe jest zatem wynikiem wykładni takiej normy ze względu na konkretną osobę³⁷³.

Źródłem wolności budowlanej o charakterze podmiotowym jest zatem prawo budowlane. Przepisy prawa budowlanego regulują sytuację prawną inwestora, określając granice zasady wolności budowlanej.

³⁶⁸ Zdaniem R. Alexy’ego, wolność prawna ma miejsce, gdy podmiot tej wolności posiada alternatywę czynności. Norma prawna wskazuje, że podmiot wolności ma możliwość jakiegoś zachowania. R. Alexy, *Teoria praw podstawowych*, Warszawa 2010, s. 173. Alternatywa czynności jest wyrażona w normie „dozwalającej”.

³⁶⁹ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa...*, s. 223. Zob. także: J. Boć, A. Błaś, *Publiczne prawa...*, s. 502. T. Asman, Z. Niewiadomski, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, s. 90.

³⁷⁰ T. Asman, Z. Niewiadomski, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, s. 90-91.

³⁷¹ T. Bigo, *Prawo administracyjne...*, s. 57; W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 18; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 275.

³⁷² W. Jakimowicz, *Publiczne prawa...*, s. 133-134.

³⁷³ P. Przybysz, *Publiczne prawa podmiotowe*, [w:] M. Wierzbowski, Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 125. Pogląd ten aprobuje także J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 275. Podobnie uważa W. L. Jaworski, zdaniem którego prawo podmiotowe jest normą wyinterpretowaną z przepisu prawnego. W. L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 120.

12.3. Struktura wolności budowlanej o charakterze podmiotowym

Jak słusznie zauważa A. Wróbel, publiczne prawo podmiotowe obejmuje dwa elementy: podmiot oraz przedmiot³⁷⁴. Elementy te pozwalają w pełni określić publiczne prawo podmiotowe stanowiące wolność budowlaną o charakterze podmiotowym. Analiza publicznego prawa podmiotowego powinna opierać się na określeniu stosunku podmiotu do prawa przedmiotowego, które wyznacza przedmiot publicznego prawa podmiotowego³⁷⁵.

12.3.1. Inwestor jako podmiot wolności budowlanej o charakterze podmiotowym

Analiza wolności budowlanej o charakterze podmiotowym wymaga badań nad podmiotem tej wolności, jakim jest inwestor. Jest to podmiot zewnętrzny wobec administracji publicznej³⁷⁶. Może nim być osoba spełniająca podmiotowe przesłanki określone przez przepisy prawa³⁷⁷. Należy zaznaczyć, że status inwestora jest ściśle związany z procesem budowlanym. Żaden podmiot nie może posiadać tego statusu, jeżeli nie jest jednocześnie uczestnikiem procesu budowlanego. Podmiot mający zamiar wykonać zamierzenie budowlane może uzyskać status inwestora z chwilą rozpoczęcia tego procesu. Z momentem zakończenia tego procesu związana jest utrata statusu inwestora³⁷⁸.

Inwestor powinien posiadać prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Powinien on złożyć oświadczenie o posiadaniu tego prawa³⁷⁹ wraz ze zgłosze-

³⁷⁴ A. Wróbel, *Publiczne prawo podmiotowe*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego. Tom I*, Kraków 2002, s. 344.

³⁷⁵ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 110.

³⁷⁶ Zdaniem J. Bocia i A. Błasia, publiczne prawa podmiotowe przysługują jedynie obywatelom oraz innym podobnym podmiotom. Autorzy podkreślają, że publiczne prawa podmiotowe nie przysługują organom administracji publicznej. J. Boć, A. Błaś, *Publiczne prawa...*, s. 501. Podobnie uważa J. Zimmermann, zdaniem którego podmiotem publicznego prawa podmiotowego jest wyłącznie podmiot zewnętrzny wobec administracji publicznej. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 275-276. Odmienne stanowisko przedstawia S. Kasznica, według którego państwo może także być podmiotem publicznego prawa podmiotowego. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 111. Także W. Jakimowicz uważa, że państwo jest podmiotem publicznych praw podmiotowych. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa...*, s. 198 i n.

³⁷⁷ A. Wróbel, *Publiczne...*, s. 344. Jak słusznie zauważa S. Kasznica, podmiotem publicznego prawa podmiotowego może być nie tylko osoba fizyczna, ale też osoba prawna. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 111.

³⁷⁸ Status inwestora ma czasowy charakter, ponieważ przysługuje od momentu rozpoczęcia procesu budowlanego do jego zakończenia. Działania inwestora są związane z konkretnym procesem budowlanym, którego jest on uczestnikiem. Należy zaznaczyć, że podmiot podejmujący czynności przed rozpoczęciem procesu budowlanego nie ma statusu inwestora. Moment utraty statusu inwestora następuje wraz z zakończeniem procesu budowlanego, czyli chwilą oddania do użytkowania obiektu budowlanego jego właścicielowi lub zarządcy.

³⁷⁹ Na inwestora nie został nałożony obowiązek złożenia takiego oświadczenia jako warunku rozpoczęcia robót budowlanych, dla których nie jest wymagana decyzja o pozwoleniu na budowę lub zgłosze-

niem budowy³⁸⁰ lub z wnioskiem o wydanie: decyzji o pozwoleniu na budowę³⁸¹, decyzji o przeniesieniu decyzji o pozwoleniu na budowę³⁸², decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na wznowienie robót³⁸³, postanowienia o zezwoleniu na dokończenie budowy³⁸⁴.

Inwestor posiada podmiotowość administracyjnoprawną. Wynika to z regulacji ustawy Prawo budowlane oraz z przepisów szczególnych³⁸⁵. Zdaniem J. Filipka, każda osoba fizyczna lub osoba prawna może posiadać podmiotowość administracyjnoprawną, ponieważ może stosować środki administracyjnoprawne lub być adresatem takich środków. Autor zauważa, że podmiotowość administracyjnoprawna może być przyznana nawet wówczas, gdy dany podmiot nie posiada osobowości cywilnoprawnej³⁸⁶. Należy jednak zauważyć, że status inwestora może posiadać jedynie podmiot posiadający osobowość cywilnoprawną, ponieważ ten status można przypisać tylko podmiotowi prawa o charakterze cywilnoprawnym, jakim jest prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Tym samym status inwestora może posiadać osoba fizyczna, osoba prawna lub ułomna osoba prawna³⁸⁷. Z podmiotowością administracyjnoprawną inwe-

nie budowy. Inwestor nie musi wówczas dokonywać żadnych czynności prawnych związanych z rozpoczęciem robót budowlanych.

³⁸⁰ Art. 30 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 4 pkt 2 p.b.

³⁸¹ Art. 32 ust. 4 pkt 2 p.b.

³⁸² Art. 40 ust. 1 p.b.

³⁸³ Art. 48 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 33 ust. 2 pkt 2 p.b.

³⁸⁴ Art. 49b ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 30 ust. 2 i art. 32 ust. 4 pkt 2 p.b.

³⁸⁵ Zdaniem J. Filipka, podmiotowość administracyjnoprawna wynika z aktów normatywnych zawierających normy prawa administracyjnego. J. Filipek, *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, PiP 1961, z. 2, s. 200, 212-213. Podobnie uważają A. Wolter, J. Ignatowicz oraz K. Stefaniuk, zdaniem których podmiotowość administracyjnoprawna oznacza bycie podmiotem praw i obowiązków wynikających z prawa administracyjnego. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1998, s. 165. Podobnie uważa J. Supeł, zdaniem którego podmiotowość prawna wynika z norm prawa przedmiotowego. J. Supeł, *W sprawie podmiotowości administracyjno-prawnej*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 590-591. W analogiczny sposób pojęcie podmiotowości administracyjnoprawnej przedstawia J. Niczyporuk. Zdaniem Autora, pojęcie „podmiotowości administracyjnoprawnej” wynika z norm prawa przedmiotowego, które należą do gałęzi prawa administracyjnego. Autor zaznacza, że w prawie administracyjnym nie ma definicji legalnej pojęcia podmiotowości administracyjnoprawnej. J. Niczyporuk, *Podmiotowość administracyjnoprawna a zdolność administracyjnoprawna – delimitacja pojęć*, [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009, s. 179. Przytoczone wyniki badań nauki prawa można odnieść do pojęcia inwestora. Podmiotowość administracyjnoprawna inwestora wynika z norm ustawy Prawo budowlane oraz przepisów szczególnych.

³⁸⁶ J. Filipek, *O podmiotowości administracyjno-prawnej...*, s. 210. Na związek pojęcia podmiotowości administracyjnoprawnej z prawem cywilnym zwraca uwagę J. Niczyporuk, *Podmiotowość administracyjnoprawna ...*, s. 180.

³⁸⁷ Zob. L. Bar, E. Radziszewski, *Kodeks budowlany. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 53; E. Radziszewski, *Prawo budowlane. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006, s. 57.

stora są związane jego uprawnienia i obowiązki wynikające z prawa administracyjnego. Jedyne podmiot administracyjnoprawny może wykonywać takie uprawnienia oraz obowiązki³⁸⁸. Inwestorowi podmiotowość administracyjnoprawna jest niezbędna, m.in. ze względu na konieczność występowania w postępowaniach administracyjnych w toku procesu budowlanego jako strona (np. w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę lub w postępowaniu w sprawie o pozwolenie na użytkowanie).

Nauka prawa wyróżnia inwestora bezpośredniego oraz inwestora zastępczego³⁸⁹. Podział ten nie odpowiada regulacjom prawa budowlanego. Status inwestora posiada jedynie inwestor bezpośredni, który zleca innemu podmiotowi (inwestorowi zastępczemu), w drodze osobnej umowy, wykonywanie niektórych czynności lub realizację całego procesu budowlanego³⁹⁰. Inwestor zastępczy nie jest uczestnikiem procesu budowlanego, lecz podmiotem organizującym proces budowy na podstawie umowy cywilnoprawnej. Należy zaznaczyć, że regulacje prawa budowlanego nie określają obowiązków oraz uprawnień inwestora zastępczego³⁹¹. Prawa i obowiązki inwestora zastępczego mogą wynikać ze stosunku cywilnoprawnego łączącego go z inwestorem bezpośrednim.

12.3.2. Przedmiot wolności budowlanej w znaczeniu podmiotowym

Kolejnym elementem publicznego prawa podmiotowego jest jego przedmiot. Może nim być działanie (pozytywne zachowanie organu) lub zaniechanie (negatywne zachowanie organu)³⁹². Pozytywnym zachowaniem organu jest wydanie pozwolenia na budowę lub pozwolenia na rozbiórkę. Negatywnym zachowaniem organu jest zaniechanie działań nieprzewidzianych przez prawo, które uniemożliwiają wykonanie zamierzenia budowlanego lub rozbiórki obiektu budowlanego.

12.3.3. Wertykalny skutek wolności budowlanej w znaczeniu podmiotowym

Badanie wolności budowlanej w znaczeniu podmiotowym wymaga analizy stosunku prawnego. Stosunek prawny wyznacza relację między podmiotem wolności budowlanej a organem administracji publicznej³⁹³. Nauka prawa dotychczas nie stworzyła jednolitej definicji stosunku prawnego³⁹⁴. Za stosunki prawne uważane są prawnie relewantne

³⁸⁸ J. Niczyporuk, *Podmiotowość administracyjnoprawna ...*, s. 182.

³⁸⁹ Zob. J. Dessoulavy-Śliwiński, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, s. 256; T. Sokołowski, *Umowa o roboty budowlane*, [w:] A. Koch, J. Napierała (red.), *Umowy w obrocie gospodarczym*, Kraków 2006, s. 78.

³⁹⁰ T. Sokołowski, *Umowa...*, s. 78.

³⁹¹ Zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 26 maja 2010 r., II SA/Sz 316/10, CBOSA (orzeczenie nieprawomocne).

³⁹² A. Wróbel, *Publiczne...*, s. 345.

³⁹³ Zdaniem H. Maurera, publiczne prawo podmiotowe określa stosunek prawny obywatela oraz państwa. H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne...*, s. 106.

³⁹⁴ Z. Ziemiński, *O metodzie analizowania „stosunku prawnego”*, PiP 1967, z. 2, s. 193.

stosunki społeczne zachodzące pomiędzy minimum dwoma podmiotami³⁹⁵. Nauka prawa podkreśla, że stosunek prawny jest prawnie wyodrębnionym rodzajem stosunku społecznego, czyli zależnością pomiędzy podmiotami określoną przez normę prawną³⁹⁶. Zdaniem F. Longchamps'a stosunek prawny ma miejsce, gdy zgodnie z normami prawa przedmiotowego, w określonych warunkach sytuacja prawna jednego podmiotu jest związana z sytuacją prawną drugiego podmiotu³⁹⁷. Podobnie uważa J. Lang, zdaniem którego stosunek prawny stanowi wzajemne zależności między różnymi podmiotami określone w prawie przedmiotowym³⁹⁸.

Nauka prawa administracyjnego wyróżnia stosunek administracyjnoprawny, który jest kształtowany normami prawa administracyjnego³⁹⁹. Za stosunek administracyjnoprawny uznaje się relacje pomiędzy podmiotem administrującym a innym podmiotem, którym może być m.in.: osoba fizyczna, osoba prawna, ułomna osoba prawna, grupa osób⁴⁰⁰. Z zasady stosunek administracyjnoprawny ma charakter władczy. Oznacza to, że jeden z podmiotów stosunku rozstrzyga o prawach i obowiązkach drugiego podmiotu⁴⁰¹.

³⁹⁵ O. S. Joffe, M. D. Szargorodski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1963, s. 149; M. Kierek, K. Sand, J. Szreniawski, [w:] K. Sand (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna i szczegółowa*, Rzeszów 1973, s. 56; Z. Leoński, *Stosunek administracyjny*, [w:] Z. Leoński (red.), *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa-Poznań 1985, s. 14; Z. Duniewska, *Stosunek administracyjnoprawny, sytuacja administracyjnoprawna*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 63; zob. też: J. Jabłońska-Bonca, *Wstęp do prawoznawstwa*, Poznań 1994, s. 47.

³⁹⁶ J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 235, 237-238.

³⁹⁷ F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego...*, s. 46.

³⁹⁸ J. Lang, *Zagadnienia wstępne*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 29.

³⁹⁹ Zob. M. Kierek, K. Sand, J. Szreniawski, [w:] K. Sand (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 57; Z. Leoński, *Stosunek...*, s. 14; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 75-76; B. Rutkowski, *Stosunek administracyjnoprawny i sytuacja administracyjnoprawna*, [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2011, s. 133.

⁴⁰⁰ Zob. J. Starościak, *Prawo administracyjne...*, s. 19; M. Kierek, K. Sand, J. Szreniawski, [w:] K. Sand (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 58; Z. Leoński, *Stosunek...*, s. 15; J. Boć, *Stosunki administracyjnoprawne i sytuacje administracyjnoprawne*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 364. Stosunek administracyjny może mieć charakter zewnętrzny (relacja podmiotu administrującego z podmiotem administrowanym np. osobą fizyczną) lub charakter wewnętrzny (relacja podmiotu administrującego wobec podmiotu podległego). Zob. S. Wrzosek, *Podstawowe pojęcia z zakresu ogólnej części prawa administracyjnego*, [w:] M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek (red.), *Encyklopedia prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 48. Nie wszyscy przedstawiciele nauki prawa administracyjnego twierdzą, że można stworzyć definicję stosunku administracyjnoprawnego. Zdaniem J. Łętowskiego, takiej definicji nie można zbudować ze względu na różnorodność stosunków administracyjnoprawnych. J. Łętowski, *Prawo administracyjne...*, s. 51; M. Możdżeń-Marcinkowski, *Wstęp do prawa administracyjnego...*, s. 52-53; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 45-46.

⁴⁰¹ J. Starościak, *Prawo administracyjne...*, s. 20; M. Kierek, K. Sand, J. Szreniawski, [w:] K. Sand (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 57, 58; Z. Leoński, *Stosunek...*, s. 14, 15; M. Możdżeń-Marcinkowski, *Wstęp do prawa administracyjnego...*, s. 52; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 46; E. Ura, *Prawo administracyjne...*, s. 76.

Stosunek administracyjnoprawny pozwala określić relacje między inwestorem a organami administracji publicznej w toku procesu budowlanego. Stosunek administracyjnoprawny jest bowiem ściśle związany z publicznym prawem podmiotowym. Założeniem wolności budowlanej o znaczeniu podmiotowym obejmującej roszczenie o wydanie aktu administracyjnego oznaczonej treści jest nawiązanie relacji inwestora oraz organu administracji publicznej. Skutkiem tego roszczenia jest natomiast wydanie takiego aktu, na podstawie którego inwestor może realizować zamierzenie budowlane lub rozbiórkę.

12.4. Horyzontalny skutek wolności budowlanej o charakterze podmiotowym

Publiczne prawo podmiotowe obejmuje relacje jednostka-organ administracji publicznej. Należy jednak podkreślić, że wykonywanie tego prawa wpływa na treść sytuacji prawnej osób trzecich. Na horyzontalny skutek publicznych praw podmiotowych zwrócił uwagę A. Wróbel, zdaniem którego prawa te wynikają z norm prawnych, a zatem z norm obiektywnego porządku prawnego. Normy te obowiązują nie tylko w relacji jednostka-organ administracji publicznej, ale obowiązują w sposób uniwersalny, a więc w innych stosunkach prawnych⁴⁰². W tych odrębnych sytuacjach prawnych mogą brać udział osoby trzecie. Horyzontalny skutek publicznych praw podmiotowych nie oznacza jednak, że relacja jednostka-organ administracji publicznej zostanie rozszerzona o relację z osobami trzecimi. Zdaniem A. Wróbla, publiczne prawa podmiotowe oddziałują na stosowanie oraz wykładnię norm prawnych, których adresatem są osoby trzecie⁴⁰³. Skutkiem wykonywania wolności budowlanej w znaczeniu podmiotowym może być oddziaływanie na sytuację prawną osób trzecich, np. właściciela sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu, którego sytuacja prawna wynikająca z prawa własności ulegnie zmianie w wyniku prac przygotowawczych lub robót budowlanych prowadzonych przez inwestora na mocy decyzji organu administracji architektoniczno-budowlanej⁴⁰⁴. Zmiana sytuacji prawnej osób trzecich jest regulowana przepisami prawa publicznego oraz prawa cywilnego. Osoby trzecie mogą chronić swoje prawa w postępowaniach administracyjnych mających miejsce w toku procesu budowlanego lub w postępowaniach przed sądem powszechnym.

⁴⁰² A. Wróbel, *Publiczne...*, s. 355.

⁴⁰³ A. Wróbel przedstawia problematykę oddziaływania publicznych praw podmiotowych na sytuację prawną osób trzecich obejmującą sferę prawa prywatnego. A. Wróbel, *Publiczne...*, s. 356.

⁴⁰⁴ Zgodnie z art. 47 ust. 2 p.b., organ administracji architektoniczno-budowlanej wydaje decyzję o niezbędności wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości.

12.5. Ochrona wolności budowlanej o charakterze podmiotowym

Z publicznymi prawami podmiotowymi jest bezpośrednio związana problematyka ich ochrony. Zdaniem J. Zimmermanna, ochrona tych praw wywodzi się z ich istoty⁴⁰⁵. Podobnie uważa W. Jakimowicz, który wskazuje, że znaczenie tych praw jest połączone z gwarancją ich ochrony⁴⁰⁶. Naruszenie publicznych praw podmiotowych oznacza działanie niezgodne z obiektywnym porządkiem prawnym⁴⁰⁷. Ochrona przed naruszeniem publicznych praw podmiotowych obejmuje skuteczne ich wyegzekwowanie⁴⁰⁸ w drodze postępowania przed sądami administracyjnymi⁴⁰⁹. W tym postępowaniu gwarancję ochrony stanowi równa pozycja organu i jednostki⁴¹⁰. Ochronę tę zapewnia także Trybunał Konstytucyjny oraz Rzecznik Praw Obywatelskich⁴¹¹.

Ochrona wolności budowlanej o charakterze podmiotowym oznacza możliwość skutecznego egzekwowania od organów administracji publicznej podjęcia działań umożliwiających realizację zamierzenia budowlanego lub rozbiórkę obiektu budowlanego. Inwestor, chroniąc swoją wolność budowlaną, może, w sposób efektywny, także żądać od organów administracji publicznej niewkroczenia w tę wolność.

⁴⁰⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 278.

⁴⁰⁶ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa...*, s. 405.

⁴⁰⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 278.

⁴⁰⁸ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa...*, s. 405.

⁴⁰⁹ T. Bigo, *Prawo administracyjne...*, s. 58. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa...*, s. 406-407; H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne...*, s. 106; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 278.

⁴¹⁰ H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne...*, s. 106.

⁴¹¹ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa...*, s. 407; J. Boć, A. Błaś, *Publiczne prawa...*, s. 504; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 279.

ROZDZIAŁ III

Swoboda wyboru zamierzenia budowlanego oraz miejsca realizacji inwestycji

Z zasady wolności budowlanej wynika swoboda wyboru zamierzenia budowlanego oraz miejsca realizacji inwestycji, która odnosi się do konkretnego zamierzenia budowlanego. Swoboda wyboru zamierzenia budowlanego oraz miejsca realizacji inwestycji nie ma charakteru bezwzględny. Jest ona ograniczona przez przepisy prawa, które chronią interes publiczny oraz uzasadniony interes (interes prawny) osób trzecich. Ograniczenia te zostały wyrażone w zasadzie ochrony interesu publicznego w toku procesu budowlanego oraz w zasadzie poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich. Zasady te odnoszą się także do przepisów prawa, które wyrażają normy, jakim powinien odpowiadać obiekt budowlany oraz jego usytuowanie. Przepisy chroniące interes publiczny dotyczą wartości istotnych dla dobra ogółu. Są nimi m.in. bezpieczeństwo, określony standard użytkowania obiektu budowlanego oraz ochrona zabytków.

Zdaniem Z. Kostki, przepis art. 5 ust. 1 pkt 9 p.b. wyrażający zasadę poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich, odsyła do przepisów prawa budowlanego, w tym przepisów techniczno-budowlanych⁴¹². Granica samodzielności wyboru zamierzenia budowlanego oraz miejsca realizacji inwestycji jest określona w odrębnych przepisach. Zgodnie z art. 5 ust. 1 p.b., przepisami ograniczającymi tę swobodę są m.in. przepisy techniczno-budowlane oraz przepisy odsyłające do wiedzy technicznej. Przepisy techniczno-budowlane stanowią warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane oraz ich usytuowanie⁴¹³. Ograniczają one zatem zamierzenie budowlane oraz miejsce realizacji inwestycji. Warunki techniczne zostały określone w aktach wykonawczych do ustawy Prawo budowlane⁴¹⁴. Kolejnymi przepisami ograniczającymi tę swobodę są przepisy odsyłające do zasad wiedzy technicznej⁴¹⁵. Należy podkreślić, że ograniczenia wyznaczone przez te zasady, wynikają z przepisów prawa. Zasady wiedzy technicznej nie ograniczają wolności budowlanej. Przepisy prawa ograniczają tę wolność, a granica jest wyznaczona za pomocą zasad wiedzy technicznej⁴¹⁶. Przepisami, do

⁴¹² Z. Kostka, *Prawo budowlane. Komentarz*, Gdańsk 2007, s. 30.

⁴¹³ Art. 7 ust. 1 pkt 1 p.b.

⁴¹⁴ Upoważnienie do wydania aktów wykonawczych określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane oraz ich usytuowanie, zawiera art. 7 ust. 2 p.b.

⁴¹⁵ Art. 5 ust. 1 *in principio* p.b.

⁴¹⁶ Zdaniem A. Błasia oraz J. Bocia, normy pozaprawne mają znaczenie normatywne na mocy odsyłających przepisów prawa. A. Błaś, J. Boć, *Odesłania i normy pozaprawne stosowane przez administra-*

których odsyła art. 5 ust. 1 p.b., są także regulacje niebędące przepisami techniczno-budowlanymi ani przepisami odsyłającymi do zasad wiedzy technicznej. Takie przepisy są wyrażone w innych aktach prawnych, które dotyczą m.in. ładu przestrzennego, obszarów specjalnych oraz infrastruktury technicznej.

Ograniczenie swobody wyboru zamierzenia budowlanego oraz miejsca realizacji inwestycji ma charakter dynamiczny oraz statyczny. Ograniczenia tej zasady w sposób dynamiczny obejmują stanowienie oraz stosowanie prawa. Prawodawca ogranicza tę swobodę poprzez stanowienie przepisów prawnych chroniących interes publiczny oraz interes prawny osób trzecich. Organy administracji publicznej stosujące prawo ograniczają tę swobodę, jeżeli podejmują rozstrzygnięcie w ramach uznania administracyjnego⁴¹⁷. Prawodawca oraz organy administracji publicznej powinny określać granicę tej swobody zgodnie z zasadą proporcjonalności. Granica ta nie powinna nadmiernie naruszać zasady wolności budowlanej. Stacyjne ograniczenia swobody wyboru zamierzenia budowlanego oraz miejsca realizacji inwestycji obejmują stosowanie przepisów prawa ściśle określających zakres tej swobody.

1. Zamierzenie budowlane

Zasada wolności budowlanej obejmuje prawo inwestora do wyboru zamierzenia budowlanego, które będzie realizował. Ustawa Prawo budowlane nie zawiera definicji zamierzenia budowlanego. Znaczenie tego pojęcia powinno być zatem określone w drodze wykładni⁴¹⁸.

Zamierzenie budowlane stanowi jeden obiekt budowlany lub wiele obiektów budowlanych, które inwestor planuje wykonać. Należy zaznaczyć, że zamierzenie budowlane jest określane przez inwestora, a zatem to inwestor decyduje, czy takie zamierzenie będzie jedno- czy wieloobektowe⁴¹⁹. Zamierzenie budowlane powinno być wybrane na etapie projektowania. Inwestor powinien bowiem zapewnić opracowanie projektu zagospodarowania działki lub terenu dla całego zamierzenia budowlanego⁴²⁰. Wybierając zamierzenie

cję publiczną, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 113.

⁴¹⁷ Organ administracji architektoniczno-budowlanej posiada uznanie administracyjne w toku postępowania w sprawie odstępowania od warunków techniczno-budowlanych. Zgodnie z art. 9 ust. 2 p.b., organ administracji architektoniczno-budowlanej, po uzyskaniu upoważnienia ministra, który ustanowił przepisy techniczno-budowlane, w drodze postanowienia, udziela bądź odmawia zgody na odstępowanie.

⁴¹⁸ Zdaniem NSA, wyrażonym w wyroku z dnia 18 lutego 2013 r., wykładnia pojęcia zamierzenie budowlane powinna nastąpić w drodze orzecznictwa. Wyrok NSA z dnia 18 lutego 2013 r., II OSK 896/12, CBOSA.

⁴¹⁹ Zdaniem NSA, wyrażonym w wyroku z dnia 11 grudnia 2012 r., określony obiekt budowlany może być jednocześnie odrębnym zamierzeniem budowlanym lub częścią zamierzenia budowlanego. Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2012 r., II OSK 2711/12, CBOSA.

⁴²⁰ Art. 33 ust. 1 zd. 3 p.b.

budowlane, inwestor może zainicjować proces budowlany dla całego zamierzenia lub dla jego części, które mogą samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem⁴²¹.

Zamierzenie budowlane składa się z jednego obiektu budowlanego, zespołu obiektów budowlanych lub wielu zespołów obiektów budowlanych⁴²². Obiektem budowlanym jest: budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, budowla stanowiąca całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami lub obiekt małej architektury⁴²³. Wymaga podkreślenia, że poszczególne obiekty budowlane, a nie całe zamierzenie budowlane, są oceniane pod kątem zgodności z prawem oraz aktami administracyjnymi. Kontrola ta jest warunkowana rodzajem obiektu budowlanego oraz miejscem jego realizacji.

2. Swoboda wyboru zamierzenia budowlanego

Zasada wolności budowlanej umożliwia inwestorowi swobodny wybór zamierzenia budowlanego oraz zmianę tego wyboru w trakcie prowadzonych robót budowlanych. Wybór zamierzenia budowlanego oraz jego zmiana ma miejsce na etapie projektowania.

Inwestor zapewnia opracowanie projektu budowlanego oraz innych projektów⁴²⁴. Należy podkreślić, że inwestor nie opracowuje projektu budowlanego, lecz określa jego główne założenia. Opracowanie projektu budowlanego stanowi obowiązek projektanta⁴²⁵. Zmiana wyboru zamierzenia budowlanego wymaga także udziału projektanta. Projektant określa charakter zmiany zamierzenia budowlanego⁴²⁶ oraz opracowuje zmiany w projekcie budowlanym⁴²⁷.

Swoboda wyboru zamierzenia budowlanego oraz zmiany tego wyboru są ograniczone przez przepisy prawa. Zamierzenie budowlane należy bowiem projektować w spo-

⁴²¹ Zgodnie z art. 33 ust. 1 zd. 2 p.b., pozwolenie na budowę może dotyczyć części zamierzenia budowlanego, jeżeli ta część składa się z wybranych obiektów lub zespołu obiektów, które mogą samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem.

⁴²² Taki podział wynika z treści art. 33 ust. 1 p.b., zgodnie z którym zamierzenie budowlane może składać się z jednego obiektu budowlanego (*a contrario* art. 33 ust. 1 zd. 2 p.b.), wielu obiektów budowlanych lub zespołu obiektów budowlanych (art. 33 ust. 1 zd. 2 p.b.).

⁴²³ Art. 3 pkt 1 p.b.

⁴²⁴ Art. 18 ust. 1 pkt 1 p.b.

⁴²⁵ Art. 20 ust. 1 pkt 1 p.b.

⁴²⁶ Zgodnie z art. 36a ust. 6 p.b., projektant dokonuje kwalifikacji zamierzonego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę, czyli określa odstąpienie jako istotne lub nieistotne.

⁴²⁷ Projektant opracowuje zmiany w projekcie budowlanym, które obejmują nieistotne odstąpienia oraz istotne odstąpienia. Zgodnie z art. 36a ust. 6 w zw. z art. 36a ust. 5 p.b., projektant jest obowiązany zamieścić w projekcie budowlanym odpowiednie informacje (rysunek i opis) dotyczące nieistotnego odstąpienia. Na obowiązek projektanta w postaci opracowania zmian polegających na istotnym odstąpieniu, wskazuje art. 36a ust. 3 w zw. z art. 33 ust. 2 pkt 1 p.b., który stanowi, że wniosek o zmianę decyzji o pozwoleniu na budowę powinien zawierać cztery egzemplarze projektu budowlanego.

sób określony w przepisach oraz zasadach wiedzy technicznej⁴²⁸. Ograniczenia wynikające z przepisów prawa obejmują w szczególności przepisy techniczno-budowlane⁴²⁹. Przepisy techniczno-budowlane dotyczą m.in. warunków technicznych, jakim powinien odpowiadać obiekt budowlany⁴³⁰. Zamierzenie budowlane powinno odpowiadać także zasadom wiedzy technicznej⁴³¹.

2.1. Wybór zamierzenia budowlanego

Wybór zamierzenia budowlanego oznacza określenie obiektu budowlanego. Swoboda wyboru zamierzenia budowlanego jest ograniczana m.in. warunkami technicznymi, jakim powinien odpowiadać obiekt budowlany⁴³². Warunki techniczne obiektów budowlanych są określone m.in. w rozporządzeniach wydawanych na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie Prawo budowlane⁴³³.

⁴²⁸ Art. 5 ust. 1 *in principio* p.b.

⁴²⁹ Zgodnie z art. 5 ust. 1 *in principio* p.b., obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy projektować w sposób określony w przepisach, w tym przepisach techniczno-budowlanych.

⁴³⁰ Art. 7 ust. 1 pkt 1 *in principio* p.b.

⁴³¹ Art. 5 ust. 1 *in principio* p.b.

⁴³² Warunki techniczne obiektów budowlanych stanowią przepisy techniczno-budowlane (art. 7 ust. 1 pkt 1 p.b.).

⁴³³ Przepisem upoważniającym do wydania rozporządzeń zawierających warunki techniczne obiektów budowlanych jest art. 7 ust. 2 p.b. Rozporządzeniami wydanymi na podstawie art. 7 ust. 2 p.b., które zawierają warunki techniczne, są: rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane metra i ich usytuowanie (Dz. U., Nr 144, poz. 859); rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz. U., Nr 86, poz. 579); rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 listopada 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1853); rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie (Dz. U., Nr 219, poz. 1864 ze zm.), dalej r.t.o.b.; rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1422), dalej r.w.t.b.; rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz. U., Nr 12, poz. 116 ze zm.), dalej r.a.p.; rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 października 2001 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice garnizonowe oraz ich usytuowanie (Dz. U., Nr 132, poz. 1479 ze zm.); rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (Dz. U., poz. 640); rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz. U., Nr 63, poz. 735 ze zm.), dalej r.d.o.i.; rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r., poz. 124); rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz. U., Nr 151, poz. 987 ze zm.); rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 31 sierpnia 1998 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dla lotnisk cywilnych (Dz. U., Nr 130, poz. 859 ze zm.); rozporzą-

Warunki techniczne zależą od rodzaju obiektu budowlanego, co jest związane z jego przeznaczeniem. Warunki techniczne powinny odpowiadać rodzajowi obiektu budowlanego, ponieważ taki obiekt może być użytkowany zgodnie z przeznaczeniem, w sposób nienaruszający interesu publicznego oraz interesu prawnego osób trzecich⁴³⁴.

Zasada wolności budowlanej nie ogranicza się jedynie do wyboru rodzaju wykonywanego obiektu budowlanego. Inwestor może także wnioskować o zmianę warunków technicznych.

Warunki techniczne, którym powinien odpowiadać obiekt budowlany, mają z zasady względny charakter⁴³⁵. Odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych, w tym warunków technicznych, możliwe jest jedynie w przypadkach określonych w przepisach prawa. Organ administracji architektoniczno-budowlanej może dopuścić, w drodze postanowienia, odstępstwo od warunków technicznych po uzyskaniu upoważnienia ministra, który ustanowił te warunki⁴³⁶. Odstępstwo może mieć miejsce, jeżeli zostaną spełnione trzy przesłanki:

- 1) ma miejsce przypadek szczególnie uzasadniony⁴³⁷;
- 2) odstępstwo nie może powodować zagrożenia życia ludzi lub bezpieczeństwa mienia, a w stosunku do obiektów użyteczności publicznej oraz mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego – nie może powodować ograniczenia dostępności dla osób niepełnosprawnych oraz nie powinno powodować pogorszenia warunków zdrowotno-sanitarnych i użytkowych, a także stanu środowiska, po spełnieniu określonych warunków zamiennych⁴³⁸;
- 3) minister, który ustanowił przepisy techniczno-budowlane, upoważnił organ administracji architektoniczno-budowlanej do dokonania odstępstwa⁴³⁹.

dzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 1 czerwca 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać morskie budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz. U., Nr 101, poz. 645), dalej r.w.t.m.b.; rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 7 października 1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie (Dz. U., Nr 132, poz. 877 ze zm.); rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 sierpnia 1996 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane nie będące budynkami, służące obronności Państwa oraz ich usytuowanie (Dz. U., Nr 103, poz. 477 ze zm.); rozporządzenie Ministra Łączności z dnia 21 kwietnia 1995 r. w sprawie warunków technicznych zasilania energią elektryczną obiektów budowlanych łączności (Dz. U., Nr 50, poz. 271).

⁴³⁴ Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 p.b., przepisami techniczno-budowlanymi są m.in. warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane, które uwzględniają wymagania określone w art. 5 ust. 1–2b p.b. Należy zauważyć, że art. 5 ust. 1–2b p.b. zawiera wymagania mające na celu ochronę interesu publicznego oraz interesu prawnego osób trzecich.

⁴³⁵ Zdaniem WSA w Opolu, wyrażonym w wyroku z dnia 26 listopada 2012 r., przepisy techniczno-budowlane nie mają bezwzględnie obowiązującego charakteru. Wyrok WSA w Opolu z dnia 26 listopada 2012 r., II SA/Op 380/12, CBOSA.

⁴³⁶ Art. 9 ust. 2 p.b.

⁴³⁷ Art. 9 ust. 1 p.b.

⁴³⁸ Art. 9 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 4 p.b.

⁴³⁹ Art. 9 ust. 2 p.b.

Organ administracji architektoniczno-budowlanej powinien ocenić, czy ma miejsce szczególnie uzasadniony przypadek na podstawie okoliczności konkretnej sprawy⁴⁴⁰. Organ ten powinien rozważyć wszystkie okoliczności sprawy, a w szczególności: treść przepisu techniczno-budowlanego; kształt nieruchomości, na której ma być realizowane zamierzenie budowlane; stan zagospodarowania sąsiednich nieruchomości oraz ocenę proponowanych rozwiązań zgodnie z zasadami wiedzy technicznej⁴⁴¹.

Minister, który ustanowił przepisy techniczno-budowlane, upoważniając organ administracji architektoniczno-budowlanej, zezwala na zastąpienie przepisów rozporządzenia normą indywidualną odpowiadającą konkretnej sprawie⁴⁴². Organ ten nie musi jednak udzielić zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych, jeżeli właściwy minister wyda takie upoważnienie⁴⁴³. Upoważnienie właściwego ministra jest bowiem tylko jednym z warunków udzielenia takiej zgody.

Organ administracji architektoniczno-budowlanej może wydać postanowienie o udzieleniu zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych jedynie przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, czyli w toku postępowania w sprawie pozwolenia na budowę lub przed wszczęciem tego postępowania⁴⁴⁴.

Należy zauważyć, że warunki techniczne, dotyczące niektórych rodzajów obiektów budowlanych, mogą być spełnione w sposób odmienny niż określony w przepisach techniczno-budowlanych dotyczących tych obiektów. Jest to uwarunkowane zgodnością ze wskazaniami ekspertyz technicznych⁴⁴⁵, a w stosunku do określonych rodzajów obiektów

⁴⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 18 lutego 2013 r., II OSK 896/12, CBOSA. NSA słusznie zauważył, że przypadek szczególnie uzasadniony jest pojęciem nieostrym, którego treść zależy od ustalonego stanu faktycznego. Taki szczególnie uzasadniony przypadek może miejsce m.in. gdy działka inwestycyjna ma nierównoległe granice (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 8 listopada 2012 r., II SA/Bk 648/12, CBOSA).

⁴⁴¹ Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2011 r., II OSK 765/10, CBOSA.

⁴⁴² Zdaniem WSA w Opolu, wyrażonym w wyroku z dnia 26 listopada 2012 r., zgoda na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych zastępuje przepis rozporządzenia. Wyrok WSA w Opolu z dnia 26 listopada 2012 r., II SA/Op 380/12, CBOSA. Należy zaznaczyć, że zgodna na odstępstwo jest warunkowana upoważnieniem właściwego ministra na dokonanie odstępstwa. Norma indywidualna, zawierająca przepisy techniczno-budowlane, jest zatem ustanowiona przez właściwego ministra.

⁴⁴³ Wyrok WSA w Opolu z dnia 24 maja 2012 r., II SA/Op 101/12, CBOSA.

⁴⁴⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 czerwca 2012 r., II SA/Kr 345/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 5 lipca 2012 r., II OSK 683/11, CBOSA. Należy zaznaczyć, że postanowienie o udzieleniu zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych nie może zostać udzielone w toku postępowania legalizującego samowolę budowlaną. Zob. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2010 r., II OSK 352/09, CBOSA; wyrok NSA z dnia 15 lutego 2012 r., II OSK 2135/10, CBOSA; wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 marca 2012 r., II SA/Lu 748/11, CBOSA. Odmienne stanowisko wyraża WSA w Opolu, w wyroku z dnia 26 listopada 2012 r., zdaniem którego zgoda na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych możliwa jest także w toku postępowania legalizującego samowolę budowlaną. Wyrok WSA w Opolu z dnia 26 listopada 2012 r., II SA/Op 380/12, CBOSA.

⁴⁴⁵ Zgodnie z § 2 ust. 2 i 3a r.w.t.b., wymagania określone w art. 5 i art. 6 p.b. mogą być spełnione w sposób inny niż określony w tym rozporządzeniu, stosownie do wskazań ekspertyzy technicznej. Zgod-

budowlanych warunkiem jest także uzyskanie zgody odpowiednich organów administracji publicznej⁴⁴⁶.

2.2. Zmiana wyboru zamierzenia budowlanego

Swoboda zmiany wyboru zamierzenia budowlanego oznacza zmianę zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę. Zmiana ta ma charakter istotny lub nieistotny⁴⁴⁷. Charakter tej zmiany wpływa na sposób jej wprowadzenia. Zmiana o charakterze istotnym wymaga uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę⁴⁴⁸. Zmiana o charakterze nieistotnym nie wymaga wydania aktu administracyjnego⁴⁴⁹.

Należy podkreślić, że swoboda zmiany wyboru zamierzenia budowlanego jest ograniczona przepisami prawa oraz pierwotnym zamierzeniem budowlanym. Ograniczenie przepisami prawa oznacza wymóg spełnienia wymagań określonych w przepisach prawa oraz zasadach wiedzy technicznej. Ograniczenie pierwotnym zamierzeniem budowlanym oznacza, że inwestor nie może zmienić całkowicie zamierzenia budowlanego, lecz jedynie jego elementy⁴⁵⁰. Przedmiot procesu budowlanego powinien być tożsamy z przedmiotem określonym w pozwoleniu na budowę⁴⁵¹. Inwestor jest zatem ograniczony w toku procesu budowlanego swoim pierwotnym wyborem realizowanego obiektu budowlanego.

nie z § 4 ust. 2 r.w.t.m.b., wymagania Polskich Norm mogą być spełnione w sposób odmienny niż określono w rozporządzeniu w oparciu o wskazania ekspertyz technicznych.

⁴⁴⁶ Zgodnie z § 2 ust. 2 i 3a r.w.t.b., ekspertyzy techniczne powinny być uzgodnione z właściwym komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej lub państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym, odpowiednio do przedmiotu tej ekspertyzy. Zgodnie z § 2 ust. 4 r.w.t.b., jeżeli ekspertyza techniczna dotyczy budynków i terenów wpisanych do rejestru zabytków lub obszarów objętych ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ekspertyza ta podlega uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. W myśl § 4 ust. 3 r.w.t.m.b., ekspertyza techniczna, obejmująca istniejące budowle morskie, podlega uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, jeżeli ekspertyza ta dotyczy budowli morskich i terenów wpisanych do rejestru zabytków lub obszarów objętych ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

⁴⁴⁷ Zgodnie z art. 36a p.b., odstępienie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę może mieć charakter istotny lub nieistotny.

⁴⁴⁸ Art. 36a ust. 1 p.b.

⁴⁴⁹ Art. 36a ust. 1 p.b. *a contrario*.

⁴⁵⁰ Inwestor, określając obiekt budowlany na etapie projektowania, nie może później zrezygnować i wybrać innego obiektu w toku procesu budowlanego.

⁴⁵¹ Zdaniem NSA, wyrażonym w wyroku z dnia 7 października 2011 r., decyzja o zmianie pozwolenia na budowę nie może prowadzić do zmiany tożsamości obiektu budowlanego określonego w pozwoleniu na budowę. Wyrok NSA z dnia 7 października 2011 r., II OSK 1522/10, CBOSA. Realizowany obiekt budowlany powinien zatem zachować tożsamość z planowanym obiektem budowlanym, który został określony w pozwoleniu na budowę.

3. Miejsce realizacji inwestycji

Kolejnym elementem, określającym związek zasady wolności budowlanej z zamierzeniem budowlanym, jest miejsce realizacji inwestycji. Może nim być nieruchomość gruntowa, na której można wykonywać zamierzenie budowlane zgodnie z prawem, a inwestor wobec niej posiada prawo do dysponowania na cele budowlane.

Analiza pojęcia miejsca realizacji inwestycji wymaga zbadania pojęć: nieruchomości gruntowej oraz prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Problematyka prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane została przedstawiona w rozdziale II. Pojęcie nieruchomości gruntowej zostało określone przez naukę prawa cywilnego, na gruncie wykładni art. 46 § 1 k.c. Według tego przepisu, nieruchomością gruntową są części powierzchni ziemskiej stanowiącej odrębny przedmiot własności. Nieruchomość gruntową stanowi grunt o określonych granicach zewnętrznych oraz odrębnym przedmiocie własności⁴⁵². Granice zewnętrzne nieruchomości gruntowej, które stanowią wyodrębnienie fizyczne gruntu od gruntów sąsiednich, są określone za pomocą znaków granicznych⁴⁵³. Nieruchomość gruntowa powinna zostać także wyodrębniona prawnie poprzez określenie właściciela gruntu, podanego w księdze wieczystej, którą należy założyć dla danej nieruchomości⁴⁵⁴. Właściciel jest wskazany także w ewidencji gruntów i budynków⁴⁵⁵. Miejsce realizacji inwestycji może stanowić również zespół nieruchomości gruntowych, pod warunkiem, że inwestor posiada prawo do dysponowania całym zespołem nieruchomości gruntowych na cele budowlane. Zgodnie z wykładnią celowości art. 4 p.b., nieruchomość gruntowa stanowi przestrzeń, na której ma zostać zrealizowane zamierzenie budowlane. Norma zawarta w art. 4 p.b. ma służyć wyodrębnieniu takiej przestrzeni przez inwestora⁴⁵⁶. Gdy inwestor posiada prawo do dysponowania poszczególnymi nieruchomościami gruntowymi na cele budowlane, nie ma obowiązku łączenia zespołu nieruchomości gruntowych w jeden wyodrębniony prawnie grunt. Na zespół nieruchomości gruntowych mogą składać się nieruchomości, których

⁴⁵² J. Ignatowicz, [w:] J. Ignatowicz, K. Stefaniuk (red.), *Prawo rzeczowe...*, s. 21; zob. też S. Rudnicki, *Nieruchomości*, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki (red.), *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2006, s. 198.

⁴⁵³ S. Rudnicki, *Pojęcie nieruchomości gruntowej*, „Rejent” 1994, nr 1, s. 27; S. Rudnicki, *Nieruchomości...*, s. 198.

⁴⁵⁴ S. Rudnicki, *O pojęciu nieruchomości w prawie cywilnym*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 9, s. 69.

⁴⁵⁵ Zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 520 ze zm.), dalej p.g.k., informacje dotyczące gruntów są zawarte w ewidencji gruntów i budynków. W myśl art. 20 ust. 2 pkt 1 p.g.k., ewidencja gruntów i budynków wykazuje właściciela.

⁴⁵⁶ Zgodnie z art. 4 p.b., każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami. Celem tej regulacji jest wyodrębnienie przestrzeni, na której może zostać wykonane konkretne zamierzenie budowlane.

właścicielami są różne podmioty. W takim przypadku realizacja zamierzenia budowlanego nie narusza praw poszczególnych właścicieli, gdy przenieśli na inwestora prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Prawo właściciela kilku nieruchomości nie jest zagrożone, gdy posiada on jednocześnie status inwestora. Inwestor może zatem posiadać prawo do dysponowania wieloma nieruchomościami na cele budowlane dla realizacji jednej inwestycji.

Nieruchomość gruntowa może stać się miejscem realizacji inwestycji określonego rodzaju, zgodnie z warunkami i zasadami zagospodarowania oraz zabudowy terenu, określonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego⁴⁵⁷ lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁴⁵⁸.

Miejscem realizacji inwestycji jest taka nieruchomość gruntowa, w stosunku do której inwestor uzyskał uprawnienie do wykonywania robót budowlanych. Następuje to z zasady w formie decyzji o pozwoleniu na budowę⁴⁵⁹. Nie dla wszystkich inwestycji wymagana jest taka forma uzyskania uprawnienia do wykonywania robót budowlanych. Realizacja niektórych rodzajów inwestycji wymaga zgłoszenia budowy (art. 30 p.b.) lub nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia budowy⁴⁶⁰.

Zgodnie z definicją miejsca realizacji inwestycji, jest nim teren, na którym będzie położone realizowane zamierzenie budowlane. Od takiego miejsca należy odróżnić działkę budowlaną oraz teren budowy. W myśl art. 2 pkt 12 u.p.z.p., działką budowlaną jest nieruchomość gruntowa lub działka gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Działka budowlana jest zatem terenem, na którym można realizować zamierzenia budowlane. Nie każde zamierzenie budowlane może być wykonywane na dowolnej działce budowlanej. Dla konkretnego zamierzenia budowlanego działka budowlana może nie być odpowiednia z powodu: powierzchni i kształtu, obo-

⁴⁵⁷ Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p., ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

⁴⁵⁸ Decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzja o warunkach zabudowy. Zgodnie z art. 54 pkt 2 u.p.z.p., decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego określa m.in. warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy. W myśl art. 64 ust. 1 w zw. z art. 54 pkt 2 u.p.z.p., decyzja o warunkach zabudowy określa m.in. warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy.

⁴⁵⁹ Art. 28 ust. 1 p.b.

⁴⁶⁰ Nie jest wymagana decyzja o pozwoleniu na budowę w przypadku inwestycji określonych w art. 29–31 p.b. (art. 28 ust. 1 p.b.) lub określonych w przepisach szczególnych. Do inwestycji, dla których nie jest wymagana decyzja o pozwoleniu na budowę na mocy przepisów szczególnych, zalicza się wyrobisko górnicze. Zgodnie z art. 2 ust. 1 p.b., ustawy Prawo budowlane nie stosuje się do wyrobisk górniczych. Zob. J. Dessoulavy-Śliwiński, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 318.

wiązującego ładu przestrzennego, położenia na obszarze specjalnym, którego szczególny reżim prawny wyłącza realizację takiego zamierzenia budowlanego. Dopiero działka budowlana, na której możliwe jest wykonanie konkretnego zamierzenia budowlanego, jest miejscem realizacji inwestycji.

Od miejsca realizacji inwestycji należy odróżnić także teren budowy – jest nim zgodnie z 3 pkt 10 p.b. przestrzeń, na której prowadzone są roboty budowlane, wraz z przestrzenią zajmowaną przez urządzenia zaplecza budowy. Obszar, gdzie są prowadzone roboty budowlane, może obejmować miejsce realizacji inwestycji oraz tereny położone poza takim miejscem. Roboty budowlane mogą być bowiem wykonywane m.in. na terenie sąsiedniej nieruchomości lub na pasie drogowym⁴⁶¹. Na teren zajmowany przez urządzenia zaplecza budowy może składać się obszar położony poza miejscem realizacji inwestycji. Ze względu na charakter robót budowlanych (uwarunkowania techniczne oraz przestrzenne), teren zajmowany przez urządzenia zaplecza budowy może być położony nawet w znacznej odległości od miejsca realizacji inwestycji⁴⁶².

4. Swoboda wyboru miejsca realizacji inwestycji

Swoboda wyboru miejsca realizacji inwestycji nie ma charakteru absolutnego. Jest on ograniczony przepisami prawa zawartymi w ustawie Prawo budowlane oraz przepisami szczególnymi. Miejscem realizacji inwestycji jest wyłącznie teren, na którym można wykonać konkretne zamierzenie budowlane zgodnie z prawem. Na wybór tego miejsca mają wpływ normy regulujące zagospodarowanie przestrzenne oraz usytuowanie zamierzenia budowlanego, które wyłączają lub ograniczają możliwość wykonania tego zamierzenia na danym terenie⁴⁶³.

