

PRAWO BUDOWLANE

Komentarz

redakcja naukowa Andrzej Gliniecki

Arkadiusz Despot-Mładanowicz, Andrzej Gliniecki
Zdzisław Kostka, Anna Ostrowska, Wojciech Piątek

KOMENTARZE

3. WYDANIE

AUTORZY

Andrzej Gliniecki – sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego od prawie dwudziestu lat; redaktor naukowy i współautor publikacji *Prawo budowlane. Orzecznictwo sądów administracyjnych* (wyd. 2, 2009) oraz *Prawo budowlane. Komentarz* (wyd. 3, 2016).

Arkadiusz Despot-Mładanowicz – sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego; autor publikacji z dziedziny materialnego prawa administracyjnego, w szczególności prawa budowlanego oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Zdzisław Kostka – sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, orzeka m.in. w sprawach z zakresu prawa budowlanego.

Anna Ostrowska – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; starszy asystent sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Lublinie; specjalizuje się w prawie budowlanym oraz prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego; autorka monografii *Pozwolenie na budowę* (wyd. 2, 2012) oraz kilkudziesięciu innych publikacji z zakresu prawa administracyjnego.

Wojciech Piątek – doktor habilitowany nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; pracownik Biura Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego; w pracy naukowej zajmuje się problematyką postępowania administracyjnego i egzekucyjnego w administracji oraz postępowania przed sądami administracyjnymi.

PRAWO BUDOWLANE

Komentarz

redakcja naukowa Andrzej Gliniecki

Arkadiusz Despot-Mładanowicz, Andrzej Gliniecki
Zdzisław Kostka, Anna Ostrowska, Wojciech Piątek

KOMENTARZE

3. WYDANIE

Stan prawny na 16 lipca 2016 r.

Wydawca
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący
Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne i łamanie
JustLuk Łukasz Drzewiecki, Justyna Szumieł, Krzysztof Drzewiecki

Komentarze do poszczególnych przepisów opracowali:
Arkadiusz Despot-Mładanowicz – art. 61–79
Andrzej Gliniecki – art. 29–31, 48–53, 103–108
Zdzisław Kostka – art. 17–27, 41–47, 54–60, 80–89c
Anna Ostrowska – art. 28, 32–40a, 90–94
Wojciech Piątek – art. 1–16, 95–102

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

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN: 978-83-8092-403-1

3. wydanie

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

Spis treści

Wykaz skrótów	13
Wprowadzenie	21
Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z późn. zm.)	25
Rozdział 1. Przepisy ogólne	27
Art. 1. [Przedmiot regulacji]	27
Art. 2. [Ustawa – wyłączenia; stosunek do innych ustaw]	38
Art. 3. [Definicje]	45
Art. 4. [Prawo zabudowy nieruchomości gruntowej (zasada wolności budowlanej)]	111
Art. 5. [Obiekt budowlany – zasady projektowania; zasady użytkowania; świadcstwo charakterystyki energetycznej; osoba sporządzająca świadcstwo charakterystyki energetycznej; rejestr osób, które złożyły z wynikiem pozytywnym egzamin uprawniający do sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej]	117
Art. 5 ¹ . (uchylony)	133
Art. 5 ² . (uchylony)	133
Art. 5a. [Obwieszczenie jako forma zawiadomienia w postępowaniu dotyczącym obiektu liniowego, w którym liczba stron przekracza 20; wyłączenia]	133
Art. 6. [Zagospodarowanie działek budowlanych lub terenów z obiektami budowlanymi lub ich zespołami]	135
Art. 7. [Przepisy techniczno-budowlane]	137
Art. 8. [Dodatkowe warunki techniczne dla budynków służących bezpieczeństwu lub obronności państwa – delegacja ustawowa] ..	145
Art. 9. [Odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych]	145
Art. 10. [Zastosowanie w obiekcie budowlanym wyrobów o należytych właściwościach użytkowych]	155
Art. 10a. (uchylony)	159

Art. 11.	[Dopuszczalne stężenia i natężenia czynników szkodliwych dla zdrowia – delegacja ustawowa]	160
Rozdział 2.	Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie	161
Art. 12.	[Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie – definicja, podstawa wykonywania; uprawnienia budowlane]	161
Art. 12a.	[Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie – podstawa wykonywania]	173
Art. 12b–12c.	(uchylone)	177
Art. 13.	[Uprawnienia budowlane do projektowania lub kierowania robotami budowlanymi]	177
Art. 14.	[Uprawnienia budowlane – specjalności, specjalizacje techniczno-budowlane; warunki uzyskania uprawnień budowlanych]	179
Art. 15.	(uchylony)	186
Art. 16.	[Przygotowanie zawodowe – delegacja ustawowa]	187
Rozdział 3.	Prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego	189
Art. 17.	[Uczestnicy procesu budowlanego]	189
Art. 18.	[Obowiązki i uprawnienia inwestora]	196
Art. 19.	[Obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego; obowiązek zapewnienia nadzoru autorskiego]	202
Art. 20.	[Obowiązki projektanta; wyłączenia; oświadczenie o sporządzeniu projektu]	205
Art. 21.	[Uprawnienia projektanta]	216
Art. 21a.	[Plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na budowie]	217
Art. 22.	[Obowiązki kierownika budowy]	224
Art. 23.	[Uprawnienia kierownika budowy]	230
Art. 23a.	(uchylony)	231
Art. 24.	[Zakaz łączenia funkcji kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego]	231
Art. 25.	[Obowiązki inspektora nadzoru inwestorskiego]	232
Art. 26.	[Uprawnienia inspektora nadzoru inwestorskiego]	233
Art. 27.	[Koordynator inspektorów nadzoru inwestorskiego w zakresie różnych specjalności]	234
Rozdział 4.	Postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych	235
Art. 28.	[Rozpoczęcie robót budowlanych; strony postępowania w sprawie pozwolenia na budowę]	235
Art. 29.	[Budowy i roboty budowlane niewymagające pozwolenia na budowę]	309
Art. 29a.	[Budowa przyłączy – bez obowiązku zgłoszenia]	362
Art. 30.	[Zgłoszenie budowy; sprzeciw; nałożenie obowiązku uzyskania pozwolenia na wykonanie obiektu lub robót budowlanych]	375
Art. 30a.	[Informacja w Biuletynie Informacji Publicznej]	413
Art. 31.	[Rozbiórka budynków, budowli, obiektów budowlanych; nałożenie obowiązku uzyskania pozwolenia na rozbiórkę; termin rozpoczęcia robót zabezpieczających i rozbiórkowych]	415

Art. 32.	[Warunki wydania pozwolenia na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego]	421
Art. 33.	[Zakres przedmiotowy pozwolenia na budowę; załączniki do wniosku o pozwolenie na budowę; załączniki do wniosku o pozwolenie na budowę obiektów budowlanych; załączniki do wniosku o pozwolenie na rozbiórkę]	465
Art. 34.	[Projekt budowlany – wymagania, elementy, zatwierdzenie; decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego poprzedzająca wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę]	482
Art. 35.	[Sprawdzenie spełnienia wymagań; decyzja o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę; kara] . . .	501
Art. 35a.	[Skarga do sądu administracyjnego na decyzję o pozwoleniu na budowę; wstrzymanie wykonania decyzji; kaucja na zabezpieczenie roszczeń inwestora]	529
Art. 36.	[Decyzja o pozwoleniu na budowę – elementy]	535
Art. 36a.	[Istotne i nieistotne odstępianie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę; decyzja o zmianie pozwolenia na budowę]	548
Art. 37.	[Wygaśnięcie, uchylenie albo stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę]	570
Art. 38.	[Przesłanie decyzji o pozwoleniu na budowę organowi, który wydał decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu; rejestr decyzji o pozwoleniu na budowę; przechowywanie zatwierdzonych projektów budowlanych]	579
Art. 39.	[Prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym objętym ochroną zabytków]	584
Art. 39a.	[Pozwolenie na budowę na obszarze pomnika zagłady]	597
Art. 40.	[Przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę i pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych na rzecz innego podmiotu; strony postępowania]	599
Art. 40a.	[Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej]	610
Rozdział 5.	Budowa i oddawanie do użytku obiektów budowlanych	612
Art. 41.	[Rozpoczęcie budowy; zawiadomienie o terminie; prace przygotowawcze]	612
Art. 42.	[Obowiązki inwestora i kierownika budowy w związku z prowadzeniem robót]	617
Art. 43.	[Geodezyjne wyznaczenie obiektu budowlanego w terenie; geodezyjna inwentaryzacja powykonawcza]	622
Art. 44.	[Zawiadomienie o zmianie uczestników procesu budowlanego] . . .	626
Art. 45.	[Dziennik budowy; dziennik montażu; dziennik rozbiórki]	627
Art. 46.	[Przechowywanie dokumentów stanowiących podstawę wykonania robót budowlanych]	633