Teren nie może być miejscem realizacji inwestycji, gdy przepisy prawa wyłączają wykonanie konkretnego zamierzenia budowlanego. Do takich regulacji należą m.in.: przepisy wprowadzające szczególny reżim prawny na obszarze specjalnym lub przepisy wyznaczające ład przestrzenny. Ograniczenie realizacji zamierzenia budowlanego ma miejsce, gdy inwestor może wykonać takie zamierzenie, ale z uwzględnieniem warunków określonych w prawie. Normami wprowadzającymi ograniczenia są regulacje dotyczące m.in.: usytuowania zamierzenia budowlanego oraz ładu przestrzennego.

⁴⁶¹ Art. 47 p.b.

⁴⁶² Na urządzenia zaplecza budowy składają się m.in.: obiekty wielokrotnego użytku (np. kontenery, przenośne ogrodzenia placu budowy); obiekty zaplecza nieruchomego przeznaczone do likwidacji po zakończeniu inwestycji (np. wiaty, zadaszenia); elementy tzw. zaplecza ruchomego (np. stojaki lampowe, agregaty). Z. Kowalczyk, J. Zabielski, *Kosztorysowanie i normowanie w budownictwie*, Warszawa 2010, s. 205.

⁴⁶³ Zakazy i ograniczenia wyboru miejsca realizacji inwestycji służą ochronie interesu publicznego oraz interesu prawnego osób trzecich.

4.1. Znaczenie ładu przestrzennego dla wyboru miejsca realizacji inwestycji

Swoboda wyboru miejsca realizacji inwestycji jest ograniczona przepisami prawnymi określającymi ład przestrzenny, którego zamierzenie budowlane nie może naruszać. Organy gminy kształtują ład przestrzenny za pomocą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁶⁴ oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zakaz naruszania ładu przestrzennego dotyczy zamierzenia budowlanego realizowanego m.in. na podstawie pozwolenia budowlanego⁴⁶⁵ oraz zgłoszenia budowy⁴⁶⁶. Należy zauważyć, że zgodność zamierzenia budowlanego z ładem przestrzennym warunkuje także legalizację robót budowlanych lub obiektu budowlanego⁴⁶⁷.

Inwestor może zatem wybrać miejsce realizacji inwestycji na terenie, na którym zamierzenie budowlane będzie zgodne z ładem przestrzennym. Zgodnie z art. 2 pkt 1 u.p.z.p., ładem przestrzennym jest takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Pomimo definicji legalnej, pojęcie ładu przestrzennego ma

⁴⁶⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 września 2008 r., II SA/Kr 561/07, Lex nr 515291.

⁴⁶⁵ Zamierzenie budowlane, które jest wykonywane na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, powinno być zgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zgodnie z art. 35 ust. 1 *in principio* p.b., organ administracji architektoniczno-budowlanej, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, powinien sprawdzić zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Należy podkreślić, że istotne odstępienia od zatwierzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę obejmują m.in. odstępienia dotyczące ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 36a ust. 5 pkt 7 *in principio* p.b.). Takie istotne odstępienia są dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę (art. 36a ust. 1 p.b.).

⁴⁶⁶ Zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 2 p.b., organ administracji architektoniczno-budowlanej wnosi sprzeciw od zgłoszenia budowy, jeżeli budowa lub wykonywanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem narusza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 30 ust. 7 *in principio* p.b., organ administracji architektoniczno-budowlanej może nałożyć w drodze decyzji, która stanowi sprzeciw od zgłoszenia budowy, obowiązek uzyskania pozwolenia na wykonanie określonego obiektu lub robót budowlanych objętych obowiązkiem zgłoszenia, jeżeli ich realizacja może naruszać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

⁴⁶⁷ Zgodnie z art. 49 ust. 1 pkt 1 p.b. organ nadzoru budowlanego, przed wydaniem decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na wznowienie robót budowlanych, bada zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 49b ust. 4 w zw. z art. 49b ust. 2 pkt 3 p.b., organ nadzoru budowlanego wydaje postanowienie w sprawie ustalenia wysokości opłaty legalizacyjnej, które legalizuje samowolę budowlaną, jeżeli inwestor przedłoży organowi m.in. zaświadczenie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego.

charakter niedookreślony, ze względu niejednoznaczność jego elementów⁴⁶⁸. Do zbadania pojęcia ładu przestrzennego konieczne jest odwołanie się do poszczególnych elementów definicji legalnej, poprzez ustalenie wymagań zawartych m.in. w u.p.z.p.⁴⁶⁹ Normy prawne wyrażone w u.p.z.p., które określają ład przestrzenny, obejmują niektóre regulacje dotyczące miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁷⁰.

Organy gminy nie mają pełnej swobody w kształtowaniu ładu przestrzennego. Na kształt takiego ładu może mieć wpływ aktualny stan zagospodarowania i zabudowy terenu. Zdaniem WSA w Gdańsku, wyrażonym w wyroku z dnia 22 grudnia 2008 r., ograniczenie swobody tworzenia ładu przestrzennego może mieć miejsce w wyjątkowych przypadkach, w celu ochrony szczególnych wartości o charakterze zabytkowym lub architektonicznym określonego kompleksu zabudowy⁴⁷¹. Kolejne ograniczenie w kształtowaniu ładu przestrzennego jest związane z zasadą dobrego sąsiedztwa, zgodnie z którą decyzja o warunkach zabudowy powinna odpowiadać istniejącej zabudowie na określonym terenie⁴⁷². W myśl tej zasady planowane zamierzenie budowlane powinno być zgodne z aktualnym stanem zagospodarowania i zabudowy terenu⁴⁷³.

Ograniczenia realizacji zamierzenia budowlanego, które wynikają z ładu przestrzennego obowiązującego na określonym terenie, mogą być zróżnicowane dla poszczególnych rodzajów zamierzeń budowlanych. Inwestycje celu publicznego mogą być realizowane pomimo, że nie są dostosowane do aktualnego stanu zagospodarowania

⁴⁶⁸ K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Szmyt, Ł. Złakowski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 10–11.

⁴⁶⁹ Zob. Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*. Warszawa 2003, s. 37; zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 września 2007 r., II OSK 423/07, Lex nr 384353.

⁴⁷⁰ Do tych regulacji należy obowiązek określenia: wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych (art. 15 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p.); zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu (art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.); maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej (art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.); minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej (art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.); maksymalnej wysokości zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.); minimalnej liczby miejsc do parkowania i sposobu ich realizacji (art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.); linii zabudowy i gabarytów obiektów (art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.); szczegółowych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.); sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów (art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p.).

⁴⁷¹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 grudnia 2008 r., II SA/Gd 559/07, Lex nr 569954.

⁴⁷² Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2010 r. II OSK 1862/08, Lex nr 597414; wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2009 r., II OSK 503/08, Lex nr 562895; zob. też K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Szmyt, Ł. Złakowski, *Planowanie i zagospodarowanie...*, s. 508–509.

⁴⁷³ W myśl art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe, jeżeli co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu.

oraz zabudowy. Zamierzenie budowlane, dla którego realizacji wymagana jest decyzja o warunkach zabudowy, powinno natomiast odpowiadać już istniejącej zabudowie⁴⁷⁴.

Ład przestrzenny określa przeznaczenie terenu wyodrębnionego liniami rozgraniczającymi⁴⁷⁵. Wyodrębniają one taki teren w sposób stały, ponieważ są określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego⁴⁷⁶. Przesunięcie tych linii jest możliwe jedynie w trybie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Miejsce realizacji inwestycji może być obszar znajdujący się w granicach terenu wyodrębnionego za pomocą linii rozgraniczających, a także obszar przedzielony taką linią. Miejsce realizacji inwestycji stanowi obszar przedzielony linią rozgraniczającą wyłącznie, jeżeli na całej powierzchni tego obszaru przeznaczenie terenu odpowiada rodzajowi planowanego zamierzenia budowlanego. Należy zauważyć, że teren wyodrębniony liniami rozgraniczającymi może mieć mieszane przeznaczenie, w tym częściowo zbieżne z przeznaczeniem sąsiedniego terenu. Inwestor może wyznaczyć miejsce realizacji inwestycji obejmujące sąsiadujące nieruchomości, jeżeli ich przeznaczenie jest częściowo zbieżne, w zakresie odpowiadającym rodzajowi planowanego zamierzenia budowlanego. Jedynie w takim przypadku jest możliwa realizacja takiego zamierzenia budowlanego pomimo linii rozgraniczającej.

4.2. Znaczenie reżimu prawnego obowiązującego na terenie obszaru specjalnego dla wyboru miejsca realizacji inwestycji

Na wybór miejsca realizacji inwestycji może mieć wpływ szczególnie reżim prawny obowiązujący na danym terenie. Może to uniemożliwiać lub ograniczać realizację zamierzenia budowlanego, jeżeli nieruchomość gruntowa, na której ma być wykonane takie zamierzenie budowlane, jest położona na obszarze specjalnym.

Obszar specjalny stanowi wyodrębniony przestrzennie teren, na którym obowiązuje szczególnie reżim prawny, związany z zabezpieczeniem wykonania priorytetowych zadań publicznych⁴⁷⁷. Obszar ten zostaje ustanowiony dla ochrony zadań publicznych, których podjęcie i wykonywanie możliwe jest jedynie w określonych warunkach przestrzennych. Teren obszaru specjalnego jest wyznaczony z uwzględnieniem m.in. warunków przyrodniczo-geologicznych⁴⁷⁸. Wyodrębnienie ma obiektywny charakter, ponieważ obszar jest wyznaczony ze względu na cechy terenu. Celem szczególnego reżimu

⁴⁷⁴ Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2010 r. II OSK 1862/08, Lex nr 597414.

⁴⁷⁵ Linie rozgraniczające wyodrębniają teren ze względu na jego przeznaczenie oraz zasady zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.).

⁴⁷⁶ Art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.

⁴⁷⁷ A. Wasilewski, *Obszar górniczy (Zagadnienia prawne)*, Warszawa 1969, s. 110–111. Zob. też T. Kurowska, *Koncepcja obszaru specjalnego a ochrona środowiska naturalnego*, [w:] K. Podgórski (red.), *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*, Katowice 1981, s. 134.

⁴⁷⁸ A. Wasilewski, *Obszar górniczy ...*, s. 97.

prawnego obowiązującego na obszarze specjalnym jest ułatwienie lub umożliwienie wykonywania priorytetowych zadań publicznych⁴⁷⁹.

Wyznaczenie takiego obszaru ma miejsce, gdy prowadzenie działań określonego typu jest ważniejsze od innego rodzaju działalności lub przedsięwzięć na danym terenie, a jednocześnie ze względu na charakter obu typów działań konieczne jest wprowadzenie ograniczeń. Pewne rodzaje działań nie mogą być podjęte równocześnie w sposób efektywny w tym samym miejscu⁴⁸⁰. Do takiego rodzaju działalności należy m.in. realizacja zamierzenia budowlanego. Prace przygotowawcze, roboty budowlane lub użytkowanie obiektu budowlanego mogą utrudniać wykonywanie innych zadań publicznych, takich jak: ochrona środowiska lub zapewnienie bezpieczeństwa. Jeżeli takie zadania publiczne okażą się ważniejsze wobec zasady wolności budowlanej, szczególny reżim prawny obowiązujący na obszarze specjalnym może ograniczyć lub zakazać realizacji zamierzenia budowlanego.

Reżim prawny obszarów specjalnych ma charakter zróżnicowany ze względu na różnorodność celów, dla których realizacji ten obszar ustanowiono⁴⁸¹. Reżim należy zatem badać dla każdego typu obszaru z osobna. Regulacje związane z obszarem specjalnym mogą wprowadzać nakazy, zakazy lub inne ograniczenia prawne⁴⁸². Szczególne normy prawne, właściwe dla obszaru specjalnego, mogą wpływać na sytuację inwestora poprzez wprowadzenie ograniczeń lub zakazu prowadzenia działań inwestycyjnych w miejscu realizacji inwestycji położonej na tym obszarze. Jeżeli nieruchomości jest położona na obszarze specjalnym, realizacja zamierzenia budowlanego może być niemożliwa lub ograniczona. Szczególny reżim prawny może wprowadzać pełny lub częściowy zakaz realizacji zamierzenia budowlanego. Pełny zakaz ma miejsce, gdy na terenie nieruchomości nie może powstać żaden obiekt budowlany⁴⁸³. Ustanowienie pełnego zakazu oznacza, że nieruchomości nie może stanowić miejsca realizacji inwestycji. Częściowy zakaz realizacji zamierzenia budowlanego dotyczy jedynie określonego rodzaju obiektów budowlanych⁴⁸⁴.

⁴⁷⁹ Tamże, s. 111. Zob. też J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, s. 103; M. Ofiarska, *Obszar specjalny*, [w:] J. Sługocki (red.), *Prawo administracyjne materialne. Wybrane zagadnienia*, Bydgoszcz 2005, s. 240.

⁴⁸⁰ M. Kulesza, *Obszar specjalny jako prawny instrument ochrony i kształtowania środowiska naturalnego*, „*Studia Iuridica*” 1974, nr 2, s. 62.

⁴⁸¹ T. Kurowska, *Obszar specjalny jako postać ingerencji administracji w sferę uprawnień właściciela nieruchomości gruntowej*, „*Studia Iuridica Silesiana*” 1979, nr 6, s. 46.

⁴⁸² J. Boć, E. Samborska-Boć, *Podstawowe instytucje prawnej ochrony środowiska*, [w:] J. Boć (red.), *Ochrona środowiska*, Wrocław 2008, s. 301.

⁴⁸³ Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1651 ze zm.), w parkach narodowych oraz w rezerwach przyrody zabrania się budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody.

⁴⁸⁴ Przykładem częściowego zakazu realizacji zamierzenia budowlanego jest obszar ograniczonego użytkowania związanego z obiektem jądrowym, na którym obowiązuje zakaz wznoszenia budynków mieszkalnych, budynków zamieszkania zbiorowego lub budynków użyteczności publicznej (art. 36g ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r., Prawo atomowe, t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1512 ze zm.).

Szczególny reżim prawny może wprowadzać ograniczenia niezbędne dla zabezpieczenia wykonania priorytetowych zadań publicznych, dla których obszar specjalny został utworzony. Zakres ograniczeń inwestora jest zatem proporcjonalny do rodzaju zadań publicznych⁴⁸⁵. Zasada proporcjonalności ma zastosowanie także co do wykładni norm prawnych obowiązujących jedynie na danym obszarze. Zdaniem A. Wasilewskiego, normy prawne obowiązujące w obszarze specjalnym stanowią normy szczególne wobec pozostałych powszechnie obowiązujących norm prawnych. Tym samym, nie można norm prawnych, tworzących reżim prawny takiego obszaru, interpretować rozszerzająco⁴⁸⁶.

Obszar specjalny może zostać ustanowiony przez przepisy szczególne lub miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Przepisy szczególne tworzą obszary specjalne, gdy wyodrębniają teren oraz wprowadzają na nim szczególny reżim prawny. Do takich przepisów szczególnych należą m.in. regulacje dotyczące parku narodowego.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego tworzy obszar specjalny, gdy inna regulacja prawna nie wyodrębnia konkretnego terenu, na którym ma obowiązywać szczególny reżim prawny. Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p., projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy sporządzić zgodnie z przepisami szczególnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Takie przepisy szczególne mogą pozostawiać organom gminy kompetencję do ustanowienia reżimu prawnego, który będzie odpowiadał specyfice danego terenu. Do obszarów specjalnych tworzonych przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego należą m.in. tereny służące organizacji imprez masowych⁴⁸⁷. Tereny te są wyodrębnione w celu zabezpieczenia priorytetowego zadania publicznego w postaci zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych o charakterze rozrywkowym, artystycznym lub sportowym⁴⁸⁸. Realizacja takiego zadania publicznego jest możliwa, gdy zostaną wprowadzone szczególne ograniczenia.

4.3. Znaczenie usytuowania inwestycji dla wyboru miejsca realizacji inwestycji

Miejsce realizacji inwestycji jest nieruchomością gruntową, na której można wykonać konkretne zamierzenie budowlane. Nieruchomość ta powinna mieć odpowiednią powierzchnię i kształt właściwe dla konkretnego zamierzenia budowlanego. Nieruchomość gruntowa może mieć zatem odpowiednią powierzchnię i kształt dla jednego zamierzenia budowlanego, a dla kolejnego może być nieodpowiednia. Na zamierzenie budowlane może składać się jeden lub wiele obiektów budowlanych, o różnym usytu-

⁴⁸⁵ Zob. więcej: A. Wasilewski, *Obszar górniczy ...*, s. 112.

⁴⁸⁶ *Tamże*, s. 113.

⁴⁸⁷ Art. 15 ust. 3 pkt 5 u.p.z.p.

⁴⁸⁸ Takie zadania publiczne mają na celu realizację interesu publicznego – rozumianego zgodnie z treścią art. 2 pkt 4 u.p.z.p.

owaniu oraz wielkości. Konkretnie zamierzenie budowlane może zostać zrealizowane, jeżeli usytuowanie oraz rozmiar obiektów budowlanych wchodzących w skład tego zamierzenia budowlanego są zgodne z przepisami prawa.

Usytuowanie oraz rozmiar stanowią dwie ściśle związane ze sobą cechy obiektu budowlanego, istotne przy ocenie, czy nieruchomości gruntowa ma odpowiednią powierzchnię i kształt. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 8 p.b., obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi powinien być odpowiednio usytuowany na działce budowlanej⁴⁸⁹. Obiekt budowlany powinien spełniać warunki zawarte w przepisach szczególnych, które określają m.in. minimalną odległość od innych obiektów budowlanych lub sąsiedniej działki budowlanej. Kolejną normą prawną określającą odpowiednią powierzchnię i kształt nieruchomości gruntowej jest norma zawarta w art. 5 ust. 1 pkt 9 p.b., zgodnie z którą użytkowanie, projektowanie oraz budowa obiektu budowlanego wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi powinna zapewniać poszanowanie występujących w obszarze oddziaływania obiektu uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej.

Właściwe usytuowanie obiektu budowlanego na działce budowlanej oznacza jego położenie w minimalnej odległości od innych obiektów budowlanych lub sąsiedniej działki budowlanej⁴⁹⁰. Minimalna odległość oznacza, że obiekt budowlany musi być usytuowany w odległości nie mniejszej niż określana w przepisach prawnych. Konieczność zapewnienia minimalnej odległości ma służyć ograniczeniu negatywnego wpływu wykonywanego obiektu budowlanego na inne obiekty budowlane lub sąsiednie działki budowlane, lub ograniczeniu negatywnego wpływu innego obiektu budowlanego na wykonywany obiekt budowlany.

Dla poszczególnych rodzajów obiektów budowlanych zostały różnie określone minimalne odległości, w sposób odpowiadający ich specyfice. Dla niektórych obiektów budowlanych określono bardzo precyzyjnie minimalne odległości. Zgodnie z § 12 pkt 1 r.w.t.b.⁴⁹¹, budynek powinien być usytuowany w odległości od granicy z sąsiednią działką budowlaną nie mniejszej niż 4 m – w przypadku budynku zwróconego ścianą z otworami okiennymi lub drzwiowymi w stronę tej granicy, 3 m – w przypadku budynku zwróconego

⁴⁸⁹ Zgodnie z art. 2 ust. 12 u.p.z.p., działką budowlaną jest nieruchomość gruntowa lub działka gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Należy odróżnić pojęcie działki budowlanej od pojęcia miejsca realizacji inwestycji. Zgodnie z podaną wyżej definicją legalną, działką budowlaną jest teren, na którym inwestor może realizować zamierzenie budowlane. Miejscem realizacji inwestycji jest teren, na którym realizowana jest konkretna inwestycja.

⁴⁹⁰ Minimalna odległość od innych obiektów budowlanych lub sąsiedniej działki budowlanej będzie dalej w niniejszym opracowaniu nazywana minimalną odległością.

⁴⁹¹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U., Nr 75, poz. 690 ze zm.).

ścianą bez otworów okiennych lub drzwiowych w stronę tej granicy. Minimalna odległość dla niektórych rodzajów obiektów budowlanych jest określona za pomocą odesłań do norm wiedzy, takich jak względy techniczne, wymogi bezpieczeństwa⁴⁹² oraz niekorzystne oddziaływanie eksploatacji górniczej⁴⁹³ lub za pomocą pojęć niedookreślonych, do których należą walory krajobrazowe terenu⁴⁹⁴. Odesłania do norm wiedzy należą do przepisów odsyłających pozasystemowo⁴⁹⁵. Odesłania takie, w tym także odesłania do reguł technicznych, mają miejsce, gdy ustawodawca nie chce wprowadzać ich w sposób bezpośredni do tekstu prawnego, a jednocześnie chce zabezpieczyć prawnie ich przestrzeganie⁴⁹⁶. Reguły techniczne ze względu na rozwój nauk technicznych są zmienne. Optymalną metodą jest więc odesłanie do nich za pomocą przepisów odsyłających pozasystemowo, ponieważ takie uwzględnia ono aktualny stan nauk technicznych⁴⁹⁷. Określenie minimalnej odległości za pomocą przepisów odsyłających pozasystemowo zapewnia zminimalizowanie negatywnego wpływu obiektu budowlanego z uwzględnieniem aktualnych reguł technicznych. Minimalna odległość jest wyznaczana także za pomocą pojęć niedookreślonych. Nie zawsze jest bowiem możliwe precyzyjne określenie minimalnej odległości lub odwołanie się do norm wiedzy. Ze względu na specyfikę terenu konieczne jest odwołanie się do pojęć niedookreślonych, które pozostawiają ocenie organu administracji architektoniczno-budowlanej ustalenie dopuszczalnej minimalnej odległości w konkretnym przypadku⁴⁹⁸.

Określenie odpowiedniego usytuowania obiektu budowlanego powinno odnosić się także do odrębnych przepisów, wyłączających pewną powierzchnię nieruchomości gruntowej spod możliwości realizacji zamierzenia budowlanego ze względu na interes publiczny lub interes prawny innego podmiotu. Przykładem takiego ograniczenia jest

⁴⁹² § 9 r.t.o.b.

⁴⁹³ § 7 ust. 2 r.d.o.i.

⁴⁹⁴ § 2 ust. 2 zd. 2 r.a.p.

⁴⁹⁵ J. Wróblewski, *Przepisy odsyłające*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1964, z. 35, s. 17; J. Supernat, *Odesłania i normy pozaprawne stosowane przez administrację publiczną*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 116–117.

⁴⁹⁶ J. Wróblewski, *Przepisy odsyłające...*, s. 18.

⁴⁹⁷ *Tamże*, s. 19.

⁴⁹⁸ Należy zaznaczyć, że w wyniku oceny organu następuje rozstrzygnięcie, czy usytuowanie realizowanego zamierzenia budowlanego spełnia, czy nie, wymogi minimalnej odległości. Organ, dokonując oceny pojęcia niedookreślonego, jest tym pojęciem związany. Zdaniem J. Starościaka, jeżeli organ administracji publicznej może dokonać oceny, czy w stanie faktycznym ma zastosowanie określona norma prawna, organ ten może dokonać swobodnej oceny. Zdaniem Autora, swobodna ocena to prawnie przyznana kompetencja do ustalenia samego stanu faktycznego. Swobodna ocena nie dotyczy sposobu zachowania organu po przeprowadzonej ocenie stanu faktycznego. J. Starościak, *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948, s. 80 i n. Podobnie uważa I. Bogucka, zdaniem której należy zróżnicować ocenę stanu faktycznego od uznania administracyjnego. Zdaniem Autorki, nie można uznać, że ocena stanu faktycznego może mieć jeden wynik. I. Bogucka, *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, PiP 1992, z. 10, s. 38–39.

zakaz uniemożliwiania przechodzenia przez obszar położony w odległości 1,5 metra od powierzchniowych wód publicznych⁴⁹⁹. Planowany obiekt budowlany nie może zostać usytuowany w odległości 1,5 metra od powierzchni wód powierzchniowych, ponieważ stanowiłby trwałą przeszkodę dla realizacji prawa powszechnego korzystania z takich wód⁵⁰⁰. Drugim przykładem takiego ograniczenia jest wyodrębnienie części nieruchomości gruntowej, która przylega do wód objętych powszechnym korzystaniem, w celu zapewnienia powszechnego dostępu do tej wody⁵⁰¹. Część nieruchomości wyodrębnia wójt, burmistrz lub prezydent miasta w drodze decyzji administracyjnej, w trybie art. 28 ust. 2 p.w. Realizowane zamierzenie budowlane nie może być usytuowane na takiej wyodrębnionej części nieruchomości gruntowej. Miejsce realizacji inwestycji może zostać także ograniczone ze względu na interes prawny innego podmiotu. Regulacja wprowadzająca takie ograniczenie została zawarta m.in. w art. 47 p.b. Na właściciela może zostać nałożony obowiązek znoszenia prac przygotowawczych lub robót budowlanych wykonywanych na terenie jego nieruchomości⁵⁰². Takie prace przygotowawcze lub roboty budowlane są związane z realizacją zamierzenia budowlanego na terenie sąsiedniej nieruchomości.

5. Kontrola i nadzór nad swobodą wyboru zamierzenia budowlanego oraz miejsca realizacji inwestycji

Swoboda wyboru zamierzenia budowlanego oraz miejsca realizacji inwestycji ma względny charakter, ponieważ jest ona ograniczona przepisami prawa oraz aktami administracyjnymi. Organ administracji publicznej kontroluje oraz nadzoruje wybór inwestora. Dalsza analiza wymaga wyjaśnienia pojęć kontroli i nadzoru.

⁴⁹⁹ Art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 469 ze zm.), dalej p.w. Zgodnie z tym przepisem, część nieruchomości nie może zostać przeznaczona na realizację zamierzenia budowlanego ze względu na interes publiczny.

⁵⁰⁰ Zdaniem M. Górskiego i A. Kaźmierskiej-Patrycznej, regulacja zawarta w art. 27 ust. 1 p.w. ma na celu zapewnienie realizacji prawa powszechnego korzystania z wód publicznych. Zob. A. Górski, A. Kaźmierska-Patryczna, *Gospodarowanie wodami śródlądowymi*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 397.

⁵⁰¹ Dostęp do wody przez część nieruchomości gruntowej ma charakter powszechny, ponieważ zapewnienie takiego dostępu służy realizacji prawa powszechnego korzystania z wód publicznych.

⁵⁰² Obowiązek znoszenia prac przygotowawczych lub robót budowlanych związanych z realizacją zamierzenia budowlanego na terenie sąsiedniej nieruchomości może wynikać ze stosunku zobowiązującego łączącego właściciela nieruchomości z inwestorem, który realizuje takie zamierzenie na sąsiedniej nieruchomości (art. 47 ust. 1 p.b.) lub z decyzji o niezbędności wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości (art. 47 ust. 2 p.b.).

5.1. Kontrola

Nauka prawa stworzyła wiele definicji kontroli, a pojęcie to nie jest kontrowersyjne. Pod pojęciem kontroli rozumie się w literaturze porównanie stanu rzeczywistego ze stanem postulowanym, określenie przyczyn i zasięgu rozbieżności, a także sygnalizowanie podmiotom kompetentnym o tych rozbieżnościach⁵⁰³.

Spór w nauce prawa dotyczy charakteru kontroli. Przyczyną rozbieżnych poglądów w tej kwestii są różne punkty odniesienia kontroli. Zdaniem J. Starościaka, kontrola ma charakter wtórny wobec działalności kontrolowanej i ma służyć ulepszeniu działalności kontrolowanej⁵⁰⁴. Takie ujęcie kontroli opiera się na badaniu jej relacji z działalnością kontrolowaną. W ujęciu W. Dawidowicza, kontrola ma podwójny charakter. Z jednej strony, jest względnie samodzielna, ponieważ dotyczy wszelkiej działalności podmiotu kontrolowanego, a więc nie można jej przyporządkować jednej działalności kontrolowanej. Z drugiej strony, wyniki kontroli stanowią podstawę do podjęcia czynności pokontrolnych, a zatem kontrola jest służebna wobec takich czynności⁵⁰⁵.

Kontrola powinna spełniać określone wymagania. Do tych wymagań nauka prawa zalicza m.in.: aktywność, bezstronność, proporcjonalność, fachowość oraz efektywność⁵⁰⁶. Przez aktywną kontrolę należy rozumieć wnikliwe i rzetelne poszukiwanie oraz usuwanie rozbieżności⁵⁰⁷. Bezstronność oznacza niezależność podmiotu kontrolującego od podmiotu kontrolowanego⁵⁰⁸. Kolejną cechą kontroli jest proporcjonalność. Kontrola nie powinna zatem nadmiernie utrudniać podstawowej działalności podmiotu kontrolowanego⁵⁰⁹. Kontrola powinna być fachowa. Zdaniem J. Starościaka, fachowa kontrola oznacza, że podmiot kontrolujący powinien potrafić wykryć rozbieżności oraz dokonać ich analizy⁵¹⁰. Fachowy podmiot kontrolujący powinien posiadać poziom wiedzy oraz

⁵⁰³ J. Starościak, *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1964, s. 187; W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji publicznej*, Warszawa 1972, s. 27; M. Kierek, K. Sand, J. Szreniawski, [w:] K. Sand (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 276; J. Boć, *Kontrola prawna administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 376; G. Szpor, *Kontrola administracji*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 304; R. Giętkowski, *Kontrola*, [w:] E. Bojanowski, K. Żukowski, (red.), *Leksykon prawa administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 128; E. Olejniczak-Szałowska, *Pojęcie, cechy i rodzaje kontroli*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 481; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 17.

⁵⁰⁴ J. Starościak, *Elementy nauki administracji...*, s. 185.

⁵⁰⁵ W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji...*, s. 27.

⁵⁰⁶ E. Olejniczak-Szałowska, *Pojęcie, cechy i rodzaje kontroli...*, s. 483. Zdaniem Autorki, można także wyróżnić kontrolę oficjalną, jednakże ta cecha kontroli nie dotyczy kontroli przeprowadzonej z urzędu. Takie cechy kontroli wyróżniają także: M. Kierek, K. Sand, J. Szreniawski, [w:] K. Sand (red.), *Prawo administracyjne...* s. 277; R. Giętkowski, *Kontrola...*, s. 130.

⁵⁰⁷ E. Olejniczak-Szałowska, *Pojęcie, cechy i rodzaje kontroli...*, s. 483.

⁵⁰⁸ *Tamże*; M. Kierek, K. Sand, J. Szreniawski, [w:] K. Sand (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 277.

⁵⁰⁹ E. Olejniczak-Szałowska, *Pojęcie, cechy i rodzaje kontroli...*, s. 483; R. Giętkowski, *Kontrola...*, s. 130.

⁵¹⁰ J. Starościak, *Prawo administracyjne...*, s. 357.

doświadczenie w stopniu równoważnym lub przewyższającym podmiot kontrolowany⁵¹¹. Efektywna kontrola oznacza, że jej wyniki pozwolą na skuteczną korektę wykrytych rozbieżności⁵¹².

Nauka prawa podkreśla, że kontrola posiada cechę władztwa w ograniczonym zakresie. Zdaniem J. Jagielskiego, czynności kontrolne mogą obejmować środki oddziaływania na podmiot kontrolowany, który jest jednak ograniczony do określenia wzorców zachowań tego podmiotu w przyszłości⁵¹³.

5.2. Nadzór

Nadzór jest pojęciem szerszym od kontroli, ponieważ obejmuje czynności kontrolne oraz czynności mające na celu wyeliminowanie rozbieżności pomiędzy stanem rzeczywistym a stanem postulowanym⁵¹⁴. Należy jednak zaznaczyć, że nie każde czynności kontrole są etapem działań nadzorczych⁵¹⁵. Nauka prawa wskazuje, że charakterystyczną cechą nadzoru jest możliwość modyfikacji stanu rzeczywistego⁵¹⁶. Taka modyfikacja ma miejsce po uprzednim stwierdzeniu nieprawidłowości w działalności nadzorowanej. Wyeliminowanie rozbieżności jest możliwe dzięki wyposażeniu podmiotu nadzorującego w uprawnienie do władczej ingerencji w działalność nadzorowaną⁵¹⁷. Zdaniem E. Iserzona, takie uprawnienie podmiotu nadzorującego oznacza nałożenie na niego odpowiedzialności za działalność nadzorowaną⁵¹⁸.

Nauka prawa administracyjnego wyróżnia dwa rodzaje nadzoru: nadzór ustrojowo-prawny oraz nadzór materialno-prawny. Nadzór ustrojowo-prawny dotyczy podmiotów znajdujących się wewnątrz struktury administracji publicznej⁵¹⁹. Podmiot nadzorujący oraz podmiot nadzorowany są częścią administracji publicznej. Zdaniem J. Jagielskiego, nadzór obejmujący płaszczyznę prawnoustrojową administracji publicznej, polega na

⁵¹¹ E. Olejniczak-Szałowska, *Pojęcie, cechy i rodzaje kontroli...*, s. 483. Tak samo cechę fachowości kontroli rozumie R. Giętkowski, *Kontrola...*, s. 130.

⁵¹² E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo administracyjne...*, s. 483; M. Kierek, K. Sand, J. Szreniawski, [w:] K. Sand (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 277.

⁵¹³ J. Jagielski, *Kontrola administracji...*, s. 42.

⁵¹⁴ Zob. J. Starościk, *Elementy nauki administracji...*, s. 187; E. Iserzon, *Prawo administracyjne...*, s. 174; G. Szpor, *Kontrola...*, s. 305–306; E. Ura, *Prawo administracyjne...*, s. 72. Na szerszy zakres nadzoru od kontroli wskazuje także W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji...*, s. 28.

⁵¹⁵ S. Jędrzejewski, *Teoretyczne problemy rozgraniczenia pojęć „kontrola” i „nadzór”*, [w:] S. Jędrzejewski, H. Nowicki (red.), *Kontrola administracji publicznej*, Toruń 1995, s. 13.

⁵¹⁶ Zob.: J. Wiącek-Orłowska, *Nadzór nad stowarzyszeniami*, Warszawa 1969, s. 45; E. Ura, *Prawo administracyjne...*, s. 72.

⁵¹⁷ E. Iserzon, *Prawo administracyjne...*, s. 174; M. Kierek, K. Sand, J. Szreniawski, [w:] K. Sand (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 276–277; D. Sypniewski, *Nadzór nad procesem...*, s. 25.

⁵¹⁸ E. Iserzon, *Prawo administracyjne...*, s. 174

⁵¹⁹ A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1984, s. 217; P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 15; J. Jagielski, *Kontrola administracji...*, s. 30–32;

możliwości oddziaływania przez podmiot administrujący na inny podmiot funkcjonujący w układzie organizacyjnym. Oddziaływanie obejmuje sprawdzenie i ocenę działalności oraz stanu, jak również władczą ingerencję w działalność podmiotu nadzorowanego⁵²⁰. Należy wyróżnić dwie sytuacje związane z tym rodzajem nadzoru:

- 1) zależność pomiędzy podmiotami w scentralizowanej strukturze administracji;
- 2) zależność pomiędzy podmiotami w zdecentralizowanej strukturze administracji⁵²¹.

Nadzór w scentralizowanej strukturze administracji jest nadzorem hierarchicznym⁵²². Nadzór ten jest sprawowany w układzie nadrzędności i podporządkowania⁵²³. Podmiot administrujący jest nadrzędny organizacyjnie nad podmiotem nadzorowanym.

Nadzór w zdecentralizowanej strukturze administracji obejmuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, dalej j.s.t.⁵²⁴. Organ nadzoru może podejmować czynności nadzorcze jedynie w sytuacjach określonych przepisami prawa powszechnie obowiązującego⁵²⁵. Jak podkreślają J. Boć oraz M. Miemiec, nadzór nad samorządem terytorialnym nie ma charakteru podmiotowego. Przedmiotem nadzoru jest działalność j.s.t., a nie same jednostki⁵²⁶.

Nadzór materialno-prawny oznacza nadzór sprawowany przez podmioty administrujące nad wykonywaniem obowiązków określonych prawem przez inne podmioty, bez względu na ich przynależność do struktury administracji publicznej. Zdaniem M. Szewczyka, podmiotem nadzorowanym może być każdy, bez względu na status prawny⁵²⁷. Jak uważa J. Jagielski, nadzór materialno-prawny oznacza jednostronną, wiążącą ingerencję pod-

⁵²⁰ J. Jagielski, *Kontrola administracji...*, s. 31.

⁵²¹ P. Chmielnicki wyróżnia dwa układy nadzór ustrojowo-prawny: nadzór hierarchiczny oraz nadzór w układzie zdecentralizowanym. P. Chmielnicki, *Akty nadzoru...*, s. 21–23. M. Szewczyk wyróżnia trzy sytuacje związane nadzorem: 1) zależność pomiędzy podmiotami w ramach scentralizowanej struktury administracyjnej; 2) zależność pomiędzy podmiotami w ramach zdecentralizowanej struktury administracyjnej; 3) zależność pomiędzy różnymi podmiotami ze względu na normy prawa administracyjnego materialnego. M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995, s. 31. Nadzór ustrojowo-prawny dotyczy pierwszych dwóch sytuacji, ponieważ są one oparte na prawie ustrojowym. Trzecia sytuacja jest regulowana przez prawo administracyjne materialne. Jak uważają J. Boć i M. Miemiec, podział nadzoru ze względu na możliwości oddziaływania modyfikacyjnego oraz aktualny układ organizacyjny obejmuje trzy rodzaje nadzoru: 1) nadzór nad administracją rządową; 2) nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego; 3) nadzór policyjny. J. Boć, M. Miemiec, *Nadzór prawny*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 237. Nadzór ustrojowo-prawny obejmuje dwa pierwsze rodzaje nadzoru, które są regulowane przez normy prawa administracyjnego ustrojowego. Nadzór policyjny jest normowany przez normy prawa administracyjnego materialnego.

⁵²² J. Boć, M. Miemiec, *Nadzór prawny...*, s. 237–238.

⁵²³ M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym...*, s. 32; S. Jędrzejewski, *Teoretyczne...*, s. 9; J. Boć, M. Miemiec, *Nadzór prawny...*, s. 237–238.

⁵²⁴ M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym...*, s. 33; J. Boć, M. Miemiec, *Nadzór prawny...*, s. 239–240.

⁵²⁵ Zdaniem M. Szewczyka, normy prawa powinny określać prawne formy ingerencji organu nadzoru. M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym...*, s. 33–34.

⁵²⁶ J. Boć, M. Miemiec, *Nadzór prawny...*, s. 237–238.

⁵²⁷ *Tamże*, s. 34–35.

miotu nadzorującego w sytuację prawną innych podmiotów w sprawach określonych przepisami prawa administracyjnego materialnego⁵²⁸. Zdaniem P. Chmielnickiego, nadzór materialno-prawny oznacza zespół relacji prawnych spełniających trzy warunki:

- 1) podmiot nadzorujący może nawiązywać relacje prawne z podmiotami nie funkcjonującymi w ramach struktury administracji publicznej;
- 2) relacje prawne mają na celu zapobieganie zagrożeniom dla chronionych dóbr i wartości;
- 3) podmiot nadzorujący może nawiązywać, modyfikować oraz ustalać relacje prawne w toku procedur administracyjnych oraz poza tymi procedurami⁵²⁹.

J. Boć oraz M. Miemiec wskazują, że nadzór materialno-prawny oznacza nadzór policyjny. Nadzór ten jest wyróżniony na podstawie kryterium przedmiotu w postaci m.in. ochrony bezpieczeństwa, zdrowotności publicznej i innych chronionych wartości, które są objęte policją administracyjną⁵³⁰. Podobnie uważa P. Chmielnicki, którego zdaniem policja administracyjnoprawna spełnia te same funkcje, co nadzór materialno-prawny⁵³¹. Jak zauważa M. Szewczyk, tradycyjnie policja administracyjna oznaczała działania administracji podejmowane w celu ochrony życia, zdrowia oraz mienia. Działania te obejmowały władczą ingerencję⁵³². Nadzór materialno-prawny ma charakter policyjny, ponieważ oznacza wkroczenie podmiotu administracji w działalność innego podmiotu, w celu ochrony wartości i dóbr.

Takie ujęcie nadzoru materialno-prawnego budzi kontrowersje w nauce prawa. Zdaniem W. Dawidowicza, sformułowanie „nadzór nad obywatelami”, czyli podmiotami zewnętrznymi wobec administracji publicznej, jest terminologicznym błędem. Autor wskazuje, że takie podmioty podlegają jedynie prawu, a nie nadzorowi. Administracja publiczna może jedynie kontrolować przestrzeganie prawa oraz stosować środki zapewniające wykonywanie prawa⁵³³. Takie ujęcie nie jest poprawne, ponieważ działalność administracji publicznej kontrolującej, a w dalszej kolejności korygującej rozbieżności w sposób władczy, jest w istocie działalnością nadzorującą podmioty nienależące do struktur administracji publicznej. Na zakwalifikowanie takiej działalności jako działalności nadzorczej opowiada się większa część nauki prawa⁵³⁴.

⁵²⁸ J. Jagielski, *Kontrola administracji...*, s. 31–32.

⁵²⁹ P. Chmielnicki, *Akty nadzoru...*, s. 19.

⁵³⁰ J. Boć, M. Miemiec, *Nadzór prawny...*, s. 237.

⁵³¹ P. Chmielnicki, *Akty nadzoru...*, s. 19.

⁵³² M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym...*, s. 27.

⁵³³ W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji...*, s. 28. Stanowisko W. Dawidowicza krytykuje D. Sypniewski, zdaniem którego taki pogląd jest zbyt dogmatyczny i oderwany od praktyki prawa. D. Sypniewski, *Nadzór nad procesem...*, s. 20.

⁵³⁴ Zwolennikami zakwalifikowania nadzoru nad podmiotami nienależącymi do struktury administracji jako rodzaju nadzoru są m.in.: A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje...*, s. 217; M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym...* s. 31, 34–35.

Analiza zasady wolności budowlanej obejmuje badanie nadzoru materialno-prawnego. Każdy podmiot może wykonać zamierzenie budowlane lub rozebrać obiekt budowlany⁵³⁵. Działalność inwestora jest nadzorowana na podstawie prawa materialnego. Nadzór nad działalnością inwestora jest wykonywany przez organy nadzoru budowlanego. Jak zauważa M. Szewczyk, wyrażenie normatywne nadzór budowlany jest odpowiednikiem dawnej policji budowlanej⁵³⁶. Nadzór budowlany zapewnia ochronę stanów i dóbr, takich jak: zdrowie⁵³⁷, bezpieczeństwo⁵³⁸, spokój⁵³⁹ oraz mienie⁵⁴⁰.

5.3. Kontrola swobody wyboru zamierzenia budowlanego oraz miejsca realizacji inwestycji

Wybór realizowanego zamierzenia budowlanego oraz miejsca realizacji inwestycji jest ograniczony przez przepisy prawa oraz akty administracyjne. Inwestor może wykonać konkretne zamierzenia budowlane, jeżeli będzie ono odpowiadało warunkom określonym w tych przepisach oraz aktach. Należy zaznaczyć, że kontrola zgodności zamierzenia budowlanego z tymi warunkami ma z zasady miejsce m.in. w toku postępowania w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego⁵⁴¹, w toku postępowania w sprawie pozwolenia na budowę⁵⁴², po zgłoszeniu budowy⁵⁴³, w toku postępowania w sprawie zmia-

⁵³⁵ Zob. M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym...*, s. 34–35.

⁵³⁶ *Tamże*, s. 54.

⁵³⁷ *Tamże*, s. 63.

⁵³⁸ *Tamże*, s. 65.

⁵³⁹ *Tamże*.

⁵⁴⁰ *Tamże*, s. 68.

⁵⁴¹ Kontrola zgodności zamierzenia budowlanego z tymi warunkami może mieć miejsce w toku postępowania w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego poprzedzającego postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę. Zgodnie z art. 34 ust. 5 p.b., wydanie odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego może poprzedzać wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę.

⁵⁴² Art. 35 ust. 1 p.b.

⁵⁴³ Zgodnie z art. 30 ust. 5 zd. 2 w zw. z art. 30 ust. 6 p.b., organ administracji architektoniczno-budowlanej wnosi sprzeciw w drodze decyzji administracyjnej wobec zgłoszenia budowy, jeżeli zgłoszenie dotyczy budowy lub wykonywania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę; budowa lub wykonywanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem narusza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy, inne akty prawa miejscowego lub inne przepisy; zgłoszenie dotyczy budowy tymczasowego obiektu budowlanego niepołączonego trwale z gruntem i przewidzianego do rozbioru lub przeniesienia w inne miejsce w terminie określonym w zgłoszeniu budowy, ale nie później niż przed upływem 120 dni od dnia rozpoczęcia budowy określonego w zgłoszeniu (art. 29 ust. 1 pkt 12 p.b.), w miejscu, w którym taki obiekt istnieje. Organ administracji architektoniczno-budowlanej, zanim wnieśli sprzeciw, powinien zbadać, czy wobec konkretnego zamierzenia budowlanego zostały spełnione przesłanki wniesienia takiego sprzeciwu. Zdaniem J. Dessoulavy-Śliwińskiego, organ administracji architektoniczno-budowlanej powinien zbadać zamierzenie budowlane określone w zgłoszeniu budowy, a jeżeli stwierdzi zgodność z prawem zamierzenia budowlanego, powinien przemilczeć zgłoszenie budowy. J. Dessoulavy-Śliwiński, Z. Niewiadomski, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 371.

ny decyzji o pozwoleniu na budowę⁵⁴⁴, w toku postępowania w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na wznowienie robót⁵⁴⁵, w toku postępowania w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego⁵⁴⁶, w toku postępowania w sprawie legalizacji obiektu budowlanego lub jego części wybudowanego bez wymaganego zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ⁵⁴⁷, w toku postępowania w sprawie zgody na dokończenie budowy⁵⁴⁸, w toku postępowania naprawczego w sprawach wykonywania robót budowlanych lub obiektów budowlanych, których stan jest niezgodny z prawem⁵⁴⁹.

Kontrola zgodności zamierzenia budowlanego obejmuje: badanie prawidłowości wyboru miejsca realizacji inwestycji oraz ocenę, czy zamierzenie budowlane (przyszły obiekt budowlany) spełnia warunki techniczne. Kontrola sprawowana jest przez organy administracji publicznej (organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego), jak również przez osobę ustanowioną w tym celu przez projektanta⁵⁵⁰. Kontrola zgodności zamierzenia budowlanego jest także sprawowana przez inne organy administracji publicznej, w tym m.in.: organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz Państwowej Straży Pożarnej⁵⁵¹. Należy podkreślić, że kontrola prawidłowości wy-

⁵⁴⁴ Art. 36a ust. 3 w zw. z art. 35 ust. 1 p.b.

⁵⁴⁵ Art. 49 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 49 ust. 4 pkt 1 p.b.

⁵⁴⁶ Art. 49 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 49 ust. 4 pkt 2 p.b.

⁵⁴⁷ Art. 49b ust. 4 w zw. z art. 49b ust. 2 p.b. Jak słusznie zauważa Z. Niewiadomski, zakończona samowola budowlana (wykonana bez wymaganego zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ) jest zalegalizowana przez sam fakt wniesienia opłaty legalizacyjnej. Z. Niewiadomski, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 533.

⁵⁴⁸ Art. 49b ust. 6 w zw. z art. 49b ust. 2 i 4 p.b.

⁵⁴⁹ Art. 50 ust. 1 w zw. z art. 50 ust. 3 p.b. Organ nadzoru budowlanego wstrzymuje samowolnie prowadzone roboty budowlane, w przypadkach innych niż: samowola budowlana obejmująca obiekt budowlany lub jego część, będący w budowie albo wybudowany bez wymaganego pozwolenia na budowę (art. 48 ust. 1 p.b.) albo bez wymaganego zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ (art. 49b ust. 1 p.b.). Wstrzymanie samowolnie prowadzonych robót budowlanych może mieć miejsce, gdy roboty te są wykonywane: 1) bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia; 2) w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska; 3) na podstawie zgłoszenia z naruszeniem art. 30 ust. 1 p.b.; 4) w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę bądź w przepisach (art. 50 ust. 1 p.b.)

⁵⁵⁰ Zgodnie z art. 20 ust. 2 p.b., projektant ma obowiązek zapewnić sprawdzenie projektu architektoniczno-budowlanego przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności.

⁵⁵¹ Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 2 p.b., pozwolenie na budowę może być wydane po uprzednim uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów. W myśl art. 3 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1412), dalej u.p.i.s., do zakresu działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w dziedzinie zapobiegawczego nadzoru sanitarnego należy w szczególności: uzgadnianie dokumentacji projektowej pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych dotyczących m.in. budowy obiektów budowlanych. W myśl art. 12 ust. 5 pkt 10 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 603), dalej u.p.s.p., do zadań komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej należy: kontrolowanie uzgadniania projektów budowlanych w zakresie ochrony przeciwpożarowej.

boru miejsca realizacji inwestycji obejmuje m.in. sprawdzenie, czy zamierzenie budowlane odpowiada: miejscowemu planowi zagospodarowania przestrzennego⁵⁵² albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁵⁵³ oraz warunkom technicznym, jakim powinno odpowiadać usytuowanie obiektu budowlanego⁵⁵⁴.

Zamierzenie budowlane jest badane także w odrębnych postępowaniach administracyjnych, prowadzonych przed wszczęciem postępowań administracyjnych, których rezultatem jest realizacja zamierzenia budowlanego⁵⁵⁵. Takim odrębnym postępowaniem administracyjnym jest postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach⁵⁵⁶.

Zamierzenie budowlane jest badane także przez organy administracji publicznej wydające pozwolenia, zgody lub opinie na wykonanie konkretnego obiektu budowlane-

⁵⁵² Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 p.b. oraz art. 36a ust. 3 w zw. z art. 35 ust. 1 pkt 1 p.b., organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 49 ust. 1 pkt 1 p.b., organ nadzoru budowlanego bada zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 49b ust. 2 pkt 3 p.b., organ nadzoru budowlanego nakłada na inwestora obowiązek przedłożenia zaświadczenia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

⁵⁵³ Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 p.b. oraz art. 36a ust. 3 w zw. z art. 35 ust. 1 pkt 1 p.b., organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu budowlanego z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania terenu. Zgodnie z art. 49 ust. 1 pkt 1 p.b., organ nadzoru budowlanego bada zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Należy zaznaczyć, że przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym są także ustalenia ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o czym świadczy treść art. 48 ust. 2 pkt 1 lit. b. p.b. Zgodnie z art. 49b ust. 2 pkt 3 p.b., organ nadzoru budowlanego nakłada na inwestora obowiązek przedłożenia zaświadczenia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego.

⁵⁵⁴ Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 2 p.b. oraz art. 36a ust. 3 w zw. z art. 35 ust. 1 pkt 1 p.b., organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanym. Przepisami techniczno-budowlanymi są m.in. warunki techniczne, jakim powinno odpowiadać usytuowanie obiektu budowlanego (art. 7 ust. 1 pkt 1 p.b.).

⁵⁵⁵ Do postępowań administracyjnych, których rezultatem jest realizacja zamierzenia budowlanego należą: postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę (art. 32–35 p.b.), postępowanie w sprawie zmiany decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 36a ust. 3 w zw. z art. 32–35 p.b.), postępowanie w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na wznowienie robót (art. 48–49a p.b.), postępowanie w sprawie zgody na dokończenie budowy (art. 49b p.b.), postępowanie w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na wznowienie robót (art. 50–52 p.b.).

⁵⁵⁶ Zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 71 ust. 2 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 (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 353 ze zm.), decyzja o pozwoleniu na budowę, decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego, decyzja o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych mogą być uzyskane po wydaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jeżeli planowane przedsięwzięcie może zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub może potencjalnie oddziaływać na środowisko.

go, które powinny być dołączone do wniosku o pozwolenie na budowę⁵⁵⁷, zgłoszenia budowy⁵⁵⁸, wniosku o wydanie decyzji o zmianie pozwolenia na budowę⁵⁵⁹, wniosku o zatwierdzenie projektu budowlanego i pozwolenie na wykonywanie robót budowlanych, wniosku o zatwierdzenie projektu budowlanego⁵⁶⁰, wniosku o wyrażenie zgody na dokończenie budowy oraz wniosku o legalizację obiektu budowlanego lub jego części wybudowanego bez wymaganego zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ⁵⁶¹. Do takich pozwoleń, uzgodnień oraz opinii należy m.in. pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków⁵⁶² oraz zgoda wojewody na budowę obiektu budowlanego, tymczasowego obiektu budowlanego lub urządzenia budowlanego na obszarze Pomnika Zagłady lub jego strefy ochronnej⁵⁶³.

⁵⁵⁷ Art. 33 ust. 2 pkt 1 p.b.

⁵⁵⁸ Art. 30 ust. 2 p.b.

⁵⁵⁹ Art. 36a ust. 3 w zw. z art. 33 ust. 2 pkt 1 p.b. Należy zaznaczyć, że decyzja o zmianie pozwolenia na budowę jest wymagana, jeżeli odstępianie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę wymaga uzyskania opinii, uzgodnień i pozwoleń wymaganych przepisami szczególnymi (art. 36a ust. 1 w zw. z art. 36a ust. 5 p.b.).

⁵⁶⁰ Zgodnie z art. 49 ust. 4 w zw. z art. 48 ust. 1 p.b., organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na wznowienie robót lub decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego, jeżeli inwestor spełni wszystkie wymagania przewidziane dla legalizacji samowoli budowlanej wykonanej bez wymaganego pozwolenia na budowę, bez wymaganego zgłoszenia dotyczącego niektórych rodzajów budowy albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia. Zgodnie z art. 48 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 33 ust. 2 pkt 1 p.b., jednym z wymagań tej legalizacji jest przedstawienie opinii, uzgodnień i pozwoleń wymaganych przepisami szczególnymi.

⁵⁶¹ Organ nadzoru budowlanego legalizuje samowolę budowlaną wykonaną bez wymaganego zgłoszenia lub pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ, w drodze: decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na wznowienie robót, decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, jeżeli budowa została zakończona (art. 49 ust. 4 p.b.), postanowienia na dokończenie budowy (art. 49b ust. 6 p.b.) lub postanowienia ustalającego wysokość opłaty legalizacyjnej (art. 49b ust. 4 p.b.).

⁵⁶² Pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków powinno być dołączone do wniosku o pozwolenie na budowę, wniosku o wydanie decyzji o zmianie pozwolenia na budowę, wniosku o zatwierdzenie projektu budowlanego i pozwolenie na wykonywanie robót budowlanych, wniosku o wyrażenie zgody na dokończenie budowy (art. 39 ust. 1 p.b.). Stanowisko wojewódzkiego konserwatora zabytków jest potrzebne także wobec obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków (art. 39 ust. 3 p.b.). Zdaniem J. Dessoulavy-Śliwińskiego, uzgodnienie z wojewódzkim konserwatorem zabytków w trybie art. 39 ust. 3 p.b. następuje poprzez współdziałanie organu administracji architektoniczno-budowlanej z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Postępowanie w sprawie uzgodnienia ma zatem charakter wypadkowy wobec postępowania w sprawie pozwolenia na budowę. J. Dessoulavy-Śliwiński, Z. Niewiadomski, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz...*, s. 459. Odmiennie uważa NSA w wyroku z dnia 3 lutego 2011 r., zdaniami którego przepisem szczególnym, który wymaga od inwestora uzyskania pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów, jest art. 39 ust. 1 w zw. z art. 39 ust. 3 p.b. Wyrok NSA z dnia 3 lutego 2011 r., II OSK 239/10, CBOSA.

⁵⁶³ Art. 39a p.b.

5.4. Skutek wyboru zamierzenia budowlanego oraz miejsca realizacji inwestycji w sposób niezgodny z prawem

Skutkiem wyboru realizowanego zamierzenia budowlanego lub miejsca realizacji inwestycji wbrew przepisom prawa lub postanowieniom aktów administracyjnych jest uniemożliwienie prowadzenia robót budowlanych lub nakaz rozbiórki wybudowanego obiektu budowlanego. Należy zaznaczyć, że taki skutek jest wynikiem postępowań administracyjnych mających na celu rozpoczęcie robót budowlanych⁵⁶⁴ lub zalegalizowanie samowoli budowlanej⁵⁶⁵ oraz zgłoszenia budowy.

Skutek w postaci uniemożliwienia prowadzenia robót budowlanych może mieć charakter względny lub bezwzględny. Skutek ten ma charakter względny, jeżeli organ administracji architektoniczno-budowlanej w sprzeciwie od zgłoszenia budowy nakłada obowiązek uzyskania pozwolenia na wykonanie określonego obiektu lub robót budowlanych⁵⁶⁶. Inwestor może wówczas rozpocząć realizację zamierzenia budowlanego dopiero po uzyskaniu tego pozwolenia. Skutek ten jest bezwzględny, gdy organ administracji architektoniczno-budowlanej odmawia pozwolenia na wykonywanie robót budowlanych⁵⁶⁷. Skutek w postaci uniemożliwienia prowadzenia robót budowlanych jest wynikiem kontroli przeprowadzonej: w toku postępowania w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego, w toku postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, po zgłoszeniu budowy, w toku postępowania w sprawie zmiany decyzji o pozwoleniu na budowę. Kontrola ta ma samoistny charakter, a jednocześnie powoduje władczą ingerencję organów administracji publicznej w działania inwestora, ponieważ nie może on rozpocząć robót budowlanych.

Skutek w postaci nakazu rozbiórki wybudowanego obiektu budowlanego ma miejsce, jeżeli obiekt budowlany stanowi samowolę budowlaną. Organ nadzoru budowlanego wydaje wówczas decyzję o nakazie rozbiórki, jeżeli legalizacja samowoli budowlanej jest niemożliwa, np. ze względu na niezgodność zamierzenia budowlanego z przepisami prawa⁵⁶⁸. Skutek w postaci nakazu rozbiórki jest wynikiem kontroli przeprowadzonej:

⁵⁶⁴ Do tych postępowań należą: postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę (art. 32–35 p.b.), postępowanie w sprawie zmiany decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 36a ust. 3 w zw. z art. 32–35 p.b.), postępowanie w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na wznowienie robót (art. 48–49a p.b.), postępowanie w sprawie zgody na dokończenie budowy (art. 49b p.b.), postępowanie w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na wznowienie robót (art. 50–52 p.b.).

⁵⁶⁵ Do tych postępowań należą: postępowanie w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego (art. 48–49a p.b.) oraz postępowanie w sprawie legalizacji obiektu budowlanego lub jego części wybudowanego bez wymaganego zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ (art. 49b p.b.).

⁵⁶⁶ Art. 30 ust. 7 p.b.

⁵⁶⁷ Taka odmowa może mieć formę: decyzji o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę (art. 35 ust. 3 p.b.) lub decyzji o odmowie udzielenia pozwolenia na zmianę pozwolenia na budowę (art. 36a ust. 3 w zw. z art. 35 ust. 3 p.b.).

⁵⁶⁸ Należy zaznaczyć, że legalizacja samowoli budowlanej jest zależna od woli inwestora. Inwestor, który nie chce zalegalizować samowoli budowlanej, nie przedstawia organowi nadzoru budowlanego zaświadczeń i dokumentów określonych przez prawo, czego skutkiem jest wydanie decyzji o nakazie

w toku postępowania w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na wznowienie robót, w toku postępowania w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego, w toku postępowania w sprawie legalizacji obiektu budowlanego lub jego części wybudowanego bez wymaganego zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ, w toku postępowania w sprawie zgody na dokończenie budowy, w toku postępowania naprawczego w sprawach wykonywania robót budowlanych lub obiektów budowlanych, których stan jest niezgodny z prawem. Kontrola ta stanowi element nadzoru nad robotami budowlanymi.

6. Zakończenie

Swoboda wyboru zamierzenia budowlanego oraz miejsca realizacji inwestycji obejmuje sferę wolności konkretyzacji zamierzenia budowlanego. Sferę tę należy rozpatrywać w dwóch aspektach: określenia rodzaju oraz usytuowania tego zamierzenia. Swoboda wyboru zamierzenia budowlanego oraz miejsca realizacji inwestycji jest ograniczona przez regulacje prawne obejmujące m.in. przepisy techniczno-budowlane oraz przepisy odsyłające do zasad wiedzy technicznej.

rozbiórki (art. 48 ust. 4 w zw. z art. 48 ust. 3 p.b.; 49b ust. 3 w zw. z art. 49b ust. 2 p.b.). Taki sam skutek ma miejsce, gdy inwestor nie uiszcza w terminie opłaty legalizacyjnej (art. 49 ust. 3 zd. 2 p.b.; art. 49b ust. 7 p.b.). Decyzja o nakazie rozbiórki może być zatem wydana także wobec obiektu budowlanego stanowiącego samowolę budowlaną, który jest zgodny z przepisami prawa.

ROZDZIAŁ IV

Swoboda realizacji zamierzenia budowlanego

Zasada wolności budowlanej obejmuje m.in. swobodę realizacji zamierzenia budowlanego, która dotyczy projektowania oraz budowy. Są to etapy procesu budowlanego, które mają na celu realizację zamierzenia budowlanego.

Analiza swobody realizacji zamierzenia budowlanego obejmuje:

- 1) swobodę inicjowania realizacji;
- 2) swobodę organizacji procesu budowy.

Swoboda inicjowania realizacji zamierzenia budowlanego jest związana ze sferą wolności budowlanej dotyczącą rozpoczęcia wykonania tego zamierzenia. Swoboda ta nie ma charakteru bezwzględny. Należy zaznaczyć, że jest ona ograniczona przez ustawę Prawo budowlane za pomocą różnych form prawnych⁵⁶⁹. Należą do nich: decyzja o pozwoleniu na budowę⁵⁷⁰, zgłoszenie budowy⁵⁷¹, decyzja o zmianie pozwolenia na budowę⁵⁷², decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na wznowienie robót⁵⁷³, postanowienie o zezwoleniu na dokończenie budowy⁵⁷⁴, decyzja w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na wznowienie robót budowlanych⁵⁷⁵.

Swoboda organizacji procesu budowy jest związana ze sferą wolności budowlanej dotyczącą organizacji tego procesu. Obejmuje ona możliwość ustanowienia pozostałych uczestników procesu budowlanego oraz określenia zakresu prowadzonych robót budowlanych. Swoboda ta jest ograniczona przez przepisy prawa, pozwolenie na budowę oraz projekt budowlany.

Na ograniczenie tej swobody wynikające z przepisów z prawa wskazuje art. 5 ust. 1 p.b., zgodnie z którym obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami należy projektować oraz budować w sposób określony w przepisach.

Swoboda organizacji procesu budowy jest ograniczona przez pozwolenie na budowę oraz projekt budowlany. Zamierzenie budowlane powinno być wykonywane zgodnie z tym pozwoleniem oraz projektem budowlanym. Takie ograniczenie ma charakter wtór-

⁵⁶⁹ Zob. Z. Leoński, *Zasada wolności budowlanej i jej administracyjnoprawne ograniczenia*, [w:] *Kierunki...*, s. 359.

⁵⁷⁰ Art. 28 ust. 1 p.b.

⁵⁷¹ Art. 30 ust. 5 w zw. z art. 30 ust. 1 p.b.

⁵⁷² Art. 36a ust. 1 p.b.

⁵⁷³ Art. 49 ust. 4 w zw. z art. 48 ust. 1 p.b.

⁵⁷⁴ Art. 49b ust. 6 w zw. z art. 49b ust. 1 p.b.

⁵⁷⁵ Art. 51 ust. 4 w zw. z art. 50 ust. 1 p.b.

ny, ponieważ wynika pośrednio z przepisów prawa oraz woli inwestora. Przepisy prawa budowlanego regulują treść pozwolenia budowlanego oraz projektu budowlanego, wpływając na organizację procesu budowy. Na ograniczenie tej organizacji ma także wpływ wola inwestora wyrażona w chwili zainicjowania procesu budowy. Inwestor konkretyzuje wówczas zamierzenie budowlane.

Przepisy prawa ograniczające swobodę realizacji zamierzenia budowlanego służą ochronie interesu publicznego. Organy administracji publicznej chronią interes publiczny w toku postępowań administracyjnych inicjujących realizację zamierzenia budowlanego oraz podczas kontroli zgłoszenia budowy⁵⁷⁶. Ochrona interesu publicznego ma miejsce w czasie realizacji zamierzenia budowlanego, które powinno być wykonywane zgodnie m.in. z przepisami prawa, pozwoleniem na budowę, zgłoszeniem budowy oraz projektem budowlanym.

Swoboda realizacji zamierzenia budowlanego jest ograniczona także przez przepisy prawne chroniące interes prawny osób trzecich⁵⁷⁷. Zgodnie z zasadą poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich, realizacja obiektu budowlanego wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi powinna być zgodna z uzasadnionymi interesami osób trzecich, które występują na obszarze oddziaływania obiektu⁵⁷⁸. Środkiem ochrony osób trzecich jest status strony postępowań administracyjnych, które inicjują realizację zamierzenia budowlanego. Osoba trzecia może zatem chronić swoje interesy prawne m.in. w toku postępowania w sprawie pozwolenia na budowę⁵⁷⁹. Osoby trzecie nie zawsze posiadają ten środek ochrony. Inicjowanie realizacji niektórych rodzajów zamierzeń budowlanych może nastąpić w drodze zgłoszenia budowy lub bez potrzeby zgłoszenia budowy lub uzyskania pozwolenia na budowę⁵⁸⁰. Osoba trzecia posiada sta-

⁵⁷⁶ Zdaniem NSA, wyrażonym w wyroku z dnia 27 kwietnia 2007 r., zgłoszenie budowy ma na celu umożliwienie organowi administracji architektoniczno-budowlanej ocenę, czy zamierzenie budowlane jest zgodne z prawem. Zgłoszenie budowy służy zatem ochronie interesu publicznego. Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2007 r., II OSK 688/06, CBOSA. Zdaniem WSA w Gorzowie Wielkopolskim, wyrażonym w wyroku z dnia 2 kwietnia 2008 r., przepisy prawa budowlanego, dotyczące zgłoszenia budowy oraz pozwolenia na budowę, mają na celu umożliwienie ochrony interesu publicznego w toku procesu budowlanego. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 2 kwietnia 2008 r., II SA/Go 99/08, CBOSA.

⁵⁷⁷ Zdaniem H. Kisilowskiej oraz D. Sypniewskiego, przepisy prawa budowlanego zapewniają ochronę interesów prawnych osób trzecich m.in. w trakcie budowy. H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane...*, s. 66.

⁵⁷⁸ Zasada poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich została wyrażona w art. 5 ust. 1 pkt 9 p.b. Zgodnie z tym przepisem, zasada ta obejmuje interesy prawne osób trzecich, które występują w obszarze oddziaływania obiektu. Przepis ten wyróżnia, jako przykład uzasadnionego interesu osób trzecich, zapewnienie dostępu do drogi publicznej. Zob. też M. Błażewski, *Zasada ochrony uzasadnionych...*, s. 20-31.

⁵⁷⁹ Zgodnie z art. 28 ust. 2 p.b., status stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę posiadają osoby trzecie, które legitymują się prawem własności, prawem użytkowania wieczystego lub sprawują zarząd nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu.

⁵⁸⁰ Problematyka podziału obiektów budowlanych ze względu na kryterium środka regulacji podjęcia robót budowlanych została omówiona w podrozdziale pt. *Swoboda inicjowania realizacji zamierzenia budowlanego*.

tus strony postępowań administracyjnych, które mają miejsce w toku procesu budowlanego, np. w postępowaniu w sprawie niezbędności wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości⁵⁸¹. Należy zaznaczyć, że interes prawny osób trzecich jest zawsze chroniony przez organy administracji publicznej. Interes ten jest wyrażony w przepisach prawnych, a organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego kontrolują i nadzorują działania inwestora w toku procesu budowlanego według kryterium legalności⁵⁸².

1. Projektowanie oraz budowa jako etapy realizacji zamierzenia budowlanego

Realizacja zamierzenia budowlanego obejmuje dwa etapy procesu budowlanego: projektowanie oraz budowę⁵⁸³. Należy zaznaczyć, że etapy te mogą mieć miejsce w tym samym czasie. Ustawa Prawo budowlane nie rozdziela tych etapów od siebie, co wynika z ich wzajemnych powiązań. Budowa jest wykonywana na podstawie efektów projektowania, takich jak projekt budowlany lub inne projekty.

W etapie projektowania uczestniczą m.in. inwestor⁵⁸⁴, projektant⁵⁸⁵ oraz inne osoby posiadające odpowiednie uprawnienia budowlane⁵⁸⁶. Etap ten obejmuje: opracowanie projektu budowlanego oraz innych projektów⁵⁸⁷, wzajemne skoordynowanie techniczne

⁵⁸¹ Zgodnie z art. 47 ust. 2 p.b. w zw. z art. 28 k.p.a., status strony postępowania w sprawie niezbędności wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości posiadają osoby trzecie, których obowiązku dotyczy takie postępowanie. Osobami trzecimi, które spełniają tę przesłankę są: właściciel sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu albo najemca sąsiedniego budynku lub lokalu.

⁵⁸² Zgodnie z art. 81 ust. 1 pkt 1 p.b., organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego nadzorują i kontrolują przestrzeganie przepisów prawa budowlanego.

⁵⁸³ Zgodnie z normą prawną wyrażoną w art. 1 p.b., proces budowlany obejmuje cztery etapy: projektowania, budowy, utrzymania oraz rozbiórki obiektów budowlanych. Należy zauważyć, że jedynie wykonanie etapu projektowania oraz etapu budowy może mieć na celu realizację zamierzenia budowlanego.

⁵⁸⁴ Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 p.b., inwestor ma obowiązek zapewnić opracowanie projektu budowlanego i, stosownie do potrzeb, innych projektów.

⁵⁸⁵ Zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 1 *in principio* p.b., jednym z podstawowych obowiązków projektanta jest m.in. opracowanie projektu budowlanego.

⁵⁸⁶ Zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 1a p.b., w opracowaniu projektu mogą wziąć udział osoby posiadające uprawnienia budowlane do projektowania w odpowiedniej specjalności. W myśl art. 20 ust. 2 p.b., projekt architektoniczno-budowlany powinna sprawdzić osoba, która posiada uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności.

⁵⁸⁷ Zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 1 p.b., projektant ma obowiązek opracować projekt budowlany. Zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 1a p.b., w opracowaniu projektu, w razie potrzeby, powinny brać udział osoby posiadające uprawnienia budowlane do projektowania w odpowiedniej specjalności. Należy także zauważyć, że obowiązek zapewnienia opracowania projektu budowlanego oraz innych projektów spoczywa na inwestorze (art. 18 ust. 1 pkt 1 p.b.).

opracowań projektowych⁵⁸⁸, sprawdzenie projektu architektoniczno-budowlanego⁵⁸⁹, sprawowanie nadzoru autorskiego⁵⁹⁰ oraz czynności związane z modyfikacją projektu budowlanego⁵⁹¹.

Należy zaznaczyć, że etap projektowania nie kończy się z chwilą opracowania projektu, ponieważ w czasie wykonywania budowy projektant może kontrolować zgodność tej budowy z projektem budowlanym lub modyfikować projekt budowlany. Projektant może sprawować nadzór autorski obejmujący kontrolę budowy⁵⁹², który dotyczy zgodności realizacji zamierzenia budowlanego z projektem⁵⁹³. Projektowanie jest także związane z modyfikacją projektu budowlanego. Czynności projektowania związane z tą modyfikacją obejmują uzgodnienia możliwości wprowadzenia rozwiązań zamiennych w stosunku do przewidzianych w projekcie⁵⁹⁴ oraz dokonanie kwalifikacji zamierzonego odstępiania od zatwierdzonego projektu budowlanego⁵⁹⁵. Czynności te mają na celu określenie dopuszczalnych zmian projektu budowlanego oraz ustalenie potrzeby opracowania nowego projektu budowlanego.

Budowa jest drugim etapem procesu budowlanego wykonywanym w toku procesu budowy⁵⁹⁶. W tym etapie uczestniczy inwestor⁵⁹⁷ oraz pozostali uczestnicy procesu bu-

⁵⁸⁸ Zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 1a p.b., projektant ma obowiązek zapewnić wzajemne skoordynowanie techniczne opracowań projektowych wykonanych przez osoby posiadające uprawnienia budowlane do projektowania w odpowiedniej specjalności.

⁵⁸⁹ Art. 20 ust. 2 p.b.

⁵⁹⁰ Art. 20 ust. 1 pkt 4 p.b.

⁵⁹¹ Problematyka czynności związanych z modyfikacją projektu budowlanego zostanie przedstawiona w kolejnym akapicie.

⁵⁹² Zgodnie z art. 18 ust. 3 p.b., inwestor może zobowiązać projektanta do sprawowania nadzoru autorskiego. Należy podkreślić, że inwestor może wykonywać to prawo z własnej woli lub na podstawie obowiązku nałożonego na inwestora w decyzji o pozwoleniu na budowę. Zgodnie z treścią normy prawnej wyrażonej w art. 19 ust. 1 p.b., organ administracji architektoniczno-budowlanej może, w decyzji o pozwoleniu na budowę, nałożyć na inwestora obowiązek zapewnienia nadzoru autorskiego w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania obiektu lub robót budowlanych bądź przewidywanym wpływem na środowisko.

⁵⁹³ Zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 4 lit a p.b., nadzór autorski obejmuje m.in. stwierdzanie w toku wykonywania robót budowlanych zgodności realizacji z projektem. Projektant jako podmiot nadzorujący proces budowy ma prawo żądania wpisem do dziennika budowy wstrzymania robót budowlanych w razie wykonywania ich niezgodnie z projektem (art. 21 pkt 2 lit. b p.b.). Należy podkreślić, że projektant ma także prawo żądania wpisem do dziennika budowy wstrzymania robót budowlanych w razie stwierdzenia możliwości powstania zagrożenia (art. 21 pkt 2 lit. a p.b.). Prawo to nie jest jednak wykonywane na etapie projektowania, ponieważ nie dotyczy opracowania projektu budowlanego lub innego projektu oraz kontroli realizacji budowy zgodnie z takimi projektami.

⁵⁹⁴ Art. 20 ust. 1 pkt 4 lit. b p.b.

⁵⁹⁵ Art. 36a ust. 6 p.b.

⁵⁹⁶ Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 2-5 p.b., organizacja procesu budowy obejmuje m.in. czynności składające się na budowę.

⁵⁹⁷ Na inwestorze spoczywa obowiązek zapewnienia czynności składających się na budowę (art. 18 ust. 1 pkt 2-5 p.b.).

dowlanego (inspektor nadzoru inwestorskiego⁵⁹⁸, projektant⁵⁹⁹, kierownik budowy lub kierownik robót⁶⁰⁰). Należy odróżnić budowę rozumianą jako etap procesu budowlanego (szersze znaczenie) od budowy rozumianej jako czynności bezpośrednio związanej z wykonywaniem zamierzenia budowlanego (węższe znaczenie).

Budowa, w węższym znaczeniu, jest jednym z rodzajów robót budowlanych⁶⁰¹. Roboty budowlane mogą być wykonywane w odmiennych celach: realizacji zamierzenia budowlanego⁶⁰², modyfikacji obiektu budowlanego⁶⁰³, odtworzenia stanu pierwotnego w istniejącym obiekcie budowlanym⁶⁰⁴, rozbiórki obiektu budowlanego⁶⁰⁵ lub doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem⁶⁰⁶. Budowa, w węższym znaczeniu, stanowi zatem rodzaj robót budowlanych ukierunkowanych na realizację zamierzenia budowlanego.

Budowa, w szerszym znaczeniu, jest jednym z etapów procesu budowlanego⁶⁰⁷. Na budowę składają się czynności związane z robotami budowlanymi oraz inne czynności związane z wykonywaniem zamierzenia budowlanego. Budowa rozpoczyna się podjęciem prac przygotowawczych⁶⁰⁸. Ustawa Prawo budowlane określa zamknięty katalog prac przygotowawczych, do których należą:

- 1) wytyczenie geodezyjne obiektów w terenie;
- 2) wykonanie niwelacji terenu;

⁵⁹⁸ Zgodnie z art. 18 ust. 2 p.b., inwestor może ustanowić inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie.

⁵⁹⁹ Do obowiązków projektanta należy m.in. wyjaśnianie wątpliwości dotyczących projektu i zawartych w nim rozwiązań (art. 20 ust. 1 pkt 3 p.b.). Projektant ma także prawo żądania wpisem do dziennika budowy wstrzymania robót budowlanych w razie stwierdzenia możliwości powstania zagrożenia (art. 21 pkt 2 lit. a p.b.). Wyjaśnienie tych wątpliwości oraz prawo żądania wstrzymania robót budowlanych ma miejsce na etapie budowy, ponieważ nie służy: opracowaniu projektu budowlanego lub innych projektów, kontroli zgodności budowy z projektem budowlanym oraz modyfikacji projektu budowlanego.

⁶⁰⁰ Czynności kierownika budowy oraz kierownika robót, związane z wykonywaniem ich obowiązków i praw nałożonych ustawą Prawo budowlane, są realizowane na etapie budowy (obowiązki i prawa kierownika budowy zostały określone m.in. w art. 22-23 p.b., obowiązki i prawa kierownika robót zostały określone m.in. w art. 22-23 w zw. z art. 24 ust. 2 p.b.).

⁶⁰¹ Zgodnie z normą prawną zawartą w art. 3 pkt 7 p.b., robotami budowlanymi jest m.in. budowa.

⁶⁰² Rodzajem robót budowlanych jest budowa, która polega na wykonywaniu obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowa, rozbudowa, nadbudowa obiektu budowlanego (art. 3 pkt 6 w zw. z art. 3 pkt 7 p.b.).

⁶⁰³ Rodzajem robót budowlanych jest także przebudowa oraz montaż (art. 3 pkt 7 p.b.).

⁶⁰⁴ Rodzajem robót budowlanych jest m.in. remont, który polega na wykonaniu w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji (art. 3 pkt 8 w zw. z art. 3 pkt 7 p.b.).

⁶⁰⁵ Rodzajem robót budowlanych jest m.in. rozbiórka obiektu budowlanego (art. 3 pkt 7 p.b.).

⁶⁰⁶ Organ nadzoru budowlanego może nałożyć obowiązek wykonania określonych robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, jeżeli mają miejsce przesłanki określone w art. 50 ust. 1 p.b. (art. 51 ust. 1 pkt 2 p.b.).

⁶⁰⁷ Zgodnie z art. 1 p.b., proces budowlany obejmuje cztery etapy: projektowanie, budowę, utrzymanie oraz rozbiórkę obiektu budowlanego.

⁶⁰⁸ Art. 41 ust. 1 p.b.

- 3) zagospodarowanie terenu budowy wraz z budową tymczasowych obiektów;
- 4) wykonanie przyłączy do sieci infrastruktury technicznej na potrzeby budowy⁶⁰⁹.

Do budowy w szerokim znaczeniu należą także inne czynności, takie jak: przejęcie i zabezpieczenie terenu budowy⁶¹⁰, prowadzenie dokumentacji budowy⁶¹¹ i przygotowanie dokumentacji powykonawczej obiektu budowlanego⁶¹², realizacja zadań zapobiegających zagrożeniom bezpieczeństwa i ochrony zdrowia⁶¹³, wykonywanie działań zapewniających przestrzeganie zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia podczas wykonywania robót budowlanych⁶¹⁴, wykonywanie czynności informacyjnych⁶¹⁵, wykonywanie czynności kontrolnych⁶¹⁶, geodezyjna inwentaryzacja powykonawcza⁶¹⁷ oraz odbiór obiektu budowlanego.

2. Swoboda inicjowania realizacji zamierzenia budowlanego

Swoboda inicjowania realizacji zamierzenia budowlanego oznacza możliwość podjęcia działań zmierzających do rozpoczęcia wykonywania zamierzenia budowlanego. Działaniami tymi są: złożenie wniosku o pozwolenie na budowę⁶¹⁸, zgłoszenie budowy⁶¹⁹, złożenie wniosku o zatwierdzenie projektu budowlanego i pozwoleniu na wznowienie robót⁶²⁰, zło-

⁶⁰⁹ Art. 41 ust. 2 p.b.

⁶¹⁰ Zgodnie z art. 22 pkt 1 p.b., kierownik budowy ma obowiązek protokolarnego przejęcia od inwestora i obowiązek zabezpieczenia terenu budowy. Do czynności związanych z zabezpieczeniem tego terenu należą także działania uniemożliwiające wstęp na budowę osobom nieupoważnionym (art. 22 pkt 3d p.b.).

⁶¹¹ Art. 22 pkt 2 p.b.

⁶¹² Art. 22 pkt 8 p.b.

⁶¹³ Zgodnie z art. 22 pkt 3a p.b., kierownik budowy ma obowiązek koordynowania realizacji zadań zapobiegających zagrożeniom bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

⁶¹⁴ Zgodnie z art. 22 pkt 3b p.b., kierownik budowy ma obowiązek koordynowania działań zapewniających przestrzeganie podczas wykonywania robót budowlanych zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

⁶¹⁵ Do czynności informacyjnych należy zaliczyć m.in. umieszczenie w widocznym miejscu tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (art. 42 ust. 2 pkt 2 p.b.).

⁶¹⁶ Należy podkreślić, że do czynności kontrolnych stanowiących czynności etapu budowy, należą jedynie działania uczestników procesu budowlanego, a nie organów administracji publicznej. Organy administracji publicznej nie uczestniczą bowiem w realizacji zamierzania budowlanego.

⁶¹⁷ Art. 43 ust. 1 p.b.

⁶¹⁸ Zgodnie z art. 28 ust. 1 p.b., decyzja o pozwoleniu na budowę jest z zasady konieczna do prowadzenia robót budowlanych.

⁶¹⁹ Zgodnie z art. 30 ust. 5 w zw. z art. 30 ust. 1 p.b., zgłoszenie budowy jest konieczne do prowadzenia określonych w ustawie Prawo budowlane rodzajów robót budowlanych lub budów.

⁶²⁰ Zgodnie z art. 49 ust. 4 w zw. z art. 48 ust. 1 p.b., decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na wznowienie robót stanowi podstawę wznowienia robót budowlanych, które wcześniej miały charakter samowoli budowlanej polegającej na budowie obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego pozwolenia na budowę, bez wymaganego zgłoszenia dotyczącego niektórych rodzajów budów albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia.

żenie wniosku o zezwolenie na dokończenie budowy⁶²¹, złożenie wniosku o zatwierdzenie projektu budowlanego i pozwolenie na wznowienie robót budowlanych⁶²². Należy podkreślić, że swoboda inicjowania realizacji zamierzenia budowlanego nie opiera się na tych aktach administracyjnych oraz milczeniu administracyjnym w przypadku zgłoszenia budowy. Źródłem tej swobody jest prawo własności, a nie żadna z form działania organu administracji publicznej⁶²³. Swoboda ta może być ograniczona proporcjonalnie do zagrożenia chronionej wartości. Akt administracyjny jest stosowany przy bardziej skomplikowanych, a zgłoszenie przy prostszych robotach budowlanych. Ograniczenia tej swobody powinny być jak najmniej dolegliwe dla jednostki. Zgodnie z tym założeniem, przepisy powinny przewidywać stosowanie aktu administracyjnego jedynie w szczególnych sytuacjach⁶²⁴. Z drugiej strony akt administracyjny, w przeciwieństwie do milczenia administracji, pozwala skuteczniej chronić interesy osób trzecich. Ograniczenie swobody inicjowania realizacji zamierzenia budowlanego powinno być proporcjonalne do zagrożenia interesu publicznego oraz uzasadnionego interesu osób trzecich.

Ograniczenia swobody inicjowania realizacji zamierzenia budowlanego są zależne od rodzaju wykonywanego obiektu budowlanego. Przepisy prawa budowlanego wyróżniają podział obiektów budowlanych ze względu na kryterium środka reglamentacji podjęcia robót budowlanych na:

- 1) obiekty budowlane, których wykonanie wymaga uzyskanie pozwolenia na budowę;
- 2) obiekty budowlane, których wykonanie wymaga zgłoszenia budowy;
- 3) obiekty budowlane, których wykonanie nie wymaga ani uzyskania pozwolenia na budowę ani zgłoszenia budowy⁶²⁵.

⁶²¹ Zgodnie z art. 49b ust. 6 p.b., organ nadzoru budowlanego wydaje postanowienie o zezwoleniu na dokończenie budowy, jeżeli inwestor wnieśli opłatę legalizacyjną. Zgodnie z art. 49b ust. 6 w zw. z art. 49b ust. 1 p.b., postanowienie o zezwoleniu na dokończenie budowy stanowi podstawę wznowienia robót budowlanych, które wcześniej miały charakter samowoli budowlanej polegającej na budowie obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego zgłoszenia budowy lub pomimo wniesienia sprzeciwu przez organ administracji architektoniczno-budowlanej.

⁶²² Zgodnie z art. 51 ust. 4 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 3 i art. 50 ust. 1 pkt 4 p.b., decyzja w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na wznowienie robót budowlanych stanowi podstawę wznowienia robót budowlanych, które wcześniej były wykonywane w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę bądź w przepisach. Należy zaznaczyć, że decyzja w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na wznowienie robót budowlanych nie może być wydana na podstawie art. 51 ust. 4 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 3 i art. 50 ust. 1 pkt 4 p.b., jeżeli wcześniejsze roboty budowlane stanowiły samowolę budowlaną opisaną w hipotezach norm prawnych zawartych w art. 48 ust. 1 p.b. oraz art. 49b ust. 1 p.b.

⁶²³ A. Ostrowska, *Pozwolenie...*, s. 35-36.

⁶²⁴ Zob. K. Ziemiński, *Akt administracyjny i jego alternatywy*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 418.

⁶²⁵ Problematyka podziału obiektów budowlanych ze względu na kryterium środka reglamentacji podjęcia robót budowlanych przedstawia E. Mzyk, *Orzecznictwo sądowo-administracyjne...*, s. 33. Podział

Pozwolenie na budowę oraz zgłoszenie budowy są formami ograniczenia wolności budowlanej o charakterze reglamentacyjnym⁶²⁶. Zasadą jest rozpoczęcie wykonywania zamierzenia budowlanego po uzyskaniu pozwolenia na budowę⁶²⁷. Realizacja zamierzenia budowlanego na podstawie zgłoszenia budowy ma charakter wyjątku od tej zasady.

Pozwolenie na budowę stanowi akt administracyjny wydawany przez organ administracji architektoniczno-budowlanej na wniosek inwestora⁶²⁸. Jak słusznie zauważa A. Ostrowska, wniosek o pozwolenie na budowę stanowi podanie w rozumieniu k.p.a.⁶²⁹ Inwestor powinien złożyć wniosek w okresie ważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶³⁰ lub pozwolenia na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich⁶³¹. Przepi-

ten prezentują E. Frankiewicz oraz M. Szewczyk, *Skutki prawne zgłoszenia robót budowlanych, zawiadomienia o zakończeniu budowy i zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego*, ST 2005, nr 4, s. 50.

⁶²⁶ Zdaniem Z. Leońskiego, pozwolenie na budowę stanowi podstawową formę ograniczenia zasady wolności budowlanej o charakterze reglamentacyjnym. Z. Leoński, *Zasada wolności budowlanej i jej administracyjnoprawne ograniczenia*, [w:] *Kierunki...*, s. 359. Podobnie uważa S. Jędrzejewski, zob. S. Jędrzejewski, *Prawo budowlane*, Toruń 1998, s. 69. Zdaniem W. Sz wajdlera, środki prawne ograniczające zasadę wolności budowlanej stanowią reglamentację administracyjnoprawną. W. Sz wajdler, *Pozwolenie na budowę oraz możliwość jego przeniesienia na innego inwestora*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku: prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemysł 2000, s. 579. Zdaniem T. Pleskota, pozwolenie na budowę oraz zgłoszenie budowy mają na celu reglamentację realizacji zamierzenia budowlanego. T. Pleskot, *Instytucja zgłoszenia robót budowlanych w polskim prawie budowlanym*, [w:] R. Stankiewicz (red.), *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Prace członków i przyjaciół na 5-lecie Koła Naukowego Prawa Administracyjnego na Uniwersytecie Warszawskim*, Warszawa 2011, s. 150.

⁶²⁷ Zgodnie z art. 28 ust. 1 p.b., roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29-31 p.b. Zdaniem E. Frankiewicz oraz M. Szewczyka, zasadą jest prewencyjny zakaz podjęcia robót budowlanych bez pozwolenia na budowę. E. Frankiewicz, M. Szewczyk, *Skutki prawne zgłoszenia...*, s. 50. Zdaniem L. Bara, pozwolenie na budowę jest podstawowym instrumentem stosowania przepisów prawa budowlanego. L. Bar, *Pozwolenie budowlane...*, s. 54. Zob. też: B. Bodziony, R. Dziwiński, P. Gniadzik, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 73; Z. Leoński, *Prawo budowlane...*, s. 245; R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane...*, s. 139; J. Dessoulavy-Słiwiński, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz...*, s. 310; Z. Kostka, *Prawo budowlane...*, s. 79; H. Kisilowska, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 150; A. Ostrowska, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 173. Zgodnie z projektem założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane, roboty budowlane będzie można rozpocząć na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę podlegającej wykonaniu. *Projekt z dnia 13 lutego 2013 r.: Założenia projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane*, s. 9-10. Zob. też wyrok SN z dnia 5 kwietnia 2002 r., III RN 244/01, Lex nr 54039.

⁶²⁸ Jak słusznie uważa A. Ostrowska, złożenie wniosku o pozwolenie na budowę warunkuje wydanie tego pozwolenia. A. Ostrowska, *Pozwolenie...*, s. 39.

⁶²⁹ A. Ostrowska, *Pozwolenie...*, s. 94. Autorka szeroko analizuje problematykę wniosku o pozwolenie na budowę.

⁶³⁰ Art. 32 ust. 4 pkt 1 p.b. Zob. wyrok SN z dnia 3 września 1997 r., III RN 35/97, Lex nr 31252.

⁶³¹ Art. 32 ust. 4 pkt 1a p.b. w zw. z art. 23 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 934 ze zm.).

sy prawa budowlanego wprowadzają kolejne czasowe ograniczenia dotyczące złożenia tego wniosku. Inwestor może złożyć wniosek o pozwolenie na budowę zgodne z wcześniej zatwierdzonym projektem budowlanym, w okresie ważności decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego⁶³². Należy podkreślić, że czasowe ograniczenie okresu ważności decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego ma względny charakter. Inwestor może złożyć nowy wniosek o pozwolenie na budowę wraz z projektem budowlanym.

Decyzja o pozwoleniu na budowę ma związany charakter⁶³³. Organ sprawdza spełnienie wymagań formalno-prawnych⁶³⁴. Kontrola organu nie dotyczy zatem merytorycznej zawartości projektu budowlanego⁶³⁵. Decyzja ta jest aktem administracyjnym o rzeczowym charakterze⁶³⁶. Rozpoczęcie wykonania zamierzenia budowlanego następuje na podstawie pozytywnej decyzji o pozwoleniu na budowę⁶³⁷. Pozytywnym aktem administracyjnym jest rozstrzygnięcie organu administracji publicznej, które przychylnie załatwia sprawę, w sposób zgodny z wnioskiem jednostki⁶³⁸.

Drugą formą ograniczającą swobodę inicjowania realizacji zamierzenia budowlanego jest zgłoszenie budowy⁶³⁹. Zgodnie z intencją prawodawcy, zgłoszenie budowy służy uproszczeniu oraz przyspieszeniu procesu budowlanego⁶⁴⁰. Zgłoszenie stanowi bowiem łagodniejszą formę ograniczenia wolności budowlanej⁶⁴¹.

⁶³² Zgodnie z art. 34 ust. 5 zd. 2 p.b., decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego jest ważna przez czas w niej oznaczony, jednak nie dłużej niż rok.

⁶³³ A. Ostrowska, *Pozwolenie...*, s. 37; M. Cherka, *Dopuszczalność rozpatrywania kwestii dostępu do drogi publicznej na poziomie postępowania o wydanie pozwolenia na budowę*, [w:] M. Cherka, F. Elżanowski, K. Wąsowski (red.), *Prawne aspekty procesu inwestycyjnego*, Warszawa 2009, s. 25.

⁶³⁴ Zob. wyrok SN z dnia 21 maja 2002 r., III RN 77/01, Lex nr 54290.

⁶³⁵ W. Czerwiński, *Nowe Prawo budowlane – wybrane problemy*, „Prokuratura i Prawo” 1996, nr 5, s. 33.

⁶³⁶ Z. Leoński, *Elementy prawa procesowego w prawie budowlanym*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 189-190; Z. Leoński, *Prawo budowlane...*, s. 271. Pogląd ten podziela W. Sz wajdler, *Pozwolenie na budowę...*, s. 579-580.

⁶³⁷ Zdaniem L. Bara, inwestor uzyskuje uprawnienie rozpoczęcia robót budowlanych dopiero na podstawie pozwolenia na budowę. L. Bar, *Państwowy nadzór budowlany*, „Studia Prawnicze”..., s. 80. Zdaniem A. Ostrowskiej, pozwolenie na budowę nadaje uprawnienia do realizacji konkretnego zamierzenia budowlanego, a nie prawo do zabudowy nieruchomości gruntowej. A. Ostrowska, *Pozwolenie...*, s. 36. Zdaniem S. Jędrzejewskiego, treścią pozwolenia na budowę jest uprawnienie inwestora obejmujące m.in. prawo wykonania zamierzenia budowlanego. S. Jędrzejewski, *Uwagi na temat prawnej...*, s. 52. Zob. też wyrok SN z dnia 16 grudnia 1992 r., I CRN 188/92, Lex nr 3857.

⁶³⁸ A. Peretiatkiewicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946, s. 48; J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część II*, Kraków 2001, s. 72.

⁶³⁹ Zgodnie z art. 30 ust. 5 w zw. z art. 30 ust. 1 p.b., zgłoszenie budowy jest konieczne do prowadzenia określonych w ustawie Prawo budowlane rodzajów robót budowlanych lub budów. Zgłoszenie budowy jest oświadczeniem woli inwestora o zamiarze wykonania inwestycji. Wyrok NSA z dnia 5 sierpnia 2010 r., II OSK 1294/09, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 maja 2012 r., VII SA/Wa 2732/11, CBOSA.

⁶⁴⁰ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 października 2004 r., II SA/Lu 161/04, OSP 2006, Nr 2, s. 74; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 2 marca 2011 r., II SA/Go 25/11, CBOSA; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 7 kwietnia 2011 r., II SAB/Bk 7/11, CBOSA. Zob. T. Pleskot, *Instytucja zgłoszenia robót budowlanych...*, s. 162.

⁶⁴¹ M. Laskowska, *Instytucja zgłoszenia robót budowlanych w ustawie – Prawo budowlane*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XIV, 2005, s. 435.

Zgłoszenie budowy stanowi fikcję pozytywnego załatwienia sprawy. Rozpoczęcie robót budowlanych przez inwestora jest uzależnione od „milczenia” organu administracji architektoniczno-budowlanej, tożsamego z nieistnieniem zakazu takiego działania⁶⁴². Zdaniem J. S. Langroda, fikcja pozytywnego załatwienia sprawy ma miejsce jedynie, gdy tak stanowi norma szczegółowa⁶⁴³. Normą taką jest art. 30 ust. 5 p.b. Milczenie organu administracji publicznej oznacza niepodejmowanie działania przez organ. Brak działania stanowi wyraz woli tego organu⁶⁴⁴. Jak słusznie uważa K. Ziemiński, po zgłoszeniu budowy inwestor ma możliwość realizacji zamierzenia budowlanego *ex lege*, chyba że organ administracji architektoniczno-budowlanej złoży sprzeciw⁶⁴⁵.

Inwestor doręcza zgłoszenie organowi administracji architektoniczno-budowlanej. Rozpoczęcie robót budowlanych może nastąpić dopiero po upływie 30 dni od dnia doręczenia, jeżeli organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji administracyjnej⁶⁴⁶. Organ powinien skontrolować zgłoszenie budowy i ocenić, czy zgłoszenie spełnia wymogi prawa⁶⁴⁷. Jeżeli zgłoszenie narusza przepisy prawa, organ powinien wnieść sprzeciw w drodze decyzji administracyjnej⁶⁴⁸. Po upływie 30-dniowego terminu, organ traci kompetencję do wniesienia sprzeciwu⁶⁴⁹. Należy zaznaczyć, że upływ tego terminu nie legalizuje robót budowlanych wykonywanych niezgodnie

⁶⁴² J. S. Langrod, *O tzw. milczeniu władzy: studium prawn-administracyjne*, Kraków-Warszawa 1939, s. 83. Problematykę fikcji pozytywnego załatwienia sprawy, nazwanej też fikcją decyzji pozytywnej, poruszają również A. Rotkiewicz oraz D. Całkiewicz, *Milczenie organu w postępowaniu administracyjnym*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 525-526.

⁶⁴³ J. S. Langrod, *O tzw. milczeniu władzy...*, s. 85.

⁶⁴⁴ W. Bochenek, *Bezczynność a milczenie organu administracji publicznej*, ST 2003, nr 12, s. 46.

⁶⁴⁵ K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 63.

⁶⁴⁶ Art. 30 ust. 5 zd. 2 p.b. Należy zaznaczyć, że termin 30-dniowy na wniesienie sprzeciwu w formie decyzji administracyjnej jest terminem prawa materialnego. Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 30 stycznia 2013 r., II SA/Rz 879/12, CBOSA. Jak słusznie zauważają E. Frankiewicz oraz M. Szewczyk, organ administracji architektoniczno-budowlanej nie może wyrazić zgody na rozpoczęcie robót budowlanych przed upływem 30-dniowego terminu. E. Frankiewicz, M. Szewczyk, *Skutki prawne zgłoszenia...*, s. 55. Odmienne uważa Z. Leoński, *Prawo budowlane...*, s. 253. Należy przedstawić także pogląd J. Borkowskiego, zdaniem którego inwestor nabywa prawo wykonania zamierzenia budowlanego po upływie 30-dniowego terminu od dnia doręczenia zgłoszenia budowy. J. Borkowski, *Glosa do wyroku WSA w Lublinie z dnia 19 października 2004, II SA/Lu 161/04*, OSP 2006, nr 2, s. 77.

⁶⁴⁷ Zdaniem M. Laskowskiej, zgłoszenie budowy wiąże się z rozpoczęciem postępowania kontrolnego. M. Laskowska, *Instytucja zgłoszenia...*, s. 442. Podobny pogląd wyraża orzecznictwo sądowno-administracyjne. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 maja 2012 r., VII SA/Wa 2732/11, CBOSA.

⁶⁴⁸ Jak słusznie zauważył WSA w Warszawie, w wyroku z dnia 9 maja 2012 r., obowiązek wniesienia sprzeciwu przez organ administracji architektoniczno-budowlanej wynika z zasady oficjalności, wyrażonej w art. 30 ust. 5-7 p.b.; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 maja 2012 r., VII SA/Wa 2732/11, CBOSA.

⁶⁴⁹ J. Człowiekowska, *Czas w materialnym prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 88.

z prawem na podstawie zgłoszenia. Organ nadzoru budowlanego może wstrzymać postanowieniem prowadzenie robót budowlanych, które są wykonywane w sposób:

- 1) mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska⁶⁵⁰;
- 2) istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach⁶⁵¹.

Zasada wolności budowlanej nie jest ograniczona tymi formami prawnymi w przypadku niektórych rodzajów obiektów budowlanych. Ustawa Prawo budowlane określa, które obiekty budowane wykonywane są bez potrzeby uzyskania pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowy⁶⁵².

⁶⁵⁰ Art. 50 ust. 1 pkt 2 p.b.

⁶⁵¹ Art. 50 ust. 1 pkt 4 p.b.