Art. 47.	[Zgoda właściciela sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu (najemcy) na wejście; decyzja o niezbędności wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości; zajęcie pasa drogowego na potrzeby budowy]	634
Art. 48.	[Decyzja nakazująca rozbiórkę obiektu budowlanego będącego w budowie lub jego części albo wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę; postanowienie o wstrzymaniu prowadzenia robót budowlanych]	640
Art. 49.	[Sprawdzenie spełnienia wymagań; opłata legalizacyjna; postanowienie o obowiązku usunięcia nieprawidłowości]	676
Art. 49a.	[Opłata legalizacyjna – zwrot, zaliczenie w poczet kosztów wykonania zastępczego]	690
Art. 49b.	[Decyzja o rozbiórce obiektu budowlanego będącego w budowie lub jego części albo wybudowanego bez wymaganego zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu; postanowienie o wstrzymaniu prowadzenia robót budowlanych; opłata legalizacyjna]	691
Art. 49c.	[Stosowanie przepisów Ordynacji podatkowej do opłaty legalizacyjnej]	701
Art. 50.	[Wstrzymanie robót budowlanych w przypadkach innych niż określone w art. 48 ust. 1 lub w art. 49b ust. 1]	702
Art. 50a.	[Następstwa (skutki) wykonywania robót budowlanych pomimo ich wstrzymania]	718
Art. 51.	[Decyzja o nałożeniu obowiązków i sprawdzenie ich wykonania; decyzja nakazująca zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego]	721
Art. 52.	[Zasady ponoszenia kosztów wykonania decyzji]	744
Art. 53.	[Zasady ponoszenia kosztów rozbiórki obiektu budowlanego]	751
Art. 54.	[Przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego, na którego wzniesienie jest wymagane pozwolenie na budowę lub zgłoszenie – zawiadomienie organu o zakończeniu budowy]	752
Art. 55.	[Przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego, na którego wzniesienie jest wymagane pozwolenie na budowę – decyzja o pozwoleniu na użytkowanie]	760
Art. 55a.	(uchylony)	765
Art. 56.	[Zawiadomienie PIS i PSP o zakończeniu budowy obiektu budowlanego i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania]	766
Art. 57.	[Załączniki do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie]	770
Art. 58.	(uchylony)	790
Art. 59.	[Decyzja o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego; strona w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie] . . .	790

Art. 59a.	[Kontrola budowy w celu stwierdzenia prowadzenia jej zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę] . . .	802
Art. 59b.	(uchylony)	806
Art. 59c.	[Termin przeprowadzenia kontroli budowy; uczestnictwo inwestora w kontroli budowy]	806
Art. 59d.	[Protokół z przeprowadzenia kontroli budowy]	807
Art. 59e.	[Podmiot przeprowadzający kontrolę budowy; upoważnienie do przeprowadzenia kontroli budowy]	809
Art. 59f.	[Kara w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w trakcie obowiązkowej kontroli]	810
Art. 59g.	[Postanowienie o wymierzeniu kary; termin uiszczenia kary; ściągnięcie kary w drodze egzekucji administracyjnej]	817
Art. 60.	[Przekazanie właścicielowi lub zarządcy obiektu dokumentacji budowy i dokumentacji powykonawczej]	819
Rozdział 6.	Utrzymanie obiektów budowlanych	820
Art. 61.	[Obowiązki właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego]	820
Art. 62.	[Okresowe kontrole stanu technicznego obiektu budowlanego, instalacji i przewodów]	830
Art. 63.	[Obowiązek przechowywania dokumentacji obiektu budowlanego przez okres jego istnienia]	843
Art. 63a.	(uchylony)	845
Art. 64.	[Książka obiektu budowlanego – prowadzenie, załączniki]	845
Art. 65.	[Udostępnianie załączników do książki obiektu budowlanego]	848
Art. 66.	[Decyzja o usunięciu nieprawidłowości stwierdzonych w obiekcie budowlanym; decyzja o zakazie użytkowania obiektu]	849
Art. 67.	[Nakaz rozbiórki nieużytkowanego lub niewykończonego obiektu budowlanego]	861
Art. 68.	[Nakazy i zarządzenia związane z potrzebą opróżnienia w całości lub w części budynku przeznaczonego na pobyt ludzi]	867
Art. 69.	[Stosowanie środków zabezpieczających w celu usunięcia niebezpieczeństwa]	870
Art. 70.	[Obowiązek dokonania napraw]	873
Art. 71.	[Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części; zgłoszenie zmiany, sprzeciw]	876
Art. 71a.	[Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego zgłoszenia; opłata legalizacyjna; decyzja nakazująca przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części]	889
Art. 72.	[Postępowanie w sprawach rozbiórek – delegacja ustawowa]	895
Rozdział 7.	Katastrofa budowlana	898
Art. 73.	[Katastrofa budowlana]	898
Art. 74.	[Postępowanie wyjaśniające w sprawie przyczyn katastrofy budowlanej]	900
Art. 75.	[Obowiązki kierownika budowy w razie katastrofy budowlanej]	900

Art. 76.	[Komisja do ustalenia przyczyn i okoliczności katastrofy budowlanej]	902
Art. 77.	[Przejęcie postępowania wyjaśniającego przez inne organy]	904
Art. 78.	[Decyzja o usunięciu skutków katastrofy budowlanej]	905
Art. 79.	[Usunięcie skutków katastrofy budowlanej]	907
Rozdział 8. Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego		909
Art. 80.	[Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego]	909
Art. 81.	[Obowiązki organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego]	913
Art. 81a.	[Uprawnienia organów nadzoru budowlanego; wykonywanie czynności kontrolnych]	916
Art. 81b.	(uchylony)	918
Art. 81c.	[Uprawnienia organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego]	918
Art. 82.	[Właściwość rzeczowa i instancyjna organów administracji architektoniczno-budowlanej]	928
Art. 82a.	[Zakaz powierzania zadań z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej]	933
Art. 82b.	[Zadania organów administracji architektoniczno-budowlanej; rejestr wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę; rejestr zgłoszeń dotyczących budowy]	937
Art. 83.	[Właściwość rzeczowa powiatowego inspektora nadzoru budowlanego i wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego]	943
Art. 83a.	(uchylony)	945
Art. 84.	[Zadania organów nadzoru budowlanego]	945
Art. 84a.	[Kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego]	948
Art. 84b.	[Kontrola działalności organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego; wznowienie lub wszczęcie z urzędu postępowania]	950
Art. 85.	[Współdziałanie organów nadzoru budowlanego z innymi organami]	953
Art. 85a.	[Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy]	954
Art. 86.	[Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego – powoływanie, odwoływanie]	956
Art. 87.	[Wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego – powoływanie, odwoływanie, współdziałanie]	957
Art. 88.	[Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego – definicja, powoływanie, zasady naboru]	958
Art. 88a.	[Zadania Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego]	961
Art. 88b.	[Główny Urząd Nadzoru Budowlanego]	965
Art. 89.	(uchylony)	966

Art. 89a. [Zakres właściwości organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego]	966
Art. 89b. [Sprawdzenie posiadania przez inwestora postanowienia o uzgodnieniu]	966
Art. 89c. [Polecenie podjęcia działań zmierzających do usunięcia stanu zagrożenia]	967
Rozdział 9. Przepisy karne	969
Art. 90. [Wykonywanie robót budowlanych niezgodnie z prawem]	969
Art. 91. [Naruszenie przepisów prawa budowlanego]	976
Art. 91a. [Naruszenie obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w należytych stanie]	978
Art. 92. [Naruszenie przepisów prawa budowlanego]	979
Art. 93. [Naruszenie przepisów prawa budowlanego]	982
Art. 94. [Orzekanie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia]	987
Rozdział 10. Odpowiedzialność zawodowa w budownictwie	989
Art. 95. [Odpowiedzialność zawodowa w budownictwie]	989
Art. 96. [Kary z tytułu odpowiedzialności zawodowej w budownictwie] ...	992
Art. 97. [Wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie]	994
Art. 98. [Orzekanie w sprawach odpowiedzialności zawodowej w budownictwie. Właściwość organów]	997
Art. 99. [Informacja o ostatecznej decyzji o ukaraniu]	1000
Art. 100. [Przedawnienie orzekania w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie]	1002
Art. 101. [Zatarcie kary]	1004
Art. 102. (uchylony)	1006
Rozdział 11. Przepisy przejściowe i końcowe	1007
Art. 103. [Stosowanie przepisów prawa budowlanego]	1007
Art. 104. [Zachowanie uprawnień budowlanych]	1015
Art. 105. [Utrzymanie w mocy decyzji o dopuszczeniu do powszechnego stosowania w budownictwie nowych materiałów budowlanych] ...	1017
Art. 106. [Zmiana w ustawie o ochronie przeciwpożarowej]	1017
Art. 107. [Derogacja prawa budowlanego z 1974 r.]	1018
Art. 108. [Termin wejścia w życie prawa budowlanego]	1020
Załącznik	1021
Bibliografia	1025
Skorowidz przedmiotowy	1033

Wykaz skrótów

Akty prawne

- dyrektywa 92/57/EWG – dyrektywa Rady 92/57/EWG z dnia 24 czerwca 1992 r. w sprawie wdrożenia minimalnych wymagań bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na tymczasowych lub ruchomych budowach (ósma szczegółowa dyrektywa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG) (Dz. Urz. WE L 245 z 26.08.1992, s. 6; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 2, s. 71, z późn. zm.)
- dyrektywa 2010/31/UE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz. Urz. UE L 153 z 18.06.2010, s. 13)
- dyrektywa 2011/92/UE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE L 26 z 28.01.2012, s. 1, z późn. zm.)
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1137)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
- k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- k.p.w. – ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 395 z późn. zm.)

- k.r.o. – ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2082 z późn. zm.)
- k.s.h. – ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 z późn. zm.)
- k.w. – ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1094 z późn. zm.)
- o.p. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.)
- p.g.g. – ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1131)
- p.g.k. – ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 520 z późn. zm.)
- p.o.ś. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 672 z późn. zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.)
- p.r.d. – ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 z późn. zm.)
- pr. bud. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z późn. zm.)
- pr. bud. z 1974 r. – ustawa z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 229 z późn. zm.) – akt nieobowiązujący
- pr. energ. – ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 z późn. zm.)
- pr. tel. – ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 243 z późn. zm.)
- pr. wod. – ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 469 z późn. zm.)
- p.s.w. – ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 572 z późn. zm.)
- r.b.r.b. – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 6 lutego 2003 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy podczas wykonywania robót budowlanych (Dz. U. Nr 47, poz. 401)
- r.d.b. – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz. U. Nr 108, poz. 953 z późn. zm.)
- r.g.w.p.o. – rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geo-

-
- technicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych (Dz. U. poz. 463)
- r.i.n.i. – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. Nr 138, poz. 1554)
- rozporządzenie nr 305/2011 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiające zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylające dyrektywę Rady 89/106/EWG (Dz. Urz. UE L 88 z 4.04.2011, s. 5, z późn. zm.)
- r.p.b. – rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. poz. 462 z późn. zm.)
- r.r.n.o.b. – rozporządzenie 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)
- r.r.o.b.w. – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie rozbiórek obiektów budowlanych wykonywanych metodą wybuchową (Dz. U. Nr 120, poz. 1135)
- r.s.f.t.b. – rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. poz. 1278)
- r.u.b.m. – rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych (Dz. U. Nr 74, poz. 836 z późn. zm.)
- r.w.e.c.r. – rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 23 października 2014 r. w sprawie wzorów i sposobu prowadzenia w formie elektronicznej centralnych rejestrów osób posiadających uprawnienia budowlane oraz ukaranych z tytułu odpowiedzialności zawodowej w budownictwie (Dz. U. poz. 1513)
- r.w.s.e. – rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz. U. Nr 93, poz. 623 z późn. zm.)
- r.w.s.g. – rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu gazowego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1059)
- r.w.t.b. – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1422)
-

- r.w.t.b. z 1994 r. – rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jedn.: Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 140 z późn. zm.) – akt nieobowiązujący
- r.w.t.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 z późn. zm.)
- r.z.t.p. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 283)
- u.ch.e.b. – ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków (Dz. U. poz. 1200 z późn. zm.)
- u.d.i.p. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 z późn. zm.)
- u.d.p. – ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 460 z późn. zm.)
- u.e.e. z 2011 r. – ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2167 z późn. zm.)
- u.e.e. z 2016 r. – ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. poz. 831) – wejdzie w życie z dniem 1 października 2016 r.
- u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.)
- u.i.e.w. – ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. poz. 961)
- u.i.l.u.p. – ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2143)
- u.k.a.rz. – ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092)
- u.l.u. – ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 879 z późn. zm.)
- u.o.g.r.l. – ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.)
- u.o.h.o.z. – ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2120).
- u.o.m. – ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 934 z późn. zm.)

-
- | | |
|------------|--|
| u.o.o.b.ż. | – ustawa z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1067) |
| u.o.p. | – ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 191 z późn. zm.) |
| u.o.p.l. | – ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 150 z późn. zm.) |
| u.o.p.n. | – ustawa z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 555 z późn. zm.) |
| u.o.przyr. | – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1651 z późn. zm.) |
| u.o.z. | – ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.) |
| u.p.e.a. | – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 599 z późn. zm.) |
| u.p.i.b.p. | – ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 966 z późn. zm.) |
| u.p.i.d.p. | – ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2031) |
| u.p.i.e.j. | – ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. Nr 135, poz. 789 z późn. zm.) |
| u.p.i.s.p. | – ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz. U. poz. 1265 z późn. zm.) |
| u.p.z.p. | – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.) |
| u.rew. | – ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777 z późn. zm.) |
| u.r.o.d. | – ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 40 z późn. zm.) |
| u.s.d.g. | – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 584 z późn. zm.) |
| u.s.m. | – ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1222 z późn. zm.) |
-

- u.s.o.z. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 655)
- u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 814)
- ustawa
krajobrazowa – ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774 z późn. zm.)
- ustawa o PIS – ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1412 z późn. zm.)
- u.s.z. – ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1946 z późn. zm.)
- u.t.k. – ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1297 z późn. zm.)
- u.t.r.s.g. – ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1501 z późn. zm.)
- u.u.cz.g. – ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 250 z późn. zm.)
- u.u.d.z.r. – ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. poz. 768)
- u.u.i.ś. – 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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 353 z późn. zm.)
- u.w.a.r.w. – ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 525 z późn. zm.)
- u.w.b. – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 883 z późn. zm.)
- u.w.l. – ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1892)
- u.w.r.s.t. – ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 880 z późn. zm.)
- u.z.p.b. z 2001 r. – ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 129, poz. 1439)
- u.z.p.b. z 2003 r. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718 z późn. zm.) – akt nieobowiązujący

- u.z.p.b. z 2004 r. – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 93, poz. 888 z późn. zm.)
- u.z.p.b. z 2005 r. – ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 163, poz. 1364)
- u.z.p.b. z 2007 r. – ustawa z dnia 10 maja 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 99, poz. 665) – akt nieobowiązujący
- u.z.p.b. z 2015 r. – ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 443)
- u.z.z.w. – ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 139 z późn. zm.)