⁶⁵² Zgodnie z art. 30 ust. 1 w zw. z art. 29 ust. 1-2 p.b., wykonanie określonych rodzajów robót budowlanych i budów nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszeniu budowy. Do tych robót budowlanych i budów należy wykonywanie: 1) wiat o powierzchni zabudowy do 50 m², sytuowanych na działce, na której znajduje się budynek mieszkalny lub przeznaczony pod budownictwo mieszkaniowe, przy czym łączna liczba tych wiat na działce nie może przekraczać dwóch na każde 1000 m² powierzchni działki (*a contrario* art. 30 ust. 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 2c p.b.); 2) altan działkowych i obiektów gospodarczych, o których mowa w ustawie z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (*a contrario* art. 30 ust. 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 4 p.b.); 3) wiat przystankowych i peronowych (*a contrario* art. 30 ust. 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 5 p.b.); 4) parterowych budynków o powierzchni zabudowy do 35 m², służących jako zaplecze do bieżącego utrzymania linii kolejowych, położonych na terenach stanowiących własność Skarbu Państwa, z wyjątkiem obiektów sytuowanych na obszarze Natura 2000 (art. 30 ust. 1 pkt 1b w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 6 p.b.); 5) wolno stojących kabin telefonicznych, szaf i słupków telekomunikacyjnych (*a contrario* art. 30 ust. 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 7 p.b.); 6) parkometrów z własnym zasilaniem (*a contrario* art. 30 ust. 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 8 p.b.); 7) miejsc postojowych dla samochodów osobowych do 10 stanowisk łącznie, z wyjątkiem obiektów sytuowanych na obszarze Natura 2000 (art. 30 ust. 1 pkt 1b w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 10 p.b.); 8) gospodarczych obiektów budowlanych o powierzchni zabudowy do 35 m², przy rozpiętości konstrukcji nie większej niż 4,80 m, przeznaczonych wyłącznie na cele gospodarki leśnej i położonych na gruntach leśnych Skarbu Państwa, z wyjątkiem obiektów sytuowanych na obszarze Natura 2000 (art. 30 ust. 1 pkt 1b w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 13 p.b.); 9) pochylni przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych (*a contrario* art. 30 ust. 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 18 p.b.); 10) telekomunikacyjnych linii kablowych (*a contrario* art. 30 ust. 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 20a p.b.); 11) urządzeń pomiarowych wraz z ogrodzeniami i drogami wewnętrznymi państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej i państwowej służby hydrogeologicznej, w tym posterunków: wodowskazowych, meteorologicznych, opadowych oraz wód podziemnych, punktów: obserwacyjnych stanów wód podziemnych oraz monitoringu jakości wód podziemnych, piezometrów obserwacyjnych i obudowanych źródeł, z wyjątkiem urządzeń o wysokości powyżej 3 m na obiektach (art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. b w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 21 p.b.); 12) obiektów małej architektury, poza miejscami publicznymi (art. 30 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 22 p.b.); 13) ogrodzeń o wysokości poniżej 2,20 m (art. 30 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 23 p.b.); 14) obiektów przeznaczonych do czasowego użytkowania w trakcie realizacji robót budowlanych, położonych na terenie budowy, oraz barakowozów używanych przy wykonywaniu robót budowlanych, badaniach geologicznych i pomiarach geodezyjnych (*a contrario* art. 30 ust. 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 24 p.b.); 15) tymczasowych obiektów budowlanych stanowiących wyłącznie ekspozyty wystawowe, niepełniących jakichkolwiek funkcji użytkowych, usytuowanych na terenach przeznaczonych na ten cel (*a contrario* art. 30 ust. 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 25 p.b.); 16) znaków geodezyjnych, a także obiektów triangulacyjnych, poza obszarem parków narodowych i rezerwatów przyrody (*a contrario* art. 30 ust. 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 26 p.b.); 17) instalacji elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłych i telekomunikacyjnych we-

Należy podkreślić, że swoboda inicjowania realizacji zamierzenia budowlanego obejmuje nie tylko rozpoczęcie nowego procesu budowy, lecz także zmianę tego procesu lub zalegalizowanie wykonywanego obiektu budowlanego. Zmiana procesu budowlanego oznacza zmianę planowego obiektu budowlanego w trakcie jego wykonywania. Inwestor inicjuje wykonanie obiektu budowlanego w sposób odmienny od pierwotnego zamierzenia. Ograniczeniem tej zmiany jest obowiązek uzyskania pozytywnej decyzji o zmianie pozwolenia na budowę⁶⁵³. Zalegalizowanie wykonywanego obiektu budowlanego stanowi kolejny rodzaj inicjowania realizacji zamierzenia budowlanego. Inwestor inicjuje rozpoczęcie procesu budowy, czyli wykonywanie zamierzenia budowlanego w sposób zgodny z prawem. Ograniczeniami legalizacji wykonywanego obiektu budowlanego są: decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na wznowienie robót⁶⁵⁴, postanowienie o zezwoleniu na dokończenie budowy⁶⁵⁵, decyzja w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych⁶⁵⁶.

3. Swoboda organizacji procesu budowy

Analiza organizacji procesu budowy obejmuje dwa aspekty:

- 1) podjęcie się organizacji tego procesu;
- 2) stworzenie i kierowanie organizacją procesu budowy.

wnętrz budynku (*a contrario* art. 30 ust. 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 27 p.b.); 18) poligonowych obiektów budowlanych, w szczególności: stanowisk obronnych, przepraw, budowli ziemnych, budowli fortyfikacyjnych, instalacji tymczasowych oraz obiektów kontenerowych, lokalizowanych na terenach zamkniętych wyznaczonych przez Ministra Obrony Narodowej do prowadzenia ćwiczeń wojskowych z wykorzystaniem obozowisk polowych oraz umocnień terenu do pozoracji bezpośredniego prowadzenia walki (*a contrario* art. 30 ust. 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 29 p.b.); 19) remontu obiektów budowlanych, których budowa nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę (art. 30 ust. 1 pkt 2a w zw. z art. 29 ust. 2 pkt 1 p.b.); 20) przebudowy obiektów budowlanych (*a contrario* art. 30 ust. 1 w zw. z art. 29 ust. 2 pkt 1a p.b.); 21) remontu lub przebudowy urządzeń budowlanych (*a contrario* art. 30 ust. 1 w zw. z art. 29 ust. 2 pkt 1c p.b.); 22) docieplenia budynków o wysokości do 12 m (art. 30 ust. 1 pkt 2c w zw. z art. 29 ust. 2 pkt 4 p.b.); 23) utwardzenia powierzchni gruntu na działkach budowlanych (*a contrario* art. 30 ust. 1 w zw. z art. 29 ust. 2 pkt 5 p.b.); 24) obudowy ujęć wód podziemnych (*a contrario* art. 30 ust. 1 w zw. z art. 29 ust. 2 pkt 10 p.b.); 25) instalowania krat na obiektach budowlanych, z wyjątkiem krat na budynkach mieszkalnych wielorodzinnych, użyteczności publicznej i zamieszkania zbiorowego oraz obiektach wpisanych do rejestru zabytków (art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. a w zw. z art. 29 ust. 2 pkt 14 p.b.); 26) instalowania urządzeń, w tym antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych, na obiektach budowlanych (*a contrario* art. 30 ust. 1 w zw. z art. 29 ust. 2 pkt 15 p.b.); 27) montażu pomp ciepła, urządzeń fotowoltaicznych o zainstalowanej mocy elektrycznej do 40 kW oraz wolno stojących kolektorów słonecznych (*a contrario* art. 30 ust. 1 w zw. z art. 29 ust. 2 pkt 16 p.b.).

⁶⁵³ Art. 36a ust. 1 p.b.

⁶⁵⁴ Art. 49 ust. 4 w zw. z art. 48 ust. 1 p.b.

⁶⁵⁵ Art. 49b ust. 6 w zw. z art. 49b ust. 1 p.b.

⁶⁵⁶ Art. 51 ust. 4 w zw. z art. 50 ust. 1 pkt 4 p.b.

Swoboda organizacji procesu budowy dotyczy jedynie stworzenia i kierowania tą organizacją. Inwestor rozpoczynający wykonywanie zamierzenia budowlanego ma bowiem obowiązek podjęcia się organizacji procesu budowy⁶⁵⁷. Organizacja procesu budowy jest konieczna dla spełnienia dwóch celów: wykonania zamierzenia budowlanego oraz ochrony interesu publicznego w toku procesu budowy. Głównym celem przepisów prawa budowlanego, które formalizują organizację procesu budowy, jest ochrona interesu publicznego. Potrzeba ochrony tego interesu jest przyczyną szerokiej formalizacji procesu budowy. Należy zauważyć, że formalizacja ta może także służyć realizacji celu inwestora, czyli sprawnemu wykonaniu zamierzenia budowlanego. Struktura oraz wzory zachowań określone przez przepisy prawa budowlanego pozwalają określić działania uczestników procesu budowlanego, a także ich wzajemne powiązania. Formalizacja ta może ułatwiać inwestorowi kierowanie działaniami zmierzającymi do wykonania zamierzenia budowlanego.

3.1. Organizacja procesu budowy

Badanie organizacji procesu budowy pozwala określić granice ingerencji prawodawcy w tym zakresie. Badanie tej organizacji bazuje na dorobku nauki organizacji i zarządzania obejmującym problematykę pojęcia „organizacja”. Należy zaznaczyć, że pojęcie to jest wieloznaczne⁶⁵⁸. Zostaną zatem przedstawione najważniejsze stanowiska przedstawicieli nauki organizacji i zarządzania, które są użyteczne dla opisu pojęcia organizacji procesu budowy. W dalszej kolejności zostanie określony dopuszczalny zakres ingerencji regulacji prawnych w kształtowanie organizacji procesu budowy.

Znaczenie pojęcia organizacji zostało zbadane przez szkołę prakseologiczną należącą do polskiej nauki o organizacji i zarządzaniu⁶⁵⁹. Najbardziej znaczący wpływ na szkołę prakseologiczną mieli T. Kotarbiński oraz J. Zieleniewski. Zdaniem T. Kotarbińskiego, organizacja stanowi „pewien rodzaj całości ze względu na stosunek do jej własnych elementów, mianowicie taką całość, której wszystkie składniki współprzyczyniają się do powodzenia całości”⁶⁶⁰. Podobnie uważa J. Zieleniewski, który dodaje, że organizacja stanowi całość złożoną z części, których wzajemne realizacje są uporządkowane⁶⁶¹.

⁶⁵⁷ Zgodnie z art. 18 ust. 1 *in principio* p.b., obowiązkiem inwestora jest zorganizowanie procesu budowy.

⁶⁵⁸ Na wieloznaczność pojęcia organizacji wskazują m.in.: J. Kisielnicki, *Zarządzanie organizacją. Zarządzanie nie musi być trudne*, Warszawa 2005, s. 11; J. P. Lenzion, A. Stankiewicz-Mróż, *Wprowadzenie do organizacji i zarządzania*, Kraków 2005, s. 72.

⁶⁵⁹ Zob. B. Koźuch, *Organizacja jako przedmiot badań*, [w:] B. Koźuch, M. Cywoniuk (red.), *Wstęp do organizacji i zarządzania*, Białystok 2005, s. 21; B. Koźuch, *Nauka o organizacji*, Warszawa 2007, s. 79.

⁶⁶⁰ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1982, s. 68.

⁶⁶¹ J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1976, s. 274.

Szkoła prakseologiczna wyróżnia trzy znaczenia pojęcia organizacji: atrybutowe, rzeczowe oraz czynnościowe⁶⁶². Jak słusznie zauważa J. Kisielnicki, organizacja w sensie rzeczowym stanowi wyodrębniony z otoczenia zbiór, który składa się z wewnątrznie uporządkowanych i powiązanych ze sobą elementów⁶⁶³. Zdaniem J. P. Lendziona i A. Stankiewicz-Mróż, podstawowymi elementami organizacji w znaczeniu rzeczowym są: ludzie, zasoby materiałowe, finansowe i informacyjne, cele i zadania oraz struktura⁶⁶⁴. Organizacja w sensie atrybutowym oznacza cechę rzeczy (zbioru rzeczy), która opisuje sprawne działanie wszystkich elementów tej rzeczy (zbioru rzeczy)⁶⁶⁵. Należy zauważyć związek rzeczowego oraz atrybutowego znaczenia organizacji. Organizacja w sensie atrybutowym opisuje organizację w ujęciu rzeczowym⁶⁶⁶. Możliwa jest jednak sytuacja, w której organizacja w sensie rzeczowym nie będzie posiadała cechy dobrej organizacji w znaczeniu atrybutowym. Taka sytuacja może mieć miejsce, gdy poszczególne elementy organizacji w sensie rzeczowym nie będą skutecznie współprzyczyniać się do powodzenia całości⁶⁶⁷. Organizacja w znaczeniu czynnościowym oznacza czynności organizowania⁶⁶⁸. Zdaniem J. P. Lendziona i A. Stankiewicz-Mróż, organizacja w znaczeniu czynnościowym oznacza proces porządkowania elementów organizacji⁶⁶⁹. Tak rozumiana organizacja ma na celu stworzenie lub doskonalenie organizacji w sensie rzeczowym⁶⁷⁰.

Zdaniem T. Kotarbińskiego, pojęcie organizacji może być pojmowane w ujęciu rezultatowym lub w ujęciu czynnościowym. Organizacja jako rezultat stanowi całość jej elementów, które pomagają sobie w osiągnięciu określonego celu. Organizację jako czynności, nazywaną dalej organizowaniem, stanowią działania zmierzające do scalenia elementów w ten sposób, aby cel mógł zostać osiągnięty⁶⁷¹. Podobnie uważa A. Stabryła, który także jest zwolennikiem rozpatrywania pojęcia organizacji w dwóch ujęciach: re-

⁶⁶² Zob. A. Stabryła, *Przedmiot i zakres nauki organizacji i zarządzania*, [w:] A. Stabryła, J. Trzcieniecki (red.), *Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki*, Warszawa 1986, s. 22; J. Kisielnicki, *Zarządzanie organizacją...*, s. 11-12.

⁶⁶³ J. Kisielnicki, *Zarządzanie organizacją...*, s. 12. Zob. też: W. Kieżun, *Podstawy organizacji i zarządzania*, Warszawa 1980, s. 27; J. Kurnal, *Organizacja*, [w:] *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, Warszawa 1981, s. 321.

⁶⁶⁴ J. P. Lendzion, A. Stankiewicz-Mróż, *Wprowadzenie do organizacji...*, s. 72-73. Zob. też S. Sokołowska, *Organizacja i zarządzanie. Ujęcie teoretyczne*, Opole 2000, s. 60.

⁶⁶⁵ S. Sokołowska, *Organizacja i zarządzanie...*, s. 60. Podobnie uważają: W. Kieżun, *Podstawy organizacji i zarządzania...*, s. 27; J. Kisielnicki, *Zarządzanie organizacją...*, s. 11;

⁶⁶⁶ Zdaniem J. Kurnala organizacja w znaczeniu rzeczowym oznacza całość działania, która posiada cechę (atrybut) zorganizowania. J. Kurnal, *Organizacja...*, s. 321. Zob. też: W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji...*, s. 4.

⁶⁶⁷ W. Kieżun, *Podstawy organizacji i zarządzania...*, s. 27; S. Sokołowska, *Organizacja i zarządzanie...*, s. 60.

⁶⁶⁸ B. Kożuch, *Organizacja...*, s. 21; B. Kożuch, *Nauka o organizacji...*, s. 79

⁶⁶⁹ J. P. Lendzion, A. Stankiewicz-Mróż, *Wprowadzenie do organizacji...*, s. 73. Podobnie uważa Z. Pietrasinowski, *Sprawne kierownictwo*, Warszawa 1962, s. 63.

⁶⁷⁰ W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji...*, s. 6.

⁶⁷¹ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie...*, s. 68.

zultatowym oraz czynnościowym. Do ujęcia rezultatowego należą znaczenia atrybutowe oraz rzeczowe. Organizacja w ujęciu rezultatowym stanowi system złożony m.in. z ludzi, zasobów techniczno-materiałowych oraz zasobów pieniężnych i informacyjnych. Zdaniem Autora, czynnościowe ujęcie organizacji, nazywane dalej organizowaniem, obejmuje znaczenie czynnościowe⁶⁷².

Podział na ujęcie rezultatowe oraz czynnościowe ma zastosowanie do opisu organizacji procesu budowy. Na organizację procesu budowy składa się określony system ludzi i zasobów oraz czynności podejmowane przez inwestora i inne podmioty procesu budowy. Na takie rozumienie pojęcia organizacji procesu budowy wskazują regulacje prawne określające obowiązkowe elementy tego procesu⁶⁷³. Inwestor ma obowiązek stworzenia systemu wzajemnie ze sobą związanych ludzi i zasobów. Taki system obejmuje m.in. kierownika budowy⁶⁷⁴ oraz inspektora nadzoru inwestorskiego⁶⁷⁵. Na inwestora został nałożony także obowiązek podjęcia czynności w toku procesu budowy, do których należy m.in.: zapewnienie opracowania projektu budowlanego oraz, stosownie do potrzeb, innych projektów⁶⁷⁶; zapewnienie opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia⁶⁷⁷ oraz zapewnienie wykonania i odbioru robót budowlanych⁶⁷⁸.

Regulacje prawne formalizują organizację procesu budowy. Proces formalizacji jest związany z wprowadzeniem wzorców zachowań uczestników organizacji⁶⁷⁹. Należy zaznaczyć, że proces formalizacji może wynikać z przepisów prawnych lub z działań inwestora indyferentnych prawnie. Formalizacja organizacji procesu budowy na podstawie przepisów prawa ma miejsce, gdy regulacje prawne wprowadzają obowiązek podjęcia działania przez poszczególne podmioty procesu budowy (określają wzory czynności tych podmiotów) lub określają sposób uporządkowania elementów tej organizacji (określają wzory struktury organizacji procesu budowy). Inwestor może podjąć dodatkowe działania formalizujące, jeżeli działania te nie będą sprzeczne z prawem. Część działań inwestora formalizujących organizację procesu budowy została określona w przepisach prawa budowlanego⁶⁸⁰. Działania inwestora zmierzające do formalizacji organizacji procesu budowy mogą nie być regulowane przez przepisy prawa. Inwestor może ustanowić

⁶⁷² A. Stabryła, *Przedmiot...*, s. 23-24. Na rozdzielenie pojęć „organizacji” i „organizowania” zwraca też uwagę T. Kotarbiński. Zob. T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie...*, s. 98-99.

⁶⁷³ Należy zaznaczyć, że regulacje prawne nie określają w sposób całościowy organizacji procesu budowy.

⁶⁷⁴ Art. 18 ust. 1 pkt 2 p.b.

⁶⁷⁵ Art. 18 ust. 1 pkt 5 p.b.

⁶⁷⁶ Art. 18 ust. 1 pkt 1 p.b.

⁶⁷⁷ Art. 18 ust. 1 pkt 3 p.b.

⁶⁷⁸ Art. 18 ust. 1 pkt 4 p.b.

⁶⁷⁹ R. Rutka, *Organizacja*, [w:] A. Czermiński, M. Czarska, B. Nogalski, R. Rutka (red.), *Organizacja i zarządzanie*, Gdańsk 1994, s. 63.

⁶⁸⁰ Do takich działań można zaliczyć czynności wyraźnie określone przez przepisy prawne, takie jak: ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie (art. 18 ust. 2 p.b.) lub zobowiązanie projektanta do sprawowania nadzoru autorskiego (art. 18 ust. 3 p.b.).

wzory zachowań podmiotów procesu budowy na terenie budowy mające na celu usprawnienie tego procesu, np. w regulaminie lub instrukcjach.

Obowiązujące wzory zachowań podmiotów procesu budowy stanowią formalną organizację procesu budowy. Organizacja ta obejmuje m.in. zakres działania, sposób postępowania oraz uprawnienia i obowiązki podmiotów tego procesu⁶⁸¹. Część organizacji procesu budowy, która nie została poddana procesowi formalizacji, stanowi organizację niesformalizowaną⁶⁸².

Analiza regulacji prawnych stanowiących podstawę procesu formalizacji pozwala określić zakres wolności budowlanej. Część organizacji procesu budowy, która została sformalizowana w wyniku indyferentnych prawnie działań inwestora, nie stanowi przedmiotu badań nad zakresem wolności budowlanej, ponieważ takie działania mieszczą się w sferze tej wolności.

Należy zaznaczyć, że formalizacja organizacji procesu budowy dokonana przez prawodawcę ma odmienny cel od formalizacji tej organizacji przeprowadzonej przez inwestora. Regulacje prawne budują formalną organizację jedynie w zakresie niezbędnym dla ochrony interesu publicznego⁶⁸³. Inwestor formalizuje organizację procesu budowy w celu skutecznej realizacji zamierzenia budowlanego. Organizacja procesu budowy ma zatem do spełnienia dwa odrębne cele. Dla organizacji procesu budowy najważniejszym celem jest ochrona interesu publicznego w trakcie realizacji zamierzenia budowlanego. Za pierwszeństwem celu organizacji procesu budowy w postaci ochrony interesu publicznego przed celem w postaci skutecznej realizacji zamierzenia budowlanego świadczy m.in. należący do inwestora obowiązek ustanowienia pozostałych uczestników procesu budowlanego (problematyka tego obowiązku została omówiona w dalszej części tego podrozdziału). Jak słusznie zauważa S. Jędrzejewski, udział w procesie budowlanym pozostałych uczestników procesu budowlanego, którzy posiadają fachowe kwalifikacje, ma duże znaczenie dla dobra społecznego⁶⁸⁴. Pierwszeństwo ochrony interesu publicznego jako celu organizacji procesu budowy wynika także z bezwzględnego charakteru postanowień ustawy Prawo budowlane określających prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego⁶⁸⁵. Inwestor nie może ukształtować organizacji procesu

⁶⁸¹ R. Rutka, *Organizacja...*, s. 62. Autor przedstawia ogólną problematykę organizacji formalnej.

⁶⁸² T. Rabska, Organizacja nieformalna, [w:] *Encyklopedia organizacji...*, s. 327; R. Rutka, *Organizacja...*, s. 62.

⁶⁸³ Regulacje prawne budują formalną organizację procesu budowy m.in. poprzez określenie praw i obowiązków uczestników procesu budowlanego. Zdaniem E. Radziszewskiego, regulacje prawa zawarte m.in. w ustawie Prawo budowlane, mają na celu ochronę interesu publicznego. E. Radziszewski, *Prawo budowlane...*, s. 56.

⁶⁸⁴ S. Jędrzejewski, *Proces budowlany...*, s. 49.

⁶⁸⁵ Jak słusznie zauważa E. Radziszewski, prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego, regulowane przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego, mają na celu ochronę interesu publicznego. E. Radziszewski, *Prawo budowlane...*, s. 56. Zdaniem S. Serafina, prawa i obowiązki uczestni-

budowy w sposób sprzeczny z regulacjami prawa powszechnie obowiązującego. Takie regulacje kształtują organizację procesu budowy, nawet jeżeli ograniczają lub wyłączają skuteczność realizacji zamierzenia budowlanego. Ze względu na zasadę proporcjonalności środki służące ochronie interesu publicznego zostały ograniczone do niezbędnego minimum. Należy bowiem zauważyć, że działania podjęte w trakcie procesu budowy w celu ochrony interesu publicznego mogą utrudnić lub uniemożliwić cel inwestora, jakim jest skuteczna realizacja zamierzenia budowlanego. Narzucenie nieproporcjonalnych wzorów zachowania podmiotów procesu budowy oraz struktury organizacji procesu budowy zmniejsza poziom elastyczności tej organizacji⁶⁸⁶. Jak słusznie zauważa R. Rutka, w każdej organizacji można określić optimum sformalizowania, gdy dalszy proces formalizacji prowadzi do przewagi skutków negatywnych nad pozytywnymi⁶⁸⁷. Ciągła formalizacja organizacji procesu budowy może doprowadzić zatem do niewykonania zamierzenia budowlanego. Stąd tak istotne jest przestrzeganie przez prawodawcę zasady proporcjonalności, która może zapobiec przekroczeniu optimum sformalizowania.

Część organizacji procesu budowy, która jest kształtowana przez prawodawcę, dotyczy uczestników procesu budowy oraz wzorów zachowania tych podmiotów. Regulacje prawne statuuja strukturę organizacji procesu budowy poprzez wymienienie uczestników procesu budowlanego oraz ich wzajemnych powiązań. Zgodnie z art. 17 p.b., uczestnikami procesu budowlanego są: inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant oraz kierownik budowy lub kierownik robót. Zdaniem S. Serafina, katalog uczestników procesu budowlanego wynika z dążenia prawodawcy do ochrony interesu publicznego, poprzez realizację praw i obowiązków tych uczestników⁶⁸⁸. Podobnie uważają R. Dziwiński oraz P. Ziemiński, zdaniem których prawidłowe wykonywanie praw i obowiązków przez uczestników procesu budowlanego zapewnia bezpieczeństwo podczas realizacji zamierzenia budowlanego oraz należyta jakość wykonywanego obiektu budowlanego⁶⁸⁹.

Najważniejszym uczestnikiem procesu budowlanego jest inwestor. Świadczy o tym treść art. 18 ust. 1 *in principio* p.b., zgodnie z którym do obowiązków inwestora należy zorganizowanie procesu budowy⁶⁹⁰. Do obowiązków inwestora należy m.in. stworzenie

ków procesu budowlanego, określone w ustawie Prawo budowlane, mają charakter bezwzględnie obowiązujący. S. Serafin, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 219. Na bezwzględnie obowiązujący charakter postanowień ustawy Prawo budowlane, które określają prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego, zwraca uwagę M. Łacmańska. Zob. M. Łacmańska, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane...*, s. 90.

⁶⁸⁶ R. Rutka, *Organizacja...*, s. 61. Autor przedstawia ogólną problematykę organizacji.

⁶⁸⁷ *Tamże*, s. 66.

⁶⁸⁸ S. Serafin, *Prawo budowlane...*, s. 219. Podobnie uważa L. Bar, zdaniem którego przepisy prawa budowlanego określają prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego, tak aby ich działania służyły realizacji interesu publicznego. L. Bar, *Pozwolenie budowlane...*, s. 54.

⁶⁸⁹ R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane...*, s. 109-110.

⁶⁹⁰ Zob. E. Radziszewski, *Prawo budowlane...*, s. 57; R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane...*, s. 110; M. Łacmańska, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane...*, s. 93.

rzeczywistej struktury organizacji procesu budowy, poprzez ustanowienie pozostałych uczestników procesu budowlanego⁶⁹¹: projektanta⁶⁹², kierownika budowy⁶⁹³ oraz inspektora nadzoru inwestorskiego⁶⁹⁴. Pozostałymi uczestnikami procesu budowlanego (projektantem, inspektorem nadzoru inwestorskiego, kierownikiem budowy lub kierownikiem robót) mogą być jedynie osoby fizyczne⁶⁹⁵. Powinni oni posiadać praktykę zawodową oraz wykształcenie techniczne, odpowiednie do podejmowanej działalności, potwierdzone uprawnieniami budowlanymi⁶⁹⁶.

Prawodawca uzależnia obowiązkowy kształt struktury organizacji procesu budowy od stopnia trudności realizacji oraz rodzaju zamierzenia budowlanego. Należy zauważyć, że część struktury organizacji procesu budowy aktualizuje się *ex lege* w toku tego procesu. Do tej części struktury należy inwestor. Spoczywa na nim obowiązek organizacji procesu budowy, a zatem bez inwestora nie powstałaby ta organizacja. Z kolei obligatoryjny udział projektanta uzależniony jest od rodzaju zamierzenia budowlanego. Zdaniem S. Serafina, projektant jest obligatoryjnym uczestnikiem procesu budowlanego, jeżeli przepisy ustawy Prawo budowlane uzależniają prowadzenie robót budowlanych od wymogu uzyskania przez inwestora decyzji o pozwoleniu na budowę⁶⁹⁷. Zgodnie z art. 33 ust. 2 pkt 1 p.b., do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć m.in. cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi. Należy zauważyć, że udział projektanta jest obowiązkowy także w przypadku wykonywania niektórych rodzajów obiektów budowlanych, dla których wymagane jest zgłoszenie⁶⁹⁸.

⁶⁹¹ Przez pozostałych uczestników procesu budowlanego rozumiem: projektanta, inspektora nadzoru budowlanego oraz kierownika budowy lub kierownika robót.

⁶⁹² Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 *in principio* p.b., do obowiązków inwestora należy zapewnienie opracowania projektu budowlanego. Inwestor może wykonać ten obowiązek poprzez ustanowienie projektanta i powierzenie mu opracowania projektu budowlanego.

⁶⁹³ Art. 18 ust. 1 pkt 2 p.b.

⁶⁹⁴ Art. 18 ust. 1 pkt 5 p.b. oraz art. 18 ust. 2 p.b.

⁶⁹⁵ Zob. B. Bodziony, R. Dziwiński, P. Gniadzik, *Prawo budowlane...*, s. 59; L. Bar, E. Radziszewski, *Kodeks budowlany...* s. 53; Z. Kostka, *Prawo budowlane...*, s. 62; M. Łaczmąńska, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane...*, s. 97. Nauka prawa wyraźnie wskazuje, że projektantem może być wyłącznie osoba fizyczna, a nie jednostka projektowa, nawet wówczas gdy inwestor zawiera umowę z jednostką projektową. W takiej sytuacji uczestnikiem procesu budowlanego jest projektant, który wykonuje projekt z upoważnienia jednostki projektowej. L. Bar, E. Radziszewski, *Kodeks budowlany...*, s. 53. Zob. też. Z. Kostka, *Prawo budowlane...*, s. 62.

⁶⁹⁶ L. Bar, E. Radziszewski, *Kodeks budowlany...*, s. 53. Zob. też S. Jędrzejewski, *Proces budowlany...*, s. 44-45; M. Łaczmąńska, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane...*, s. 97.

⁶⁹⁷ S. Serafin, *Prawo budowlane...*, s. 220. Zob. też M. Łaczmąńska, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane...*, s. 99; Z. Kostka, *Prawo budowlane...*, s. 64.

⁶⁹⁸ Zgodnie z art. 30 ust. 3 zd. 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 19 i 20 p.b., zgłoszenie budowy instalacji zbiornikowych na gaz płynny z pojedynczym zbiornikiem o pojemności do 7 m³, przeznaczonych do zasilania instalacji gazowych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych oraz przyłączy: elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, cieplnych i telekomunikacyjnych, wymaga dołączenia projektu zagospodarowania działki lub terenu wraz z opisem technicznym, wykonanym

Struktura organizacji procesu budowy, regulowana przez przepisy prawa, jest kształtowana także przez decyzje administracyjne. Organ administracji architektoniczno-budowlanej może w tej formie ograniczyć lub rozszerzyć zakres obowiązkowej formalizacji struktury organizacji procesu budowy. Może ograniczyć zakres tej formalizacji, wyłączając obowiązek ustanowienia kierownika budowy lub kierownika robót, z uwagi na nieznaczny stopień skomplikowania robót budowlanych lub inne ważne względy⁶⁹⁹. Rozszerzenie zakresu obowiązkowej formalizacji struktury organizacji procesu budowy ma miejsce, gdy organ administracji architektoniczno-budowlanej w decyzji o pozwoleniu na budowę nałoży na inwestora obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego lub obowiązek zapewnienia nadzoru autorskiego. Organ ten może nałożyć te obowiązki w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania obiektu lub robót budowlanych bądź przewidywanym wpływem na środowisko⁷⁰⁰.

Należy zauważyć także wzajemne powiązania pozostałych uczestników procesu budowlanego (inspektora nadzoru inwestorskiego, projektanta oraz kierownika budowy lub kierownika robót). Mają one na celu umożliwienie pozostałym uczestnikom procesu budowlanego wykonanie obowiązków. Przez wzajemne powiązania uczestników procesu budowlanego należy zatem rozumieć takie sprzężenie obowiązków i uprawnień tych uczestników, że uprawnienie jednego uczestnika stanowi obowiązek innego uczestnika.

Powiązania uczestników procesu budowlanego, które są regulowane przez ustawę Prawo budowlane, mają charakter administracyjnoprawny⁷⁰¹. Jak słusznie zauważa M. Łączmańska, prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego mają charakter bezwzględnie obowiązujący, niezależne od ujęcia ich praw i obowiązków w umowach cywilnoprawnych⁷⁰². Inwestor jako organizator procesu budowy nie ma możliwości zmiany administracyjnoprawnych praw i obowiązków uczestników procesu budowlanego.

Do wzajemnych powiązań uczestników procesu budowlanego należy m.in. relacja uprawnień projektanta z obowiązkami kierownika budowy. Zgodnie z art. 21 pkt 1 oraz pkt 2 *in principio* p.b., projektant ma prawo do wstępu na teren budowy i dokonywania zapisów w dzienniku budowy dotyczących jej realizacji oraz żądania wpisem do dzien-

przez projektanta posiadającego odpowiednie uprawnienia budowlane. W myśl art. 30 ust. 4 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4 p.b., w zgłoszeniu budowy obiektów małej architektury w miejscach publicznych należy przedstawić projekt zagospodarowania działki lub terenu, wykonany przez projektanta posiadającego wymagane uprawnienia budowlane.

⁶⁹⁹ Art. 42 ust. 3 zd. 2 p.b.

⁷⁰⁰ Art. 19 ust. 1 p.b.

⁷⁰¹ Z. Kostka, *Prawo budowlane...*, s. 59. Należy zauważyć, że powiązania uczestników procesu budowlanego mają charakter administracyjnoprawny, lecz powstały na gruncie umów cywilnoprawnych. Zdaniem L. Bara, stosunki między uczestnikami procesu budowlanego powstają w drodze umów cywilnoprawnych. L. Bar, *Państwowy nadzór budowlany*, PiP 1957, z. 10, s. 588; L. Bar, *Problemy i instytucje prawa budowlanego*, PiP 1961, z. 7, s. 71.

⁷⁰² M. Łączmańska, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane...*, s. 90.

nika budowy wstrzymania robót budowlanych. Powyższe uprawnienie projektanta jest związane z obowiązkiem kierownika budowy dotyczącym zabezpieczenia tego terenu⁷⁰³. Obowiązek zabezpieczenia terenu budowy (art. 22 pkt 1 p.b.) jest konkretyzowany przez obowiązek kierownika budowy uniemożliwienia wstępu na budowę (stanowiącą część terenu budowy) osobom nieupoważnionym⁷⁰⁴. Do uprawnień projektanta należy także prawo dokonania zapisów⁷⁰⁵ oraz wpisów⁷⁰⁶ w dzienniku budowy. W myśl art. 22 pkt 2 w zw. z art. 3 pkt 13 p.b., prowadzenie dziennika budowy, który stanowi dokumentację budowy, należy do obowiązków kierownika budowy. Jego obowiązkiem jest zatem umożliwienie projektantowi dokonanie zapisów oraz wpisów w dzienniku budowy. Należy zauważyć, że projektant, dokonując zapisu lub wpisu w dzienniku budowy, wpływa pośrednio na prowadzone roboty budowlane. Na taki wpływ projektanta wskazuje regulacja art. 21 pkt 2 lit. a p.b., zgodnie z którą projektant, w trakcie realizacji budowy, ma prawo żądania wpisem do dziennika budowy wstrzymania robót budowlanych w razie stwierdzenia możliwości powstania zagrożenia⁷⁰⁷. Na podstawie tego żądania kierownik może stwierdzić możliwość powstania zagrożenia, a w konsekwencji wstrzymać roboty budowlane⁷⁰⁸.

Wzajemne powiązania uczestników procesu budowlanego obejmują także relację uprawnień inspektora nadzoru inwestorskiego z obowiązkami kierownika budowy lub kierownika robót. Na takie relacje wskazuje treść art. 26 p.b., który wymienia uprawnienia inspektora nadzoru inwestorskiego do wydawania kierownikowi budowy lub kierownikowi robót: poleceń⁷⁰⁹ oraz żądań⁷¹⁰. Inspektor nadzoru inwestorskiego ma prawo wydawać polecenia, potwierdzone wpisem do dziennika budowy⁷¹¹ oraz żądać dokonania poprawek bądź ponownego wykonania wadliwie wykonanych robót, a także wstrzymania dalszych robót budowlanych w przypadku, gdyby ich kontynuacja mogła wywołać zagrożenie bądź spowodować niedopuszczalną niezgodność z projektem lub pozwoleniem na budowę⁷¹². Uprawnienia inspektora nadzoru inwestorskiego są zatem związane z obowiązkami kierownika budowy lub kierownika robót.

⁷⁰³ Zgodnie z art. 22 pkt 1 p.b., do podstawowych obowiązków kierownika budowy należy protokolarnie przejęcie od inwestora i odpowiednie zabezpieczenie terenu budowy wraz ze znajdującymi się na nim obiektami budowlanymi, urządzeniami technicznymi i stałymi punktami osnowy geodezyjnej oraz podlegającymi ochronie elementami środowiska przyrodniczego i kulturowego.

⁷⁰⁴ Art. 22 pkt 3d p.b.

⁷⁰⁵ Art. 21 pkt 1 p.b.

⁷⁰⁶ Art. 21 pkt 2 p.b.

⁷⁰⁷ Zdaniem B. Bodzionego, R. Dziwińskiego oraz P. Gniadzika, żądanie projektanta nie wiąże kierownika budowy, lecz ma charakter informacyjny. B. Bodziony, R. Dziwiński, P. Gniadzik, *Prawo budowlane...*, s. 65-66.

⁷⁰⁸ Art. 22 pkt 4 p.b.

⁷⁰⁹ Art. 26 pkt 1 p.b.

⁷¹⁰ Art. 26 pkt 2 p.b.

⁷¹¹ Art. 26 pkt 1 *in principio* p.b.

⁷¹² Art. 26 pkt 2 p.b.

Na uczestników procesu budowlanego zostały nałożone obowiązki w zakresie organizacji procesu budowy w znaczeniu czynnościowym. Należą do nich działania uczestników procesu budowlanego o charakterze organizacyjnym oraz informacyjnym. Działania organizacyjne dzielą się na czynności organizacyjne, czynności bezpośrednio nakierowane na realizację celów organizacji procesu budowy oraz czynności kontrolne i nadzorcze. Działania informacyjne obejmują czynności pozyskiwania, analizowania, przekazywania oraz gromadzenia informacji niezbędnych dla skutecznego wykonania celów organizacji procesu budowy.

Czynności organizacyjne mają na celu stworzenie organizacji procesu budowy w znaczeniu rezultatywnym, który dotyczy struktury tej organizacji. Czynności te obejmują ustanowienie pozostałych uczestników procesu budowlanego. Czynności organizacyjne przeprowadza inwestor w przypadkach określonych w ustawie Prawo budowlane. Na inwestorze spoczywa bowiem obowiązek ustanowienia: projektanta⁷¹³; kierownika budowy⁷¹⁴; inspektora nadzoru inwestorskiego⁷¹⁵. Struktura organizacji procesu budowy, obejmująca wzajemne powiązania uczestników procesu budowlanego, została określona wprost w regulacjach prawnych. Budowa tej struktury, po ustanowieniu pozostałych uczestników procesu budowlanego, dokonuje się *ex lege*.

Do działań organizacyjnych uczestników procesu budowlanego należy zaliczyć także czynności bezpośrednio nakierowane na realizację celów organizacji procesu budowy. Należy przypomnieć, że celami tymi są: realizacja zamierzenia budowlanego oraz ochrona interesu publicznego. Celem podjęcia tych czynności nie jest zatem budowa struktury organizacji procesu budowy. Podjęcie tych czynności może mieć miejsce dopiero, gdy istnieje taka struktura, czyli dopiero gdy zostaną ustanowieni poszczególni uczestnicy procesu budowlanego. Czynności te są podejmowane przez uczestników procesu budowlanego. Do takich czynności należą m.in.: opracowanie projektu budowlanego oraz innych projektów⁷¹⁶; opracowanie planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia⁷¹⁷; przejęcie i odpowiednie zabezpieczenie terenu budowy⁷¹⁸; geodezyjne wytyczenie obiektu oraz zorganizowanie budowy i kierowanie budową⁷¹⁹; koordynowanie realizacji zadań zapobiegających zagrożeniom bezpieczeństwa i ochrony zdrowia⁷²⁰; koordynowanie działań zapewniających przestrzeganie podczas wykonywania robót budowlanych zasad

⁷¹³ Art. 18 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 20 ust. 1 pkt 1, 1a, 2 p.b.

⁷¹⁴ Art. 18 ust. 1 pkt 2 p.b.

⁷¹⁵ Art. 18 ust. 1 pkt 5 p.b.

⁷¹⁶ Art. 18 ust. 1 pkt 1 p.b.; art. 20 ust. 1 pkt 1 p.b.

⁷¹⁷ Art. 18 ust. 1 pkt 3 p.b.; art. 21a ust. 1 p.b.

⁷¹⁸ Art. 22 pkt 1 p.b.

⁷¹⁹ Art. 22 pkt 3 p.b.

⁷²⁰ Art. 22 pkt 3a p.b.

bezpieczeństwa i ochrony zdrowia⁷²¹; podejmowanie niezbędnych działań uniemożliwiających wstęp na budowę osobom nieupoważnionym⁷²²; wstrzymanie robót budowlanych w przypadku możliwości powstania zagrożenia⁷²³; realizacja zaleceń wpisanych do dziennika budowy⁷²⁴.

Działaniami organizacyjnymi są także czynności kontrolne i nadzorcze, których celem jest zapewnienie prawidłowego przestrzegania wzorców zachowań przez podmioty procesu budowlanego. Należy zauważyć, że działania organizacyjne obejmujące czynności kontrolne oraz nadzorcze są podejmowane przez podmioty procesu budowlanego. Kontrola oraz nadzór sprawowane przez uczestników procesu budowlanego obejmują czynności bezpośrednio nakierowane na realizację celów organizacji procesu budowy. Zakres podmiotowy kontroli oraz nadzoru jest szerszy, ponieważ podmiotami kontrolującymi oraz nadzorującymi są także organy administracji publicznej. Dokładna analiza czynności kontrolnych i nadzorczych została przedstawiona w poprzednim rozdziale, w części dotyczącej kontroli oraz nadzoru nad procesem budowlanym.

Na organizację procesu budowy w znaczeniu czynnościowym składają się także działania informacyjne obejmujące czynności pozyskania, analizowania, przekazywania oraz gromadzenia informacji niezbędnych dla skutecznego wykonania celów organizacji procesu budowy. Działania informacyjne służą zapewnieniu prawidłowego wykonywania działań organizacyjnych. Dzięki pozyskanym informacjom uczestnicy procesu budowlanego mogą realizować zamierzenie budowlane zgodnie z rzeczywistym stanem faktycznym oraz obowiązującym prawem. Do działalności informacyjnej obejmującej czynności pozyskania (sporządzenia) informacji należą m.in.: sporządzenie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia⁷²⁵; sprawdzenie rozwiązań projektowych⁷²⁶; sporządzenie indywidualnej dokumentacji technicznej⁷²⁷. Pozyskane informacje są następnie analizowane w formie opinii oraz uzgodnień. Analiza informacji obejmuje m.in.: opiniowanie i uzgodnienie rozwiązań projektowych⁷²⁸; uzgodnienie indywidualnej dokumentacji technicznej⁷²⁹ oraz uzgodnienie możliwości wprowadzenia rozwiązań zamiennych w stosunku do przewidzianych w projekcie budowlanym⁷³⁰. Tak pozyskane oraz zanalizowane informacje są następnie przekazywane właściwym uczestnikom procesu budowlanego lub właściwym organom administracji publicznej. Do czynności przekazania informacji

⁷²¹ Art. 22 pkt 3b p.b.

⁷²² Art. 22 pkt 3d p.b.

⁷²³ Art. 22 pkt 4 p.b.

⁷²⁴ Art. 22 pkt 6 p.b.

⁷²⁵ Art. 20 ust. 1 pkt 1b p.b. oraz art. 22 pkt 3c p.b.

⁷²⁶ Art. 20 ust. 1 pkt 2 p.b.

⁷²⁷ Art. 20 ust. 1 pkt 3a p.b.

⁷²⁸ Art. 20 ust. 1 pkt 2 p.b.

⁷²⁹ Art. 20 ust. 1 pkt 3a p.b.

⁷³⁰ Art. 20 ust. 1 pkt 4 lit. b p.b.

właściwym uczestnikom procesu budowlanego należą m.in.: zawiadomienie inwestora o wpisie do dziennika budowy dotyczącym wstrzymania robót budowlanych z powodu wykonania ich niezgodnie z projektem⁷³¹; zgłaszanie inwestorowi do sprawdzenia lub odbioru wykonanych robót ulegających zakryciu bądź zanikających⁷³²; zgłoszenie obiektu budowlanego do odbioru⁷³³. Przekazanie informacji obejmuje także zawiadomienie właściwego organu administracji publicznej o wstrzymaniu robót budowlanych w przypadku stwierdzenia możliwości powstania zagrożenia⁷³⁴. Ze względu na długi okres realizacji zamierzenia budowlanego oraz postępowania kontrolne i nadzorcze nad procesem budowlanym, prawodawca ustanowił obowiązek gromadzenia informacji w formie dokumentacji budowy (art. 22 pkt 2 p.b.) oraz dokumentacji powykonawczej obiektu budowlanego (art. 22 pkt 8 p.b.)⁷³⁵.

Należy zaznaczyć, że prawodawca, formalizując organizację procesu budowy, nie wyłączył możliwości swobodnego kształtowania tej organizacji przez inwestora. Swoboda ta obejmuje część organizacji sformalizowaną przez prawodawcę oraz część organizacji, której przepisy prawa nie regulują. Swoboda ta obejmuje możliwość rozszerzenia zakresu praw i obowiązków pozostałych uczestników procesu budowlanego lub struktury organizacji procesu budowy. Inwestor kształtuje organizację procesu budowy w drodze umów cywilnoprawnych⁷³⁶.

Jak słusznie zauważa S. Serafin, zakres praw i obowiązków uczestników procesu budowlanego może zostać rozszerzony, jeżeli nie zostaną naruszone odpowiednie regulacje prawa budowlanego⁷³⁷. Podobnie uważa M. Łączmańska, zdaniem której uczestnicy procesu budowlanego mogą rozszerzyć zakres swoich praw i obowiązków w drodze umowy cywilnoprawnej⁷³⁸. Ma to wpływ na ich wzajemne powiązania oraz zakres działań organizacyjnych i informacyjnych. Zmiana wzajemnych powiązań uczestników procesu budowlanego może mieć miejsce, gdy nadanie uprawnienia jednemu uczestnikowi oznacza nałożenie obowiązku na innego uczestnika. Rozszerzenie zakresu działań uczestników procesu budowlanego może polegać np. na określeniu szerszego zakresu

⁷³¹ Art. 22 pkt 5 p.b.

⁷³² Art. 22 pkt 7 p.b.

⁷³³ Art. 22 pkt 9 p.b.

⁷³⁴ Art. 22 pkt 4 p.b.

⁷³⁵ Zgodnie z art. 3 pkt 13 p.b., dokumentacja budowy obejmuje 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 księżkę obmiarów, a w przypadku realizacji obiektów metodą montażu – także dziennik montażu. W myśl art. 3 pkt 14 p.b., dokumentację powykonawczą stanowi dokumentacja budowy z naniesionymi zmianami dokonanymi w toku wykonywania robót oraz geodezyjnymi pomiarami powykonawczymi.

⁷³⁶ Zob. S. Jędrzejewski, *Proces budowlany...*, s. 44; E. Radziszewski, *Prawo budowlane...*, s. 56; M. Łączmańska, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane...*, s. 90.

⁷³⁷ S. Serafin, *Prawo budowlane...*, s. 220.

⁷³⁸ M. Łączmańska, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane...*, s. 91.

weryfikacji dokumentacji projektowej przez projektanta w stosunku do zakresu ustanowionego przez przepisy prawne⁷³⁹ lub nałożeniu na pozostałych uczestników procesu budowlanego obowiązku prowadzenia spraw pracowniczych, rozliczeń finansowych albo zaopatrzenia budowy⁷⁴⁰.

Obligatoryjna struktura procesu budowy obejmuje uczestników procesu budowlanego: inwestora, inspektora nadzoru inwestorskiego, projektanta oraz kierownika budowy lub kierownika robót⁷⁴¹. Uczestnicy procesu budowlanego nie są jednak jedynymi podmiotami procesu budowlanego⁷⁴². Do podmiotów procesu budowlanego, którzy nie zostali wymienieni w art. 17 p.b., należą m.in.: dostawcy usług lub materiałów budowlanych⁷⁴³ oraz doradcy inwestora⁷⁴⁴. Zdaniem R. Dziwińskiego i P. Ziemskiego, prawa i obowiązki podmiotów procesu budowlanego, którzy nie mają statusu uczestników procesu budowlanego, wynikają z umów cywilnoprawnych⁷⁴⁵.

3.2. Ograniczenia swobody organizacji procesu budowy wynikające z przepisów prawa

Swoboda organizacji procesu budowy na etapie projektowania oraz budowy jest ograniczona obowiązkami wynikającymi wprost z przepisów prawa, zasad wiedzy technicznej, do których te przepisy odsyłają, jak również z pozwoleń na budowę, zgłoszenia budowy oraz projektu budowlanego. Należy podkreślić, że wszelkie ograniczenia tej swobody wynikają z przepisów prawa. Badania nad tymi ograniczeniami będą obejmowały oddzielną analizę pozwolenia na budowę, zgłoszenia budowy oraz projektu budowlanego. Analiza ta będzie dotyczyła ograniczeń wynikających pośrednio z przepisów prawa. Ze względu na szczególne ograniczenia związane z projektem budowlanym, regulacje dotyczące tego projektu zostaną przedstawione oddzielnie w stosunku do badań nad pozwoleniem budowlanym.

Formalizacja procesu budowlanego przez przepisy prawa oznacza nałożenie na inwestora oraz na innych uczestników procesu budowlanego szeregu obowiązków w toku procesu budowy. Ustawa Prawo budowlane ogranicza swobodę organizacji procesu budowy poprzez określenie niezbędnych elementów tej organizacji. Należy zaznaczyć, że te obowiązki nie dotyczą wykonywania każdego zamierzenia budowlanego. Ustawa Prawo budowlane

⁷³⁹ B. Bodziony, R. Dziwiński, P. Gniadzik, *Prawo budowlane...*, s. 65.

⁷⁴⁰ R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane...*, s. 110.

⁷⁴¹ Art. 17 p.b.

⁷⁴² Na potrzeby niniejszego opracowania, przez podmiot procesu budowlanego rozumiem podmiot uczestniczący w realizacji zamierzania budowlanego. Do podmiotów procesu budowlanego należą m.in. uczestnicy procesu budowlanego.

⁷⁴³ M. Łaczmąńska, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane...*, s. 102.

⁷⁴⁴ S. Serafin, *Prawo budowlane...*, s. 219.

⁷⁴⁵ R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane...*, s. 109.

wyłącza obowiązek ustanowienia pozostałych uczestników procesu budowlanego ze względu na rodzaj zamierzenia budowlanego⁷⁴⁶. Zakres obowiązków tych uczestników jest zależny także od rodzaju prowadzonych robót budowlanych⁷⁴⁷.

Z ustawy Prawo budowlane można wywieść cztery sfery tych obowiązków:

- 1) obowiązki związane z opracowaniem projektu budowlanego oraz innych projektów;
- 2) obowiązki związane z kierownictwem budowy;
- 3) obowiązki związane z opracowaniem planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia;
- 4) obowiązki związane z wykonaniem i odbiorem robót budowlanych⁷⁴⁸.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 p.b., obowiązek zapewnienia opracowania projektu budowlanego i innych projektów stosownie do potrzeb został nałożony na inwestora. Należy zaznaczyć, że inwestor wykonuje ten obowiązek ustanawiając projektanta, tzn.

⁷⁴⁶ Zgodnie z art. 42 ust. 3 zd. 1 w zw. z art. 42 ust. 1 i art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b, 19, 19a p.b., inwestor nie ma obowiązku zapewnienia objęcia kierownictwa budowy lub określonych robót oraz nadzoru nad robotami przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności, jeżeli wykonanie obiektu nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę, z wyjątkiem budowy: 1) wolno stojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane; 2) wolno stojących parterowych budynków stacji transformatorowych i kontenerowych stacji transformatorowych o powierzchni zabudowy do 35 m²; 3) instalacji zbiornikowych na gaz płynny z pojedynczym zbiornikiem o pojemności do 7 m³, przeznaczonych do zasilania instalacji gazowych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych; 4) sieci: elektroenergetycznych obejmujących napięcie znamionowe nie wyższe niż 1 kV, wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłych, telekomunikacyjnych.