Czasopisma i publikatory

- CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
- KZS – Krakowskie Zeszyty Sądowe
- M. Praw. – Monitor Prawniczy
- NZS – Nowe Zeszyty Samorządowe
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSA WSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
- OSNAPIUS – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
- OSNCP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
- OSNKW – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
- OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
- OSNwSK – Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- OSPiKA – Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
- PiP – Państwo i Prawo
- Prok. i Pr. – Prokuratura i Prawo
- Sam. Teryt. – Samorząd Terytorialny
- ZNSA – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

BIP	– Biuletyn Informacji Publicznej
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

Uwaga: artykuły powoływane bez bliższego określenia są przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z późn. zm.)

Wprowadzenie

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z późn. zm.), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1995 r., obowiązuje już ponad 20 lat. Jednak w okresie tym ustawa była wielokrotnie nowelizowana. Niewiele jest jej przepisów, których brzmienie i zakres regulacji nie byłyby zmieniane od dnia wejścia ustawy w życie. W ostatnich tylko latach (2014–2016) wprowadzono ponad 200 zmian w tekście ustawy – Prawo budowlane, co niewątpliwie świadczy o dużej aktywności legislacyjnej organów ustawodawczych. Zmiany te wynikają z 14 ustaw nowelizujących prawo budowlane. Tak częste i głębokie zmiany komentowanej ustawy, dotyczące właściwie wszystkich zagadnień regulowanych prawem budowlanym, spowodowały bez wątpienia zwiększenie objętości tego aktu, w porównaniu do tekstu pierwotnego z 1994 r. Jednak samo to nie stanowi wartości, którą można by ocenić pozytywnie, bowiem każda zmiana w tekście ustawy znajduje swoje odbicie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym oraz w doktrynie.

Brak stabilności stanu prawnego w prawie budowlanym jak i w każdej innej dziedzinie regulowanej ustawowo wpływa niekorzystnie na proces stosowania prawa oraz poczucie bezpieczeństwa obywateli, co powinno być celem nadrzędnym w państwie prawnym.

Wszystkich wprowadzonych zmian w prawie budowlanym w przeciągu 20 lat nie da się ocenić jednoznacznie, gdyż niektóre z nich miały pozytywny wpływ na kształt ustawy, inne zaś negatywny. Niektóre z tych zmian były dokonywane pod wpływem orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny, inne natomiast były wprowadzane zbyt pośpiesznie i bez głębszego zastanowienia nad ich skutkami w przyszłości.

Wydaje się, że najbardziej obiektywnym kryterium ocennym komentowanej ustawy i wprowadzanych do niej zmian jest ilość spraw z zakresu prawa budowlanego, rozpoznawanych przez sądy administracyjne, która rośnie z roku na rok.

Wzrost ilości spraw rozpoznawanych w sądach administracyjnych świadczy zapewne o rosnącej aktywności inwestycyjno-budowlanej obywateli i różnego typu podmiotów gospodarczych oraz o rozwoju potencjału gospodarczego państwa, ale nie najlepiej jednak świadczy o stanie prawnym w zakresie prawa budowlanego, które staje się coraz bardziej skomplikowane, zawile i mniej czytelne dla przeciętnego inwestora.

Można by wręcz zaryzykować postawienie tezy, że większość przepisów aktualnie obowiązującego prawa budowlanego nie powinna dotyczyć przeciętnego inwestora, który chce na własnej działce zbudować budynek mieszkalny jednorodzinny lub altankę, a tak jednak nie jest, o czym może świadczyć wprowadzona od dnia 28 czerwca 2015 r. ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 443) możliwość budowy na podstawie zgłoszenia „wolno stojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych”.

Powyższy przykład może świadczyć o tym, że sama zmiana obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę na obowiązek dokonania zgłoszenia w praktyce nic nie zmienia, skoro wszystkie pozostałe wymagania i przepisy ustawy obowiązują inwestora – dokonującego zgłoszenia w takim samym zakresie, jakby podjął budowę na podstawie pozwolenia na budowę. Dodatkowo, w przypadku zgłoszenia wzrasta jeszcze element niepewności, czy inwestor wybrał właściwy tryb i czy organ nie wniesie sprzeciwu.

W ocenie autorów komentarza nie poprawi też sytuacji prawnej inwestora wprowadzona ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. możliwość rozpoczęcia robót budowlanych na podstawie nieostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Wbrew założeniom autorów projektu tej ustawy w niewielu przypadkach pozwoli to bowiem na przyspieszenie rozpoczęcia robót budowlanych, ale w wielu wypadkach skomplikuje natomiast sytuację inwestorów rozpoczynających budowę w ten sposób, przez konieczność prowadzenia spraw przez organy nadzoru budowlanego, kończących się najczęściej postępowaniami w sądach administracyjnych.

Można by krótko skonstatować, że historia prawa budowlanego to historia jego ciągłych zmian, a każda zmiana to nowy stan prawny, dotyczący spraw nowych, ale i niekiedy spraw będących w toku.

Wszystkie powyższe rozważania wskazują na nieprzemijającą potrzebę korzystania przez praktyków i inwestorów z komentarzy do prawa budowlanego, które z biegiem lat wcale nie staje się prostsze i bardziej zrozumiałe.

Kolejne, trzecie wydanie tego komentarza, uwzględnia ostatnie zmiany przepisów prawa budowlanego, które były bardzo rozległe i wymagają uwzględnienia przez wszystkich uczestników procesu budowlanego.

Większość tekstu wcześniejszych wydań komentarza wraz z powołanym orzecnictwem i cytowanymi poglądami doktryny pozostaje w dalszym ciągu aktualna i potrzebna w związku z tysiącami spraw toczących się przed organami administracji architektoniczno-budowlanej, organami nadzoru budowlanego i sądami administracyjnymi.

Z satysfakcją należy odnotować, że niektóre uwagi zamieszczone we wcześniejszych wydaniach komentarza zostały wzięte pod uwagę przez ustawodawcę przy dokonywaniu ostatnich zmian ustawy.

Niezależnie od powyższego, naszym zdaniem, nadmiar regulacji prawnych, a z tym mamy do czynienia w przypadku prawa budowlanego, jest nie mniej groźny niż przypadki braku regulacji prawnej.

Prawo zabudowy – zasada wolności budowlanej wyrażona w art. 4 komentowanej ustawy, powinna być podstawą a zarazem hamulcem przy kolejnych zmianach prawa budowlanego.

Z uwagi na to, że niniejsza publikacja jest dziełem kilku autorów, za merytoryczną treść, prezentowane poglądy, formę wypowiedzi i wnioski odpowiadają autorzy poszczególnych części tego komentarza.

Andrzej Gliniecki

USTAWA

z dnia 7 lipca 1994 r.

Prawo budowlane

(tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 290; zm.: Dz. U. z 2016 r. poz. 961)

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Przedmiot regulacji]

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

1. Prawo budowlane jest jednym z działów materialnego prawa administracyjnego, określającym prawne wymogi poszczególnych stadiów projektowania, budowy, utrzymania oraz rozbiórki obiektów budowlanych. W szerokim ujęciu obejmuje ono ogół regulacji prawnych dotyczących procesu budowlanego, począwszy od unormowań cywilnoprawnych, związanych z prawami rzeczowymi oraz obligacyjnymi, które dotyczą szeroko rozumianego dysponowania nieruchomością, przez zasady bezpieczeństwa i higieny pracy, prawo finansowe, a skończywszy na regulacji prawa publicznego obejmującej ogół procesu inwestycyjno-budowlanego zarówno rangi ustawowej, jak i wykonawczej. W wąskim ujęciu pojęcie prawa budowlanego obejmuje ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane oraz akty wykonawcze wydane do niej w formie rozporządzeń.

Zakres przedmiotowy oraz podmiotowy prawa budowlanego został określony w art. 1, a następnie rozwinęty w dalszych jego postanowieniach. Celem regulacji zawartej w komentowanej ustawie jest ochrona interesu publicznego w trakcie przebiegu procesu inwestycyjno-budowlanego przy jednoczesnym uwzględnieniu interesów indywidualnych. W orzecznictwie sądowym oraz w literaturze formułowane są również bardziej szczegółowe cele prawa budowlanego, którymi są: zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego i indywidualnego, zagrożonego ze strony wadliwie wykonanych obiektów budowlanych (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 kwietnia 2010 r., II SA/Gd 350/09, LEX nr 619899; wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2010 r., II OSK 1939/09, LEX nr 1251884), bezpieczeństwo użytkowania obiektu, ochrona środowiska, ochrona przed hałasem

i drganiem oraz zapewnienie ładu przestrzennego (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 lutego 2009 r., II SA/Gd 670/08, LEX nr 545517), ochrona zdrowia i życia obywateli, bezpieczeństwo, ochrona środowiska oraz ochrona prawa własności (H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane*, Warszawa 2012, s. 31 oraz podana tam literatura). Istotne dyrektywy interpretacyjne formułuje w tym przedmiocie art. 5 ust. 1–2. Z uwagi na przytoczone cele ustawy oraz wiążącą się z tym możliwość ograniczenia praw rzeczowych właściciela nieruchomości za pomocą form władczych, w różnych stadiach procesu budowlanego w odniesieniu do poszczególnych instytucji prawa budowlanego sądy administracyjne zwracają uwagę, że nie mogą one być interpretowane w sposób rozszerzający (wyroki NSA z dnia 17 marca 2005 r., OSK 1450/04, LEX nr 189144, oraz z dnia 9 maja 2007 r., II OSK 709/06, LEX nr 501221) czy że powinny one być wykładane i stosowane ściśle (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 października 2005 r., II SA/Po 2683/03, LEX nr 723626).

Przepisy prawa budowlanego mają charakter bezwzględnie obowiązujący i nie pozostawiają właściwym organom administracji publicznej możliwości uznaniowego traktowania zaistniałych stanów faktycznych związanych z procesem budowlanym (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 listopada 2006 r., II SA/Po 406/06, LEX nr 900400; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 października 2011 r., II SA/Gl 210/11, LEX nr 1085908). W orzecznictwie sądowym akcentuje się również ich restytucyjny charakter, mający na celu przywrócenie obiektu budowlanego do stanu zgodnego z prawem (wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2000 r., IV SA 394/98, OSP 2001, z. 7–8, poz. 107, z glosą aprobującą R. Dziwińskiego; wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2008 r., II OSK 1927/06, LEX nr 510755). Ze względu na istotę prawa budowlanego, do której należy ograniczenie zasady wolności zabudowy, prawo budowlane zawiera w sobie również takie instrumenty prawne, dzięki zastosowaniu których zapewniony zostaje posłuch dla bezwzględnego charakteru jego norm prawnych. Stąd w literaturze wskazuje się, że prawo to ma charakter policyjny, wyrażający się w dwóch zakresach: kontroli prewencyjnej oraz nadzoru. Kontrola prewencyjna ma miejsce wówczas, gdy przepisy prawa budowlanego wymagają oceny zamierzenia inwestycyjnego przed przystąpieniem do jego realizacji. Nadzór z kolei obejmuje sytuację, w której przedmiotem oceny jest legalność podejmowanych działań objętych reglamentacją prawa budowlanego (Z. Leoński, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 247).

Jak zauważono w literaturze, obiekt budowlany trwa w czasie niejednokrotnie znacznie dłużej aniżeli życie jego twórców, niekiedy zmieniając właścicieli i zarządców. Jego konstrukcja jest często bardzo skomplikowana, mając wiele elementów zanikających w trakcie budowy, do których dotarcie w późniejszym okresie może być niemożliwe albo znacznie utrudnione (H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane...*, s. 54). Prawo budowlane, zawierające szereg regulacji prawnych o charakterze ingerencyjnym, spełnia istotną funkcję w kształtowaniu ładu i pokoju społecznego. Dzięki zasto-

sowaniu jego uregulowań, niejednokrotnie o charakterze ściśle technicznym (szerzej zob. komentarz do niniejszego artykułu, uwaga 6), możliwe jest bezpieczne korzystanie z obiektów budowlanych. Ze względu na przedmiot regulacji pełni ono podstawową rolę służebną w funkcjonowaniu państwa jako całości oraz poszczególnych jego obywateli. Doniosły społecznie przedmiot jego regulacji powoduje, że prawo budowlane należy do jednych z najczęściej stosowanych regulacji prawa administracyjnego, czego dowodem pośrednim jest liczba spraw z tego zakresu rozpoznawanych co roku przez sądy administracyjne. W 2012 r. wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznały 6559 spraw z zakresu prawa budowlanego, a Naczelny Sąd Administracyjny – 925 skarg kasacyjnych z tego zakresu. W 2013 r. sądy pierwszej instancji rozpoznały 6077 skarg, a z kolei Naczelny Sąd Administracyjny – 1187 skarg kasacyjnych. W 2014 r. wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznały 5753 sprawy z zakresu prawa budowlanego. Naczelny Sąd Administracyjny orzekał w 1190 tego rodzaju sprawach (*Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2012 r.*, Warszawa 2013, s. 142–144, 316, 346; *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2013 r.*, Warszawa 2014, s. 142–144, 322, 352; *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2014 r.*, Warszawa 2015, s. 168–171, 355, 385).

Reasumując, ze względu na władczy oraz bezwzględnie obowiązujący charakter regulacji prawa budowlanego wykładnia jego przepisów nie powinna prowadzić do rozszerzającego rozumienia poszczególnych jego instytucji, w szczególności tych, które prowadzą do ograniczenia zasady wolności budowlanej. Samego jednak ograniczenia tego prawa nie należy pojmować wyłącznie w sposób negatywny, ponieważ w swoich założeniach prowadzi ono do ochrony cenniejszych wartości, zarówno o znaczeniu indywidualnym, jak i ogólnospołecznym. Ograniczenie to znajduje swoje umocowanie w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

2. Obowiązująca ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. nie jest pierwszym aktem prawnym w sposób całościowy obejmującym proces budowlany. Początki budownictwa sięgają czasów prehistorycznych. Zasadniczy wpływ na jego powstanie i rozwój wywarło przejście ludności od prymitywnego, koczowniczego trybu życia do zajęć rolniczych, co zmusiło pierwotne grupy społeczne do zakładania osiedli (szerzej zob. C. Krawczak, *Prawo budowlane na ziemiach polskich od połowy XVIII wieku do 1939 r.*, Poznań 1975, s. 9 i n.; S. Jędrzejewski, *Prawo budowlane*, Toruń 1981, s. 8–9; Z. Niewiadomski (w:) *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania, bariery, perspektywy*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, s. 15–17). Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. w poszczególnych częściach terytorium odrodzonego państwa obowiązywały regulacje budowlane państw zaborczych. Pierwszym kompleksowym aktem prawnym rodzimego ustawodawcy było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudo-

waniu osiedli (Dz. U. Nr 23, poz. 202 z późn. zm.; tekst jedn.: Dz. U. z 1939 r. Nr 34, poz. 216 z późn. zm.). Rozporządzenie z 1928 r. obejmowało zakresem zastosowania w sposób całościowy proces inwestycyjno-budowlany, poczynsz od zasad oraz przebiegu postępowania przy tworzeniu planów zabudowania, przez parcelację terenów i scalanie działek budowlanych, wywłaszczenie nieruchomości, a skończywszy na przepisach policyjno-budowlanych.