⁷⁴⁷ Zgodnie z art. 42 ust. 3 zd. 1 w zw. z art. 42 ust. 2 i art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b, 19, 19a p.b., kierownik budowy nie ma obowiązku prowadzenia dziennika budowy, umieszczenia na budowie, w widocznym miejscu, tablicy informacyjnej i ogłoszenia zawierających dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia oraz odpowiedniego zabezpieczenia terenu budowy, jeżeli realizacja zamierzenia budowlanego stanowi budowę obiektów, dla których nie jest wymagane pozwolenie na budowę, z wyjątkiem budowy: 1) wolno stojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane; 2) wolno stojących parterowych budynków stacji transformatorowych i kontenerowych stacji transformatorowych o powierzchni zabudowy do 35 m²; 3) instalacji zbiornikowych na gaz płynny z pojedynczym zbiornikiem o pojemności do 7 m³, przeznaczonych do zasilania instalacji gazowych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych; 4) sieci: elektroenergetycznych obejmujących napięcie znamionowe nie wyższe niż 1 kV, wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłych, telekomunikacyjnych. Zgodnie z art. 43 ust. 1a w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 20 p.b., kierownik budowy nie ma obowiązku zapewnienia wytyczenia geodezyjnego przyłączy: elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, ciepłych i telekomunikacyjnych, jeżeli jego połączenie z siecią znajduje się na tej samej działce, co przyłączy lub na działce do niej przyległej.

⁷⁴⁸ Cztery sfery obowiązków wynikających wprost z przepisów prawa, ograniczających swobodę organizacji procesu budowy, zostały określone w art. 18 ust. 1 pkt 1-4 p.b. Należy zaznaczyć, że obowiązek zapewnienia nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych (art. 18 ust. 1 pkt 5 p.b.) nie jest obowiązkiem wynikającym wprost z przepisów prawa. Zgodnie z art. 19 ust. 1 p.b., organ administracji architektoniczno-budowlanej może nałożyć na inwestora obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania obiektu lub robót budowlanych bądź przewidywanym wpływem na środowisko. Obowiązek zapewnienia nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych wynika zatem z decyzji o pozwoleniu na budowę.

osobę fizyczną posiadającą uprawnienia budowlane określonej specjalności⁷⁴⁹. Obowiązki związane z opracowaniem projektu budowlanego spoczywają na projektancie⁷⁵⁰. Inwestor nie ma zatem bezpośredniego wpływu na wykonywanie obowiązków projektanta. Zapewnienie opracowania projektu budowlanego i innych projektów oznacza jednak, że inwestor powinien umożliwić projektantowi realizację jego obowiązków.

Inwestor wykonuje obowiązek zapewnienia objęcia kierownictwa przez kierownika budowy (art. 18 ust. 1 pkt 2 p.b.) także poprzez ustanowienie kierownika budowy lub kierownika robót oraz umożliwienie im realizacji ich obowiązków⁷⁵¹. Kierownikiem budowy oraz kierownikiem robót może zostać jedynie osoba posiadająca uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności⁷⁵². Należy zaznaczyć, że na kierowniku budowy ciąży szereg obowiązków związanych z organizacją procesu budowy. Obowiązki te obejmują m.in. prowadzenie dokumentacji budowy⁷⁵³, wytyczenie geodezyjne obiektów w terenie⁷⁵⁴, zorganizowanie budowy i kierowanie budową obiektu budowlanego⁷⁵⁵, zapewnienie bezpieczeństwa w trakcie robót budowlanych⁷⁵⁶, informowanie inwestora o czynnościach

⁷⁴⁹ Problematykę projektanta jako uczestnika procesu budowy analizuje J. Dessoulavy-Śliwiński, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz...*, s. 256.

⁷⁵⁰ Katalog podstawowych obowiązków projektanta zawiera art. 20 p.b.

⁷⁵¹ Inwestor ma obowiązek zapewnić ustanowienie kierownika robót w danej specjalności, jeżeli prowadzenie robót budowlanych wymaga przygotowania zawodowego w specjalności techniczno-budowlanej innej niż posiada kierownik budowy (art. 42 ust. 4 p.b.).

⁷⁵² Zgodnie z normą zawartą w art. 42 ust. 1 p.b., inwestor jest obowiązany zapewnić objęcie kierownictwa budowy lub określonych robót budowlanych przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w określonej specjalności.

⁷⁵³ Zgodnie z art. 22 pkt 2 p.b., podstawowym obowiązkiem kierownika budowy jest m.in. prowadzenie dokumentacji budowy. W myśl art. 46 p.b., kierownik budowy jest obowiązany przez okres wykonywania robót budowlanych przechowywać dokumenty stanowiące podstawę ich wykonania. Definicję legalną dokumentacji budowy zawiera art. 3 pkt 13 p.b., zgodnie z którym dokumentacją budowy jest: 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.

⁷⁵⁴ Zgodnie z art. 22 pkt 3 p.b., podstawowym obowiązkiem kierownika budowy jest m.in. zapewnienie geodezyjnego wytyczenia obiektu. Geodezyjne wytyczenie obiektu w terenie stanowi etap prac przygotowawczych (art. 41 ust. 2 pkt 1 p.b.).

⁷⁵⁵ Art. 22 ust. 3 p.b.

⁷⁵⁶ W myśl art. 22 pkt 3a p.b., podstawowym obowiązkiem kierownika budowy jest m.in. koordynowanie realizacji zadań zapobiegających zagrożeniom bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Zgodnie z art. 22 pkt 3b w zw. z art. 21a ust. 3 p.b., podstawowym obowiązkiem kierownika budowy jest m.in. koordynowanie działań zapewniających przestrzeganie podczas wykonywania robót budowlanych zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia zawartych w przepisach w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz w planie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt 2-3 p.b., kierownik budowy jest zobowiązany: umieścić na budowie, w widocznym miejscu, tablicę informacyjną oraz ogłoszenie zawierające dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia, jak również odpowiednio zabezpieczyć teren budowy.

podejmowanych w toku robót budowlanych⁷⁵⁷ oraz podejmowanie niezbędnych działań uniemożliwiających wstęp na budowę osobom nieupoważnionym⁷⁵⁸.

Na inwestorze spoczywa także obowiązek zapewnienia opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Na opracowywanie tego planu składają się czynności kierownika budowy oraz projektanta. Kierownik budowy sporządza lub zapewnia sporządzenie planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia⁷⁵⁹, a w razie potrzeby sporządza lub zapewnia sporządzenie niezbędnych zmian w planie wynikających z postępu wykonywanych robót budowlanych⁷⁶⁰. Plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia jest opracowywany m.in. na podstawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia sporządzonej przez projektanta⁷⁶¹.

Inwestor ma także obowiązek zapewnić wykonanie i odbiór robót budowlanych⁷⁶². Obowiązek ten polega na zapewnieniu wykonania zamierzenia budowlanego m.in. zgodnie z przepisami prawa. Należy podkreślić, że obowiązek ten jest związany z obowiązkiem zapewnienia objęcia kierownictwa przez kierownika budowy. Na nim spoczywają bowiem obowiązki podjęcia czynności mających na celu wykonanie i odbiór robót budowlanych zgodnie z przepisami prawa⁷⁶³.

3.3. Ograniczenia swobody organizacji procesu budowy wynikające z pozwolenia na budowę, zgłoszenia budowy i projektu budowlanego

Pozwolenie na budowę⁷⁶⁴ oraz zgłoszenie budowy ograniczają swobodę organizacji procesu budowy obejmującą określenie: chwili rozpoczęcia robót budowlanych, terenu wykonywania prac przygotowawczych oraz uczestników procesu budowlanego.

⁷⁵⁷ Zgodnie z art. 22 pkt 5 p.b., podstawowym obowiązkiem kierownika budowy jest m.in. zawiadomienie inwestora o wpisie do dziennika budowy dotyczącym wstrzymania robót budowlanych z powodu wykonywania ich niezgodnie z projektem. Kolejnym obowiązkiem kierownika budowy jest obowiązek zgłaszania inwestorowi do sprawdzenia lub odbioru wykonywanych robót budowlanych ulegających zakryciu bądź zanikających (art. 22 pkt 7 p.b.).

⁷⁵⁸ Art. 22 pkt 3d p.b. Do niezbędnych działań uniemożliwiających wstęp na budowę osobom nieupoważnionym jest m.in. odpowiednie zabezpieczenie terenu budowy (art. 42 ust. 2 pkt 3 p.b.).

⁷⁵⁹ Art. 21a ust. 1 p.b.

⁷⁶⁰ Art. 22 ust. 3c p.b.

⁷⁶¹ Art. 20 ust. 1 pkt 1b p.b.

⁷⁶² Art. 18 ust. 1 pkt 4 p.b.

⁷⁶³ Do czynności kierownika budowy, które mają na celu wykonanie i odbiór robót budowlanych zgodnie z przepisami prawa, należą m.in.: wstrzymanie robót budowlanych w przypadku stwierdzenia możliwości powstania zagrożenia (art. 22 pkt 4 p.b.), realizacja zaleceń wpisanych do dziennika budowy (art. 22 pkt 6 p.b.) oraz zapewnienie dokonania wymaganych przepisami lub ustalonych w umowie prób i sprawdzeń instalacji, urządzeń technicznych i przewodów kominowych przed zgłoszeniem obiektu budowlanego do odbioru (art. 22 pkt 7 p.b.).

⁷⁶⁴ Definicja legalna pozwolenia na budowę została zawarta w art. 3 pkt 12 p.b. Zgodnie z tym przepisem, pozwoleniem na budowę jest decyzja administracyjna zezwalająca na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego.

Chwila rozpoczęcia robót budowlanych jest ograniczona poprzez wskazanie okresu, w którym inwestor może rozpocząć roboty budowane. Roboty te można rozpocząć, gdy pozwolenie na budowę stanie się ostateczne⁷⁶⁵ albo upływie termin 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia budowy organowi administracji architektoniczno-budowlanej⁷⁶⁶. Koniec tego okresu zależy od rodzaju formy prawnej ograniczającej realizację zamierzenia budowlanego. Roboty budowlane mogą być rozpoczęte nie później niż przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja o pozwoleniu na budowę stała się ostateczna⁷⁶⁷. Ustawa Prawo budowlane ogranicza także czas przerw robót budowlanych prowadzonych na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę do 3 lat⁷⁶⁸. Szczególna sytuacja ma miejsce, gdy decyzja o pozwoleniu na budowę zostanie przeniesiona na następcę prawnego inwestora⁷⁶⁹. Zdaniem W. Sz wajdlera, termin 3 lat od wydania tej decyzji zaczyna biec od dnia przeniesienia pozwolenia budowlanego⁷⁷⁰.

Decyzja o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenie budowy ograniczają teren objęty pracami przygotowawczymi⁷⁷¹. Teren ten określony w decyzji o pozwoleniu na budowę lub zgłoszeniu budowy może być jednak rozszerzony w drodze decyzji o niezbędności wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości⁷⁷².

⁷⁶⁵ Decyzje administracyjne z zasady są wykonane, jeżeli stały się ostateczne. Zasadę tę rozszerza art. 28 ust. 1 p.b., który wyłącza rozpoczęcie robót budowlanych przed ustatecznieniem się decyzji o pozwoleniu na budowę. Zgodnie z tym przepisem, inwestor może rozpocząć roboty budowlane jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Na konieczność uzyskania pozwolenia na budowę przed rozpoczęciem budowy wskazuje treść art. 41 ust. 5 p.b. Zgodnie z tym przepisem, rozpoczęcie dostaw energii, wody, ciepła lub gazu na potrzeby budowy może nastąpić jedynie po okazaniu wymaganego pozwolenia na budowę.

⁷⁶⁶ Zgodnie z art. 30 ust. 5 p.b., inwestor może przystąpić do wykonywania robót budowlanych, jeżeli w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia budowy właściwy organ nie wniesie, w drodze decyzji, sprzeciwu. Na konieczność zgłoszenia budowy przed rozpoczęciem budowy wskazuje treść art. 41 ust. 5 p.b. Zgodnie z tym przepisem, rozpoczęcie dostaw energii, wody, ciepła lub gazu na potrzeby budowy może nastąpić jedynie po okazaniu wymaganego zgłoszenia.

⁷⁶⁷ Zgodnie z art. 37 ust. 1 p.b., decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna.

⁷⁶⁸ Zgodnie z art. 37 ust. 1 p.b., decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata.

⁷⁶⁹ Art. 40 ust. 1 p.b.

⁷⁷⁰ W. Sz wajdler, *Pozwolenie na budowę...*, s. 599.

⁷⁷¹ Zgodnie z art. 41 ust. 3 p.b., prace przygotowawcze mogą być wykonywane tylko na terenie objętym pozwoleniem na budowę lub zgłoszeniem.

⁷⁷² Zgodnie z art. 47 ust. 2 w zw. z art. 47 ust. 1 p.b., jeżeli do wykonania prac przygotowawczych jest niezbędne wejście do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości, a inwestor nie uzgodnił z właścicielem sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu albo z najemcą sąsiedniego budynku lub lokalu, sposobu, zakresu i terminu korzystania z tych obiektów, organ administracji architektoniczno-budowlanej, na wniosek inwestora, rozstrzyga, w drodze decyzji, o niezbędności wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości. Należy zaznaczyć, że decyzja o niezbędności wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości może być wydana po wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę lub zgłoszeniu budowy. Potrzeba wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości może pojawić się po wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę lub zgłoszeniu budowy. Decyzja o niezbędności wejścia do

Decyzja o pozwoleniu na budowę może także ograniczać swobodę inwestora obejmującą ustanawianie uczestników procesu budowlanego. Do takich ograniczeń należy obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego oraz obowiązek zapewnienia nadzoru autorskiego⁷⁷³. Z nałożeniem obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego jest związane rozszerzenie części obligatoryjnej organizacji procesu budowy. Inspektor nadzoru inwestorskiego ma prawa i obowiązki określone w ustawie Prawo budowlane, których realizacja wpływa na sposób wykonywania zamierzenia budowlanego⁷⁷⁴. Z nałożeniem obowiązku zapewnienia nadzoru autorskiego jest związane powiększenie zakresu praw i obowiązków projektanta o czynności dotyczące ze sprawowaniem nadzoru autorskiego.

Należy zaznaczyć, że decyzja o pozwoleniu na budowę może ograniczać swobodę organizacji procesu budowy poprzez określenie warunków. Warunki te stanowią dodatkowy element decyzji o pozwoleniu na budowę⁷⁷⁵. Decyzja ta powinna zawierać odpowiednie warunki, jeżeli realizacja zamierzenia budowlanego wymaga wykonania tych warunków⁷⁷⁶. Zgodnie z art. 36 pkt 2-5 p.b., do tych warunków należą:

- 1) określenie czasu użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych;
- 2) określenie terminu rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych;
- 3) określenie szczegółowych wymagań dotyczących nadzoru na budowie;

sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości rozszerza w takiej sytuacji teren prac przygotowawczych.

⁷⁷³ Zgodnie z art. 19 ust. 1 p.b., organ administracji architektoniczno-budowlanej może w decyzji o pozwoleniu na budowę nałożyć na inwestora obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego, a także obowiązek zapewnienia nadzoru autorskiego, w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania obiektu lub robót budowlanych bądź przewidywanym wpływem na środowisko.

⁷⁷⁴ Prawa i obowiązki inspektora nadzoru inwestorskiego zostały określone w art. 25-27 p.b. Wykonywanie tych praw i obowiązków ma wpływ na realizację zamierzenia budowlanego. Inspektor nadzoru inwestorskiego podejmując czynności związane z wykonywaniem tych praw i obowiązków wpływa na działania podejmowane przez pozostałych uczestników procesu budowlanego oraz innych podmiotów uczestniczących w procesie budowy. Do tych czynności należą: czynności kontrolne (art. 25 p.b.), odbiór określonych robót budowlanych oraz przygotowywanie i udział w czynnościach odbioru gotowych obiektów budowlanych i przekazywanie ich do użytkowania (art. 25 pkt 3 p.b.), potwierdzanie faktycznie wykonanych robót oraz usunięcia wad (art. 25 pkt 4 p.b.), wydawanie kierownikowi budowy lub kierownikowi robót poleceń oraz żądań (art. 26 p.b.).

⁷⁷⁵ A. Ostrowska, *Pozwolenie...*, s. 53.

⁷⁷⁶ Zdaniem J. Dessoulavy-Śliwińskiego, organ administracji architektoniczno-budowlanej powinien zawrzeć odpowiednie warunki, jeżeli do realizacji zamierzenia budowlanego wykonanie tych warunków będzie konieczne. Autor wskazuje, że art. 36 p.b. określający nałożenie obowiązku spełniania tych warunków, zawiera sformułowanie „w razie potrzeby”. Zdaniem Autora, takie sformułowanie wskazuje na dostosowanie tych warunków do specyfiki realizowanego zamierzenia budowlanego. Zob. J. Dessoulavy-Śliwińskiego, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, s. 438. Podobnie uważa A. Ostrowska, zdaniem której organ administracji architektoniczno-budowlanej nie posiada uznania administracyjnego. Organ ten powinien zatem nałożyć obowiązek spełnienia tych warunków jedynie wtedy, gdy ma miejsce określona potrzeba. Zob. A. Ostrowska, *Pozwolenie...*, s. 53.

- 4) zamieszczenie informacji o obowiązkach i warunkach, wynikających z art. 54 p.b. lub art. 55 p.b.

Od spełnienia tych warunków zależy możliwość realizacji zamierzenia budowlanego. Od warunków odróżnia się zlecenia. Na inwestora może zostać nałożony obowiązek wykonania zlecenia, lecz jego wykonanie nie warunkuje możliwości realizacji zamierzenia budowlanego⁷⁷⁷. Zleceniem jest określenie szczególnych warunków zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych (art. 36 pkt 1 p.b.)⁷⁷⁸.

Ograniczenie swobody organizacji procesu budowy przez pozwolenie na budowę dotyczy jedynie istotnych warunków tego pozwolenia. Zgodnie z treścią normy zawartej w art. 36a p.b., inwestor może odstąpić w sposób nieistotny od warunków pozwolenia na budowę. Odstąpienie od warunków pozwolenia na budowę w sposób istotny jest możliwe jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę (art. 36a ust. 1 p.b.).

Inwestor wykonujący zamierzenie budowlane jest ograniczony projektem budowlanym. Należy zauważyć, że ustawa Prawo budowlane wprowadza częściowe ograniczenie inwestora treścią projektu budowlanego. Zgodnie z normą zawartą w art. 36a p.b., inwestor, realizując zamierzenie budowlane, może odstąpić od zatwierdzonego projektu budowlanego w sposób istotny lub nieistotny.

Inwestor, odstępując w sposób istotny od zatwierdzonego projektu budowlanego, powinien uzyskać decyzję o zmianie pozwolenia budowlanego⁷⁷⁹. Powinien on dołączyć do wniosku o decyzję o zmianie pozwolenia budowlanego cztery egzemplarze projektu budowlanego⁷⁸⁰. Realizacja zamierzenia budowlanego w sposób istotny odstępujący od zatwierdzonego projektu budowlanego jest zatem ograniczona treścią nowego projektu budowlanego.

Projekt budowlany nie ogranicza inwestora w zakresie nieistotnych odstępstw. Inwestor, odstępując w sposób nieistotny od zatwierdzonego projektu budowlanego, nie ma obowiązku uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę⁷⁸¹. Zmiany nieistotne powinny

⁷⁷⁷ Zob. A. Ostrowska, *Pozwolenie...*, s. 53-54; T. Woś, *Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym*, PiP 1994, z. 6, s. 31.

⁷⁷⁸ A. Ostrowska, *Pozwolenie...*, s. 53.

⁷⁷⁹ Zgodnie z art. 36a ust. 5 p.b., do istotnych odstępień od zatwierdzonego projektu budowlanego należą odstępienia, które dotyczą: 1) zakresu objętego projektem zagospodarowania działki lub terenu; 2) charakterystycznych parametrów obiektu budowlanego: kubatury, powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji; 3) zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne; 4) zmiany zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części; 5) ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu; 6) problematyki wymagającej uzyskania opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów wymaganych przepisami szczególnymi.

⁷⁸⁰ Art. 36a ust. 3 w zw. z art. 33 ust. 2 pkt 1 p.b.

⁷⁸¹ Art. 36a ust. 5 p.b.

zostać zaznaczone w projekcie budowlanym poprzez zamieszczenie odpowiednich informacji dotyczących odstępiania w postaci rysunku i opisu odstępstwa⁷⁸².

4. Kontrola i nadzór realizacji zamierzenia budowlanego

Realizacja zamierzenia budowlanego powinna mieścić się w ramach określonych przez prawo. Na proces budowy mają jednak wpływ czynniki, których skutkiem może być podjęcie czynności niezgodnych z prawem. Do takich czynników należą: nierzetelność podmiotów uczestniczących w procesie budowlanym (inwestora, projektanta, inspektora nadzoru inwestorskiego, kierownika budowy, kierownika robót lub członków ekipy budowlanej); działania inwestora skierowane na maksymalne obniżenie kosztów wykonania zamierzenia budowlanego; niski poziom technologii budowlanej. Niezbędne jest zatem zbadanie, czy mają miejsce rozbieżności pomiędzy rzeczywistym procesem budowy a treścią norm prawa budowlanego, pozwoleniem na budowę oraz projektem budowlanym. Uzyskane informacje pozwolą na usunięcie rozbieżności i przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Działalność administracji publicznej, mająca na celu wykrycie oraz wyeliminowanie tych rozbieżności, stanowi przedmiot kontroli oraz nadzoru nad działalnością inwestora.

Należy zaznaczyć, że działania kontrolne oraz nadzorcze powinny być przeprowadzone zgodnie z prawem i w sposób proporcjonalny do zakresu procesu budowy. Zebranie informacji oraz zastosowanie środków nadzoru wpływa bowiem na przebieg procesu budowy. Celem kontroli nad działalnością inwestora jest sprawdzenie, czy nie przekroczył granicy swojej wolności budowlanej, poprzez podjęcie czynności niezgodnych z prawem. Sama kontrola nie może jednak wkraczać w sferę wolności budowlanej inwestora, której granice wyznaczają przepisy prawne. Podobnie nadzór nad działalnością inwestora ma na celu przywrócenie stanu zgodnego z prawem⁷⁸³. Podmiot nadzorujący nie może zastosować środków nadzoru nieprzewidzianych przez prawo, nawet jeżeli usunęłyby rozbieżności w sposób bardziej efektywny. Działalność kontrolna oraz nadzorcza, strzegąc granicy wolności budowlanej, nie może zatem tej granicy naruszać.

4.1. Kontrola i nadzór nad podmiotami zewnętrznymi

Działalność podmiotów nienależących do struktury administracji regulowana jest przez przepisy administracyjnego prawa materialnego, których przestrzeganie ma za-

⁷⁸² Art. 36a ust. 6 p.b.

⁷⁸³ Zdaniem K. W. Kumanieckiego, nadzór nad budową oznacza czuwanie, aby roboty budowlane były wykonywane zgodnie z przepisami prawa oraz zasadami sztuki budowlanej. K. W. Kumaniecki, *Budownictwo...*, s. 524.

pewnić kontrola oraz nadzór. Do takiej działalności należy m.in. działalność inwestora w toku procesu budowlanego.

Kontrola realizacji zamierzenia budowlanego sprawowana jest według kryterium legalności. Ustawa Prawo budowlane przewiduje sprawdzenie stanu rzeczywistego ze stanem postulowanym określonym w przepisach prawa⁷⁸⁴, projekcie budowlanym⁷⁸⁵, decyzji o pozwoleniu na budowę⁷⁸⁶ oraz w zasadach wiedzy technicznej⁷⁸⁷. Badanie zgodności działalności inwestora z projektem budowlanym oraz decyzją o pozwoleniu na budowę jest przeprowadzone według kryterium legalności, ponieważ projekt budowlany oraz decyzja o pozwoleniu na budowę, na podstawie której inwestor realizuje zamierzenie budowlane, także powinny być zgodne z prawem. Stan postulowany określony w projekcie budowlanym oraz decyzji o pozwoleniu na budowę jest zatem pochodną regulacji ustawowych.

4.2. Podmioty kontrolujące oraz podmioty nadzorujące realizację zamierzenia budowlanego

Na podjęcie czynności niezgodnych z prawem w toku procesu budowlanego mogą mieć wpływ działania inwestora, dlatego podmioty kontrolujące oraz nadzorujące proces budowlany powinny być niezawisłe oraz niezależne od inwestora. Nauka prawa podkreśla duże znaczenie niezawisłości oraz niezależności tych podmiotów dla skuteczności kontroli i nadzoru. W ujęciu J. Jagielskiego, niezależny podmiot kontrolujący zapewnia kontroli obiektywizm i bezstronność⁷⁸⁸.

Działania kontrolne i nadzorujące w toku procesu budowlanego podejmowane są także przez organy administracji publicznej. Do organów kontrolujących proces budowlany należą: organy administracji architektoniczno-budowlanej, organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz organy Państwowej Straży Pożarnej. Podmiotami nadzorującymi proces budowlany są organy nadzoru budowlanego. Podmioty te sprawują kontrolę

⁷⁸⁴ Inspektor nadzoru inwestorskiego bada zgodność realizacji budowy m.in. z przepisami prawa (art. 25 pkt 1 p.b.). Organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego mają obowiązek kontroli nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego (art. 81 ust. 1 p.b.).

⁷⁸⁵ Projektant sprawujący nadzór autorski bada w toku wykonywania robót budowlanych zgodność realizacji z projektem budowlanym (art. 20 ust. 1 pkt 4 lit. a p.b.). Inspektor nadzoru inwestorskiego bada zgodność realizacji budowy m.in. z projektem budowlanym (art. 25 pkt 1 p.b.).

⁷⁸⁶ Inspektor nadzoru inwestorskiego bada zgodność realizacji budowy m.in. z decyzją o pozwoleniu na budowę (art. 25 pkt 1 p.b.). Organ nadzoru budowlanego bada prowadzenie budowy zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 59a ust. 1 p.b.).

⁷⁸⁷ Inspektor nadzoru inwestorskiego bada zgodność realizacji budowy m.in. z zasadami wiedzy technicznej (art. 25 pkt 1 p.b.). Organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego mają obowiązek kontroli nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, a w szczególności zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej (art. 81 ust. 1 pkt 1 lit. c p.b.).

⁷⁸⁸ J. Jagielski, *Kontrola administracji...*, s. 77.

oraz nadzór według kryterium legalności. Działania kontrolne i nadzorujące organów administracji publicznej mają zatem na celu ochronę interesu publicznego oraz uzasadnionego interesu osób trzecich wyrażonych w przepisach prawa budowlanego. Działania kontrolne i nadzorujące organów administracji publicznej mają na celu ochronę interesu publicznego wyrażonego w przepisach prawa. Kontrola i nadzór w toku procesu budowlanego są bowiem sprawowane według kryterium legalności.

Do podmiotów kontrolujących realizację zamierzenia budowlanego należą także pozostali uczestnicy procesu budowlanego, o czym świadczy przyznanie im zadań, uprawnień i obowiązków o charakterze publicznoprawnym⁷⁸⁹. Pozostali uczestnicy procesu budowlanego kontrolują działalność inwestora ze względu na ochronę interesu publicznego wyrażonego w przepisach prawa. Podmioty te zostały wyposażone w zadania i kompetencje właściwe prawu administracyjnemu, ze względu na ich kwalifikacje. Zgodnie z treścią art. 12 ust. 2 w zw. z art. 12 ust. 1 pkt 1 i 4 p.b. samodzielnie funkcje techniczne w budownictwie, do których należy m.in. projektowanie, sprawdzanie projektów architektoniczno-budowlanych, sprawowanie nadzoru autorskiego oraz wykonywanie nadzoru inwestorskiego, mogą wykonywać wyłącznie osoby posiadające odpowiednie wykształcenie techniczne i praktykę zawodową. Należy podkreślić, że nadzór autorski oraz nadzór inwestorski obejmują kontrolę procesu budowlanego. Jak słusznie zauważa Z. Leoński, nadzór autorski obejmuje kontrolę zgodności realizacji procesu budowlanego z założeniami i treścią projektu obiektu budowlanego⁷⁹⁰. Inspektor nadzoru inwestorskiego sprawuje kontrolę zgodności realizacji budowy z projektem⁷⁹¹. Pozo-

⁷⁸⁹ Zdaniem D. Sypniewskiego, normy prawa budowlanego przyznały szeroki zakres zadań, uprawnień i obowiązków publicznoprawnych osobom fizycznym, które wykonują samodzielne funkcje techniczne w budownictwie. D. Sypniewski, *Nadzór nad procesem...*, s. 35. Podobnie uważa M. Szweczyk, którego zdaniem osoby posiadające uprawnienia do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie są podmiotami nadzorującymi w procesie budowlanym. M. Szweczyk, *Nadzór w materialnym...*, s. 90. Należy podkreślić, że pozostali uczestnicy procesu budowlanego nie posiadają uprawnień do władczej ingerencji w proces budowlany. Uprawnienia pozostałych uczestników procesu budowlanego umożliwiają im sprawowanie kontroli nad procesem budowlanym oraz dokonywanie wzmianek w dokumentacji budowlanej o wynikach tej kontroli. Zgodnie z art. 21 p.b., projektant ma prawo: 1. wstępu na teren budowy i dokonywania zapisów w dzienniku budowy dotyczących jej realizacji; 2. żądania wpisem do dziennika budowy wstrzymania robót budowlanych w razie stwierdzenia możliwości powstania zagrożenia lub wykonywania ich niezgodnie z projektem. W myśl art. 23 p.b., kierownik budowy ma prawo: 1) występowania do inwestora o zmiany w rozwiązaniach projektowych; 2) ustosunkowania się w dzienniku budowy do zaleceń w nim zawartych.

⁷⁹⁰ Z. Leoński, *Prawo budowlane...*, s. 227. Zakres nadzoru autorskiego określa art. 20 ust. 1 pkt 4 p.b. Czynności podejmowane w ramach nadzoru autorskiego mogą być wykonywane jedynie w toku robót budowlanych. Zgodnie z wykładnią językową art. 20 ust. 1 pkt 4 lit. a p.b., badanie zgodności realizacji zamierzenia budowlanego z projektem następuje jedynie w toku wykonywania robót budowlanych. Zgodnie z wykładnią celowościową art. 20 ust. 1 pkt 4 lit. b p.b., rozwiązania zamienne w stosunku do przewidzianych w projekcie służą zmianie zamierzenia budowlanego w trakcie jego realizacji.

⁷⁹¹ Zgodnie z art. 25 pkt 1 p.b., do podstawowych obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego należy m.in. sprawowanie kontroli zgodności realizacji budowy z projektem.

stali uczestnicy procesu budowlanego nie mają możliwości władczej ingerencji w proces budowlany⁷⁹². Należy podkreślić, że działania tych podmiotów pośrednio wpływają na proces budowlany, poprzez przekazanie informacji o nieprawidłowościach organom administracji publicznej. Zgodnie z art. 22 pkt 4 p.b., kierownik budowy ma obowiązek wstrzymania robót budowlanych w przypadku stwierdzenia możliwości powstania zagrożenia oraz bezzwłocznego zawiadomienia o tym organu nadzoru budowlanego. Organ ocenia zawiadomienie kierownika budowy i wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych⁷⁹³.

4.3. Kontrola realizacji zamierzenia budowlanego

Podmioty kontrolujące badają zgodność realizacji zamierzenia budowlanego z projektem budowlanym⁷⁹⁴, pozwoleniem na budowę⁷⁹⁵, przepisami prawa⁷⁹⁶ oraz zasadami wiedzy technicznej⁷⁹⁷. Badanie to obejmuje uzyskanie informacji o działalności inwestora. W celu wykonania skutecznej kontroli realizacji zamierzenia budowlanego, podmiot kontrolujący powinien mieć prawo żądania określonego zachowania się inwestora w postaci udostępnienia lub umożliwienia zdobycia niezbędnych informacji⁷⁹⁸. Może on uzyskać takie informacje jedynie w sposób przewidziany przez prawo. Zakres informacji powinien obejmować te dane, które są niezbędne dla przeprowadzanej kontroli.

Nauka prawa wyróżnia wiele sposobów uzyskania niezbędnych informacji. J. Starościek do takich sposobów zalicza m.in.: inspekcję, czyli przegląd działalności podmiotu kontrolowanego; wgląd do akt i materiałów podmiotu kontrolowanego; wstęp do pomieszczeń i zakładu podmiotu kontrolowanego oraz udzielenie wyjaśnień tego podmiotu⁷⁹⁹. Dopuszczalne sposoby uzyskania niezbędnych informacji zostały określone m.in. w ustawie Prawo budowlane. Do tych sposobów należą: wstęp na teren budowy, zakładu pracy lub obiektu bu-

⁷⁹² Więcej w poprzednim przypisie.

⁷⁹³ Art. 50 ust. 1 p.b. Z. Leoński, *Prawo budowlane...*, s. 230.

⁷⁹⁴ Projektant sprawujący nadzór autorski bada w toku wykonywania robót budowlanych zgodność realizacji z projektem budowlanym (art. 20 ust. 1 pkt 4 lit. a p.b.). Inspektor nadzoru inwestorskiego bada zgodność realizacji budowy m.in. z projektem budowlanym (art. 25 pkt 1 p.b.).

⁷⁹⁵ Inspektor nadzoru inwestorskiego bada zgodność realizacji budowy m.in. z decyzją o pozwoleniu na budowę (art. 25 pkt 1 p.b.). Organ nadzoru budowlanego bada prowadzenie budowy zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 59a ust. 1 p.b.).

⁷⁹⁶ Inspektor nadzoru inwestorskiego bada zgodność realizacji budowy m.in. z przepisami prawa (art. 25 pkt 1 p.b.). Organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego mają obowiązek kontroli nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego (art. 81 ust. 1 p.b.).

⁷⁹⁷ Inspektor nadzoru inwestorskiego bada zgodność realizacji budowy m.in. z zasadami wiedzy technicznej (art. 25 pkt 1 p.b.). Organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego mają obowiązek kontroli nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, a w szczególności zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej (art. 81 ust. 1 pkt 1 lit. c p.b.).

⁷⁹⁸ Zob. G. Szpor, *Kontrola...*, s. 305.

⁷⁹⁹ J. Starościek, *Prawo administracyjne...*, s. 358-359.

dowlanego⁸⁰⁰; bezpośrednia obserwacja realizacji zamierzenia budowlanego⁸⁰¹; żądanie wykonania prób i badań⁸⁰²; żądanie dostarczenia ocen technicznych lub ekspertyz⁸⁰³; żądanie informacji oraz udostępnienia dokumentów związanych z realizacją inwestycji⁸⁰⁴.

Podmioty kontrolujące działalność inwestora po zdobyciu informacji porównują stan rzeczywisty realizacji zamierzenia budowlanego ze stanem postulowanym, który jest określony m.in. w przepisach prawa, zasadach wiedzy technicznej, pozwoleniu na budowę oraz projekcie budowlanym. Rozbieżności pomiędzy stanem rzeczywistym a stanem postulowanym mają wpływ m.in. na treść aktów administracyjnych wydawanych w toku procesu budowlanego oraz zastosowanie innych środków przewidzianych w przepisach prawa budowlanego⁸⁰⁵.

Należy zaznaczyć, że zakres kontroli powinien być zgodny z prawem. Podmioty kontrolujące mogą badać jedynie tę część działalności inwestora, na której kontrolę zezwala prawo. Zakres przedmiotowy kontroli obejmuje zatem zbadanie legalności niektórych aspektów realizowanej inwestycji. Przepisy prawa budowlanego wyróżniają dwie płaszczyzny kontroli:

- 1) kontrola zgodności realizacji zamierzenia budowlanego z przepisami prawa;
- 2) kontrola zgodności realizacji zamierzenia budowlanego z pozwoleniem budowlanym oraz projektem budowlanym.

⁸⁰⁰ Zgodnie z art. 21 pkt 1 p.b., projektant, w trakcie realizacji budowy, ma prawo wstępu na teren budowy. W myśl art. 81a ust. 1 p.b., organy nadzoru budowlanego lub osoby działające z ich upoważnienia mają prawo wstępu do obiektu budowlanego oraz na teren budowy lub teren zakładu pracy.

⁸⁰¹ Zgodnie z art. 25 pkt 3 p.b., do podstawowych obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego należy sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających, uczestniczenie w próbach i odbiorach technicznych instalacji, urządzeń technicznych i przewodów kominowych oraz przygotowanie i udział w czynnościach odbioru gotowych obiektów budowlanych i przekazywanie ich do użytkowania.

⁸⁰² Inspektor nadzoru inwestorskiego ma prawo wydawać kierownikowi budowy lub kierownikowi robót polecenia, potwierdzone wpisem do dziennika budowy, dotyczące m.in. wykonania prób lub badań, także wymagających odkrycia robót lub elementów zakrytych (art. 26 pkt 1 p.b.).

⁸⁰³ Inspektor nadzoru inwestorskiego ma prawo wydawać kierownikowi budowy lub kierownikowi robót polecenia, potwierdzone wpisem do dziennika budowy, dotyczące przedstawienia ekspertyz odnoszących się do prowadzonych robót budowlanych i dowodów dopuszczenia do stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych oraz urządzeń technicznych (art. 26 pkt 1 *in fine* p.b.). Organ nadzoru budowlanego może zlecić na koszt inwestora, właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego sporządzenie ekspertyzy, jeżeli jest to niezbędne do wydania decyzji lub do ustalenia przyczyn katastrofy (art. 78 ust. 2 p.b.).

⁸⁰⁴ Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego przy wykonywaniu zadań określonych przepisami prawa budowlanego mogą żądać od uczestników procesu budowlanego, właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego, informacji lub udostępnienia dokumentów: 1) związanych z prowadzeniem robót, przekazywaniem obiektu budowlanego do użytkowania, utrzymaniem i użytkowaniem obiektu budowlanego; 2) świadczących o dopuszczeniu wyrobu budowlanego do obrotu lub udostępnione na rynku krajowym zgodnie z przepisami odrębnymi (art. 81c ust. 1 p.b.).

⁸⁰⁵ Zgodnie z art. 81 ust. 4 zd. 2 p.b., protokolarne ustalenia dokonane przez organy administracji architektoniczno-budowlanej i organy nadzoru budowlanego w toku tych czynności kontrolnych stanowią podstawę do wydania decyzji oraz podejmowania innych środków przewidzianych w przepisach prawa budowlanego.

4.4. Kontrola zgodności realizacji zamierzenia budowlanego z przepisami prawa

Realizacja zamierzenia budowlanego podlega kontroli według kryterium zgodności z prawem⁸⁰⁶.

Organy nadzoru budowlanego kontrolują przestrzeganie i stosowanie przepisów prawa budowlanego w trakcie budowy⁸⁰⁷. Kontrola ta obejmuje: badanie zgodności wykonania robót budowlanych z przepisami prawa budowlanego oraz sprawdzanie posiadania przez osoby pełniące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie właściwych uprawnień do pełnienia tych funkcji⁸⁰⁸, czyli całą organizację procesu budowy. Organy nadzoru budowlanego badają, czy inwestor ustanowił jako pozostałych uczestników procesu budowlanego osoby posiadające odpowiednie uprawnienia budowlane⁸⁰⁹. Kontrola organów nadzoru budowlanego dotyczy także wykonywania obowiązków nałożonych przez przepisy prawa budowlanego na pozostałych uczestników procesu budowlanego⁸¹⁰.

Należy podkreślić, że również inspektor nadzoru inwestorskiego sprawuje kontrolę realizacji zamierzenia budowlanego według kryterium zgodności z prawem. Kontrola ta jest związana z obowiązkiem reprezentowania inwestora na budowie⁸¹¹. Czynności kontrolne inspektora nadzoru inwestorskiego mają zatem na celu wykrycie stanu niezgodnego z prawem przed innymi podmiotami kontrolującymi, tak aby uczestnicy procesu budowlanego mogli wcześniej usunąć naruszenia prawa⁸¹².

Szczególnym rodzajem kontroli zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami prawa jest kontrola przestrzegania granic swobody projektowania przez inwestora, która obejmuje sprawdzenie zakresu i treści projektu budowlanego według kryterium zgodności

⁸⁰⁶ Podmiotami kontrolującymi zgodność realizacji zamierzenia budowlanego z przepisami prawa są m.in. organy administracji architektoniczno-budowlanej, organy nadzoru budowlanego oraz inspektor nadzoru inwestorskiego.

⁸⁰⁷ Zdaniem T. Asmana i E. Janiszewskiej-Kuropatwy, organy nadzoru budowlanego mogą podejmować czynności kontrolne m.in. w trakcie budowy. Zob. T. Asman, E. Janiszewska-Kuropatwa, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 755-756.

⁸⁰⁸ Art. 84a ust. 1 pkt 1-2 p.b.

⁸⁰⁹ Art. 84a ust. 1 pkt 2 p.b.

⁸¹⁰ Zgodnie z art. 84a ust. 1 pkt 1 p.b., kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego obejmuje m.in. kontrolę zgodności wykonywania robót budowlanych z przepisami prawa. Roboty budowlane wykonują uczestnicy procesu budowlanego.

⁸¹¹ Art. 25 pkt 1 p.b.

⁸¹² Art. 26 p.b. zawiera katalog uprawnień inspektora nadzoru budowlanego, do których należą m.in. polecenia wydawane kierownikowi budowy lub kierownikowi robót dotyczące usunięcia nieprawidłowości lub zagrożeń (art. 26 pkt 1 p.b.) oraz żądania od kierownika budowy lub kierownika robót dokonania poprawek bądź ponownego wykonania wadliwie wykonanych robót, a także wstrzymania dalszych robót budowlanych (art. 26 pkt 2 p.b.).

z prawem⁸¹³. Kontrolę wykonuje m.in. organ nadzoru budowlanego, organ administracji architektoniczno-budowlanej, osoba posiadająca odpowiednie uprawnienia budowlane.

Kontrola projektu budowlanego jest wykonywana przez organ administracji architektoniczno-budowlanej oraz organ nadzoru budowlanego. Organ administracji architektoniczno-budowlanej bada, czy projekt budowlany został wykonany przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane⁸¹⁴ oraz czy projekt budowlany został sprawdzony przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia budowlane⁸¹⁵. Organ nadzoru budowlanego jest właściwy do sprawdzenia wykonania projektu budowlanego przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane w toku postępowania związanego z legalizacją samowoli budowlanej⁸¹⁶.

Kontrola projektu budowlanego obejmuje kontrolę projektu architektoniczno-budowlanego, projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz sprawdzenie kompletności projektu budowlanego. Kontrola projektu architektoniczno-budowlanego jest wykonywana przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia budowlane po względem zgodności tego projektu z przepisami, w tym przepisami techniczno-budowlanymi⁸¹⁷. Organ administracji architektoniczno-budowlanej jest właściwy do sprawdzenia projek-

⁸¹³ Podmioty kontrolujące mogą badać zgodność projektu budowlanego z prawem jedynie na podstawie wymogów określonych przez przepisy prawa. Ustawa Prawo budowlane wyraźnie rozdziela kompetencję do wykonania określonych czynności kontrolnych. Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 1 kwietnia 2008 r., II SA/Wr 717/07, CBOSA.

⁸¹⁴ Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 4 p.b., organ administracji architektoniczno-budowlanej bada, czy projekt budowlany został wykonany przez właściwy podmiot. Badanie to obejmuje m.in. sprawdzenie zaświadczenia potwierdzającego wymagane uprawnienia budowlane. Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 12 ust. 7 p.b., organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zaświadczenie właściwej izby samorządu zawodowego potwierdzające wpis na listę członków tej izby, z określonym w nim terminem ważności.

⁸¹⁵ Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 20 ust. 2 p.b., organ administracji architektoniczno-budowlanej bada wykonanie obowiązku sprawdzenia projektu architektoniczno-budowlanego pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia. Kontrola ta obejmuje także sprawdzenie, czy obowiązek ten został wykonany przez właściwy podmiot. Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 12 ust. 7 p.b., organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zaświadczenie o posiadaniu wymaganych uprawnieniach budowlanych. Zaświadczenie wydawane przez właściwą izbę samorządu zawodowego potwierdza wpis na listę członków tej izby, z określonym w nim terminem ważności.

⁸¹⁶ Zgodnie z art. 49 ust. 1 pkt 3 p.b., organ nadzoru budowlanego, przed wydaniem decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na wznowienie robót budowlanych, bada wykonanie projektu budowlanego przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane.

⁸¹⁷ Zgodnie z art. 20 ust. 2 p.b., osoba posiadająca odpowiednie uprawnienia budowlane (uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności) sprawdza projekt architektoniczno-budowlany pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi. Należy zaznaczyć, że art. 20 ust. 3 pkt 1 p.b. wprowadza wyłączenie kompetencji tych podmiotów do sprawdzania projektu architektoniczno-budowlanego, jeżeli przepisy szczególnie wprowadzają obowiązek sprawdzenia i opiniowania przez inny podmiot. Zgodnie z art. 20 ust. 3 pkt 2 p.b., wyłączenie kompetencji tych podmiotów do sprawdzenia projektu architektoniczno-budowlanego obejmuje także projekty obiektów budowlanych o prostej konstrukcji, jak: budynki mieszkalne jednorodzinne, niewielkie obiekty gospodarcze, inwentarskie i składowe.

tu architektoniczno-budowlanego pod względem zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz wymaganiami ochrony środowiska⁸¹⁸. Organ ten, w toku postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę, oraz organ nadzoru budowlanego, w toku postępowania związanego z legalizacją samowoli budowlanej, posiadają kompetencję do pełnej kontroli projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz sprawdzenia kompletności projektu budowlanego⁸¹⁹.

Kontrola realizacji zamierzenia budowlanego jest prowadzona także przez organy Państwowej Straży Pożarnej oraz Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Kontrola ta jest rodzajem inspekcji, czyli bezpośredniej obserwacji działań inwestora i pozostałych uczestników procesu budowlanego⁸²⁰. Prawo do przeprowadzania czynności kontrolno-rozpoznawczych mają strażacy upoważnieni przez właściwego komendanta Państwowej Straży Pożarnej⁸²¹. Czynności kontrolno-rozpoznawcze strażaków mogą być przeprowadzane m.in. w zakresie oceny zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej rozwiązań technicznych zastosowanych w obiekcie budowlanym⁸²². Państwowy inspektor sanitarny jest także uprawniony do kontroli zgodności budowanych obiektów z wymaganiami higienicznymi i zdrowotnymi, określonymi w obowiązujących przepisach⁸²³.

⁸¹⁸ Zgodnie z treścią normy zawartej w art. 35 ust. 1 pkt 1 p.b., organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność całego projektu budowlanego z tymi wymaganiami, a więc sprawdza zgodność projektu architektoniczno-budowlanego z tymi wymaganiami. Zdaniem NSA, wyrażonym w wyroku z dnia 30 października 2009 r., organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność z przepisami, w tym przepisami techniczno-budowlanymi jedynie w przypadku projektu zagospodarowania działki lub terenu. Zob. wyrok NSA z dnia 30 października 2009 r., II OSK 1744/08, CBOSA; również wyrok NSA z dnia 7 października 2010 r., II OSK 1517/09, CBOSA.

⁸¹⁹ Organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza projekt zagospodarowania działki lub terenu pod względem: zgodności przepisami, w tym techniczno-budowlanymi (art. 35 ust. 1 pkt 2 p.b.) oraz zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz wymaganiami ochrony środowiska (art. 35 ust. 1 pkt 1 p.b.). Organ administracji architektoniczno-budowlanej jest także właściwy do sprawdzenia kompletności projektu budowlanego i posiadania odpowiednich opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń (art. 35 ust. 1 pkt 3 p.b.). Organ nadzoru budowlanego, przed wydaniem decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na wznowienie robót budowlanych, bada zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń (art. 49 ust. 1 pkt 1-2 p.b.). Organ nadzoru budowlanego bada także, czy budowa, stanowiąca samowolę budowlaną, jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz nie narusza przepisów, w tym techniczno-budowlanych, w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem (art. 48 ust. 2 p.b.).

⁸²⁰ S. Jędrzejewski, *Teoretyczne...*, s. 7.

⁸²¹ Art. 23 ust. 4 u.p.s.p.

⁸²² Art. 23 ust. 3 pkt 2 u.p.s.p.

⁸²³ Art. 23 ust. 1 u.p.i.s.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości są wpisywane do dziennika budowy, z wyznaczeniem terminu ich usunięcia⁸²⁴.

4.5. Kontrola zgodności realizacji zamierzenia budowlanego z pozwoleniem na budowę oraz projektem budowlanym

Ustawa Prawo budowlane wprowadza kontrolę zgodności wykonywania zamierzenia budowlanego z pozwoleniem budowlanym. Podmiotami wykonującymi tę kontrolę są: inspektor nadzoru inwestorskiego oraz organ nadzoru budowlanego. Do obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego należy m.in. sprawowanie kontroli zgodności realizacji budowy z pozwoleniem na budowę⁸²⁵. Inspektor nadzoru inwestorskiego wykonuje ten obowiązek w trakcie procesu budowy. Organ nadzoru budowlanego przeprowadza kontrolę budowy w celu stwierdzenia prowadzenia jej zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę⁸²⁶. Kontrola ta jest przeprowadzana w toku postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego⁸²⁷. Należy zaznaczyć, że takie postępowanie obejmuje jedynie obiekty budowlane, dla których użytkowania jest wymagana decyzja o pozwoleniu na użytkowanie.

Kontrola obejmuje także wykonywanie zamierzenia budowlanego zgodnie z projektem budowlanym. Ten rodzaj kontroli związany jest z ograniczeniem realizacji zamierzenia budowlanego przez treść projektu budowlanego. Podmiotami właściwymi do prowadzenia tej kontroli są: organ nadzoru budowlanego, organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz organy Państwowej Straży Pożarnej. Organy nadzoru budowlanego kontrolują zgodność zamierzenia budowlanego z projektem budowlanym w trakcie robót budowlanych⁸²⁸ oraz po zakończeniu tych robót⁸²⁹. Organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz organy Państwowej Straży Pożarnej badają zgodność wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym⁸³⁰.

⁸²⁴ Art. 23 ust. 2 u.p.i.s.

⁸²⁵ Art. 25 pkt 1 p.b.

⁸²⁶ Art. 59a ust. 1 p.b.

⁸²⁷ Art. 59 ust. 1 w zw. z art. 59a p.b.

⁸²⁸ Zgodnie z art. 50 ust. 1 pkt 4 p.b., organ nadzoru budowlanego postanowieniem wstrzymuje prowadzenie robót budowlanych wykonywanych w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę. Jak słusznie uważa A. Ostrowska, projekt budowlany jest częścią decyzji o pozwoleniu na budowę. A. Ostrowska, *Pozwolenie...*, s. 107.

⁸²⁹ Zgodnie z art. 59 ust. 1 w zw. z art. 59a ust. 2 p.b., organ nadzoru budowlanego bada zgodność obiektu budowlanego z projektem budowlanym w toku postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego.

⁸³⁰ Zgodnie z art. 56 ust. 1 *in fine* p.b., organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz organy Państwowej Straży Pożarnej zajmują stanowisko w sprawie zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym.

5. Środki nadzoru w toku realizacji zamierzenia budowlanego

Nadzór nad działalnością inwestora obejmuje m.in. środki nadzoru. Zastosowanie środków nadzoru może nastąpić, gdy zamierzenie budowlane jest realizowane w sposób niezgodny z przepisami prawa, zasadami wiedzy technicznej, pozwoleniem na budowę lub projektem budowlanym. Działania nadzorcze są częściowo różne w zależności od rodzaju niezgodności. Część działań tych podmiotów jest jednak wspólna dla każdego rodzaju naruszeń⁸³¹. Działania podmiotów nadzorujących mogą mieć miejsce w toku procesu budowy⁸³² albo po zakończeniu robót budowlanych⁸³³. Celem tych działań jest uniemożliwienie wykonywania robót budowlanych naruszających prawo⁸³⁴ lub doprowadzenie prowadzonych robót budowlanych do stanu zgodnego z przepisami prawa, zasadami wiedzy technicznej, pozwoleniem na budowę lub projektem budowlanym⁸³⁵.

⁸³¹ Do działań podmiotów nadzorujących należy m.in. decyzja organu nadzoru budowlanego nakazująca zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego (podstawa prawna dla skutków niezgodności z przepisami prawa oraz zasadami wiedzy technicznej: art. 51 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 50 ust. 1 pkt 2 p.b. oraz art. 51 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 2 p.b.; podstawa prawna dla skutków niezgodności z pozwoleniem na budowę oraz projektem budowlanym: art. 51 ust. 5 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 3 p.b.).

⁸³² Działaniami mającymi miejsce w toku procesu budowy są: decyzja organu nadzoru budowlanego nakazująca zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego (art. 51 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 50 ust. 1 pkt 2 p.b. oraz art. 51 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 2 p.b. oraz art. 51 ust. 5 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 3 p.b.); decyzja organu nadzoru budowlanego nakładająca obowiązek wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, określając termin ich wykonania (art. 51 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 50 ust. 1 pkt 2 p.b.); działania inspektora nadzoru inwestorskiego obejmujące wydawanie kierownikowi budowy lub kierownikowi robót poleceń, potwierdzone wpisem do dziennika budowy lub żądania od niego dokonania poprawek, ponownego wykonania robót lub wstrzymania dalszych robót (art. 26 p.b.).

⁸³³ Działaniami mającymi miejsce po zakończeniu robót budowlanych są: decyzja odmawiająca wydania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego (art. 59 ust. 5 w zw. z art. 59 ust. 1 i art. 59a p.b.), postanowienie w sprawie wymierzenia kary administracyjnej (art. 59g ust. 1 w zw. z art. 59f oraz art. 59a p.b.).

⁸³⁴ Działaniami mającymi na celu uniemożliwienie wykonywania robót budowlanych naruszających prawo są m.in. decyzja nakazująca zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego (art. 51 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 50 ust. 1 pkt 2 p.b., art. 51 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 2 p.b. oraz art. 51 ust. 5 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 3 p.b.); decyzja o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę (art. 35 ust. 3 p.b.); decyzja o nakazie rozbiórki (art. 49 ust. 3 w zw. z art. 48 ust. 1 p.b.).

⁸³⁵ Działaniami mającymi na celu doprowadzenie prowadzonych robót budowlanych do stanu zgodnego z przepisami prawa, zasadami wiedzy technicznej, pozwoleniem na budowę lub projektem budowlanym są m.in. decyzja nakładająca obowiązek wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, określając termin ich wykonania (art. 51 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 50 ust. 1 pkt 2 p.b.); działania inspektora nadzoru inwestorskiego obejmujące wydawanie kierownikowi budowy lub kierownikowi robót poleceń, potwierdzone wpisem do dziennika budowy lub żądania od niego dokonania poprawek, ponownego wykonania robót lub wstrzymania dalszych robót (art. 26 p.b.).

5.1. Zastosowanie środków nadzoru jako skutek niezgodności realizacji zamierzenia budowlanego z przepisami prawa

Skutek realizacji zamierzenia budowlanego w sposób niezgodny z przepisami prawa zależy od rodzaju nieprawidłowości. Jeżeli roboty budowlane są wykonywane w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska, organ nadzoru budowlanego nakłada na inwestora obowiązek wstrzymania prowadzonych robót budowlanych⁸³⁶, a później obowiązek: zaniechania dalszych robót budowlanych, bądź rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części, bądź doprowadzenia obiektu do stanu poprzedniego albo wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem⁸³⁷.

5.2. Zastosowanie środków nadzoru jako skutek niezgodności realizacji zamierzenia budowlanego z pozwoleniem na budowę oraz projektem budowlanym

Zamierzenie budowlane powinno być realizowane w sposób zgody z pozwoleniem budowlanym. Stwierdzenie naruszenia tego obowiązku w trakcie procesu budowy skutkuje wydaniem przez organ nadzoru budowlanego decyzji nakładającej obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego oraz wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem⁸³⁸ albo decyzji nakazującej zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego⁸³⁹. Skutkiem wykonania zamierzenia budowlanego niezgodnie z pozwo-

⁸³⁶ Zgodnie z art. 50 ust. 1 ust. 2 p.b., organ nadzoru budowlanego wstrzymuje, w drodze postanowienia, prowadzenie robót budowlanych wykonywanych w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska.

⁸³⁷ Zgodnie z art. 51 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 50 ust. 1 pkt 2 p.b., organ nadzoru budowlanego nakazuje, w drodze decyzji: zaniechanie dalszych robót budowlanych, bądź rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części albo doprowadzenie do stanu poprzedniego, jeżeli roboty budowlane wykonywane są w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska. Zgodnie z art. 51 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 2 p.b., organ nadzoru budowlanego nakazuje, w drodze decyzji, zaniechanie dalszych robót budowlanych, bądź rozbiórkę obiektu lub jego części albo doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego, jeżeli inwestor nie spełnił obowiązku wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem. W myśl art. 51 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 50 ust. 1 pkt 2 p.b., organ nadzoru budowlanego nakłada, w drodze decyzji, obowiązek wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, określając termin ich wykonania.

⁸³⁸ Art. 51 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 50 ust. 1 pkt 4 p.b.

⁸³⁹ Art. 51 ust. 5 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 3 p.b.

leniem na budowę jest odmowa wydania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego⁸⁴⁰ lub nałożenie kary administracyjnej⁸⁴¹.

Zamierzenie budowlane powinno być realizowane zgodnie z projektem budowlanym. Skutek naruszenia tego obowiązku zależy od tego, czy zamierzenie budowlane zostało już zakończone. Jeżeli realizacja zamierzenia budowlanego jest prowadzona niezgodnie z projektem budowlanym, należy dokonać poprawek lub ponownego wykonania wadliwie wykonanych robót oraz wstrzymać dalsze roboty budowlane⁸⁴². Inwestor wykonujący zamierzenie budowlane z istotnymi odstępstwami powinien spełnić jeden z warunków:

- 1) uzyskać decyzję o zmianie pozwolenia na budowę⁸⁴³;
- 2) sporządzić i przedstawić projekt budowlany zamienny⁸⁴⁴;
- 3) zaniechać dalszych robót budowlanych, rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części⁸⁴⁵;
- 4) doprowadzić obiekt do stanu poprzedniego⁸⁴⁶.

Skutkiem zakończenia realizacji zamierzenia budowlanego w sposób niezgodny z projektem budowlanym jest nałożenie przez organ nadzoru budowlanego kary administracyjnej⁸⁴⁷.

⁸⁴⁰ Zgodnie z art. 59 ust. 5 w zw. z art. 59 ust. 1 i art. 59a p.b., organ nadzoru budowlanego odmawia wydania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego w przypadku stwierdzenia budowy niezgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę.

⁸⁴¹ Zgodnie z art. 59g ust. 1 w zw. z art. 59f oraz art. 59a p.b., organ nadzoru budowlanego wymierza karę w drodze postanowienia m.in. w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w wykonaniu niektórych warunków określonych w pozwoleniu na budowę. Tym warunkiem jest obowiązek rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania lub tymczasowych obiektów budowlanych (art. 59a ust. 2 pkt 4 p.b.).

⁸⁴² Zgodnie z art. 26 pkt 2 p.b., inspektor nadzoru inwestorskiego ma prawo żądać od kierownika budowy lub kierownika robót dokonania poprawek bądź ponownego wykonania wadliwie wykonanych robót, a także wstrzymania dalszych robót budowlanych w przypadku niezgodności z projektem.

⁸⁴³ Zgodnie z art. 36a ust. 1 p.b., realizacja zamierzenia budowlanego odstępującego w sposób istotny od zatwierzonego projektu budowlanego jest dopuszczalna jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę.

⁸⁴⁴ Zgodnie z art. 51 ust. 4 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 3 p.b., jeżeli zostanie spełniony obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na wznowienie robót budowlanych albo decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego.

⁸⁴⁵ Art. 51 ust. 1 pkt 1 p.b.

⁸⁴⁶ Art. 51 ust. 1 pkt 1 p.b.

⁸⁴⁷ Zgodnie z art. 59g ust. 1 w zw. z art. 59f oraz art. 59a p.b., organ nadzoru budowlanego wymierza karę w drodze postanowienia w przypadku stwierdzenia niezgodności obiektu budowlanego z projektem budowlanym w zakresie, o którym mowa w art. 59a ust. 2 ust. 1-2 p.b.

6. Zakończenie

Swoboda realizacji zamierzenia budowlanego jest ograniczona przepisami prawa. Ograniczenia tej swobody obejmują inicjatywę realizacji tego zamierzenia oraz organizację procesu budowy. Swoboda inicjowania realizacji zamierzenia budowlanego jest ograniczona środkami prawnymi reglamentującymi prowadzenie robót budowlanych. Swobodę organizacji procesu budowy ograniczają przepisy prawa dotyczące uczestników procesu budowlanego oraz czynności podejmowanych w toku realizacji zamierzenia budowlanego. Przestrzeganie ograniczeń swobody realizacji zamierzenia budowlanego jest kontrolowane przez organy administracji publicznej oraz pozostałych uczestników procesu budowlanego. Konsekwencją naruszenia tych ograniczeń jest zastosowanie środków nadzoru zmierzających m.in. do rozbiórki obiektu budowlanego albo doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem.

Należy podkreślić, że zasada wolności budowlanej wpływa na stosowanie przepisów prawa budowlanego dotyczących realizacji zamierzenia budowlanego. Ograniczenia dotyczące prowadzenia robót budowlanych, ustanowione przez prawodawcę w ustawie Prawo budowlane, powinny być proporcjonalne do zagrożeń dla interesu publicznego oraz uzasadnionych interesów osób trzecich. Regulacje dotyczące organizacji procesu budowlanego także powinny być niezbędne dla ochrony tych interesów. Organy administracji publicznej stosujące prawo budowlane powinny uwzględniać zasadę wolności budowlanej w toku wykładni tego prawa. Swoboda realizacji zamierzenia budowlanego jest zatem ograniczona w zakresie niezbędnym dla ochrony tych interesów w toku procesu budowy.

ROZDZIAŁ V

Swoboda rozbiórki obiektu budowlanego

Zasada wolności budowlanej w toku procesu rozbiórki obejmuje swobodę inicjowania rozbiórki oraz swobodę organizacji procesu rozbiórki⁸⁴⁸. Inicjowanie rozpoczęcia rozbiórki obiektu budowlanego zależy od woli podmiotu legitymującego się tytułem prawnym do tego obiektu. Takim podmiotem może być inwestor, właściciel lub zarządca. Należy zaznaczyć, że zamiar tego podmiotu, obejmujący zainicjowanie rozbiórki, może wynikać z działania czynników zewnętrznych, takich jak koszt doprowadzenia obiektu budowlanego do prawidłowego stanu technicznego lub koszt legalizacji samowoli budowlanej⁸⁴⁹. Kształtowanie procesu rozbiórki obejmuje organizację tego procesu, poprzez określenie rodzaju, zakresu i sposobu wykonywania robót. Na swobodę kształtowania procesu rozbiórki składa się także wyznaczenie czasu rozbiórki oraz ustanowienie pozostałych podmiotów tego procesu.

Swoboda rozbiórki obiektu budowlanego obejmuje rozbiórkę o charakterze fakultatywnym oraz obligatoryjnym. Rozbiórka ma charakter fakultatywny, jeżeli jej wykonanie wynika z woli właściciela obiektu budowlanego, a przepisy prawa nie nakładają obowiązku jej przeprowadzenia. Rozbiórka obligatoryjna jest realizowana wskutek wydania decyzji o nakazie rozbiórki.

Podmiot posiadający tytuł prawny do likwidowanego obiektu budowlanego może wykonywać rozbiórkę w granicach określonych przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Przepisy te wprowadzają ograniczenia wolności budowlanej chroniące interes publiczny oraz interes prawny osób trzecich w toku procesu rozbiórki. Ograniczenia wolności budowlanej w toku tego procesu są zatem określone na poziomie stanowienia prawa. Organ administracji publicznej nie może nałożyć dodatkowych ograniczeń na podmiot posiadający tytuł prawny do obiektu budowlanego, lecz powinien umożliwić wykonywanie rozbiórki zgodnie z prawem. Organ administracji publicznej powinien także wspierać dążenia takiego podmiotu do likwidacji obiektu budowlanego, jeżeli likwidacja mieści się w granicach prawa⁸⁵⁰. Działania wspierające organu polegają m.in. na wydaniu decyzji o pozwoleniu na roz-

⁸⁴⁸ M. Błażewski, *Proces rozbiórki obiektu budowlanego*, Kraków 2016, s. 12.

⁸⁴⁹ Zdaniem WSA we Wrocławiu, wyrażonym w wyroku z dnia 30 stycznia 2009 r., o ekonomicznej celowości doprowadzenia obiektu budowlanego do prawidłowego stanu technicznego powinien decydować właściciel tego obiektu. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 stycznia 2009 r., II SA/Wr 300/08, CBOŚA. Podobne zdanie wyraził NSA w wyroku z dnia 5 lipca 2012 r., zgodnie z którym ekonomiczne skutki decyzji o nakazie rozbiórki są ważne dla inwestora, a nie dla organu nadzoru budowlanego. Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2012 r., II OSK 677/11, CBOŚA.

⁸⁵⁰ Zdaniem W. Jakimowicza, interes prawny może wspierać działania jednostki mające na celu uzyskanie korzystniejszej sytuacji w granicach prawa. W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy...*, s. 124.

biórkę w przypadku rozbiórki o charakterze fakultatywnym lub podjęciu czynności mających na celu legalizację samowoli budowlanej⁸⁵¹ albo doprowadzenie obiektu budowlanego do prawidłowego stanu technicznego w przypadku rozbiórki obligatoryjnej. Organ administracji publicznej powinien wydać decyzję o pozwoleniu na rozbiórkę, jeżeli inwestor spełnia wszystkie warunki przewidziane przez prawo. Takie działanie organu administracji publicznej umożliwi inwestorowi rozpoczęcie rozbiórki. Organ administracji publicznej powinien umożliwić inwestorowi legalizację samowoli budowlanej lub doprowadzenie tego obiektu do prawidłowego stanu technicznego. Inwestor może zapobiec rozbiórce obligatoryjnej w toku postępowania legalizującego⁸⁵² lub postępowania naprawczego⁸⁵³.

Prawo własności nieruchomości stanowi podstawowy tytuł prawny do podjęcia oraz wykonywania rozbiórki obiektu budowlanego⁸⁵⁴. Pozostałe tytuły prawne, na których podstawie inwestor rozpoczyna oraz przeprowadza likwidację obiektu budowlanego, mają charakter pochodny. Do takich pochodnych tytułów prawnych należą m.in.: zgoda właściciela obiektu⁸⁵⁵, prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz umowa o zarządzanie nieruchomością. Do poszczególnych kategorii rozbiórek wymagany jest odmienny pochodny tytuł prawny.

Zgoda właściciela obiektu stanowi obligatoryjny element wniosku o pozwolenie na rozbiórkę⁸⁵⁶. Zgoda właściciela może być wyrażona w formie, która umożliwia utrwalenie jej na piśmie. Zgodę należy bowiem dołączyć do wniosku o pozwolenie na rozbiórkę⁸⁵⁷. Podmiot wnoszący o pozwolenie na rozbiórkę powinien legitymować się wyraźną zgodą właściciela na likwidację obiektu budowlanego. Nie można zastąpić zgody właściciela innym tytułem prawnym, takim jak prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane⁸⁵⁸.

⁸⁵¹ Samowolą budowlaną jest budowa obiektu budowlanego lub obiekt budowlany wybudowany bez wymaganego pozwolenia na budowę (art. 48 ust. 1 pkt 1 p.b.), bez wymaganego zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu przez organ administracji architektoniczno-budowlanej (art. 48 ust. 1 pkt 2 oraz art. 49b ust. 1 p.b.); bez wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia, w przypadkach innych niż określone w art. 48 ust. 1 p.b. lub w art. 49b ust. 1 p.b. (art. 50 ust. 1 pkt 1 p.b.).

⁸⁵² Postępowanie legalizujące ma na celu legalizację samowoli budowlanej. Art. 48-49b p.b. reguluje postępowanie legalizujące.

⁸⁵³ Postępowanie naprawcze ma na celu doprowadzenie tego obiektu do prawidłowego stanu technicznego. Art. 50-51 p.b. reguluje postępowanie naprawcze.

⁸⁵⁴ Zasada wolności budowlanej wynika z postanowień Konstytucji RP chroniących własność. Zob. Z. Leoński, *Zasada wolności budowlanej i jej administracyjnoprawne ograniczenia*, [w:] *Kierunki...*, s. 358.

⁸⁵⁵ Art. 33 ust. 4 pkt 1 p.b.

⁸⁵⁶ Art. 33 ust. 4 pkt 1 p.b. Należy zauważyć, że zgoda nie jest wymagana, jeżeli inwestor posiada prawo własności nieruchomości, lecz jedynie gdy wnioskodawcą jest inny podmiot niż właściciel.

⁸⁵⁷ Wyrok WSA w Opolu z dnia 7 grudnia 2007 r., II SA/Op 74/07, CBOSA; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 grudnia 2008 r., II SA/Sz 820/08, CBOSA.

⁸⁵⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 marca 2011 r., VII SA/Wa 224/11, CBOSA. Zgoda właściciela stanowi tytuł prawny do wykonania rozbiórki fakultatywnej. Prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest tytułem prawnym legitymującym inwestora do realizacji rozbiórki o charakterze obligatoryjnym.

Kolejnym pochodnym tytułem prawnym, który stanowi podstawę do podjęcia oraz przeprowadzenia rozbiórki, jest prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Ten tytuł prawny legitymuje inwestora do wykonywania robót budowlanych, w tym rozbiórki obiektu budowlanego⁸⁵⁹. Należy zaznaczyć, że prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest wymagane w sytuacji rozbiórki samowoli budowlanej. Adresatem decyzji o nakazie rozbiórki samowoli budowlanej może być m.in. inwestor, gdy nie utracił tytułu prawnego do nieruchomości⁸⁶⁰.

Do wymaganych pochodnych tytułów prawnych należy także umowa o zarządzanie nieruchomością. Taka umowa jest tytułem prawnym w przypadku rozbiórki o charakterze obligatoryjnym. Adresatem decyzji o nakazie rozbiórki może być bowiem zarządca⁸⁶¹. Z umowy o zarządzanie nieruchomością lub z przepisów szczególnych powinien wynikać obowiązek zachowania należytego stanu technicznego obiektu budowlanego lub odpowiedzialność za dokonanie samowoli budowlanej⁸⁶².

Wolność budowlana w toku procesu rozbiórki obejmuje całokształt działań podmiotu posiadającego tytuł prawny do obiektu budowlanego, mających na celu likwidację tego obiektu. Należy odróżnić podmiot inicjujący rozbiórkę od podmiotu wykonującego rozbiórkę. Podmiotem inicjującym proces rozbiórki może być inwestor, właściciel lub zarządca likwidowanego obiektu budowlanego. Z chwilą rozpoczęcia rozbiórki, podmiot posiadający tytuł prawny do likwidowanego obiektu budowlanego uzyskuje status inwestora. Na inwestorze spoczywa obowiązek zorganizowania procesu rozbiórki, w tym obowiązek zapewnienia kierownictwa rozbiórki lub kierownictwa określonych robót budowlanych oraz nadzór nad robotami przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności⁸⁶³.

⁸⁵⁹ Zgodnie z art. 3 pkt 11 p.b., prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych. W myśl art. 3 pkt 7 p.b., rozbiórka obiektu budowlanego stanowi jeden z rodzajów robót budowlanych. Należy zaznaczyć, że prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane stanowi tytuł prawny do wykonania rozbiórki obiektu budowlanego, jeżeli przepis szczególny nie określa wymaganego tytułu prawnego.

⁸⁶⁰ Zdaniem orzecznictwa sądowo-administracyjnego, adresatem decyzji o nakazie rozbiórki samowoli budowlanej nie może być inwestor, jeżeli utracił tytuł prawny do nieruchomości. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 1 marca 2012 r., II SA/Kr 1658/11, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 kwietnia 2012 r., II SA/Po 1065/11, CBOSA. Zob. też uchwałę SN z dnia 26 marca 1993 r., III AZP 4/93, Lex nr 9570.

⁸⁶¹ Zgodnie z art. 52 p.b. oraz art. 67 ust. 1 p.b., do kręgu adresatów decyzji o nakazie rozbiórki należy m.in. zarządca.

⁸⁶² Zdaniem WSA w Białymstoku, wyrażonym w wyroku z dnia 7 sierpnia 2012 r., zarządca może być adresatem decyzji o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego, jeżeli z umowy o zarządzanie nieruchomością lub z przepisów szczególnych wynikają obowiązki należytego dbania o stan techniczny obiektu budowlanego. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 7 sierpnia 2012 r., II SA/Bk 365/12, CBOSA. Podobne stanowisko zostało zawarte w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 4 października 2007 r., II SA/Wr 216/07, CBOSA.

⁸⁶³ Art. 42 ust. 1 p.b.

Swoboda rozbiórki obiektu budowlanego jest ograniczona przepisami prawa chroniącymi interes publiczny oraz interes prawny osób trzecich. Organy administracji publicznej chronią te interesy w toku postępowań administracyjnych, które inicjują rozbiórkę oraz w toku procesu rozbiórki. Dla swobody rozbiórki istotne jest wyważenie tych dwóch kategorii interesów. Należy zaznaczyć, że wyważenie tych interesów ma miejsce na poziomie stanowienia prawa, ponieważ interesy prawne wynikają lub są powiązane z normami prawnymi⁸⁶⁴. Na poziomie stosowania prawa, organ administracji publicznej podejmuje działania chroniące te interesy.

Należy podkreślić, że ochrona interesu publicznego jest związana z zainicjowaniem rozbiórki. Swoboda inicjowania rozbiórki o charakterze fakultatywnym jest ograniczona ze względu na interes publiczny, ponieważ likwidacja obiektu budowlanego może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa życia, zdrowia oraz mienia⁸⁶⁵. Organ administracji architektoniczno-budowlanej bada zgodność takiej rozbiórki w toku postępowania o pozwolenie na rozbiórkę oraz po zgłoszeniu rozbiórki. Przepisy prawa budowlanego chronią interes publiczny także w toku inicjowania rozbiórki obligatoryjnej. Organ nadzoru budowlanego wszczyna postępowanie w sprawie nakazu rozbiórki, ponieważ samowola budowlana lub nieużytkowany albo niewykończony obiekt budowlany mogą naruszać wartości wyrażone przez chroniony prawnie interes publiczny⁸⁶⁶. Tymi wartościami są m.in. praworządność⁸⁶⁷, bezpieczeństwo⁸⁶⁸, ochrona środowiska⁸⁶⁹, ład przestrzenny⁸⁷⁰ oraz prawidłowe użytkowanie obiektów budowlanych⁸⁷¹.

⁸⁶⁴ Szerzej problematykę powiązania interesu prawnego z normą prawną przedstawia J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 270.

⁸⁶⁵ L. Bar, *Państwowy nadzór budowlany*, „Studia Prawnicze”..., s. 85.

⁸⁶⁶ Zob. S. Jędrzejewski, *Glosa do wyroku NSA...*, s. 185. Autor przedstawia problematykę ochrony interesu publicznego przez organy nadzoru budowlanego. Zob. też wyrok SN z dnia 6 kwietnia 2001 r., III RN 89/00, Lex nr 49665.

⁸⁶⁷ Rozbiórka o charakterze obligatoryjnym obejmuje m.in. obiekty budowlane budowane lub wybudowane bez wymaganego pozwolenia na budowę (art. 48 ust. 1 ust. 1 p.b.), bez wymaganego zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu przez organ administracji architektoniczno-budowlanej (art. 48 ust. 1 ust. 2 oraz art. 49b ust. 1 p.b.); bez wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia, w przypadkach innych niż określone w art. 48 ust. 1 p.b. lub w art. 49b ust. 1 p.b. (art. 51 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 50 ust. 1 pkt 1 p.b.).

⁸⁶⁸ Art. 51 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 50 ust. 1 pkt 2 p.b.

⁸⁶⁹ Art. 51 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 50 ust. 1 pkt 2 p.b.

⁸⁷⁰ Zgodnie z art. 48 ust. 5 w zw. z art. 48 ust. 3 pkt 1 p.b. oraz art. 49b ust. 4 w zw. z art. 49b ust. 2 pkt 3 p.b., wszczęcie postępowania legalizującego samowolę budowlaną ma miejsce, gdy budowa jest zgodna z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo ostateczną decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu. Zdaniem L. Bara, samowola budowlana stwarza szkody w urbanistyce oraz architekturze. L. Bar, *W sprawie rewizji prawa budowlanego*, PUG 1955, nr 7, s. 237.

⁸⁷¹ Zgodnie z art. 67 ust. 1 p.b., organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję nakazującą rozbiórkę obiektu budowlanego, który jest nieużytkowany lub niewykończony oraz nie nadaje się do remontu, odbudowy lub wykończenia.

Swobodę rozbiórki ograniczają przepisy prawa chroniące interes prawny osób trzecich. Ochrona tego interesu ma miejsce na etapie inicjowania oraz etapie realizacji likwidacji obiektu budowlanego. Rozbiórka może zostać rozpoczęta z urzędu, w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem, w tym także wyeliminowania naruszeń interesów prawnych osób trzecich przez obiekt budowlany. Zainicjowanie rozbiórki w celu ochrony interesu prawnego osób trzecich następuje na podstawie decyzji o nakazie rozbiórki⁸⁷². Na etapie inicjowania rozbiórki, ochrona interesu prawnego osób trzecich wyraża się także w uwzględnieniu tych interesów w toku postępowań administracyjnych. Należy zaznaczyć, że organ administracji publicznej ocenia, czy w wyniku wydania decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę, niewniesienia sprzeciwu od zgłoszenia rozbiórki lub decyzji o nakazie rozbiórki może dojść do naruszenia tych interesów⁸⁷³. Na organie administracji publicznej spoczywa obowiązek ochrony takich interesów. Jest to szczególnie istotne, gdy podmiot nie posiada bezpośrednich instrumentów tej ochrony, w postaci możliwości uzyskania statusu strony postępowania administracyjnego.

Osoby trzecie nie mogą korzystać z tego instrumentu ochrony ich interesu prawnego w sytuacji rozpoczęcia rozbiórki, dla której nie jest wymagane pozwolenie na rozbiórkę. Rozbiórka o charakterze fakultatywnym może zostać wykonana na podstawie zgłoszenia rozbiórki⁸⁷⁴. Zgłoszenie zamiaru wykonania rozbiórki nie skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego, a tym samym osoba trzecia nie może chronić jej interesu prawnego z wykorzystaniem statusu strony⁸⁷⁵. Osoby trzecie mogą podejmować działania służące ochronie ich interesu prawnego w toku procesu rozbiórki. Instrumentem ochrony jest status strony w postępowaniach administracyjnych inicjujących likwidację obiektu budowlanego. Do takich postępowań należy: postępowanie w sprawie pozwolenia na rozbiórkę oraz postępowanie w przedmiocie wydania decyzji o nakazie rozbiórki. Decyzja

⁸⁷² Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 lutego 2012 r., IV SA/Po 1265/11, CBOSA. Zdaniem WSA w Poznaniu, wyrażonym w wyroku z dnia 23 lutego 2012 r., regulacje art. 51 p.b. nakładające obowiązek doprowadzenia obiektu do stanu poprzedniego, służą doprowadzeniu budowy do stanu zgodnego z prawem, w tym do wyeliminowania naruszeń interesów osób trzecich. Należy zauważyć, że wynik tych rozważań można odpowiednio zastosować do regulacji określających instytucję decyzji o nakazie rozbiórki.

⁸⁷³ Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 grudnia 2010 r., II SA/Go 772/10, CBOSA. Zdaniem WSA w Gorzowie Wielkopolskim, wyrażonym w wyroku z dnia 16 grudnia 2010 r., organ administracji publicznej powinien w toku postępowania w sprawie pozwolenia na rozbiórkę ocenić, czy w tym postępowaniu może dojść do naruszenia interesu osób trzecich. Należy zauważyć, że wynik tych rozważań można odpowiednio zastosować do postępowania w przedmiocie wydania decyzji o nakazie rozbiórki.

⁸⁷⁴ Art. 31 ust. 2 p.b.

⁸⁷⁵ Zdaniem orzecznictwa sądowo-administracyjnego, zgłoszenie rozbiórki nie skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego. Takie postępowanie administracyjne może zostać wszczęte, jeżeli organ administracji architektoniczno-budowlanej wniesie w drodze decyzji sprzeciw. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 stycznia 2011 r., II SA/Łd 1273/10, CBOSA; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 kwietnia 2011 r., II SA/Gd 926/10, CBOSA.

o pozwoleniu na rozbiórkę nie stanowi także podstawy fakultatywnej likwidacji niektórych obiektów i urządzeń budowlanych⁸⁷⁶ oraz rozpoczęcia rozbiórki w stanie wyższej konieczności, w celu usunięcia bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia⁸⁷⁷. W takiej sytuacji rozbiórka jest prowadzona nawet bez potrzeby zgłoszenia zamiaru wykonywania robót budowlanych⁸⁷⁸. Krąg podmiotów posiadających status strony postępowania w sprawie pozwolenia na rozbiórkę oraz postępowanie w przedmiocie wydania decyzji o nakazie rozbiórki jest określony na podstawie art. 28 k.p.a.⁸⁷⁹ Zgodnie z tym przepisem stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Status strony, poza adresatem decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę lub decyzji o nakazie rozbiórki, mają podmioty, które mogą wykazać swój interes prawny w normach prawa powszechnie obowiązującego. Do takich podmiotów mogą należeć m.in. właściciel sąsiedniej nieruchomości lub właściciel nieruchomości, na której jest położony likwidowany obiekt budowlany. Właściciel sąsiedniej nieruchomości może posiadać status strony postępowania w przedmiocie wydania decyzji o nakazie rozbiórki, jeżeli samowolnie wybudowany obiekt budowlany narusza normy prawne określające dopuszczalną odległość między obiektami lub granicami sąsiednich nieruchomości⁸⁸⁰. Właściciel sąsiedniej nieruchomości może posiadać status strony postępowania w sprawie wydania pozwolenia na rozbiórkę, gdy decyzja o pozwoleniu na rozbiórkę będzie miała wpływ na wykonywanie prawa własności sąsiedniej nieruchomości⁸⁸¹. Status strony postępowania w przedmiocie wydania decyzji o nakazie rozbiórki powinien posiadać także właściciel nieruchomości, na której

⁸⁷⁶ Zgodnie z art. 31 ust. 1 pkt 2 p.b., pozwolenia nie wymaga rozbiórka obiektów i urządzeń budowlanych, na budowę których nie jest wymagane pozwolenie na budowę, jeżeli nie podlegają ochronie jako zabytki.

⁸⁷⁷ Zgodnie z art. 31 ust. 5 zd. 1 p.b., roboty zabezpieczające i rozbiórkowe można rozpocząć przed uzyskaniem pozwolenia na rozbiórkę lub przed ich zgłoszeniem, jeżeli mają one na celu usunięcie bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia.

⁸⁷⁸ Należy zaznaczyć, że rozpoczęcie rozbiórki w stanie wyższej konieczności, na podstawie art. 31 ust. 5 zd. 1 p.b., nie zwalnia inwestora od obowiązku bezzwłocznego uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub zgłoszenia o zamierzonej rozbiórce obiektu budowlanego (art. 31 ust. 5 zd. 2 p.b.). Inwestor powinien niezwłocznie wystąpić z wnioskiem o pozwolenie na rozbiórkę lub zgłosić rozbiórkę. Stan wyższej konieczności, wyrażony w regulacji art. 31 ust. 5 zd. 1 p.b., nie stanowi bowiem podstawy przeprowadzenia rozbiórki, lecz rozpoczęcia robót zabezpieczających i rozbiórkowych, w zakresie umożliwiającym usunięcie bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa ludzi i mienia. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 listopada 2010 r., II SA/Łd 779/10, CBOSA; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 grudnia 2010 r., II SA/Go 772/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2011 r., II OSK 1599/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 16 września 2011 r., II OSK 1366/10, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 listopada 2011 r., IV SA/Po 778/11, CBOSA.

⁸⁷⁹ Zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 22 czerwca 2009 r., II SA/Op 120/09, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 sierpnia 2012 r., II SA/Wr 190/12, CBOSA.

⁸⁸⁰ Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2011 r., II OSK 1059/10, CBOSA.

⁸⁸¹ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 grudnia 2010 r., II SA/Go 772/10, CBOSA.

jest położony likwidowany obiekt budowlany, nawet wówczas gdy nie jest adresatem decyzji o nakazie rozbiórki⁸⁸².

Swoboda rozbiórki obiektu budowlanego jest ograniczona m.in. przepisami prawa dotyczącymi kontroli i nadzoru nad inicjowaniem oraz organizacją rozbiórki. Kontrola i nadzór procesu rozbiórki są regulowane w podobny sposób, co w przypadku procesu budowy⁸⁸³.

1. Rozbiórka

Można wyróżnić dwa znaczenia słowa rozbiórka: rozbiórka jak specyficzny rodzaj robót budowlanych (rozbiórka *sensu stricto*) oraz rozbiórka jako etap procesu budowlanego (rozbiórka *sensu largo*).

Rozbiórka *sensu stricto* oznacza swoiste roboty budowlane⁸⁸⁴. Rozbiórka tak rozumiana jest elementem definicji legalnej robót budowlanych⁸⁸⁵. Swoistość tych robót budowlanych wyraża się w ich celu, którym jest likwidacja obiektu budowlanego. Rozbiórka *sensu stricto* jest zatem związana z organizacją procesu rozbiórki, która obejmuje m.in. czynności zmierzające do likwidacji takiego obiektu. Rozbiórką stanowiącą swoiste roboty budowlane kieruje kierownik rozbiórki⁸⁸⁶. Kierownik rozbiórki jest zobowiązany podejmować czynności związane z organizacją procesu rozbiórki.

Rozbiórka *sensu largo* jest jednym z czterech etapów procesu budowlanego. Zgodnie z art. 1 p.b., ustawa Prawo budowlanego normuje działalność obejmującą m.in. sprawy rozbiórki obiektów budowlanych. Na rozbiórkę jako etap procesu budowlanego składają się: postępowania administracyjne związane z rozbiórką oraz czynności związane z organizacją procesu rozbiórki.

2. Swoboda inicjowania rozbiórki

Swoboda rozbiórki obiektu budowlanego obejmuje m.in. swobodę inicjowania rozbiórki, która oznacza możliwość podjęcia działań zmierzających do wykonania rozbiórki lub działań zapobiegających wydaniu decyzji o nakazie rozbiórki. Działania zmierzające do wykonania rozbiórki są podejmowane w toku rozbiórki o charakterze fakultatywnym.

⁸⁸² Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 lipca 2012 r., II SA/Wr 167/12, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 sierpnia 2012 r., II SA/Wr 190/12, CBOSA.

⁸⁸³ Problematyka kontroli i nadzoru w procesie budowy została przedstawiona w rozdziałach: III oraz IV.

⁸⁸⁴ Zdaniem Z. Leońskiego, rozbiórka oznacza swoiste roboty budowlane. Z. Leoński, *Prawo budowlane...*, s. 254.

⁸⁸⁵ T. Asman, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 56.

⁸⁸⁶ Zgodnie z art. 42 ust. 1 p.b., inwestor jest zobowiązany zapewnić m.in. objęcie kierownictwa rozbiórki. Należy zaznaczyć, że kierownictwo rozbiórki jest sprawowane przez kierownika rozbiórki.

Działania zapobiegające wydaniu decyzji o nakazie rozbiórki mogą mieć miejsce w przypadku rozbiórki o charakterze obligatoryjnym. Analiza swobody inicjowania rozbiórki obejmuje m.in. problematykę aktów administracyjnych, na których podstawie rozbiórka jest wykonywana oraz zagadnienie adresatów tych aktów. Badanie tych aktów administracyjnych pozwala określić zakres przedmiotowy swobody inicjowania rozbiórki. Analiza adresatów aktów administracyjnych pozwala określić zakres podmiotowy tej swobody.

Rozbiórka o charakterze fakultatywnym stanowi najszerzy przejaw zasady wolności budowlanej w sferze inicjowania procesu rozbiórki. Rozpoczęcie tego rodzaju rozbiórki zależy od woli inwestora, który może być zainteresowany rozbiórką ze względów ekonomicznych lub technicznych⁸⁸⁷. Ustawa Prawo budowlane określa instrumenty reglamentacji, które ograniczają podjęcie dobrowolnej rozbiórki⁸⁸⁸. Zainicjowanie procesu rozbiórki jest ograniczone ze względu na potrzebę ochrony interesu publicznego oraz interesu prawnego osób trzecich⁸⁸⁹. Do instytucji prawnych służących temu ograniczeniu należą: decyzja o pozwoleniu na rozbiórkę, zgłoszenie rozbiórki oraz decyzja o pozwoleniu na budowę.

Rozpoczęcie dobrowolnej rozbiórki obiektu budowlanego może nastąpić z zasady na podstawie decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę⁸⁹⁰. Decyzję o pozwoleniu na rozbiórkę wydaje organ administracji architektoniczno-budowlanej na wniosek inwestora. Wniosek ten powinien zawierać informacje oraz dokumenty wymienione w art. 33 ust. 4 p.b.⁸⁹¹ Status strony postępowania w sprawie pozwolenia na rozbiórkę powinien zostać nadany na podstawie art. 28 k.p.a.⁸⁹² W tym postępowaniu nie ma ograniczenia kręgu stron do podmiotów określonych w art. 28 ust. 2 p.b., ponieważ ten przepis określa strony postępowania w sprawie pozwolenia na budowę. Jest to *lex specialis* wobec art. 28 k.p.a., nie może więc

⁸⁸⁷ L. Bar, *Państwowy nadzór budowlany*, „Studia Prawnicze” ..., s. 85.

⁸⁸⁸ Zdaniem S. Jędrzejewskiego, prowadzenie procesu rozbiórki jest reglamentowane za pomocą pozwolenia na rozbiórkę oraz zgłoszenia rozbiórki. S. Jędrzejewski, *Prawo budowlane*, Toruń 1998, s. 69.

⁸⁸⁹ Na ochronę interesu prawnego osób trzecich w toku procesu rozbiórki zwraca uwagę orzecznictwo sądowno-administracyjne. Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 października 2008 r., VII SA/Wa 980/08, CBOSA; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 grudnia 2010 r., II SA/Go 772/10, CBOSA.

⁸⁹⁰ J. Dessoulavy-Śliwiński, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, s. 384; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 grudnia 2010 r., II SA/Go 772/10, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 lipca 2012 r., IV SA/Po 316/12, CBOSA.

⁸⁹¹ Zgodnie z art. 33 ust. 4 p.b., do wniosku o pozwolenie na rozbiórkę należy dołączyć: 1) zgodę właściciela obiektu, 2) szkic usytuowania obiektu budowlanego, 3) opis zakresu i sposobu prowadzenia robót rozbiórkowych, 4) opis sposobu zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i mienia, 5) pozwolenia, uzgodnienia lub opinie innych organów, a także inne dokumenty, wymagane przepisami szczególnymi; nie dotyczy to uzgodnień i opinii uzyskiwanych w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, 6) w zależności od potrzeb, projekt rozbiórki obiektu.

⁸⁹² Zgodnie z art. 28 k.p.a., stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

być interpretowany rozszerzająco⁸⁹³. Decyzja o pozwoleniu na rozbiórkę ma związany charakter. Organ administracji architektoniczno-budowlanej ma obowiązek wydać takie pozwolenie, jeżeli wniosek inwestora spełni wszystkie warunki określone przez prawo⁸⁹⁴.

Drugą formą prawną ograniczającą wolność budowlaną w sferze inicjowania rozbiórki o charakterze fakultatywnym jest zgłoszenie rozbiórki. Stanowi ono odpowiednik wniosku o pozwolenie na rozbiórkę, który odnosi się do wybranych kategorii obiektów budowlanych⁸⁹⁵. Zgłoszenie jest oświadczeniem woli inwestora o zamiarze likwidacji obiektu budowlanego⁸⁹⁶. Inwestor powinien zgłosić rozbiórkę organowi administracji architektoniczno-budowlanej przed rozpoczęciem robót budowlanych⁸⁹⁷. Zgodnie z art. 31 ust. 2 zd. 1 p.b., elementem formalnym zgłoszenia rozbiórki jest określenie rodzaju, zakresu i sposobu wykonywania robót budowlanych w toku procesu rozbiórki⁸⁹⁸. Organ administracji architektoniczno-budowlanej może złożyć, w drodze decyzji administracyjnej, sprzeciw w terminie 30 dni od dnia doręczenia tego zgłoszenia. Inwestor może rozpocząć rozbiórkę, jeżeli w tym terminie właściwy organ nie wniesie sprzeciwu⁸⁹⁹.

Inwestor może rozpocząć rozbiórkę określonych obiektów budowlanych na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę. Zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 3 p.b., w tej decyzji może zostać określony, w razie potrzeby, termin rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych⁹⁰⁰.

⁸⁹³ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 grudnia 2010 r., II SA/Go 772/10, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 lutego 2009 r., II SA/Łd 623/08, CBOSA; wyrok WSA w Opolu z dnia 22 czerwca 2009 r., II SA/Op 120/09, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 sierpnia 2011 r., VII SA/Wa 1135/11, CBOSA. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym został wyrażony także błędny pogląd, zgodnie z którym krąg stron postępowania w sprawie pozwolenia na rozbiórkę jest określony w art. 28 ust. 2 p.b.. Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 stycznia 2011 r., VIII SA/Wa 877/10, CBOSA.

⁸⁹⁴ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 czerwca 2011 r., II SA/Lu 302/11, CBOSA.

⁸⁹⁵ Zob. J. Dessoulavy-Śliwiński, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, s. 365-366. Autor przedstawia problematykę zgłoszenia uprawniającego do rozpoczęcia budowy. Zgodnie z art. 31 ust. 2 zd. 2 p.b., do instytucji zgłoszenia rozbiórki stosuje się odpowiednio art. 30 ust. 5 p.b., który reguluje instytucję zgłoszenia uprawniającego do rozpoczęcia budowy. Rozważania Autora można zatem odnieść do zgłoszenia rozbiórki. Poglądy Autora są akceptowane w orzecznictwie sądowo-administracyjnym. Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 lipca 2012 r., IV SA/Po 316/12, CBOSA. W myśl art. 31 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 1 pkt 1 p.b., zgłoszenie rozbiórki obejmuje budynki i budowle – nie wpisane do rejestru zabytków oraz nieobjęte ochroną konserwatorską – o wysokości poniżej 8 m, jeżeli ich odległość od granicy działki jest nie mniejsza niż połowa wysokości.

⁸⁹⁶ Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 stycznia 2011 r., II SA/Łd 1273/10, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 lipca 2012 r., IV SA/Po 316/12, CBOSA.

⁸⁹⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 października 2011 r., II SA/Po 460/11, CBOSA.

⁸⁹⁸ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 kwietnia 2011 r., II SA/Gd 926/10, CBOSA.

⁸⁹⁹ Art. 31 ust. 2 zd. 2 w zw. z art. 30 ust. 5 p.b. 30-dniowy termin na wniesienie sprzeciwu rozpoczyna się od dnia doręczenia kompletnego zgłoszenia rozbiórki. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 kwietnia 2011 r., II SA/Gd 926/10, CBOSA.

⁹⁰⁰ Decyzja o pozwoleniu na budowę jest wydawana na wniosek inwestora. Rozbiórka istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych ma zatem charakter fakultatywny, gdy termin takiej rozbiórki jest określony w decyzji o pozwoleniu na budowę.

Drugi rodzaj rozbiórki – o charakterze obligatoryjnym – nie wyłącza zastosowania zasady wolności budowlanej w chwili jej inicjowania⁹⁰¹. Taka rozbiórka może zostać przeprowadzona wobec obiektu budowlanego stanowiącego samowolę budowlaną. Ma to na celu likwidację stanu niezgodnego z prawem⁹⁰². Rozbiórka obligatoryjna jest przeprowadzona na podstawie decyzji o nakazie rozbiórki. Organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję o nakazie rozbiórki, gdy podmiot, który posiada tytuł prawny do obiektu budowlanego, nie zamierza doprowadzić tego obiektu do stanu zgodnego z prawem⁹⁰³. Od woli inwestora, właściciela lub zarządcy zależy zatem, czy obiekt budowlany zostanie zlikwidowany w wyniku wydania tej decyzji. Należy zaznaczyć, że taki podmiot może podjąć czynności zapobiegające wydaniu decyzji o nakazie rozbiórki. Nie ma jednak bezpośredniego wpływu na wszczęcie postępowania w przedmiocie wydania tej decyzji. Nakaz rozbiórki stanowi bowiem formę działania o charakterze nadzorczym, a z istoty nadzoru wynika samodzielna i władcza ingerencja w określone stany lub procesy⁹⁰⁴. Takie ujęcie nadzoru nie wyklucza wszczęcia postępowania w przedmiocie wydania decyzji o nakazie rozbiórki na skutek złożenia wniosku⁹⁰⁵. Należy zauważyć, że nawet wówczas takie postępowanie będzie wszczynane z urzędu, a wniosek może stanowić jedynie sygnał dla organu nadzoru budowlanego⁹⁰⁶. Zasada wolności budowlanej w sferze inicjowania rozbiórki o charakterze obligatoryjnym jest zatem ograniczona do możliwości podjęcia działań zapobiegających wydaniu decyzji o nakazie rozbiórki.

⁹⁰¹ B. Madej, M. Błażewski, *Nakaz rozbiórki w prawie budowlanym*, Kraków 2015, s. 11.

⁹⁰² Wyrok NSA z dnia 30 maja 2012 r., II OSK 431/11, CBOSA.

⁹⁰³ Zdaniem orzecznictwa sądowno-administracyjnego, organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję o nakazie rozbiórki w ostateczności, gdy nie można w inny sposób doprowadzić obiektu budowlanego do stanu zgodnego z prawem. Zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 września 2011 r., II SA/OI 659/11, CBOSA; wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 października 2011 r., II SA/Lu 426/11, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 grudnia 2011 r., VII SA/Wa 1375/11, CBOSA; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 marca 2012 r., II SA/Gd 880/11, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 maja 2012 r., VIII SA/Wa 810/11, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 2012 r., II SA/Wr 99/12, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 2012 r., II SA/Wr 92/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 5 lipca 2012 r., II OSK 683/11, CBOSA; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 lipca 2012 r., II SA/Go 237/12, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2012 r., II SA/Po 479/12, CBOSA. Zdaniem NSA, wyrażonym w wyroku z dnia 17 kwietnia 2000 r., przepisy dotyczące rozbiórki o charakterze obligatoryjnym mają charakter restytucyjny, ponieważ mają na celu przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2000 r., IV SA 394/98, OSP 2001, Nr 7-8, s. 368.

⁹⁰⁴ Problematykę nadzoru, którego formą działania jest decyzja o nakazie rozbiórki, rozważał m.in. WSA w Krakowie, w wyroku z dnia 16 grudnia 2011 r., II SA/Kr 1591/11, CBOSA (orzeczenie nieprawomocne).

⁹⁰⁵ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 grudnia 2011 r., II SA/Kr 1591/11, CBOSA (orzeczenie nieprawomocne).

⁹⁰⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 października 2009 r., IV SAB/Po 19/09, CBOSA (orzeczenie nieprawomocne).

Zapewnieniu przestrzegania przepisów prawa budowlanego służy decyzja o nakazie rozbiórki samowoli budowlanej⁹⁰⁷. Decyzja taka ma charakter związany, ponieważ organ nadzoru budowlanego ma bezwzględny obowiązek jej wydania, jeżeli zostaną spełnione przesłanki przewidziane w ustawie Prawo budowlane⁹⁰⁸. Jest to akt konstytucyjny, ponieważ dopiero na jego podstawie powstaje obowiązek likwidacji samowoli budowlanej⁹⁰⁹. Decyzja ta jest skierowana do rzeczy, w tym znaczeniu, że treść decyzji o nakazie rozbiórki jest ściśle związana z przedmiotem samowoli budowlanej. Przeniesienie własności nieruchomości, na której jest położony samowolnie wykonany obiekt budowlany, powoduje przejście obowiązku jego rozbiórki na nowego właściciela⁹¹⁰.

Adresatem decyzji o nakazie rozbiórki samowoli budowlanej może być inwestor, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego⁹¹¹. Zakres podmiotowy adresatów tej decyzji jest zamknięty. Organ nadzoru budowlanego nie może zatem nałożyć obowiązku likwidacji samowolnie wykonanego obiektu budowlanego na podmiot, który nie posiada statusu inwestora, właściciela lub zarządcy⁹¹². Kryterium wyboru adresata decyzji o nakazie rozbiórki samowoli budowlanej spośród tych trzech rodzajów podmiotów, jest posiadanie tytułu prawnego, który umożliwi wykonanie tej decyzji⁹¹³. Sekwencja podmiotów wymienionych w art. 52 p.b. nie jest przypadkowa. Obowiązek rozbiórki powinien w pierwszej kolejności zostać nałożony na inwestora samowoli budowlanej, który nadal posiada tytuł prawny do obiektu budowlanego⁹¹⁴. Należy zaznaczyć, że inwestor w rozumieniu art. 52 p.b. ma odmienne znaczenie od inwestora w znaczeniu nadanym przez art. 18 p.b.

⁹⁰⁷ Postanowienie NSA z dnia 4 października 2012 r., II OZ 841/12, CBOSA.

⁹⁰⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 24 listopada 2011 r., II OSK 1685/10, CBOSA; wyrok WSA w Opolu z dnia 4 czerwca 2012 r., II SA/Op 59/12, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 lipca 2012 r., II SA/Wr 318/12, CBOSA; wyrok WSA w Opolu z dnia 9 sierpnia 2012 r., II SA/Op 268/12, CBOSA; wyrok WSA w Opolu z dnia 9 października 2012 r., II SAB/Op 29/12, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 października 2012 r., VII SA/Wa 1516/12, CBOSA; wyrok WSA w Opolu z dnia 22 listopada 2012 r., II SA/Op 343/12, CBOSA; wyrok WSA w Opolu z dnia 22 listopada 2012 r., II SA/Op 344/12, CBOSA.

⁹⁰⁹ WSA w Gdańsku, w wyroku z dnia 6 listopada 2012 r., zauważył, że ustawa Prawo budowlane nie przewiduje decyzji administracyjnej, o charakterze deklaratywnym, nakazującej rozbiórkę obiektu budowlanego, który już nie istnieje. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 listopada 2012 r., II SA/Gd 389/12, CBOSA.