W nowej sytuacji społeczno-gospodarczej, jaka zaistniała po II wojnie światowej, dotychczasowe zasady prawa budowlanego musiały ulec istotnym przekształceniom, uwzględniającym odmienne założenia ustroju politycznego. Dekretem z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz. U. Nr 16, poz. 109 z późn. zm.) ustanowione zostały nowe zasady planowania przestrzennego, oparte na centralizmie oraz preferencji interesu państwowego przed prywatnym.

Dnia 31 stycznia 1961 r. uchwalona została ustawa – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 7, poz. 46 z późn. zm.), obejmująca zgodnie z art. 1 ust. 1 sprawy projektowania, budowy, rozbiórki i utrzymania obiektów budowlanych oraz określająca zasady organizacji, obowiązków i uprawnienia organów państwowego nadzoru budowlanego. W art. 4 ust. 2 ustawa z 1961 r., celem zapewnienia bezpieczeństwa dla ludzi i mienia, właściwego układu funkcjonalnego obiektu oraz ze względów ekonomicznych, wprowadziła wymóg stosowania obowiązujących norm państwowych, normatywów technicznych projektowania i innych obowiązujących przepisów techniczno-budowlanych oraz przestrzegania zasad współczesnej wiedzy technicznej. Ponadto ustawodawca nakazał stosowanie zatwierdzonych opracowań typowych, jeżeli względy techniczne bądź ekonomiczne nie stoją temu na przeszkodzie.

Kolejnym aktem prawnym normującym proces budowlany była ustawa z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 229 z późn. zm.), która już w preambule stanowiła, że rola budownictwa w rozwoju socjalistycznej gospodarki oraz w podnoszeniu poziomu życia społeczeństwa wymaga stałego doskonalenia działalności budowlanej, zgodnie z potrzebami gospodarki narodowej oraz interesem społecznym. Nowością w porównaniu z ustawą z 1961 r. był szerszy zakres przedmiotowy regulacji prawnej, która zgodnie z art. 1 ust. 1 normowała działalność obejmującą sprawy wykorzystania terenów zgodnie z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, projektowanie, budowę, utrzymanie i rozbiórkę obiektów budowlanych oraz określała zasady działania organów administracji państwowej w tych dziedzinach. Ustawa z 1974 r. obejmowała swoim zakresem przedmiotowym częściowo problematykę ochrony środowiska, nakazując jego ochronę przy projektowaniu, budowie, utrzymywaniu oraz użytkowaniu obiektów budowlanych. W dalszym ciągu obowiązywała zasada unifikacji przyjmowanych rozwiązań oraz typizacji elementów budowlanych i wyposażenia obiektów budowlanych.

Kolejnym aktem prawnym regulującym proces budowlany jest obowiązująca ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, która powraca do obowiązujących w dwudziestoleciu międzywojennym założeń wolności budowlanej oraz decentralizacji trybu projektowania i wznoszenia obiektów budowlanych. W porównaniu z rozporządzeniem z 1928 r. proces inwestycyjno-budowlany obecnie uregulowany jest w kilku aktach prawnych rangi ustawowej, powiązanych ze sobą w sposób funkcjonalny. Zasady oraz tryb postępowania w sprawach ocen oddziaływania na środowisko, w tym m.in. wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zostały uregulowane w ustawie 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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 353 z późn. zm.).

Zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy zostały uregulowane w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.).

Zasady wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych, zasady kontroli wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu oraz zasady działania organów administracji publicznej w tej dziedzinie określone zostały w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 883 z późn. zm.) oraz w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiającym zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającym dyrektywę Rady 89/106/EWG (Dz. Urz. UE L 88 z 4.04.2011, s. 5, z późn. zm.). Natomiast organizacja i zadania samorządów zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa, a także prawa i obowiązki członków tych samorządów uregulowane zostały w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1946 z późn. zm.).

W 2010 r. opublikowane zostały natomiast tezy do projektu nowej ustawy – Kodeks budowlany, autorstwa zespołu pod przewodnictwem prof. Z. Niewiadomskiego (Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka 2010, nr 1). Zgodnie z pierwszą z tez celem ustawy – Kodeks budowlany jest uregulowanie procesu inwestycyjnego, z uwzględnieniem wolności budowlanej, konstytucyjnej gwarancji własności, ochrony wartości wysoko cenionych oraz zasad sprawnego rozstrzygania konfliktu interesów: indywidualnego i publicznego. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (Dz. U. poz. 856 z późn. zm.) przy ministrze właściwym do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkal-

nictwa utworzona została Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego, która pracowała nad przygotowaniem kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Jego założeniem było całościowe uregulowanie procesu inwestycyjno-budowlanego z poszanowaniem ładu przestrzennego, zrównoważonego rozwoju, konstytucyjnej gwarancji ochrony prawa własności, samodzielności planistycznej gminy oraz zasad sprawnego wyważania interesów: publicznego i indywidualnego. Komisja ta została rozwiązana rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 marca 2016 r. (Dz. U. poz. 377).

3. Prawo budowlane, nie obejmując zakresem normowania całego procesu inwestycyjno-budowlanego, stanowi jednakże jego najistotniejszą część, poczynwszy od projektowania obiektu budowlanego, przez realizację robót budowlanych, skończywszy na zagadnieniach dotyczących rozbiórki. Aktem prawnym nadrzędnym względem prawa budowlanego jest Konstytucja RP, która w art. 21 ust. 1 stanowi o ochronie własności, ustanawiając w art. 64 ust. 1 prawo podmiotowe każdego do ochrony własności, które zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP podlega równej dla wszystkich ochronie prawnej. Ograniczenie własności, stosownie do art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, może nastąpić jedynie w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ono istoty tego prawa. Konieczność zapewnienia dostatecznej ochrony wartości konstytucyjnych, które mogą być zagrożone w związku z realizacją przedsięwzięcia budowlanego, uniemożliwia doprowadzenie do sytuacji całkowitego „uwolnienia” procesu budowlanego spod wpływu państwa (R. Hauser, Z. Niewiadomski, *Konstytucyjne aspekty regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego*, PiP 2015, z. 6, s. 10). O ograniczeniach tego rodzaju stanowi m.in. prawo budowlane, wprowadzając określone zasady zabudowy nieruchomości oraz podejmowania działalności związanej z projektowaniem oraz wznoszeniem obiektów budowlanych. Ustawodawca kieruje się przy tym koniecznością zapewnienia ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz zagwarantowania praw lub wolności innych osób.

Oprócz prawa budowlanego również inne akty prawne o randze ustawy statuują publicznoprawne ograniczenia prawa własności, w tym prawa do zabudowy i zagospodarowania terenu. Stanowi o tym art. 2, zawierający wiele wyłączeń z zakresu przedmiotowego prawa budowlanego w odniesieniu do administracyjnoprawnej regulacji dotyczącej projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych.