⁹¹⁰ Wyrok NSA z dnia 15 września 2011 r., II OSK 1347/10, CBOSA.

⁹¹¹ Art. 52 p.b.

⁹¹² Postanowienie NSA z dnia 4 października 2012 r., II OZ 841/12, CBOSA.

⁹¹³ Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2011 r., II OSK 247/10, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z dnia 1 marca 2012 r., II SA/Kr 1658/11, CBOSA; wyrok NSA z dnia 30 maja 2012 r., II OSK 431/11, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 2012 r., II SA/Wr 92/12, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 lipca 2012 r., II SA/Wr 167/12, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 sierpnia 2012 r., II SA/Wr 190/12, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 października 2012 r., II SA/Kr 1136/12, CBOSA.

⁹¹⁴ Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2011 r., II OSK 247/10, CBOSA; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 listopada 2011 r., II SA/Sz 965/11, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 sierpnia 2012 r., II SA/Wr 190/12, CBOSA; wyrok WSA w Opolu z dnia 28 września 2012 r., II SA/Op 273/12, CBOSA.

Inwestor – adresat tej decyzji – jest sprawcą samowoli budowlanej⁹¹⁵. Inwestor w rozumieniu art. 18 p.b., jest podmiotem zobowiązanym do zorganizowania procesu budowy, a zatem do wykonania szeregu czynności mających na celu realizację inwestycji w sposób zgodny z prawem. Właściciel jest adresatem decyzji o nakazie rozbiórki samowoli budowlanej nawet wówczas, gdy nie wykonał samowolnie obiektu budowlanego, jeżeli inwestor nie posiada tytułu prawnego⁹¹⁶. Organ nadzoru budowlanego, nakładając obowiązek likwidacji takiego obiektu na inwestora, który nie posiada tytułu prawnego, z pominięciem zgody właściciela nieruchomości, postępuje w sprzeczności z kryterium wyboru adresata decyzji o nakazie rozbiórki samowoli budowlanej wyrażonym w art. 52 p.b.⁹¹⁷ Wyjątkowo, z uwagi na potrzebę ochrony interesu publicznego, zobowiązanym do likwidacji samowolnie wykonanego obiektu budowlanego może być inwestor, który nie posiada tytułu prawnego do tego obiektu. Nałożenie takiego obowiązku może mieć miejsce, gdy organ nadzoru budowlanego nie ma możliwości ustalenia właściciela nieruchomości⁹¹⁸. Nakaz rozbiórki może być nałożony na właściciela lub zarządcę dopiero w drugiej kolejności⁹¹⁹.

Drugim rodzajem aktu administracyjnego nakładającego obowiązek rozbiórki jest decyzja o nakazie rozbiórki nieużytkowanego lub niewykończonego obiektu budowlanego, który nie nadaje się do remontu, odbudowy lub wykończenia⁹²⁰. Decyzja o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego jest aktem administracyjnym związanym. W przypadku złego stanu technicznego obiektu oraz niewyrażenia przez właściciela lub zarządcę zamiaru doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem, organ nadzoru budowlanego ma bowiem obowiązek wydania tej decyzji. Decyzja taka ma charakter konstytutywny. Obowiązek likwidacji nieużytkowanego lub niewykonanego obiektu budowlanego powstaje bowiem z jej mocy. Z decyzji o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego wynika obowiązek likwidacji obiektu, który jest:

⁹¹⁵ Zdaniem orzecznictwa sądowno-administracyjnego, inwestor w rozumieniu art. 52 p.b. jest sprawcą samowoli budowlanej. Zob. wyrok NSA z dnia 23 lipca 2009 r., II OSK 1234/08, CBOSA; wyrok WSA Łodzi z dnia 8 listopada 2011 r., II SA/Łd 809/11, CBOSA; wyrok NSA z dnia 25 września 2012 r., II OSK 2317/11, CBOSA.

⁹¹⁶ Odmienne stanowisko wyraził NSA, w wyroku z dnia 23 lipca 2009 r., zdaniem którego obowiązek rozbiórki samowolnie wykonanego obiektu budowlanego bez zgody właściciela nieruchomości powinien zostać nałożony na inwestora. NSA wskazał, że właściciel nieruchomości nie powinien być wówczas narażony na nieuzasadnione obciążenia wynikające z obowiązku likwidacji takiego obiektu budowlanego. Wyrok NSA z dnia 23 lipca 2009 r., II OSK 1234/08, CBOSA.

⁹¹⁷ Właściciel, na którego nałożono obowiązek rozbiórki takiego obiektu, może dochodzić roszezeń wobec inwestora na gruncie postępowania cywilnego przed sądem powszechnym.

⁹¹⁸ Zdaniem NSA, wyrażonym w wyroku z dnia 23 lipca 2009 r., inwestor nielegitymujący się tytułem prawnym do obiektu budowlanego może być adresatem decyzji o nakazie rozbiórki, jeżeli nieruchomość ma nieuregulowany stan prawny, który uniemożliwia określenie jej właściciela. Wyrok NSA z dnia 23 lipca 2009 r., II OSK 1234/08, CBOSA.

⁹¹⁹ Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2011 r., II OSK 247/10, CBOSA; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 listopada 2011 r., II SA/Sz 965/11, CBOSA.

⁹²⁰ Dalej decyzja o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego.

- 1) nieużytkowany lub niewykończony;
- 2) w stanie technicznym uniemożliwiającym jego remont, odbudowę lub wykończenie.

Jedynie łączne spełnienie tych dwóch przesłanek przez obiekt budowlany skutkuje nałożeniem obowiązku rozbiórki⁹²¹.

Adresatem decyzji o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego może być wyłącznie jego właściciel lub zarządca⁹²². Organ nadzoru budowlanego powinien w pierwszej kolejności nałożyć obowiązek rozbiórki na właściciela obiektu budowlanego. Zarządca może zostać zobowiązany do likwidacji obiektu budowlanego, gdy z umowy o zarządzanie nieruchomością lub przepisów szczególnych bezspornie wynika, że zarządca miał obowiązek zapewnienia należytego stanu technicznego takiego obiektu⁹²³.

3. Swoboda organizacji procesu rozbiórki

Swoboda rozbiórki obiektu budowlanego obejmuje także swobodę organizacji procesu rozbiórki. Oznacza to możliwość wykonywania rozbiórki w sposób określony przez inwestora, właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego. Swoboda ta nie ma charakteru bezwzględnego, ponieważ jest ograniczona przepisami prawa⁹²⁴. Przepisy określają m.in. czas organizacji procesu rozbiórki; rodzaj, zakres i sposób prowadzenia robót w toku procesu rozbiórki; zakres przestrzenny prowadzonej rozbiórki; podmioty procesu rozbiórki. Inwestor może zatem swobodnie określać organizację procesu budowlanego, pod warunkiem, że wykona ją w granicach określonych przez prawo oraz z uwzględnieniem obligatoryjnych elementów tej organizacji. Swoboda organizacji procesu rozbiórki obejmuje zatem dwie sfery wolności budowlanej: sferę konkretyzacji rozbiórki obiektu budowlanego oraz sferę organizacji procesu rozbiórki. Należy zauważyć wzajemny związek tych dwóch sfer wolności budowlanej. Zakres i sposób prowadzenia robót budowlanych zmierzających do likwidacji obiektu budowlanego stanowi bowiem element organizacji procesu rozbiórki oraz konkretyzację tej rozbiórki.

Zgodnie z zasadą wolności budowlanej inwestor, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego może określać czas rozpoczęcia oraz zakończenia rozbiórki, jak również terminy poszczególnych czynności rozbiórki (okres procesu rozbiórki), w granicach określonych przez przepisy prawa oraz akty administracyjne (decyzję o nakazie rozbiórki, a dla określonych kategorii obiektów budowlanych przez decyzję o pozwoleniu na

⁹²¹ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 22 października 2009 r., II SA/Rz 338/09, CBOSA.

⁹²² Art. 67 p.b.

⁹²³ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 7 sierpnia 2012 r., II SA/Bk 365/12, CBOSA.

⁹²⁴ Swoboda organizacji rozbiórki jest ograniczona ze względu na potrzebę ochrony interesu publicznego. Jak słusznie zauważa L. Bar, rozbiórka prowadzona w prawidłowy sposób jest zgodna z interesem publicznym. L. Bar, *Państwowy nadzór budowlany*, „Studia Prawnicze” ..., s. 85.

budowę). Zakres swobody kształtowania procesu rozbiórki jest uzależniony od rodzaju rozbiórki (fakultatywnej lub obligatoryjnej) oraz szczególnych warunków, takich jak bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia⁹²⁵.

Rozpoczęcie rozbiórki fakultatywnej może mieć miejsce z zasady dopiero po ustatecznieniu się decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę lub milczeniu organu administracji architektoniczno-budowlanej przez 30 dni od dnia zgłoszenia rozbiórki⁹²⁶. Inwestor, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego może rozpocząć roboty zabezpieczające i roboty rozbiórkowe przed uzyskaniem pozwolenia na rozbiórkę lub przed ich zgłoszeniem, jeżeli mają one na celu usunięcie bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia⁹²⁷. Nie wyłącza to obowiązku późniejszego uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub zgłoszenia o zamierzonej rozbiórce obiektu budowlanego⁹²⁸. Przepisy prawa budowlanego wprowadzają szczególne regulacje odnoszące się do terminów rozbiórek dotyczących istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych. Zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 3 p.b., decyzja o pozwoleniu na budowę, w razie potrzeby, określa terminy rozbiórek takich obiektów budowlanych. Rozpoczęcie obligatoryjnej rozbiórki powinno nastąpić niezwłocznie po ustatecznieniu się decyzji o nakazie rozbiórki.

Należy zaznaczyć, że w zasadzie inwestor, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego mają swobodę określania terminów poszczególnych czynności rozbiórki. Swoboda ta jest ograniczona terminem zakończenia procesu rozbiórki. Inwestor, właściciel lub zarządca nie może dowolnie wyznaczać terminów tych czynności. Powinien brać pod uwagę zachowanie terminu zakończenia rozbiórki. Należy zauważyć, że takie ograniczenia mają miejsce przy obligatoryjnej rozbiórce, gdzie termin jej zakończenia jest określony w samej decyzji o nakazie rozbiórki.

Regulacje prawa budowlanego ograniczają termin zakończenia rozbiórki obligatoryjnej. Rozbiórka ta powinna zakończyć się bez zbędnej zwłoki⁹²⁹. Odmienne regulacje

⁹²⁵ Art. 31 ust. 5 zd. 1 p.b.

⁹²⁶ Zgodnie z art. 28 ust. 1 p.b., roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. W myśl art. 3 pkt 7 p.b., rozbiórka stanowi rodzaj robót budowlanych. Rozpoczęcie rozbiórki obiektu budowlanego, dla której jest wymagana decyzja o pozwoleniu na rozbiórkę, można rozpocząć z zasady dopiero na podstawie takiej decyzji. Zob. też: wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 marca 2012 r., II SA/Łd 85/12, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 października 2012 r., II SA/Łd 476/12, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 listopada 2012 r., II SA/GI 549/12, CBOSA. Inwestor może rozpocząć rozbiórkę objętą obowiązkiem zgłoszenia, jeżeli w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniesie, w drodze decyzji, sprzeciwu (art. 31 ust. 2 zd. 2 w zw. z art. 30 ust. 5 zd. 2 p.b.).

⁹²⁷ Art. 31 ust. 5 zd. 1 p.b.

⁹²⁸ Art. 31 ust. 5 zd. 2 p.b.

⁹²⁹ Jak słusznie zauważa WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 17 grudnia 2009 r. (II SA/OI 1002/09, CBO-SA), decyzja o nakazie rozbiórki nie określa terminu jej wykonania, a zatem obowiązek rozbiórki należy wypełnić niezwłocznie po ustatecznieniu się tej decyzji.

dotyczą nieużytkowanych lub niewykończonych obiektów budowlanych, które nie nadają się do remontu, odbudowy lub wykończenia. Organ nadzoru budowlanego w decyzji nakazującej rozbiórkę tego obiektu określa terminy rozpoczęcia oraz zakończenia rozbiórki⁹³⁰, które powinny być technicznie uzasadnione⁹³¹.

Przepisy prawa budowlanego ograniczają także rodzaj, zakres i sposób prowadzenia robót w toku procesu rozbiórki. Rozbiórka ma na celu likwidację obiektu budowlanego. Cel ten może mieć dobrowolny charakter, jak to ma miejsce w przypadku fakultatywnej rozbiórki. Likwidacja obiektu budowlanego może być narzucona inwestorowi, właścicielowi lub zarządcy, jako obowiązek administracyjnoprawny (obligatoryjna rozbiórka). Należy zaznaczyć, że rozbiórka o charakterze fakultatywnym oraz obligatoryjnym jest przeprowadzana przez inwestora, właściciela lub zarządcę w sposób przez niego określony. Podmiot ten ma także możliwość określenia zakresu oraz rodzaju robót w toku procesu rozbiórki. Tym niemniej, kształt tego procesu nie może być dowolny, lecz odpowiedni do celu, jakim jest likwidacja obiektu budowlanego. Swoboda określania rodzaju, zakresu oraz sposobu prowadzenia rozbiórki jest ograniczana przez przepisy prawa, akty administracyjne (decyzję o pozwoleniu na rozbiórkę lub decyzję o nakazie rozbiórki) oraz zgłoszenie rozbiórki.

Najszersza swoboda kształtowania procesu rozbiórki ma miejsce w toku rozbiórki o charakterze fakultatywnym. Rodzaj, zakres oraz sposób rozbiórki jest w pełni określany przez inwestora we wniosku o pozwolenie na rozbiórkę (art. 33 ust. 4 p.b.) lub w zgłoszeniu rozbiórki (art. 31 ust. 2 zd. 1 p.b.)⁹³². Należy zaznaczyć, że określenie kształtu procesu rozbiórki stanowi nie tylko prawo, lecz także obowiązek tego podmiotu. Zakres swobody w kształtowaniu tego procesu jest węższy w przypadku rozbiórki o charakterze obligatoryjnym. Nakazanie rozbiórki stanowi nie tylko obowiązek zlikwidowania obiektu budowlanego, ale także obowiązek przeprowadzenia tej likwidacji w sposób oraz w zakresie nienaruszającym interesu publicznego oraz interesu prawnego osób trzecich. W szczególnych wypadkach, np. gdy rozbiórka może spowodować zagrożenie bezpie-

⁹³⁰ Art. 67 ust. 1 p.b.

⁹³¹ § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie warunków i trybu postępowania w sprawach rozbiórek nieużytkowanych lub niewykończonych obiektów budowlanych, (Dz. U., Nr 198, poz. 2043).

⁹³² WSA w Lublinie, w wyroku z dnia 28 czerwca 2011 r. (II SA/Lu 302/11, CBOSA), słusznie zauważył, że zakres planowanej inwestycji jest określany przez wnioskodawcę, a właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej nie może dokonać zmian we wniosku o pozwolenie na rozbiórkę. Na swobodę kształtowania procesu rozbiórki przez inwestora, właściciela oraz zarządcę obiektu budowlanego, w przypadku rozbiórki o charakterze fakultatywnym, wskazuje treść art. 31 ust. 2 zd. 1 p.b. oraz art. 33 ust. 4 pkt 3-4, 6 p.b. Zgodnie z art. 31 ust. 2 zd. 1 p.b., zgłoszenie rozbiórki powinno zawierać określenie rodzaju, zakresu oraz sposobu wykonywania robót w toku procesu rozbiórki. W myśl art. 33 ust. 4 pkt 3-4, 6 p.b., wniosek o pozwolenie na rozbiórkę powinien zawierać m.in.: opis zakresu i sposobu prowadzenia robót rozbiórkowych (pkt 3), opis sposobu zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i mienia (pkt 4) oraz, w zależności od potrzeb, projekt rozbiórki obiektu (pkt 6).

czeństwa, wydanie decyzji o nakazie rozbiórki powinno zostać poprzedzone sporządzeniem projektu rozbiórki⁹³³. Taki projekt ogranicza swobodę kształtowania procesu rozbiórki przez adresata decyzji o nakazie rozbiórki.

Swoboda określania rodzaju, zakresu i sposobu prowadzonych robót w toku procesu rozbiórki jest ograniczana poprzez regulacje prawne lub obowiązki nakładane w drodze aktów administracyjnych, które określają obligatoryjne czynności. Do tych czynności należą:

- 1) przygotowanie rozbiórki;
- 2) zapewnienie bezpieczeństwa w toku rozbiórki;
- 3) prowadzenie dokumentacji rozbiórki;
- 4) uporządkowanie terenu rozbiórki.

Należy zauważyć, że inwestor, właściciel lub zarządca może podjąć także inne czynności, które służą likwidacji obiektu budowlanego oraz nie naruszają prawa powszechnie obowiązującego.

Do czynności przygotowania rozbiórki należy uzyskanie wymaganych zgód, pozwoleń, uzgodnień lub opinii oraz sporządzenie dokumentacji, a w szczególności projektu rozbiórki obiektu⁹³⁴. Przygotowanie takiego projektu może mieć miejsce w przypadku rozbiórki fakultatywnej oraz rozbiórki obligatoryjnej. Zgodnie z art. 33 ust. 4 pkt 6 p.b., do wniosku o pozwolenie na rozbiórkę (fakultatywną) należy dołączyć, w zależności od potrzeb, projekt rozbiórki obiektu⁹³⁵. W razie potrzeby projekt rozbiórki powinien zostać sporządzony także dla rozbiórki o charakterze obligatoryjnym⁹³⁶. Zapewnienie opracowania projektu rozbiórki stanowi obowiązek podmiotu wnioskującego o pozwolenie na rozbiórkę. Projekt rozbiórki powinien zawierać m.in.: opis zakresu i sposobu prowadzenia robót rozbiórkowych oraz opis sposobu zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i mienia. Projekt ten może także określać etapy procesu rozbiórki. Należy zaznaczyć, że projekt budowlany określa kierunek dalszych czynności podejmowanych w toku procesu rozbiórki. Tym samym wyznacza zakres swobody inwestora, właściciela lub zarządcy likwidujących obiekt budowlany.

⁹³³ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 listopada 2004 r., II SA/Gd 1666/01, CBOSA.

⁹³⁴ Do czynności przygotowania rozbiórki należy m.in. przygotowanie wymaganych załączników do wniosku o pozwolenie na rozbiórkę. Zgodnie z art. 33 ust. 4 p.b., do wniosku o pozwolenie na rozbiórkę należy dołączyć: 1) zgodę właściciela obiektu, 2) szkic usytuowania obiektu budowlanego, 3) opis zakresu i sposobu prowadzenia robót rozbiórkowych, 4) opis sposobu zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i mienia, 5) pozwolenia, uzgodnienia lub opinie innych organów, a także inne dokumenty, wymagane przepisami szczególnymi; nie dotyczy to uzgodnień i opinii uzyskiwanych w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, 6) w zależności od potrzeb, projekt rozbiórki obiektu. Należy zaznaczyć, że wymienione dokumenty stanowią obligatoryjne załączniki jedynie do wniosku o pozwolenie na rozbiórkę.

⁹³⁵ Projekt rozbiórki, który stanowi załącznik do wniosku o pozwolenie na rozbiórkę, podlega zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 grudnia 2010 r., II SA/Łd 750/10, CBOSA.

⁹³⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 listopada 2004 r., II SA/Gd 1666/01, CBOSA.

Czynności służące zapewnieniu bezpieczeństwa w toku procesu rozbiórki mają na celu ochronę m.in.: środowiska naturalnego, mienia oraz zdrowia i życia ludzi⁹³⁷. Zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt 3 p.b., na kierowniku rozbiórki spoczywa obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa poprzez zabezpieczenie terenu rozbiórki. Szczegółowe regulacje określają sposoby zabezpieczenia terenu, odpowiadające rodzajowi prowadzonych robót rozbiórkowych⁹³⁸. Do takich regulacji należą normy określające sposób wykonywania robót rozbiórkowych z użyciem materiałów wybuchowych. Rozpoczęcie takich robót powinno być poprzedzone usunięciem ludzi i rzeczy ruchomych ze strefy zagrożenia dla ludzi⁹³⁹, zabezpieczeniem strefy zagrożenia dla ludzi przed dostępem osób trzecich⁹⁴⁰, wydzieleniem i ochroną terenu rozbiórki w sposób umożliwiający kontrolę poruszania się osób i pojazdów⁹⁴¹. Do czynności zapewniających bezpieczeństwo należy wydzielenie na terenie rozbiórki miejsc składowania środków niebezpiecznych, takich jak środki strzałkowe⁹⁴².

Czynności zapewniające bezpieczeństwo mogą mieć także charakter informacyjny. Dzięki czynnościom informacyjnym szerszy krąg osób trzecich może uzyskać wiedzę o planowanej i prowadzonej rozbiórce, w tym o zagrożeniu ich bezpieczeństwa⁹⁴³. Kierownik rozbiórki jest zobowiązany do umieszczenia na terenie rozbiórki m.in. tablicy informacyjnej⁹⁴⁴, a kierownik robót strzałkowych ma obowiązek umieszczenia tablicy ostrzegawczej⁹⁴⁵.

⁹³⁷ Zgodnie z art. 33 ust. 4 pkt 4 p.b., załącznikiem do wniosku o pozwolenie na rozbiórkę jest opis sposobu zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i mienia. Szczegółowa regulacja dotycząca ochrony mienia oraz zdrowia i życia ludzi odnosi się m.in. do rozbiórki obiektu budowlanego z użyciem materiałów wybuchowych. W myśl § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie rozbiórek obiektów budowlanych wykonywanych metodą wybuchową (Dz. U. Nr 120, poz. 1135), dalej r.w.m.w., rozbiórka obiektu budowlanego z użyciem materiałów wybuchowych (roboty strzałkowe) nie może stanowić zagrożenia dla interesów osób trzecich, w szczególności narażać te osoby na utratę życia lub zdrowia oraz powodować uszkodzenia lub zniszczenia obiektu bądź innej rzeczy znajdującej się w otoczeniu rozbieranego obiektu budowlanego, a także powodować niekorzystnych, trwałych zmian w środowisku naturalnym.

⁹³⁸ Zorganizowanie i kierowanie rozbiórką obiektu budowlanego z użyciem materiałów wybuchowych stanowi zadanie kierownika robót strzałkowych; § 10 r.w.m.w.

⁹³⁹ Zgodnie z § 9 ust. 1 r.w.m.w., roboty strzałkowe powinny być poprzedzone zapewnieniem opuszczenia strefy zagrożenia dla ludzi oraz usunięciem z tej strefy rzeczy ruchomych narażonych na uszkodzenie lub zniszczenie.

⁹⁴⁰ § 9 ust. 2 zd. 1 r.w.m.w.

⁹⁴¹ § 11 ust. 1 r.w.m.w.

⁹⁴² Zgodnie z § 12 ust. 1 r.w.m.w., na terenie rozbiórki powinno być wyznaczone miejsce tymczasowego składowania środków strzałkowych.

⁹⁴³ Do czynności informacyjnych zapewniających bezpieczeństwo w toku rozbiórki należy m.in. obowiązek umieszczenia tablicy informacyjnej. Na celowość obowiązku umieszczania tej tablicy wskazał WSA w Poznaniu, w wyroku z dnia 24 listopada 2011 r., II SA/Po 878/11, CBOSA oraz WSA w Gdańsku, w wyroku z dnia 25 lipca 2012 r., II SA/Gd 191/12, CBOSA.

⁹⁴⁴ Art. 42 ust 2 pkt 2 p.b.

⁹⁴⁵ § 11 ust. 2 w zw. z § 10 r.w.m.w.

Do obligatoryjnych czynności związanych z robotami w toku procesu rozbiórki należy także prowadzenie dokumentacji rozbiórki, której zakres przedmiotowy zależy od rodzaju prowadzonych robót rozbiórkowych⁹⁴⁶. Do dokumentacji rozbiórki należy m.in. dziennik rozbiórki oraz dokumenty stanowiące podstawę wykonywania rozbiórki. Zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt 1 p.b., prowadzenie dziennika rozbiórki stanowi obowiązek kierownika rozbiórki. Prowadzenie dokumentacji rozbiórki ma na celu udokumentowanie pozostałych czynności⁹⁴⁷, a także przeprowadzenie skutecznej ich kontroli⁹⁴⁸.

Z likwidacją obiektów budowlanych związany jest także obowiązek uporządkowania terenu rozbiórki. Obowiązek przeprowadzenia robót porządkowych może wynikać z decyzji o nakazie rozbiórki wydanej na podstawie art. 67 ust. 1 p.b. Roboty te mogą być prowadzone w czasie prowadzenia innych czynności rozbiórkowych lub po zlikwidowaniu obiektu budowlanego.

Swoboda organizacji procesu rozbiórki jest ograniczona do zakresu przestrzennego określonego na podstawie przepisów prawa budowlanego, który obejmuje teren rozbiórki, czyli przestrzeń, w której prowadzone są roboty budowlane związane z rozbiórką wraz z przestrzenią zajmowaną przez urządzenia zaplecza rozbiórki⁹⁴⁹. Inwestor, właściciel lub zarządca likwidowanego obiektu budowlanego powinien posiadać tytuł prawny to tego terenu⁹⁵⁰. Zgodnie z podaną wyżej definicją, teren rozbiórki stanowi wyodrębnio-

⁹⁴⁶ Przepisy szczególne przewidują obowiązek prowadzenia dodatkowej dokumentacji ze względu na rodzaj robót rozbiórkowych. Obowiązek prowadzenia takiej dokumentacji ma miejsce m.in. w toku rozbiórki obiektu budowlanego z użyciem materiałów wybuchowych. Zgodnie z § 5 r.w.m.w., roboty strzałkowe wykonywane są na podstawie dokumentacji strzałkowej lub metryki strzałkowej.

⁹⁴⁷ Do dokumentacji rozbiórki należy m.in. dziennik rozbiórki. Zgodnie z art. 45 ust. 3 w zw. z art. 45 ust. 1 p.b., dziennik rozbiórki stanowi urzędowy dokument przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót.

⁹⁴⁸ Zgodnie z art. 46 *in fine* p.b., kierownik rozbiórki lub inwestor jest obowiązany udostępniać dokumenty stanowiące podstawę wykonywania rozbiórki przedstawicielom uprawnionych organów.

⁹⁴⁹ Ustawa Prawo budowlane nie podaje definicji legalnej terenu rozbiórki. Do określenia tego pojęcia należy zastosować wykładnię systemową art. 42 ust. 2 pkt 3 p.b., zgodnie z którym kierownik budowy (rozbiórki) jest zobowiązany odpowiednio zabezpieczyć teren budowy (rozbiórki). Z wykładni tego przepisu wynika, że teren rozbiórki stanowi jeden z rodzajów terenu budowy. Należy zatem zastosować odpowiednio definicję legalną terenu rozbiórki. Zgodnie z tą definicją, terenem budowy jest przestrzeń, w której prowadzone są roboty budowlane wraz z przestrzenią zajmowaną przez urządzenia zaplecza budowy (art. 3 pkt 10 p.b.).

⁹⁵⁰ Takim tytułem prawnym może być m.in. prawo własności, użytkowanie wieczyste, zarząd, ograniczone prawo rzeczowe, stosunek zobowiązaniowy, jak również decyzja o niezbędności wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości. Organ administracji architektoniczno-budowlanej wydaje decyzję o niezbędności wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości, jeżeli do wykonania prac przygotowawczych lub robót budowlanych jest niezbędne wejście do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości, a właściciel sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu albo najemca sąsiedniego budynku lub lokalu nie wyraził zgodę na takie wejście (art. 47 ust. 2 w zw. z art. 47 ust 1 p.b.). Zgodnie z art. 3 pkt 7 p.b., rozbiórka obiektu budowlanego stanowi rodzaj robót budowlanych. Decyzja o niezbędności wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości może zostać wydana w toku procesu rozbiórki.

ną przestrzeń, na której jest realizowana rozbiórka oraz są przechowywane urządzenia zaplecza rozbiórki. Takie wyodrębnienie jest istotne dla skutecznego wykonywania przez kierownika rozbiórki obowiązku zabezpieczenia terenu rozbiórki. Dzięki prawidłowemu wyodrębnieniu tego terenu możliwa jest ochrona bezpieczeństwa ludzi i mienia w toku procesu rozbiórki. Inwestor, właściciel lub zarządca nie mogą prowadzić robót związanych z rozbiórką poza tym terenem.

Kolejnym ograniczeniem swobody organizacji procesu rozbiórki są regulacje prawa budowlanego dotyczące podmiotów tego procesu, którymi są: inwestor, kierownik rozbiórki oraz projektant.

Proces rozbiórki jest organizowany przez inwestora. Jest on najważniejszym podmiotem tego procesu w obu rodzajach rozbiórek (fakultatywnej oraz obligatoryjnej). Status inwestora w toku procesu rozbiórki może posiadać podmiot legitymujący się tytułem prawnym do likwidowanego obiektu budowlanego, który zależy od rodzaju rozbiórki oraz podstawy jej wykonania. Takim tytułem prawnym może być m.in.: prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane⁹⁵¹, zgoda właściciela obiektu budowlanego⁹⁵² lub prawo własności⁹⁵³. Podmiot zamierzający przeprowadzić rozbiórkę o charakterze fakultatywnym nabywa status inwestora w chwili wyrażenia takiego zamiaru, poprzez podjęcie pierwszych czynności przygotowujących rozbiórkę obiektu budowlanego, takich jak: opracowanie dokumentów stanowiących załączniki do wniosku o pozwolenie na rozbiórkę⁹⁵⁴ lub informacji podanych w zgłoszeniu rozbiórki⁹⁵⁵. Odmierna sytuacja ma miejsce w przypadku rozbiórki o charakterze obligatoryjnym. Adresatem decyzji o nakazie rozbiórki jest inwestor, właści-

⁹⁵¹ Rozbiórka o charakterze fakultatywnym może obejmować m.in. istniejące obiekty budowlane nieprzewidziane do dalszego użytkowania oraz tymczasowe obiekty budowlane. Zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 3 p.b., decyzja o pozwoleniu na budowę, w razie potrzeby, określa terminy rozbiórki tych obiektów. Do wniosku o pozwolenie na budowę inwestor powinien dołączyć m.in. oświadczenie o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane stanowi wówczas tytuł prawny, który jest podstawą do rozbiórki tych obiektów.

⁹⁵² Zgodnie z art. 33 ust. 4 pkt 1 p.b., inwestor powinien dołączyć do wniosku o pozwolenie na rozbiórkę zgodę właściciela obiektu.

⁹⁵³ Adresatem decyzji o nakazie rozbiórki powinien być podmiot posiadający tytuł prawny do likwidowanego obiektu budowlanego. Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 listopada 2011 r., II SA/Łd 809/11, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 kwietnia 2012 r., II SA/Po 1065/11, CBOSA.

⁹⁵⁴ Zgodnie z art. 33 ust. 4 p.b., do wniosku o pozwolenie na rozbiórkę należy dołączyć: 1) zgodę właściciela obiektu, 2) szkic usytuowania obiektu budowlanego, 3) opis zakresu i sposobu prowadzenia robót rozbiórkowych, 4) opis sposobu zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i mienia, 5) pozwolenia, uzgodnienia lub opinie innych organów, a także inne dokumenty, wymagane przepisami szczególnymi; nie dotyczy to uzgodnień i opinii uzyskiwanych w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, 6) w zależności od potrzeb, projekt rozbiórki obiektu.

⁹⁵⁵ Zgodnie z art. 31 ust. 2 p.b., w zgłoszeniu rozbiórki należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót w toku rozbiórki.

ciel lub zarządca obiektu budowlanego⁹⁵⁶. Jeżeli adresatem decyzji o nakazie rozbiórki jest inwestor, podmiot ten zachowuje status inwestora w toku procesu rozbiórki. Właściciel lub zarządca obiektu budowlanego nabywają status inwestora z chwilą ustatecznienia się tej decyzji. Z obowiązku likwidacji obiektu budowlanego, nałożonego w drodze decyzji o nakazie rozbiórki, wynika bowiem obowiązek organizacji procesu rozbiórki.

Do obowiązków inwestora związanych z organizacją procesu rozbiórki należy m. in. ustanowienie pozostałych podmiotów procesu rozbiórki, w tym: kierownika rozbiórki oraz projektanta. Zgodnie z art. 42 ust. 1 p.b., inwestor jest zobowiązany zapewnić: objęcie kierownictwa rozbiórki lub określonych robót budowlanych oraz nadzór nad tymi robotami przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności⁹⁵⁷. Kierownictwo oraz nadzór sprawuje ustanowiony przez inwestora kierownik rozbiórki⁹⁵⁸. Do obowiązków kierownika rozbiórki należy:

- 1) prowadzenie dziennika rozbiórki⁹⁵⁹;
- 2) podjęcie czynności zapewniających bezpieczeństwo o charakterze informacyjnym⁹⁶⁰;
- 3) podjęcie innych czynności odpowiednio zabezpieczających teren rozbiórki⁹⁶¹;
- 4) przechowywanie dokumentów stanowiących podstawę wykonania rozbiórki przez okres wykonywania robót budowlanych oraz udostępnianie tych dokumentów przedstawicielom uprawnionych organów⁹⁶².

W niektórych rodzajach rozbiórek inwestor ma obowiązek ustanowienia projektanta, którego zadaniem jest sporządzenie dokumentacji, na podstawie której zostanie wykonana likwidacja obiektu budowlanego⁹⁶³.

⁹⁵⁶ Art. 52 p.b. Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 listopada 2011 r., II SA/Łd 809/11, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 kwietnia 2012 r., II SA/Po 1065/11, CBOSA.

⁹⁵⁷ Zgodnie z art. 42 ust. 3 p.b., inwestor nie ma obowiązku zapewnienia kierownictwa rozbiórki oraz nadzoru nad tymi robotami przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności, gdy: 1) rozbiórka obejmuje niektóre obiekty, dla których nie jest wymagane pozwolenie na budowę, 2) organ administracji architektoniczno-budowlanej może wyłączyć taki obowiązek, w drodze decyzji administracyjnej, w przypadku gdy jest to uzasadnione nieznacznym stopniem skomplikowania robót budowlanych lub innymi ważnymi względami.

⁹⁵⁸ Z. Kostka, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 408.

⁹⁵⁹ Art. 42 ust. 2 pkt 1 p.b.

⁹⁶⁰ Art. 42 ust. 2 pkt 2 p.b.

⁹⁶¹ Art. 42 ust. 2 pkt 3 p.b.

⁹⁶² Art. 46 p.b.

⁹⁶³ Zgodnie z § 5 ust. 1-2 r.w.m.w., roboty strzałkowe wykonuje się na podstawie dokumentacji strzałkowej lub metryki strzałkowej. W myśl § 5 ust. 3 r.w.m.w., dokumentację strzałkową oraz metrykę strzałkową sporządza projektant.

4. Zastępcze wykonanie rozbiórki obiektu budowlanego

Zasada wolności budowlanej obowiązuje także w toku rozbiórki obiektu budowlanego przeprowadzanej w trybie wykonania zastępczego. Inwestor może przejąć obowiązek rozbiórki realizowany przez wykonawcę lub pośrednio wpływać na przebieg rozbiórki realizowanej w trybie wykonania zastępczego.

Zastępcze wykonanie rozbiórki obiektu budowlanego stanowi realizację obowiązku rozbiórki takiego obiektu przez inny podmiot (wykonawcę), który nie jest adresatem decyzji o nakazie rozbiórki, na zlecenie organu egzekucyjnego, za inwestora i na jego koszt (art. 127 u.p.e.a.)⁹⁶⁴. Zastępcze wykonanie jest środkiem egzekucyjnym w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym obowiązków o charakterze niepieniężnym⁹⁶⁵. Środek ten ma charakter zaspokajający, ponieważ jego zastosowanie skutkuje wykonaniem obowiązku⁹⁶⁶. Realizacja rozbiórki przez wykonawcę stanowi wykonanie obowiązku nałożonego na inwestora w decyzji o nakazie rozbiórki. Zastępcze wykonanie rozbiórki następuje na koszt inwestora (zobowiązanego). Do kosztów wykonania zastępczego należą koszty faktycznie poniesione przez organ egzekucyjny (art. 64b § 1 pkt 10 u.p.e.a.), w tym zapłata dla wykonawcy⁹⁶⁷.

Zastępcze wykonanie rozbiórki ma miejsce, gdy inwestor dobrowolnie nie realizuje obowiązku rozbiórki. Decyzja o nakazie rozbiórki powinna zostać wykonana niezwłocznie⁹⁶⁸. Organ egzekucyjny może zastosować środki egzekucyjne w celu realizacji rozbiórki, jeżeli inwestor nie wykona tego obowiązku. Nakaz rozbiórki może zostać wyegzekwowany za pomocą dwóch rodzajów środków egzekucyjnych: grzywny w celu przymuszenia oraz wykonania zastępczego⁹⁶⁹. Organ egzekucyjny dokonuje wyboru środka, który zastosuje w konkretnej sytuacji. Kolejność środków egzekucyjnych ma znacznie dla określenia zastosowania zasady wolności budowlanej w toku rozbiórki. Należy zaznaczyć, że grzywna w celu przymuszenia nie wpływa na sposób realizacji rozbiórki.

⁹⁶⁴ Zob. Z. Leoński, *Przepisy o postępowaniu przymusowym w administracji. Teksty i objaśnienia*, Warszawa 1958, s. 49; E. Bojanowski, *Wykonanie zastępcze w egzekucji administracyjnej*, Warszawa 1975, s. 66; J. Niczyporuk, *Zlecenie wykonania zastępczego w egzekucji administracyjnej*, [w] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 466; W. Sawczyn, [w] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 629. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 599 ze zm.), dalej u.p.e.a.

⁹⁶⁵ Art. 1a pkt 12 lit b u.p.e.a.

⁹⁶⁶ Zob. P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 440; W. Sawczyn, [w] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne...*, s. 629; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2009 r., II SA/Wr 364/08, CBOSA.

⁹⁶⁷ P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne...*, s. 441.

⁹⁶⁸ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 grudnia 2009 r., II SA/Ol 1002/09, CBOSA.

⁹⁶⁹ Wyrok NSA z dnia 13 maja 2009 r., II OSK 767/08, CBOSA; wyrok NSA z dnia 28 września 2011 r., II OSK 1387/10, CBOSA.

Celem tego środka egzekucyjnego jest bowiem przymuszenie inwestora do wykonania decyzji o nakazie rozbiórki. Zastępcze wykonanie pozbawia inwestora bezpośredniego wpływu na proces rozbiórki⁹⁷⁰. Do chwili wydania postanowienia o zastosowaniu wykonania zastępczego inwestor ma możliwość kształtowania procesu rozbiórki w granicach określonych decyzją o nakazie rozbiórki.

Orzecznictwo sądowno-administracyjne nie jest zgodne co do pierwszeństwa zastosowania tych środków egzekucyjnych. Zgodnie z pierwszym poglądem, organ egzekucyjny powinien zastosować w pierwszej kolejności wykonanie zastępcze, pomijając grzywnę w celu przymuszenia, ponieważ wykonanie zastępcze prowadzi bezpośrednio do spełnienia obowiązku rozbiórki⁹⁷¹. Zdaniem części orzecznictwa sądowno-administracyjnego, możliwość zastosowania wykonania zastępczego rozbiórki nie oznacza wykluczenia grzywny w celu przymuszenia⁹⁷². Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 28 września 2011 r., środkiem egzekucyjnym służącym wykonaniu rozbiórki obiektu budowlanego, który należy stosować w pierwszej kolejności, jest z zasady grzywna w celu przymuszenia. Zastępcze wykonanie rozbiórki ma zastosowanie w wyjątkowych sytuacjach⁹⁷³. Organ egzekucyjny, dokonując wyboru środka egzekucyjnego, nie może działać dowolnie, lecz powinien ocenić, który środek jest najmniej uciążliwy dla inwestora, a jednocześnie prowadzi bezpośrednio do wykonania obowiązku rozbiórki⁹⁷⁴. Organ egzekucyjny powinien nałożyć grzywnę w celu przymuszenia, gdy wykonanie zastępcze może spowodować większe koszty od samodzielnej realizacji obowiązku rozbiórki⁹⁷⁵. Należy zgodzić się z drugim poglądem. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie określa, który z tych środków ma pierwszeństwo. Kolejność zastosowania środków egzekucyjnych, dotyczących obowiązku rozbiórki, powinna zostać ustalona w sposób adekwatny do konkretnej sytuacji.

Zgodnie z zasadą wolności budowlanej inwestor może decydować, czy będzie uczestniczył w procesie budowlanym. Zastępcze wykonanie rozbiórki nie wyłącza uczestnictwa inwestora, który może zgłosić organowi egzekucyjnemu wniosek o zaniechaniu dalszego stosowania wykonania zastępczego w celu samodzielnego wykonywania

⁹⁷⁰ Por. wyrok NSA z dnia 21 lutego 2012 r., II OSK 2315/10, CBOSA. NSA słusznie zauważył, że zobowiązany (inwestor) ma mniejsze możliwości kształtowania procesu rozbiórki, gdy obowiązek rozbiórki jest realizowany w trybie wykonania zastępczego, niż w sytuacji gdy zobowiązany (inwestor) samodzielnie wykonuje rozbiórkę.

⁹⁷¹ Zob. wyrok NSA z dnia 25 lipca 2006 r., II OSK 463/05, CBOSA; wyrok NSA z dnia 31 maja 2012 r., II OSK 440/11, CBOSA.

⁹⁷² Wyrok NSA z dnia 13 maja 2009 r., II OSK 767/08, CBOSA; wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 czerwca 2010 r., II SA/Ke 384/10, CBOSA.

⁹⁷³ Wyrok NSA z dnia 28 września 2011 r., II OSK 1387/10, CBOSA.

⁹⁷⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 15 listopada 2006 r., II OSK 1354/05, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 lutego 2009 r., II SA/Po 632/08, CBOSA; wyrok WSA w Kielcach z dnia 29 grudnia 2010 r., II SA/Ke 704/10, CBOSA.

⁹⁷⁵ Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2006 r., II OSK 1354/05, CBOSA.

obowiązku rozbiórki⁹⁷⁶. Organ egzekucyjny udziela zgody na realizację obowiązku rozbiórki przez inwestora (zobowiązanego), jeżeli wykonawca wyraził zgodę, a inwestor złożył niebudzące wątpliwości oświadczenie, że rozbiórkę wykona w terminie wskazanym przez ten organ⁹⁷⁷. Organ egzekucyjny może uzależnić wyrażenie zgody od złożenia zabezpieczenia wykonania tego obowiązku przez inwestora w formie, jaką organ uzna za wskazaną⁹⁷⁸. Skutkiem przejęcia przez inwestora (zobowiązanego) wykonywania obowiązku rozbiórki są zmiany organizacji rozbiórki. Wykonawca traci status podmiotu procesu rozbiórki, ponieważ jego zgoda na przejęcie przez zobowiązanego (inwestora) obowiązku rozbiórki jest równoznaczna z dobrowolnym odstąpieniem od umowy cywilnoprawnej zawartej z organem egzekucyjnym⁹⁷⁹. Inwestor (zobowiązany) przejmuje ten obowiązek w trakcie realizacji rozbiórki⁹⁸⁰, a zatem prawo przejęcia tego obowiązku nie umożliwia w pełni swobodnej możliwości kształtowania procesu rozbiórki.

Na zasadę wolności budowlanej składa się m.in. możliwość decydowania o organizacji procesu rozbiórki, w tym o wyborze podmiotów tego procesu. Zastępcze wykonanie rozbiórki wyłącza bezpośrednią możliwość wpływu inwestora na wybór tych podmiotów. Rozbiórka obiektu budowlanego w trybie wykonania zastępczego jest realizowana przez wykonawcę, którego wybiera organ egzekucyjny. Należy zaznaczyć, że organ egzekucyjny zleca wykonawcy realizację rozbiórki w formie umowy cywilnoprawnej (np. umowy o dzieło lub umowy o roboty budowlane)⁹⁸¹. Inwestor może jedynie pośrednio wpływać na wybór podmiotów procesu rozbiórki, poprzez zgłaszanie zastrzeżeń dotyczących wyboru wykonawcy⁹⁸². Zlecenie wykonania zastępczego rozbiórki, która jest realizowana ze środków publicznych, powinno być zgodne z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych⁹⁸³. Zobowiązany (inwestor) ma wówczas prawo kwestionować wybór wykonawcy rozbiórki za pomocą środków ochrony prawnej przewidzianych w ustawie Prawo zamówień publicznych, jeżeli może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego, którym jest organ egzekucyjny, przepisów tej ustawy⁹⁸⁴.

⁹⁷⁶ Art. 132 § 2 u.p.e.a.

⁹⁷⁷ Art. 132 § 2 zd. 1- 2 u.p.e.a.

⁹⁷⁸ Art. 132 § 2 zd. 3 u.p.e.a.

⁹⁷⁹ Zob. E. Bojanowski, *Wykonanie zastępcze...*, s. 109.

⁹⁸⁰ Jak słusznie zauważył E. Bojanowski, zobowiązany przejmuje obowiązek w trakcie realizacji wykonania zastępczego. E. Bojanowski, *Wykonanie zastępcze...*, s. 108.

⁹⁸¹ Zob. E. Bojanowski, *Wykonanie zastępcze...*, s. 83-84; J. Niczyporuk, *Zlecenie wykonania zastępczego...*, s. 469; P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne...*, s. 443-444; J. Radwanowicz-Wanczewska, [w:] D. R. Kijowski (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 1065-1066.

⁹⁸² Zob. wyrok NSA z dnia 29 listopada 2007 r., I OSK 1404/07, CBOSA.

⁹⁸³ Zob. J. Niczyporuk, *Zlecenie wykonania zastępczego...*, s. 470; P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne...*, s. 443; J. Radwanowicz-Wanczewska, [w:] D. R. Kijowski (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym...*, s. 1066.

⁹⁸⁴ Art. 179 § 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.).

Kolejnym przejawem zastosowania zasady wolności budowlanej w toku zastępczego wykonywania rozbiórki jest prawo inwestora (zobowiązanego) do wglądu w czynności wykonawcy oraz prawo zgłaszania do organu egzekucyjnego wniosków co do sposobu wykonywania tych czynności (art. 132 § 1 u.p.e.a.)⁹⁸⁵. Prawa te mają na celu ochronę inwestora (zobowiązanego) przed nieprawidłową realizacją procesu rozbiórki⁹⁸⁶. Prawo wglądu w czynności wykonawcy ma pasywny charakter. Skutkiem jego realizacji jest bowiem wyłącznie uzyskanie informacji o sposobie wykonywania rozbiórki⁹⁸⁷. Pozyskane informacje o nieprawidłowej realizacji procesu rozbiórki stanowią podstawę wniosków inwestora (zobowiązanego) co do sposobu wykonania czynności wykonawcy. Inwestor (zobowiązany) może kierować te wnioski do organu egzekucyjnego. Jak słusznie zauważa J. Radwanowicz-Wanczewska, wnioski zobowiązanego nie wiążą organu egzekucyjnego⁹⁸⁸. Organ egzekucyjny powinien jednak uwzględnić wnioski, jeżeli zapewni w ten sposób prawidłowe i staranne realizowanie czynności wykonawczych. Zdaniem Z. Leońskiego, organ egzekucyjny ma obowiązek starannego działania oraz zapobiegania szkodom związanym z wykonaniem zastępczym⁹⁸⁹. Na realizację tego obowiązku składa się m.in. reagowanie na nieprawidłowości w czynnościach wykonawczych, także wskazanych przez inwestora (zobowiązanego).

5. Kontrola i nadzór procesu rozbiórki

Rozpoczęcie oraz organizacja procesu rozbiórki są ograniczone przez przepisy prawa oraz akty administracyjne.

Kontrola obejmuje oba elementy swobody rozbiórki obiektu budowlanego. Kontrola inicjowania procesu rozbiórki dotycząca rozbiórki fakultatywnej ma miejsce m.in. w toku postępowania w sprawie pozwolenia na rozbiórkę⁹⁹⁰ oraz po zgłoszeniu rozbiórki⁹⁹¹. Kontrola inicjowania procesu rozbiórki jest prowadzona m.in. przez organy administracji architektoniczno-budowlane. Negatywnym skutkiem kontroli inicjowania li-

⁹⁸⁵ Zob. E. Bojanowski, *Wykonanie zastępcze...*, s. 105.

⁹⁸⁶ Zdaniem W. Sawczyna, prawo wglądu w czynności wykonawcy oraz prawo zgłaszania do organu egzekucyjnego wniosków co do sposobu wykonywania tych czynności stanowi niepotrzebną ochronę zobowiązanego. W. Sawczyn, [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne...*, s. 636.

⁹⁸⁷ Na pasywny charakter prawa wglądu w czynności wykonawcy zwraca uwagę W. Sawczyn, [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne...*, s. 636.

⁹⁸⁸ J. Radwanowicz-Wanczewska, [w:] D. R. Kijowski (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym...*, s. 1068.

⁹⁸⁹ Z. Leoński, *Przepisy o postępowaniu przymusowym...*, s. 49.

⁹⁹⁰ Art. 32 p.b.

⁹⁹¹ Art. 31 ust. 1-4 p.b.

kwidacji obiektu budowlanego jest uniemożliwienie wydania pozwolenia na rozbiórkę lub wniesienie sprzeciwu od zgłoszenia rozbiórki⁹⁹².

Kontrola organizacji procesu rozbiórki jest częściowo uregulowana przez te same normy prawne, które dotyczą kontroli realizacji zamierzenia budowlanego⁹⁹³. Kontrola organizacji jest jednak ograniczona ze względu na odmienny cel procesu rozbiórki. Podmiotami kontrolującymi organizację likwidacji obiektu budowlanego są m.in.: organ nadzoru budowlanego oraz organ administracji architektoniczno-budowlanej⁹⁹⁴, jak również inspektor nadzoru inwestorskiego⁹⁹⁵.

Nadzór obejmuje organizację procesu rozbiórki. Organy nadzoru budowlanego podejmują czynności nadzorcze w toku postępowania naprawczego. Każda z przesłanek określonych w art. 50 ust. 1 p.b. może stanowić podstawę rozpoczęcia postępowania naprawczego dotyczącego procesu rozbiórki. Organ nadzoru budowlanego może podjąć te postępowanie w przypadku: wykonywania robót rozbiórkowych bez wymaganego pozwolenia na rozbiórkę albo zgłoszenia rozbiórki⁹⁹⁶; prowadzenia rozbiórki w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska⁹⁹⁷; na podstawie zgłoszenia rozbiórki z naruszeniem art. 30 ust. 1 p.b.⁹⁹⁸; w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na rozbiórkę, projekcie rozbiórki lub w przepisach⁹⁹⁹. Negatywnym skutkiem postępowania naprawczego dotyczącego organizacji rozbiórki jest decyzja administracyjna wydana przez organ nadzoru budowlanego, która nakazuje inwestorowi zaniechanie dalszych robót rozbiórkowych¹⁰⁰⁰.

6. Zakończenie

Swoboda rozbiórki obiektu budowlanego jest ograniczona regulacjami prawnymi we wszystkich sferach wolności budowlanej: podjęcia zamiaru i konkretyzacji rozbiórki oraz organizacji procesu rozbiórki. Swoboda rozbiórki obiektu budowlanego obejmuje inicjowanie tej rozbiórki oraz organizację procesu rozbiórki.

Zakres ograniczeń zależy od charakteru rozbiórki. Rozbiórka obligatoryjna służy przywróceniu stanu zgodności z prawem lub ochronie wartości wyrażonych w przepi-

⁹⁹² Negatywne skutki inicjowania procesu rozbiórki są podobne wobec negatywnych skutków wyboru zamierzenia budowlanego oraz miejsca realizacji inwestycji, które zostały opisane w rozdziale III.

⁹⁹³ Kontrola realizacji zamierzenia budowlanego została przedstawiona w rozdziale IV.

⁹⁹⁴ Art. 81 ust. 1 p.b.

⁹⁹⁵ Art. 25 p.b.

⁹⁹⁶ Art. 50 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 3 pkt 12 p.b.

⁹⁹⁷ Art. 50 ust. 1 pkt 2 p.b.

⁹⁹⁸ Art. 50 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 30 ust. 1 oraz art. 31 ust. 2 p.b.

⁹⁹⁹ Art. 50 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 3 pkt 12 p.b.

¹⁰⁰⁰ Art. 51 ust. 1 pkt 1 p.b.

sach prawa. Swoboda rozbiórki obligatoryjnej obiektu budowlanego nie może niweczyć osiągnięcia tych celów. Mieści się ona w ramach określonych przez przepisy prawa. Swoboda inicjowania rozbiórki obligatoryjnej obejmuje możliwość podjęcia działań zapobiegających wydaniu decyzji o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego. Ma ona zatem charakter wtórny wobec działań organu administracji publicznej. Podobnie swoboda organizacji rozbiórki obligatoryjnej obejmuje możliwość określenia organizacji oraz zakresu rozbiórki w ramach wyznaczonych przez decyzję o nakazie rozbiórki.

Szerszy zakres swobody rozbiórki obiektu budowlanego ma miejsce w przypadku rozbiórki o charakterze fakultatywnym. Rozpoczęcie rozbiórki fakultatywnej zależy w całości od inwestora. Rozbiórka taka jest podejmowana w wyniku złożenia wniosku o wydanie decyzji o pozwolenie na rozbiórkę lub zgłoszenia rozbiórki. Zgodnie z ustawą Prawo budowlane, podjęcie tej rozbiórki jest możliwe po uzyskaniu pozytywnej decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę lub niezgłoszeniu sprzeciwu od zgłoszenia rozbiórki przez organ administracji architektoniczno-budowlanej. Swoboda organizacji rozbiórki, która obejmuje sferę konkretyzacji rozbiórki obiektu budowlanego oraz sferę organizacji procesu rozbiórki, jest także zależna od inwestora. Określa on m.in. rodzaj, zakres i sposób prowadzonych robót w procesie rozbiórki. Roboty wykonywane w toku rozbiórki fakultatywnej mogą być prowadzone zgodnie z wolą inwestora pod warunkiem ich zgodności z przepisami prawa budowlanego.

Podsumowanie

Wyniki badań nad zasadą wolności budowlanej w procesie budowlanym zostały przedstawione według tego samego schematu, co całe opracowanie: związek zasady wolności budowlanej z ochroną prawa własności oraz innymi zasadami prawa; określenie wpływu tej zasady na proces stosowania prawa; ograniczenia wynikające z przepisów prawnych wyrażających ochronę interesu publicznego oraz interesu prawnego osób trzecich; trzy sfery wolności budowlanej.

Wnioski końcowe obejmują omówienie całości wyników badań nad zasadą wolności budowlanej, zgodnie z założeniami badawczymi określonymi we *Wprowadzeniu*. Wnioski końcowe zawierają przedstawienie zasady wolności budowlanej w toku procesu budowlanego w ujęciu historycznym oraz proponowanych zmian prawa budowlanego.

Analiza zasady wolności budowlanej prowadzi do pozytywnych odpowiedzi na przyjęte założenia badawcze tego opracowania, które zostały przedstawione we *Wprowadzeniu*.

Dorobek nauki prawa, obejmujący analizę prawa zabudowy, można zastosować w toku badań nad zasadą wolności budowlanej. Szczególnie istotne są wyniki badań dotyczące źródła prawa zabudowy, jakim jest prawo własności. Źródłem zasady wolności budowlanej jest prawo własności. Część regulacji prawnych, ograniczających zakres prawa zabudowy, wyznacza także zakres wolności budowlanej. Przepisy prawa budowlanego, wprowadzające ograniczenia miejsca realizacji inwestycji, są częściowo tożsame z regulacjami określającymi zakres prawa zabudowy. Należy podkreślić, że wspólne źródło oraz częściowo wspólne ograniczenia nie oznaczają, że zasada wolności budowlanej oraz prawo zabudowy są tożsame. Zgodnie z wynikami badań przedstawionymi w niniejszym opracowaniu, zasada wolności budowlanej obejmuje proces budowy i proces rozbiórki oraz wybór realizowanego zamierzenia budowlanego. Prawo zabudowy odnosi się natomiast do przepisów prawnych dotyczących nieruchomości gruntowej.

Zgodnie z wynikami badań nad ograniczeniami zasady wolności budowlanej, zakres tej zasady jest zmienny. Badania te obejmowały regulacje ograniczające tę zasadę w ujęciu: historycznym oraz współczesnym. Zakres zasady wolności budowlanej jest kształtowany przez przepisy prawa budowlanego. Ograniczenia te mają na celu ochronę wartości szczególnie istotnych dla interesu publicznego oraz uzasadnionego interesu osób trzecich. Ochronie nie podlegają zawsze te same wartości. Rozwój technologii budownictwa oraz zmiany społeczno-gospodarcze wpływały na zmiany wartości chronionych w toku procesu budowlanego. Nie można jednak określić tendencji tych zmian. Zakres zasady wolności budowlanej jest zależny także od skuteczności m.in. środków prawnych reglamentujących swobodę inicjowania realizacji zamierzenia budowlanego

oraz swobodę inicjowania rozbiórki. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, środki te powinny być na tyle uciążliwe dla inwestora, na ile jest to niezbędne dla ochrony wartości wyrażonych w przepisach prawa budowlanego. Ze względu na skuteczność działań organów administracji architektoniczno-budowlanej, zgłoszenie budowy oraz zgłoszenie rozbiórki powinno być podstawowym środkiem reglamentującym te swobody. Jest to bowiem wystarczające dla pełnej ochrony tych wartości.

Źródłem zasady wolności budowlanej jest prawo własności. Korzystanie z przedmiotu prawa własności obejmuje m.in. możliwość realizacji zamierzenia budowlanego oraz likwidację obiektu budowlanego. Prawo własności może być ograniczone, jeżeli ograniczenie to nie narusza istoty tego prawa. Ograniczenie lub wyłączenie możliwości wykonywania robót budowlanych przez przepisy prawa budowlanego nie oznacza naruszenia istoty prawa własności. Wykonywanie tych robót stanowi jeden ze sposobów korzystania z prawa własności. Na prawo własności, jako źródło zasady wolności budowlanej, wskazują także regulacje określające tytuł prawny do prowadzenia robót budowlanych, który jest pochodną prawa własności. Tym tytułem prawnym jest m.in. prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz zgoda właściciela obiektu na rozbiórkę.

Zasada wolności budowlanej jest zasadą prawa. Zasada ta jest wolnością budowlaną w znaczeniu przedmiotowym. Zasada wolności budowlanej jako zasada prawa budowlanego ma szczególne znaczenie dla procesu stosowania przepisów prawa budowlanego. Jest ona tylko częściowo wyrażona w art. 4 p.b. Zgodnie z poglądami nauki teorii prawa, jedynie częściowe wyrażenie tej zasady nie wpływa na jej zastosowanie. Zasada wolności budowlanej powinna być stosowana w toku wykładni przepisów prawa, szczególnie w wykładni aksjologicznej oraz systemowej tych przepisów.

Zasadę wolności budowlanej należy odróżnić od wolności budowlanej w znaczeniu podmiotowym. Wolność budowlana w tym znaczeniu obejmuje roszczenie skierowane do organu o zaniechanie działań uniemożliwiających prowadzenie robót budowlanych (negatywne publiczne prawo podmiotowe) oraz roszczenie o podjęcie przez organ działań, które umożliwią podjęcie tych robót (pozytywne publiczne prawo podmiotowe). Zgodnie z poglądami nauki prawa, źródłem publicznych praw podmiotowych jest prawo przedmiotowe. Źródłem wolności budowlanej w znaczeniu podmiotowym jest zatem prawo budowlane, które wyznacza ograniczenia zasady wolności budowlanej.

Badania tej zasady obejmowały trzy sfery wolności budowlanej: wolności podjęcia zamiaru wykonywania zamierzenia budowlanego lub rozbiórki obiektu budowlanego, wolności konkretyzacji zamierzenia budowlanego lub rozbiórki obiektu budowlanego oraz wolności organizacji procesu budowy lub procesu rozbiórki. Zgodnie z wynikami przeprowadzonych badań, zasada wolności budowlanej ma zastosowanie w każdej z trzech sfer wolności budowlanej. Szeroki zakres oznacza, że zastosowanie tej zasady

następuje w toku procesu stosowania norm prawa budowlanego regulujących proces budowy oraz proces rozbiórki.

Obowiązujące przepisy prawa budowlanego ograniczają zasadę wolności budowlanej w sposób proporcjonalny do potrzeb ochrony interesu publicznego oraz uzasadnionych interesów osób trzecich. Ograniczenia te odpowiadają aktualnym potrzebom ochrony tych interesów. W myśl zasady proporcjonalności, wolność budowlana może być ograniczona jedynie w zakresie niezbędnym dla skutecznej ochrony tych interesów. Regulacje prawa budowlanego zachowują proporcję między wolnością budowlaną a wartościami wyrażonymi przez te interesy.

Wykaz cytowanej literatury

- Adamiak B., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Alexy R., *Teoria praw podstawowych*, Warszawa 2010.
- Arendt H., *Wola*, tłum. R. Piłat, Warszawa 1996.
- Asman T., [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Asman T., [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Asman T., Janiszewska-Kuropatwa E., [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Asman T., Niewiadomski Z., [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Asman T., Niewiadomski Z., [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Bałaban A., Dubel L., Leszczyński L., *Zasady tworzenia prawa*, Lublin 1986.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Banaszkiewicz B., *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001.
- Bar L., *W sprawie rewizji prawa budowlanego*, PUG 1955, nr 7.
- Bar L., *Państwowy nadzór budowlany*, PiP 1957, z. 10.
- Bar L., *Problemy i instytucje prawa budowlanego*, PiP 1961, z. 7.
- Bar L., *Państwowy nadzór budowlany*, „Studia Prawnicze” 1964, z. 5.
- Bar L., *Pozwolenie budowlane (jako instrument kształtowania stosunków społecznych)*, PUG 1969, nr 2.
- Bar L., Radziszewski E., *Kodeks budowlany. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Bąkowski T., *O wolności budowlanej de lege lata i de lege ferenda*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIII.
- Bąkowski T., *Publiczne prawa podmiotowe*, [w:] E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego*, Warszawa 2009.
- Berlin I., *Dwie koncepcje wolności*, tłum. H. Bartoszewicz, D. Grinberg, S. Kowalski, M. Tański, Warszawa 1991.
- Biernat S., *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lwów 1932.

- Błaś A., *Administracja publiczna w państwie prawa*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2004.
- Błaś A., Boć J., *Odesłania i normy pozaprawne stosowane przez administrację publiczną*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- Błażewski M., *Ochrona wartości w procesie budowlanym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Błażewski M., *Ochrona zrównoważonego rozwoju oraz ład przestrzenny w procesie budowlanym*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* No 3656, „Prawo” 2015, t. CCCXVIII.
- Błażewski M., *Polski proces budowlany*, Kraków 2014.
- Błażewski M., *Prawo budowlane*, [w:] M. Miemiec (red.), *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2013.
- Błażewski M., *Proces rozbiórki obiektu budowlanego*, Kraków 2016.
- Błażewski M., *Reglamentacja rozpoczęcia wykonania budowli kolejowych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 368.
- Błażewski M., *Zasada ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w procesie budowlanym*, Kraków 2014.
- Błażewski M., *Zasada wolności użytkowania obiektu budowlanego w procesie jego utrzymania*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, vol. 4, nr 1.
- Błażewski M., *Zgłoszenie robót budowlanych*, *NZS* 2014, nr 6.
- Bochenek W., *Bezczynność a milczenie organu administracji publicznej*, *ST* 2003, nr 12.
- Bochenek W., *Procedura administracyjna dla urzędników: postępowanie przed organem I instancji*, Wrocław 2011.
- Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985.
- Boć J., *Pojęcie administracja*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- Boć J., *Stosunki administracyjnoprawne i sytuacje administracyjnoprawne*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- Boć J., *Kontrola prawna administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- Boć J., Błaś A., *Publiczne prawa podmiotowe*, [w:] J. Boć (red.) *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- Boć J., Miemiec M., *Nadzór prawny*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- Boć J., Samborska-Boć E., *Podstawowe instytucje prawnej ochrony środowiska*, [w:] J. Boć (red.), *Ochrona środowiska*, Wrocław 2008.
- Bodziony B., Dziwiński R., Gniadzik P., *Nowe prawo budowlane z komentarzem*, Jaktorów 1998.
- Bodziony B., Dziwiński R., Gniadzik P., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 1998.
- Bogucka I., *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, *PiP* 1992, z. 10.
- Bojanowski E., *Ogólne postępowanie administracyjne*, [w:] E. Bojanowski, J. Lang (red.), *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002.

- Bojanowski E., *Wykonanie zastępcze w egzekucji administracyjnej*, Warszawa 1975.
- Borkowski J., *Glosa do wyroku WSA w Lublinie z dnia 19 października 2004, II SA/Lu 161/04*, OSP 2006, Nr 2.
- Borkowski J., *Zasady podstawowe postępowania administracyjnego oraz postępowania sądowno-administracyjnego*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2007.
- Chełmoński A., *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot badań. Propozycja metodologiczna*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 169, „Prawo” 1972, t. XXXVIII.
- Chełmoński A., *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1966.
- Cherka M., *Dopuszczalność rozpatrywania kwestii dostępu do drogi publicznej na poziomie postępowania o wydanie pozwolenia na budowę*, [w:] M. Cherka, F. Elżanowski, K. Wąsowski (red.), *Prawne aspekty procesu inwestycyjnego*, Warszawa 2009.
- Chmielnicki P., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Chróścielewski W., Tarno J. P., *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] W. Chróścielewski, J. P. Tarno (red.), *Postępowanie administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2002.
- Chróścielewski W., Tarno J. P., *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] W. Chróścielewski, J. P. Tarno (red.), *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006.
- Czerwiński W., *Nowe Prawo budowlane – wybrane problemy*, „Prokuratura i Prawo” 1996, nr 5.
- Czerwiński W., *Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne. Udział prokuratora*, Warszawa 2001.
- Człowiekowska J., *Czas w materialnym prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym*, Warszawa 2011.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji publicznej*, Warszawa 1972.
- Dessoulavy-Śliwiński J., [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Dessoulavy-Śliwiński J., [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Dessoulavy-Śliwiński J., Niewiadomski Z., [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Duda A. S., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Duniewska Z., *Zasada proporcjonalności*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009.

- Duniewska Z., *Stosunek administracyjnoprawny, sytuacja administracyjnoprawna*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009
- Duniewska Z., *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego. Tom 1*, Warszawa 2010.
- Dworkin R., *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998.
- Dziwiński R., Ziemiński P., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Filipek J., *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, PiP 1961, z. 2.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część II*, Kraków 2001.
- Filipowicz A., *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1984.
- Frankiewicz E., Szewczyk M., *Skutki prawne zgłoszenia robót budowlanych, zawiadomienia o zakończeniu budowy i zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego*, ST 2005, nr 4,
- Fromm E., *Ucieczka od wolności*, tłum. O. Ziemilska, A. Ziemilski, Warszawa 1978.
- Fromm E., *Serce człowieka. Jego niezwykła zdolność do dobra i zła*, tłum. R. Saciuk, Warszawa-Wrocław 1996.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2011.
- Giętkowski R., *Kontrola*, [w:] E. Bojanowski, K. Żukowski, (red.), *Leksykon prawa administracyjnego*, Warszawa 2009.
- Gizbert-Studnicki T., *Zasady i reguły prawne*, PiP 1988, z. 3.
- Gniewek E., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2006.
- Goździewicz-Biechońska J., *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2011.
- Góralski W., *Unijny i wspólnotowy porządek prawny*, [w:] W. Góralski (red.), *Unia Europejska, Tom I, Geneza – System – Prawo*, Warszawa 2007.
- Górecki D., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
- Górski A., Kaźmierska-Patrzyzna A., *Gospodarowanie wodami śródlądowymi*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Hauser R., *Konstytucyjne aspekty regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego*, [w:] *Załącznik do komunikatu nr 5 z posiedzenia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego w dniu 5 grudnia 2012 r.*
- Hobbes T., *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, tłum. C. Znamierowski, Warszawa 2009.
- Ignatowicz J., [w:] J. Ignatowicz, K. Stefaniuk (red.), *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2009.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968.

- Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, testy, wzory i formularze*, Warszawa 1965.
- Izdebski H., *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2011.
- Jabłońska-Bonca J., *Wstęp do prawoznawstwa*, Poznań 1994.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Jakimowicz W., *Konstrukcja i istota wolnościowego prawa zabudowy*, ST 2005, nr 6.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002.
- Jakimowicz W., *Wykładowia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006.
- Jakimowicz W., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Jaroszyński A., *Problematyka zasad ogólnych prawa administracyjnego*, PiP 1975, z. 7.
- Jaroszyński K., Niewiadomski Z., Szmyt A., Złakowski Ł., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Jaspers K., *Filozofia egzystencji. Wybór pism*, tłum. D. Lachowska, A. Wołkiewicz, Warszawa 1989.
- Jaworski W. L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.
- Jendrośka J., *Ogólne postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Wrocław 2007.
- Jędrzejewski S., *Uwagi na temat prawnej treści pozwolenia budowlanego*, PUG 1969, nr 2.
- Jędrzejewski S., *Glosa do wyroku NSA z dnia 1 października 1991, IV SA 293/91*, OSP 1993, nr 4.
- Jędrzejewski S., *Teoretyczne problemy rozgraniczenia pojęć „kontrola” i „nadzór”*, [w:] S. Jędrzejewski, H. Nowicki (red.), *Kontrola administracji publicznej*, Toruń 1995.
- Jędrzejewski S., *Prawo budowlane*, Toruń 1998.
- Jędrzejewski S., *Proces budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Bydgoszcz 1995.
- Joffe O. S., Szargorodski M. D., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1963.
- Kaczmarczyk H., *Publiczne prawa podmiotowe, interes publiczny, władztwo administracyjne*, [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2011.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.
- Kierek M., Sand K., Szreniawski J., [w:] K. Sand (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna i szczegółowa*, Rzeszów 1973.
- Kieżun W., *Podstawy organizacji i zarządzania*, Warszawa 1980.
- Kisielnicki J., *Zarządzanie organizacją. Zarządzanie nie musi być trudne*, Warszawa 2005.
- Kisilowska H., *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, [w:] H. Kisilowska (red.), Warszawa 2010.
- Kisilowska H., Sypniewski D., *Prawo budowlane*, Warszawa 2012.
- Klat-Wertelecka L., *Zasada praworządności a dopuszczalność prowadzenia egzekucji administracyjnej należności pieniężnych przez organy gminy*, [w:] A. Błaś, K. Nowacki (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*, Wrocław 2005.
- Klonowiecki W., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938.

- Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Kmieciak Z. R., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2008.
- Kocot W. J., *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 2012.
- Korycka-Zirk M., *Teorie zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa 2012.
- Kostka Z., *Prawo budowlane. Komentarz*, Gdańsk 2007.
- Kostka Z., [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1982.
- Kowalczyk Z., Zabielski J., *Kosztorysowanie i normowanie w budownictwie*, Warszawa 2010.
- Kowalski J., Lamentowicz W., Winczorek P., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986.
- Koźuch B., *Organizacja jako przedmiot badań*, [w:] B. Koźuch, M. Cywoniuk (red.), *Wstęp do organizacji i zarządzania*, Białystok 2005.
- Koźuch B., *Nauka o organizacji*, Warszawa 2007.
- Kruszyńska-Kościecka M., Kruś M., *Prawne ograniczenia wolności budowlanej*, [w:] B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiliński (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności. Tom VI*, Poznań 2010.
- Księżopolski B., Martan L., *Prawo budowlane w zarysie*, Warszawa-Wrocław 1988.
- Kulesza M., *Obszar specjalny jako prawny instrument ochrony i kształtowania środowiska naturalnego*, „*Studia Iuridica*” 1974, nr 2.
- Kumaniecki K. W., *Budownictwo i zabudowanie osiedli*, [w:] J. S. Langrod, S. Wachholz (red.), *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków-Warszawa 1939.
- Kurnal J., *Organizacja*, [w:] *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, Warszawa 1981.
- Kurowska T., *Koncepcja obszaru specjalnego a ochrona środowiska naturalnego*, [w:] K. Podgórski (red.), *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*, Katowice 1981.
- Kurowska T., *Obszar specjalny jako postać ingerencji administracji w sferę uprawnień właściciela nieruchomości gruntowej*, „*Studia Iuridica Silesiana*” 1979, nr 6.
- Kuta T., *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969.
- Lang J., *Z rozważań nad pojęciem interesu w prawie administracyjnym*, [w:] A. Błaś (red.), *Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym i w nauce administracji*, Wrocław 1997.
- Lang J., *Zagadnienia wstępne*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011.
- Langrod J. S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003.
- Langrod J. S., *O tzw. milczeniu władzy: studium prawno-administracyjne*, Kraków-Warszawa 1939.
- Laskowska M., *Instytucja zgłoszenia robót budowlanych w ustawie – Prawo budowlane*, „*Gdańskie Studia Prawnicze*”, t. XIV, 2005.
- Laskowska M., *Interes prawny*, [w:] E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 93.

- Laskowska M., *Interes publiczny*, [w:] E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego*, Warszawa 2009
- Lendzion J. P., Stankiewicz-Mróż A., *Wprowadzenie do organizacji i zarządzania*, Kraków 2005.
- Leoński Z., *Elementy prawa procesowego w prawie budowlanym*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999.
- Leoński Z., *Konstytucyjne podstawy materialnego prawa administracyjnego (tezy referatu)*, [w:] E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999.
- Leoński Z., *Prawo budowlane*, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk (red.), *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002.
- Leoński Z., *Przepisy o postępowaniu przymusowym w administracji. Teksty i objaśnienia*, Warszawa 1958.
- Leoński Z., *Stosunek administracyjny*, [w:] Z. Leoński (red.), *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa-Poznań 1985.
- Leoński Z., *Zasada wolności budowlanej i jej administracyjnoprawne ograniczenia*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego: dziesiąte Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów: referaty i głosy w dyskusji*, Poznań 1999.
- Leoński Z., *Zasada wolności budowlanej i jej administracyjnoprawne ograniczenia*, [w:] Z. Leoński (red.), *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, Poznań 1998.
- Leszczyński L., *Wykładnia systemowa przepisów prawa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Wykładnia w prawie administracyjnym. Tom 4*, Warszawa 2012.
- Lipowicz I., *Istota administracji* [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000.
- Lipowicz I., *Pojęcie administracji. Administracja publiczna a państwowa*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 24.
- Locke J., *Dwa traktaty o rządzie*, tłum. Z. Rau, Warszawa 1992.
- Longchamps F., *Osobiste świadczenia wojenne*, Lwów 1936.
- Longchamps F., *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, *Acta Universitatis Wratislaviensis No 19, „Prawo” 1964, t. XII*.
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1993.
- Łacmańska M., [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Madej B., Błażewski M., *Nakaz rozbiórki w prawie budowlanym*, Kraków 2015.
- Majchrzak B., *Procedura zgłoszenia robót budowlanych*, Warszawa 2008.

- Malanowski J., Polarczyk D., *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w procesie inwestycyjnym*, [w:] M. Cherka, F. Elżanowski, K. Wąsowski (red.), *Prawne aspekty procesu inwestycyjnego*, Warszawa 2009.
- Małysa-Sulińska K., *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012.
- Matwiejuk J., *Konstytucyjne wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2014.
- Maurer H., *Ogólne prawo administracyjne. Allgemeines Verwaltungsrecht*, tłum. K. Nowacki, Wrocław 2003.
- Miaskowska-Daszkiwicz K., *Formy działania administracji publicznej*, [w:] B. Szmulik, S. Serafin, K. Miaskowska-Daszkiwicz (red.), *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2011, s. 70.
- Mill J. S., *O wolności. O zasadzie użyteczności*, tłum. A. Kurlandzka, F. Mierzejewski, Warszawa 2003.
- Moll T., *Przymiot strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę*, PPP 2014, nr 9.
- Montesquieu C. L., *O duchu praw*, tłum. T. Boy-Żeleński, Kęty 1997.
- Możdżeń-Marcinkowski M., *Wstęp do prawa administracyjnego ogólnego*, Warszawa 2009.
- Mzyk E., *Orzecznictwo sądowo-administracyjne w sprawach budowlanych*, RPEiS 1998, z. 1.
- Niczyporuk J., *Podmiotowość administracyjnoprawna a zdolność administracyjnoprawna – delimitacja pojęć*, [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009.
- Niczyporuk J., *Zlecenie wykonania zastępczego w egzekucji administracyjnej*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Niewiadomski Z., [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Niewiadomski Z., *Kształtowanie się prawa procesu inwestycyjno-budowlanego w Polsce*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego: uwarunkowania, bariery, perspektywy*, Warszawa 2009.
- Niewiadomski Z., *Niemcy*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego: uwarunkowania, bariery, perspektywy*, Warszawa 2009, s. 278.
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*. Warszawa 2003.
- Niewiadomski Z., Jaroszyński K., [w:] A. Mudrecki (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2008.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009.
- Ofiarska M., *Obszar specjalny*, [w:] J. Sługocki (red.), *Prawo administracyjne materialne: wybrane zagadnienia: praca zbiorowa*, Bydgoszcz 2005.

- Olejniczak-Szałowska E., *Pojęcie, cechy i typologia zasad prawa administracyjnego*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009.
- Olejniczak-Szałowska E., *Zasada legalności, zasada równości wobec prawa i zasada sprawiedliwości społecznej*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009.
- Olejniczak-Szałowska E., *Pojęcie, cechy i rodzaje kontroli*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009.
- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004.
- Ostrowska A., *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2009.
- Ostrowska A., [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Peretiatkowicz A., *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946.
- Piątek W., [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Pietrasiński Z., *Sprawne kierownictwo*, Warszawa 1962.
- Pleskot T., *Instytucja zgłoszenia robót budowlanych w polskim prawie budowlanym*, [w:] R. Stankiewicz (red.), *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Prace członków i przyjaciół na 5-lecie Koła Naukowego Prawa Administracyjnego na Uniwersytecie Warszawskim*, Warszawa 2011.
- Pokitko D., *Własność w Konstytucji III Rzeczypospolitej*, RPEiS 2002, z. 2.
- Przybysz P., *Publiczne prawa podmiotowe*, [w:] M. Wierzbowski, Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2003.
- Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Pulka Z., *Podstawy prawa. Podstawa pojęcia prawa i prawnoustawstwa*, Poznań 2008.
- Pulka Z., *Zasady prawa*, [w:] A. Bator (red.), *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2010.
- Rabska T., *Organizacja nieformalna* [w:] *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, Warszawa 1981.
- Radwanowicz-Wanczewska J., [w:] D. R. Kijowski (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Radziszewski E., *Prawo budowlane. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006.
- Rotkiewicz A., Całkiewicz D., *Milczenie organu w postępowaniu administracyjnym*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.*, Warszawa 2003.
- Rudnicki S., *Nieruchomości*, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki (red.), *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2006.
- Rudnicki S., *O pojęciu nieruchomości w prawie cywilnym*, „Przełęcz Sądowy” 1999, nr 9.

- Rudnicki S., *Pojęcie nieruchomości gruntowej*, „Rejent” 1994, nr 1.
- Rudnicki J., *Umowa o zastępstwo inwestycyjne*, [w:] M. Cherka, F. M. Elżanowski, M. Swora, K. A. Wąsowski (red.), *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, Warszawa 2010.
- Rutka R., *Organizacja*, [w:] A. Czermiński, M. Czerska, B. Nogalski, R. Rutka (red.), *Organizacja i zarządzanie*, Gdańsk 1994.
- Rutkowski B., *Stosunek administracyjnoprawny i sytuacja administracyjnoprawna*, [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2011.
- Sawczyn W., [w] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Serafin S., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Siemińska M., *Harmonizacja polskich przepisów i norm budowlanych w drodze do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.
- Słoniński J., *Istota i zakres regulacji prawa budowlanego*, [w:] E. Kulesza, J. Słoniński (red.), *Prawo budowlane*, Warszawa-Poznań 1978.
- Smoktunowicz E., *Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym dotyczącym innej osoby (art. 31 k.p.a.)*, [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności*, Łódź 2004.
- Sokołowska S., *Organizacja i zarządzanie. Ujęcie teoretyczne*, Opole 2000.
- Sokołowski T., *Umowa o roboty budowlane*, [w:] A. Koch, J. Napierała (red.), *Umowy w obrocie gospodarczym*, Kraków 2006.
- Stabryła A., *Przedmiot i zakres nauki organizacji i zarządzania*, [w:] A. Stabryła, J. Trzcieniecki (red.), *Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki*, Warszawa 1986.
- Starościak J., *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1964.
- Starościak J., *Prawne formy działania administracji*, [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System prawa administracyjnego, Tom III*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969.
- Starościak J., *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948.
- Starościak J., *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego. Tom I*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977.
- Supel J., *W sprawie podmiotowości administracyjnoprawnej*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.*, Warszawa 2003.
- Supernat J., *Odesłania i normy pozaprawne stosowane przez administrację publiczną*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
- Sypniewski D., *Deregulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Ograniczenie reglamentacji robót budowlanych*, PPP 2013, nr 2.

- Sypniewski D., *Nadzór nad procesem budowlanym*, Warszawa 2011.
- Szewczyk M., *Glosa do Wyroku NSA z dnia 25 lutego 1997 r. II SA/Lu 553/96*, OSP 1998, nr 3, poz. 55.
- Szewczyk M., *Komunikat nr 2 z posiedzenia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego w dniu 24 października 2012 r.*
- Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995.
- Szpor G., *Kontrola administracji*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007.
- Szwajdler W., *Ochrona prawna interesu indywidualnego w procesie budowlanym*, Toruń 1993.
- Szwajdler W., *Pozwolenie na budowę oraz możliwość jego przeniesienia na innego inwestora*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku: prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000.
- Szwajdler W., *Zagospodarowanie przestrzenne. Regulacja prawna. Tekst ustawy. Orzecznictwo*, Toruń 1995.
- Szwajdler W., Bąkowski T., *Proces inwestycyjno-budowlany: zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004.
- Szymkiewicz G., Krakiewicz S., *Prawo budowlane i zagospodarowanie przestrzenne oraz odbudowa*, Warszawa 1948.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
- Ura E., Heliniak K., *Ograniczenia własności nieruchomości w administracyjnym prawie materialnym*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21-23 maja 2001 r.*, Rzeszów 2001.
- Walaszek-Pyziół A., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, PUG 1995, nr 1.
- Wasilewski A., *Obszar górniczy (Zagadnienia prawne)*, Warszawa 1969.
- Wąsowski K. A., *Zakres praw autorskich autora projektu zamierzenia architektoniczno-urbanistycznego*, [w:] M. Cherka, F. Elżanowski, K. Wąsowski (red.), *Prawne aspekty procesu inwestycyjnego*, Warszawa 2009.
- Weiss I., Jurga R., *Inwestycje budowlane. Nowe regulacje ustawowe. Wzory umów. Wykaz pomocniczych aktów prawnych*, Warszawa 2005.
- Wiącek-Orłowska J., *Nadzór nad stowarzyszeniami*, Warszawa 1969.
- Wierzbowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1998.
- Woś T., *Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym*, PiP 1994, z. 6.
- Wronkowska S., *Normy postępowania*, [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński (red.), *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997.

- Wronkowska S., *System prawny a porządek prawny i ład społeczny*, [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński (red.), *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997.
- Wronkowska S., *Sytuacje wyznaczone przez normy prawne*, [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński (red.), *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
- Wróbel A., *Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym*, [w:] Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Posłuszny, J. Stelmasik (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, Przemysł 2000.
- Wróbel A., *Publiczne prawo podmiotowe*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego. Tom I*, Kraków 2002.
- Wróbel A., *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel (red.), *Postępowanie administracyjne i postępowanie egzekucyjne w administracji*, Kraków 2002.
- Wróblewski J., *Przepisy odsyłające*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1964, z. 35.
- Wróblewski J., *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959.
- Wrzosek S., *Podstawowe pojęcia z zakresu ogólnej części prawa administracyjnego*, [w:] M. Domała, A. Haładyj, S. Wrzosek (red.), *Encyklopedia prawa administracyjnego*, Warszawa 2010.
- Wszółek J., *Dopuszczalność żądania w drodze skargi negatoryjnej rozbiórki budynku wzniesionego zgodnie z pozwoleniem na budowę*, „Rejent” 2013, nr 2.
- Wyrozumska A., *Pojęcie prawa UE u jego źródła*, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska (red.), *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, Warszawa 2012.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Zachariasz I., *Pomiędzy zabudową planową a wolnością budowlaną – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w orzecznictwie sądowym*, [w:] K. Tetlak (red.), *Wybrane aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego z perspektywy działalności organów nadzoru*, Warszawa 2013.
- Załuski W., *Ewolucyjna filozofia prawa*, Warszawa 2009.
- Zamyślewska-Gorzach K., *Wolność budowlana i jej prawne ograniczenia*, ST 2005, nr 10.
- Zdyb M., *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991.
- Zdyb M., Stelmasiak J., Szreniawski J., *Zasada proporcjonalności w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń, 15-16 listopada 2005*, Toruń 2005.
- Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1976.

- Zielińska E., *Umowy o roboty budowlane*, [w:] J. A. Strzępka (red.), *Prawo umów budowlanych*, Warszawa 2012.
- Ziemiński Z., *O metodzie analizowania „stosunku prawnego”*, PiP 1967, z. 2.
- Ziemski K., *Akt administracyjny i jego alternatywy*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007.
- Ziemski K., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005.
- Ziemski K., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989.
- Zimmermann J., *Glosa do wyroku z dnia 23 VII 1992, III ARN 40/92*, PiP 1993, z. 8.
- Zimmermann J., *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Gospodarka Administracja Samorząd*, Poznań 1997.
- Zimmermann J., *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.

Wykaz powoływanego orzecznictwa

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

Orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995 nr 1, poz. 12.

Orzeczenie TK z dnia 9 stycznia 1996 r., K 18/95, OTK 1996, nr 1, poz. 1.

Orzeczenie TK z dnia 24 września 1996 r., K 13/95, OTK 1996, nr 4, poz. 34.

Orzeczenie TK z dnia 20 listopada 1996 r., K 27/95, OTK 1996, nr 6, poz. 50.

Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., P 7/98, OTK 1999, nr 4, poz. 72.

Wyrok TK z dnia 25 maja 1999 r., SK 9/98, Lex nr 37323.

Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.

Wyrok TK z dnia 5 marca 2001 r., P 11/00, Lex nr 46371.

Wyrok TK z dnia 5 marca 2002 r., SK 22/00, Lex nr 54046.

Wyrok TK z dnia 12 maja 2004 r., SK 34/02, Lex nr 112995.

Wyrok TK z dnia 3 kwietnia 2008 r., K 6/05, Lex nr 362881.

Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r., P 12/11, Lex nr 1231684.

Orzeczenia Sądu Najwyższego

Uchwała SN z dnia 26 marca 1993 r., III AZP 4/93, Lex nr 9570.

Uchwała SN z dnia 28 sierpnia 1997 r., III CZP 36/97, Lex nr 31296.

Wyrok SN z dnia 16 grudnia 1992 r., I CRN 188/92, Lex nr 3857.

Wyrok SN z dnia 3 września 1997 r., III RN 35/97, Lex nr 31252.

Wyrok SN z dnia 6 listopada 1997 r., III RN 32/97, Lex nr 32878.

Wyrok SN z dnia 6 kwietnia 2001 r., III RN 89/00, Lex nr 49665.

Wyrok SN z dnia 5 kwietnia 2002 r., III RN 244/01, Lex nr 54039.

Wyrok SN z dnia 21 maja 2002 r., III RN 77/01, Lex nr 54290.

Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego

Wyrok NSA z dnia 6 lutego 1981 r., SA 819/80, ONSA 1981, nr 1, poz. 6.

Wyrok NSA z dnia 17 listopada 1982 r., II SA 1474/82, ONSA 1982, nr 2, poz. 107.

Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 1983 r., I SA 217/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 41.

Wyrok NSA z dnia 2 października 1986 r., IV SA 400/86, ONSA 1986, nr 2.

Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 1995 r., III SA 1127/94, „Prawo Gospodarcze” 1995, nr 11.

Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2000 r., IV SA 394/98, OSP 2001, nr 7-8.

Wyrok NSA z dnia 13 marca 2002 r., I SA/Gd 1376/99, MoP 2002, nr 19.

Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2005 r., OSK 1400/04, Lex nr 169364.
Wyrok NSA z dnia 16 listopada 2005 r., II OSK 672/05, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 25 lipca 2006 r., II OSK 463/05, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2006 r., II OSK 1354/05, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2007 r., II OSK 688/06, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 13 września 2007 r., II OSK 423/07, Lex nr 384353.
Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2007 r., I OSK 1404/07, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 5 lutego 2008 r., II OSK 1987/06, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 12 lutego 2008 r., II OSK 2043/06, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2008 r., II OSK 261/07, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2008 r., II OSK 1467/07, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 16 marca 2009 r., II OSK 1540/08, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 16 marca 2009 r., II OSK 1719/07, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 24 marca 2009 r., II OSK 398/08, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2009 r., II OSK 503/08, Lex nr 562895.
Wyrok NSA z dnia 13 maja 2009 r., II OSK 763/08, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 13 maja 2009 r., II OSK 767/08, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 23 lipca 2009 r., II OSK 1234/08, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 27 października 2009 r., II OSK 1696/08, Lex nr 573601.
Wyrok NSA z dnia 30 października 2009 r., II OSK 1744/08, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 12 lutego 2010 r., II OSK 352/09, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2010 r. II OSK 1862/08, Lex nr 597414.
Wyrok NSA z dnia 2 marca 2010 r., II OSK 465/09, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2010 r., II OSK 660/09, Lex nr 597761.
Wyrok NSA z dnia 5 sierpnia 2010 r., II OSK 1294/09, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 7 października 2010 r., II OSK 1517/09, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 3 lutego 2011 r., II OSK 239/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2011 r., II OSK 247/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2011 r., II OSK 644/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2011 r., II OSK 765/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2011 r., II OSK 1059/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2011 r., II OSK 1599/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2011 r., II OSK 1138/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2011 r., II OSK 1240/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 15 września 2011 r., II OSK 1347/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 16 września 2011 r., II OSK 1366/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 28 września 2011 r., II OSK 1387/10, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 7 października 2011 r., II OSK 1522/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 21 października 2011 r., II OSK 1492/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 3 listopada 2011 r., II OSK 1942/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 10 listopada 2011 r., II OSK 1585/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2011 r., II OSK 1685/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 15 lutego 2012 r., II OSK 2135/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 21 lutego 2012 r., II OSK 2315/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2012 r., II OSK 2342/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 1 marca 2012 r., II OSK 282/12, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2012 r., II OSK 100/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 30 maja 2012 r., II OSK 431/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 31 maja 2012 r., II OSK 440/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2012 r., II OSK 677/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2012 r., II OSK 683/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 17 lipca 2012 r., II OSK 294/12, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 19 lipca 2012 r., II OSK 647/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 13 września 2012 r., II OSK 903/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 25 września 2012 r., II OSK 2317/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2012 r., II OSK 1437/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2012 r., II OSK 1445/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2012 r., II OSK 2711/12, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 18 lutego 2013 r., II OSK 896/12, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 21 marca 2013 r., II OSK 2270/11, CBOSA.

Postanowienie NSA z dnia 4 października 2012 r., II OZ 841/12, CBOSA.

Orzeczenia Wojewódzkich Sądów Administracyjnych

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 października 2004 r., II SA/Lu 161/04, OSP 2006, Nr 2.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 listopada 2004 r., II SA/Gd 1666/01, CBOSA.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 października 2007 r., II SA/Wr 216/07, CBOSA.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 7 grudnia 2007 r., II SA/Op 74/07, CBOSA.
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 31 grudnia 2007 r., III SA/Lu 470/07, Lex nr 351271.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 stycznia 2008 r., II SA/Wr 377/07, CBOSA.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 15 stycznia 2008 r., II SA/Rz 609/07, Lex nr 510296.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 1 kwietnia 2008 r., II SA/Wr 717/07, CBOSA.
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 2 kwietnia 2008 r., II SA/Go 99/08, CBOSA.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 kwietnia 2008 r., II SA/Łd 654/07, CBOSA.

- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 kwietnia 2008 r., II SA/Kr 159/08, CBOSA.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 września 2008 r., II SA/Kr 561/07, Lex nr 515291.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 października 2008 r., VII SA/Wa 980/08, CBOSA.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 października 2008 r., II SA/OI 408/08, CBOSA.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 grudnia 2008 r., II SA/Sz 820/08, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 grudnia 2008 r., II SA/Gd 559/07, Lex nr 569954.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2009 r., II SA/Wr 364/08, CBOSA.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 stycznia 2009 r., II SA/Wr 300/08, CBOSA.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 lutego 2009 r., II SA/Łd 623/08, CBOSA.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 lutego 2009 r., II SA/Po 632/08, CBOSA.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 22 czerwca 2009 r., II SA/Op 120/09, CBOSA.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 października 2009 r., IV SAB/Po 19/09, CBOSA.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 22 października 2009 r., II SA/Rz 338/09, CBOSA.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 grudnia 2009 r., II SA/OI 1002/09, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 kwietnia 2010 r. II SA/Gl 179/10, Lex nr 618507.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 26 maja 2010 r., II SA/Sz 316/10, CBOSA.
- Wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 czerwca 2010 r., II SA/Ke 384/10, CBOSA.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 listopada 2010 r., II SA/Łd 779/10, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 grudnia 2010 r., II SA/Go 772/10, CBOSA.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 grudnia 2010 r., II SA/Łd 750/10, CBOSA.
- Wyrok WSA w Kielcach z dnia 29 grudnia 2010 r., II SA/Ke 704/10, CBOSA.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 stycznia 2011 r., II SA/Łd 1273/10, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 stycznia 2011 r., VIII SA/Wa 877/10, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 2 marca 2011 r., II SA/Go 25/11, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 marca 2011 r., VII SA/Wa 224/11, CBOSA.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 15 marca 2011 r., II SA/Op 468/10, CBOSA.
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 7 kwietnia 2011 r., II SAB/Bk 7/11, CBOSA.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 12 kwietnia 2011 r., II SA/Rz 1199/10, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 kwietnia 2011 r., II SA/Gd 926/10, CBOSA.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 czerwca 2011 r., II SA/Lu 302/11, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 sierpnia 2011 r., VII SA/Wa 1135/11, CBOSA.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 września 2011 r., II SA/OI 659/11, CBOSA.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 października 2011 r., II SA/Lu 426/11, CBOSA.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 października 2011 r., II SA/Po 460/11, CBOSA.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 listopada 2011 r., II SA/Łd 809/11, CBOSA.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 listopada 2011 r., II SA/Sz 965/11, CBOSA.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 listopada 2011 r., IV SA/Po 778/11, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 listopada 2011 r., II SA/Po 878/11, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 grudnia 2011 r., VII SA/Wa 1375/11, CBOSA.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 grudnia 2011 r., II SA/Kr 1591/11, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 lutego 2012 r., IV SA/Po 1265/11, CBOSA.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 1 marca 2012 r., II SA/Kr 1658/11, CBOSA.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 marca 2012 r., II SA/Łd 85/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 marca 2012 r., II SA/Lu 748/11, CBOSA.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 marca 2012 r., II SA/Gd 880/11, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 kwietnia 2012 r., II SA/Po 1065/11, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2012 r., II SA/Po 479/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 1171/11, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 maja 2012 r., VII SA/Wa 2732/11, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 maja 2012 r., VIII SA/Wa 810/11, CBOSA.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 24 maja 2012 r., II SA/Op 101/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 4 czerwca 2012 r., II SA/Op 59/12, CBOSA.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 2012 r., II SA/Wr 92/12, CBOSA.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 2012 r., II SA/Wr 99/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 czerwca 2012 r., II SA/Kr 345/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 lipca 2012 r., II SA/Go 237/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 lipca 2012 r., IV SA/Po 316/12, CBOSA.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 lipca 2012 r., II SA/Wr 167/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 lipca 2012 r., II SA/Gd 191/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 7 sierpnia 2012 r., II SA/Bk 365/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 9 sierpnia 2012 r., II SA/Op 268/12, CBOSA.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 sierpnia 2012 r., II SA/Wr 190/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2012 r., II SA/Po 479/12, CBOSA (przyp. 907).
Wyrok WSA w Opolu z dnia 28 września 2012 r., II SA/Op 273/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 9 października 2012 r., II SAB/Op 29/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 października 2012 r., II SA/Kr 1136/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 października 2012 r., VII SA/Wa 1516/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 października 2012 r., II SA/Łd 476/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 listopada 2012 r., II SA/Gd 389/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 8 listopada 2012 r., II SA/Bk 648/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 listopada 2012 r., II SA/Gl 549/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 22 listopada 2012 r., II SA/Op 343/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 22 listopada 2012 r., II SA/Op 344/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 26 listopada 2012 r., II SA/Op 380/12, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 stycznia 2013 r., IV SA/Po 1116/12, CBOSA.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 30 stycznia 2013 r., II SA/Rz 879/12, CBOSA.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 marca 2013 r., II SA/Gd 722/12, CBOSA.

Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 17 września 2009 r., II SA/Łd 631/09, Lex nr 638796.

Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 20 października 2009 r., II SA/Łd 763/09, Lex nr 638871.

Wykaz aktów normatywnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U., Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 83/49).
- Dyrektywa Rady 89/106/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 585 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 599 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1412).
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 520 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 934 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 603).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 290).
- Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r., Prawo atomowe (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1512 ze zm.).
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 469 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1651 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 883 ze zm.).
- Ustawa 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 (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 353 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Łączności z dnia 21 kwietnia 1995 r. w sprawie warunków technicznych zasilania energią elektryczną obiektów budowlanych łączności (Dz. U., Nr 50, poz. 271).
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 sierpnia 1996 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane nie będące budynkami, służące obronności Państwa oraz ich usytuowanie (Dz. U., Nr 103, poz. 477 ze zm.).

- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 7 października 1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 81).
- Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 1 czerwca 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać morskie budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz. U., Nr 101, poz. 645).
- Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 31 sierpnia 1998 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dla lotnisk cywilnych (Dz. U., Nr 130, poz. 859 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz. U., Nr 151, poz. 987 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r., poz. 124).
- Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz. U., Nr 63, poz. 735 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (Dz. U., poz. 640).
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 października 2001 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice garnizonowe oraz ich usytuowanie (Dz. U., Nr 132, poz. 1479 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz. U., Nr 12, poz. 116 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1422).
- Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie rozbiórek obiektów budowlanych wykonywanych metodą wybuchową (Dz. U., Nr 120, poz. 1135)
- Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie warunków i trybu postępowania w sprawach rozbiórek nieużytkowanych lub niewykończonych obiektów budowlanych (Dz. U., Nr 198, poz. 2043).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie (Dz. U., Nr 219, poz. 1864 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 listopada 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne

służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1853).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz. U., Nr 86, poz. 579).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane metra i ich usytuowanie (Dz. U., Nr 144, poz. 859).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie zniesienia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (Dz. U., poz. 377).

Wykaz zagranicznych aktów normatywnych

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1.

Lietuvos Respublikos statybos įstatymas (1996 m. kovo 19 d. Nr. I-1240).

Zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), č. 183/2006 Sb. ze dne 14 března 2006.

Wykaz historycznych aktów normatywnych

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli (Dz. U., Nr 23, poz. 202).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. Prawo budowlane (Dz. U., Nr 7, poz. 46).
- Ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane (Dz. U., Nr 38, poz. 229).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U., Nr 80, poz. 718).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (Dz. U., poz. 856).

Summary

The principle of freedom of construction is a fundamental principle of the construction law. This principle is directly expressed in the Act of the Construction Law. The subject of the freedom of the construction is an investor who has the right to construct a building structure in accordance with the provisions of law. This principle applies to the construction process and the demolition process. The scope of the principle of freedom of the construction varies due to changeable legislation. Therefore, the freedom of the construction is limited by the provisions of law that protect the public interest and reasonable interests of third persons. The source of the principle of freedom of the construction is directly or indirectly ownership. According to the Act of the Construction Law, an investor has the right to construct a building structure if he proves the right to use the real property for construction purposes. This right includes a legal title resulting from the ownership right, perpetual usufruct right, management, limited right in property and contractual relationship that provide right to conduct construction works. The principle of freedom of the construction includes three spheres: the freedom to intend the construction or demolition; the freedom of realization of the construction or demolition intention; and the freedom of the construction or demolition organization.

Maciej Błazewski – doktor nauk prawnych, radca prawny w Okręgowej Izbie Radców Prawnych we Wrocławiu, adiunkt w Zakładzie Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Specjalista z zakresu prawa budowlanego, prawa cywilnego, prawa samorządu terytorialnego, prawa organizacji pozarządowych oraz e-administracji. Autor kilkudziesięciu artykułów naukowych. Autor monografii naukowych: *Polski proces budowlany* (2014), *Zasada ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w procesie budowlanym* (2014), *Proces rozbiórki obiektu budowlanego* (2016). Współautor monografii naukowych: *Rozgraniczenie nieruchomości. Administracyjne postępowanie rozgraniczeniowe w orzecznictwie* (2013), *Nakaz rozbiórki w prawie budowlanym* (2015).

[Autor] wybrał problematykę relatywnie rzadziej podejmowaną w opracowaniach z zakresu nauki prawa administracyjnego, koncentrując przy tym uwagę na temacie, który dotychczas nie doczekał się monograficznego opracowania. Opowiedział się zarazem za koniecznością odróżnienia zasady wolności budowlanej od prawa zabudowy. Mamy więc do czynienia z opracowaniem odnoszonym do nieopracowanego – do tej pory – monograficznie zagadnienia, co należy uznać za niewątpliwy atut recenzowanej pracy, otwierający możliwości dla formułowania i rozwiązywania oryginalnego problemu naukowego.

Z recenzji dr. hab. Piotra Lisowskiego

ISBN 978-83-65431-48-6 (druk)
ISBN 978-83-65431-49-3 (online)