4. Prawo budowlane obejmuje swoim zakresem przedmiotowym działalność polegającą na projektowaniu, budowie, utrzymaniu i rozbiórce obiektów budowlanych. Pojęcie obiektu budowlanego zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 1 w sposób zakresowy, przez wymienienie wszystkich jego odmian, które zostały następnie zdefiniowane w dalszych punktach art. 3. Działalność polegająca na projektowaniu obiektów budowlanych stanowi, zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 1, jedną z samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 zapewnienie opracowania projektu

budowlanego należy do zadań inwestora. Stosownie do art. 17 pkt 3 jednym z uczestników procesu budowlanego jest projektant, którego podstawowe prawa i obowiązki zostały określone w art. 20–21. Projekt budowlany, zgodnie z art. 35 ust. 1, podlega sprawdzeniu przez właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Definicję legalną pojęcia budowy zawiera art. 3 pkt 6. O utrzymaniu obiektu budowlanego stanowi art. 5 ust. 2 oraz rozdział 6 zatytułowany „Utrzymanie obiektów budowlanych”. Natomiast rozbiórka obiektu budowlanego jest elementem składowym definicji legalnej robót budowlanych, o której stanowi art. 3 pkt 7. Dla zakresu przedmiotowego komentowanej ustawy ma ono istotne znaczenie, ponieważ działalność polegająca na projektowaniu, budowie, utrzymaniu i rozbiórce została odniesiona do obiektu budowlanego, który wobec tego ma podstawowe znaczenie dla przedmiotowego zakresu zastosowania prawa budowlanego. Uznanie określonego wytworu ludzkiej działalności za obiekt budowlany przesądza o zastosowaniu prawa budowlanego do jego wzniesienia, utrzymania oraz rozbiórki (zob. komentarz do art. 3, uwaga 3). Mówiąc inaczej, nie każda sprawa, w której dochodzi do określonej zmiany w otaczającej rzeczywistości, polegającej na fizycznej ingerencji w istniejące stosunki własnościowe, podlega rozstrzygnięciu w oparciu o przepisy prawa budowlanego. Przykładowo, samo zamontowanie drewnianej płyty OSB przed wjazdem do garażu, uniemożliwiające korzystanie z niego jego użytkownikom, prowadzić może do naruszenia stosunków cywilnoprawnych z zakresu prawa rzeczowego, nie będąc deliktem administracyjnym sankcjonowanym przepisami prawa budowlanego. Płyta taka nie jest obiektem budowlanym, a jej zamontowanie nie należy do robót budowlanych, o których stanowi art. 3 pkt 7 (wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2013 r., II OSK 877/12, LEX nr 1559931). Prawo budowlane nie zawiera instrumentów prawnych służących rozwiązywaniu sporów sąsiedzkich czy też własnościowych. Poza wyraźnie określonym katalogiem przestępstw, o którym stanowią przepisy rozdziału 9, normy prawa budowlanego nie mogą również być łączone z dążeniem do zastosowania represji karnej.

Pomimo ustawowej definicji pojęcia obiektu budowlanego, z uwagi na liczne wątpliwości w tym zakresie, sądy administracyjne w szeregu orzeczeń przesądzają autorytatywnie o kwalifikacji określonego rozwiązania jako wypełniającego treść analizowanego sformułowania. W związku z tymi uwagami, skoro koryto potoku nie jest obiektem budowlanym, to nakazanie wykonania w nim robót budowlanych nie znajduje oparcia w przepisach prawa budowlanego (wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2003 r., IV SA 2623/01, LEX nr 684997), podobnie jak przepisy komentowanej ustawy nie znajdują zastosowania do likwidacji szkód spowodowanych powodzią, a polegających na oderwaniu części terenu. Obiektem budowlanym nie jest ani teren działki, ani zaistniała w niej wyrwa (wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 stycznia 2001 r., IV SA 2264/98, LEX nr 55774), ani grzebowisko zwłok zwierzęcych, rozumiane jako teren, na którym (w sposób zorganizowany) zakopywane są zwłoki zwierząt (wyrok

NSA z dnia 7 grudnia 2006 r., II OSK 1443/05, ONSA WSA 2007, nr 4, poz. 105), ani pryzma piasku wydobytego z dna rzeki (wyrok NSA z dnia 15 maja 2007 r., II OSK 772/06, LEX nr 347857), ani drzewa i krzewy (wyrok NSA z dnia 17 września 2013 r., II OSK 967/12, LEX nr 1559968), ani też sam zbiornik na paliwo płynne wchodzący w skład stacji paliw (wyrok NSA z dnia 15 maja 2015 r., II OSK 1883/13, LEX nr 1775448). Za obiekt budowlany będący budowlą został natomiast uznany kolektor słoneczny (wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 listopada 2012 r., II SA/Lu 696/12, LEX nr 1241045). Przesądzający dla zastosowania prawa budowlanego nie jest natomiast sam tylko wymóg uzyskania pozwolenia na budowę albo obowiązku zgłoszenia zamiaru prowadzenia robót budowlanych właściwemu organowi w odniesieniu do danego obiektu budowlanego. Poglądu takiego nie da się wywieść z wykładni art. 1 pr. bud. Byłby on ponadto sprzeczny z celami komentowanej ustawy, doprowadzając niejednokrotnie do obejścia prawa (por. wyrok NSA w Łodzi z dnia 11 kwietnia 2002 r., II SA/Łd 1788/98, LEX nr 1686246; wyrok WSA w Lublinie z dnia 10 marca 2004 r., II SA/Lu 67/03, LEX nr 722852).

5. Określony w art. 1 zakres przedmiotowy komentowanej ustawy nie został skonstruowany w sposób zupełny. Pominięte zostały w nim status prawny oraz zasady odpowiedzialności zawodowej osób wykonujących funkcje techniczne w budownictwie. Problematyki tej dotyczy rozdział 2 zatytułowany „Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie” oraz rozdział 10 zatytułowany „Odpowiedzialność zawodowa w budownictwie”. Poza tym prawo budowlane reguluje również inne formy działalności prowadzonej w stosunku do obiektów budowlanych, takie jak zdefiniowana w art. 3 pkt 7a przebudowa czy też określony w art. 3 pkt 8 remont. W art. 1 pominięto również problematykę zagospodarowania otoczenia wokół obiektu budowlanego, o którym to obowiązku stanowi art. 6. Jak zauważają T. Asman oraz Z. Niewiadomski, ustawodawca w art. 1 w sposób niewyczerpujący wskazał typowe etapy procesu budowlanego, posiłkując się zarówno pojęciami zdefiniowanymi w art. 3, jak i określeniami języka potocznego. Wyliczenie etapów procesu budowlanego ma charakter przykładowy. Poza tym nie wszystkie ze wskazanych w art. 1 etapów muszą wystąpić w każdym przypadku. Proces budowlany może zatrzymać się na którymś z nich czy też przybrać inny porządek chronologiczny aniżeli wskazany w art. 1 (T. Asman, Z. Niewiadomski (w:) *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 8–9). Natomiast samo pojęcie procesu budowlanego użyte przez ustawodawcę w art. 12 ust. 3, w tytule i treści rozdziału 3, w art. 45 ust. 5 pkt 4 oraz w art. 81c ust. 1 definiowane jest jako ciąg czynności czy działań techniczno-budowlanych, składających się na wybudowanie, eksploatację i likwidację obiektu budowlanego. Działaniom technicznym odpowiada ustanowiony zespół powinności prawnych, zapewniający przebieg procesu budowlanego według technicznych oraz prawnych wzorców (S. Jędrzejewski, *Proces budowlany: zagadnienia administracyjnoprawne*, Bydgoszcz 1995, s. 28; zob. też Z. Leoński, *Stadia procesu budowlanego* (w:) Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zago-*

spodarowania przestrzennego, Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 244; W. Szwajdler (w:) T. Bąkowski, W. Szwajdler, *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004, s. 124–127; D. Sypniewski, *Nadzór nad procesem budowlanym*, Warszawa 2011, s. 50–58; J. Goździewicz-Biechońska, *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2011, s. 29–31). W orzecznictwie sądowym akcentuje się dynamikę oraz zmienność tego procesu (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 października 2007 r., II SA/Gd 336/07, LEX nr 505559; wyrok WSA w Kielcach z dnia 27 października 2011 r., II SA/Ke 448/11, LEX nr 1086077).

6. Komentowana ustawa, przynależąc do materialnego prawa administracyjnego, zawiera również uregulowania o charakterze ustrojowym i procesowym, a także normy techniczne określające szczegółowe wymogi realizacji obiektów budowlanych. O ustroju organów administracji architektoniczno-budowlanej ustawodawca stanowi w rozdziale 8. Regulacje procesowe zostały zamieszczone przede wszystkim w rozdziale 4 normującym postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych. Stanowią one niejednokrotnie *lex specialis* względem regulacji ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.), czemu ustawodawca wprost dał wyraz w art. 28 ust. 3 pr. bud., wyłączając zastosowanie art. 31 k.p.a. w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę. Prawo budowlane odsyła wprost do kodeksu postępowania administracyjnego również w art. 5a ust. 1 oraz art. 88a ust. 1 pkt 1.

Prawo budowlane wykazuje ścisły związek z procesami natury technicznej oraz wiedzą budowlaną. W literaturze przez pojęcie normy technicznej rozumie się szczególny rodzaj wzorca technicznego, reguły postępowania lub zasady wiedzy technicznej, wypracowanej i mającej zastosowanie w szeroko rozumianej technice. Nadanie normie technicznej charakteru normatywnego powoduje, że staje się ona najmniejszym stanowiącym strukturalną całość elementem systemu prawa. Podstawowymi racjami uzasadniającymi włączanie norm technicznych do porządku prawnego są ochrona życia i zdrowia ludzkiego oraz ochrona mienia i środowiska naturalnego (S. Serafin, *Zagadnienia techniczne w prawie budowlanym*, Warszawa 2005, s. 48–50). O normach techniczno-budowlanych ustawodawca stanowi już w przepisach ogólnych w art. 5 ust. 1, regulując, że obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy projektować i budować w zgodzie z tymi uregulowaniami, oraz w art. 7, wymieniając rodzaje przepisów techniczno-budowlanych. Duża liczba przepisów określanych mianem technicznych wpływa na szczególne znaczenie w prawie budowlanym aktów prawnych niższej rangi aniżeli ustawa. Przepisy techniczne pod wpływem rozwoju wiedzy i techniki ulegają częstym zmianom. Poza tym zamieszczenie ich w prawie budowlanym rozbijałoby zwartą konstrukcję komentowanej ustawy (Z. Leoński, *Stadia procesu budowlanego...*, s. 208–210). W chwili obecnej w obrocie prawnym obowiązują 44 rozporządzenia wykonawcze do prawa budowlanego. Komen-

towana ustawa zawiera również przepisy z innych dziedzin aniżeli prawo administracyjne. W rozdziale 9 zamieszczone zostały przepisy karne. Niektóre z przepisów prawa budowlanego, jak np. art. 5 ust. 1 pkt 9, art. 47 ust. 1, wykazują związek z regulacją prawa cywilnego (zob. też komentarz do niniejszego artykułu, uwaga 8).

Naruszenie przepisów dotyczących wiedzy technicznej wywołuje określone skutki na poszczególnych etapach procesu inwestycyjno-budowlanego. Stosownie do art. 35 ust. 1 pkt 2 przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym z przepisami techniczno-budowlanymi. Stwierdzenie naruszeń w tym zakresie obliuguje organ, zgodnie z art. 35 ust. 3, do nałożenia – w drodze postanowienia – obowiązku usunięcia wskazanych nieprawidłowości. Brak naruszenia przepisów techniczno-budowlanych w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem jest jedną z przesłanek wstrzymania przez organ nadzoru prowadzenia robót budowlanych na podstawie art. 48 ust. 2 oraz wszczęcia postępowania legalizacyjnego. Naruszenie norm technicznych może skutkować również wniesieniem sprzeciwu przez organ nadzoru budowlanego, o którym stanowi art. 54, oraz odmową wydania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego stosownie do art. 59 ust. 5 w stosunku do tego obiektu, który wymaga jego uzyskania.

7. Zakres podmiotowy komentowanej ustawy został określony w art. 1 w sposób ogólny i dorozumiany przez odniesienie zasad działania organów administracji publicznej do wymienionych dziedzin procesu budowlanego. Organami tymi są podmioty wymienione w rozdziale 8. Zgodnie z art. 80 ust. 1 zadania administracji architektoniczno-budowlanej wykonują: starosta, wojewoda oraz Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. Organami nadzoru budowlanego są: powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, wojewoda działający przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego, wchodzącego w skład zespolonej administracji wojewódzkiej oraz Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. Pozostałymi podmiotami, niewymienionymi wprost w art. 1, są osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, o których stanowi art. 12, uczestnicy procesu budowlanego wymienieni w art. 17, podmioty będące – obok inwestora – stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę, o których stanowi art. 28 ust. 2, właściciele oraz zarządcy obiektów budowlanych, o których ustawodawca stanowi w rozdziale 6 pr. bud.
8. Na poszczególnych etapach procesu inwestycyjno-budowlanego obok administracyjno-prawnych uregulowań prawa budowlanego zastosowanie może znaleźć prawo cywilne. Z punktu widzenia regulacji prawa rzeczowego na uwagę zasługuje wkroczenie przez prawo budowlane w uprawnienia właściciela do swobodnego dysponowania

prawem własności. Z kolei jednym z obowiązków inwestora jest udokumentowanie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, zgodnie z art. 3 pkt 11 w zw. z art. 32 ust. 4 pkt 2 pr. bud. Istotne znaczenie w konkretnej sytuacji mogą mieć również uregulowania dotyczące tzw. prawa sąsiedzkiego, w tym immisji bezpośrednich zakazanych wprost w art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.), immisji pośrednich, o których stanowi art. 144 k.c., zachowania dostępu do drogi publicznej i wiążącego się z tym ustanowienia służebności drogi koniecznej na podstawie art. 145 § 1 k.c., przekroczenia granicy przy wznoszeniu budynku, o czym stanowi art. 151 k.c. Z punktu widzenia regulacji prawa zobowiązaniowego, w trakcie procesu inwestycyjno-budowlanego mogą zachodzić różnego rodzaju stosunki obligacyjne pomiędzy jego uczestnikami. W art. 647–658 k.c. została uregulowana umowa o roboty budowlane. W praktyce zawierane są również różnego rodzaju umowy nienazwane mające za przedmiot wykonanie określonych prac budowlanych.

9. Ze względu na poszerzający się stopniowo zakres regulacji prawa unijnego należy mieć na uwadze, że dotyczy ono w coraz większym zakresie problematyki procesu inwestycyjno-budowlanego. Co prawda, obecnie nieuprawnione byłoby posługiwanie się generalnym hasłem europeizacji prawa budowlanego, niemniej nie należy pomijać wpływu, jaki regulacje unijne wywierają na kształt rodzimej regulacji prawnej. Tytułem przykładu, już w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawodawca w odniesieniu do projektowania i budowy obiektu budowlanego stanowi o konieczności spełnienia podstawowych wymagań związanych z ochroną interesu indywidualnego i publicznego w procesie budowlanym. Jako pierwsza pojęcie wymagań podstawowych wprowadziła Rada Wspólnot Europejskich w rezolucji z dnia 7 maja 1985 r. w sprawie nowego podejścia do technicznej harmonizacji i norm (Dz. Urz. WE C 136 z 4.06.1985, s. 1), wskazując na potrzebę ustalenia wymagań podstawowych odnośnie do bezpieczeństwa oraz innych aspektów istotnych dla dobra ogólnego (szerzej zob. komentarz do art. 5, uwaga 3). Artykuły 5 ust. 3–15, art. 5¹, 5² wprowadzone zostały do prawa budowlanego w celu implementacji dyrektywy 2002/91/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz. Urz. WE L 1 z 4.01.2003, s. 65; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 12, t. 2, s. 168, z późn. zm.; szerzej zob. komentarz do art. 5, uwaga 5). Ubocznie trzeba w tym miejscu zauważyć, że wymienione przepisy zostały uchylone na podstawie art. 43 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków (Dz. U. poz. 1200 z późn. zm.) – szerzej zob. komentarz do art. 5, uwaga 1. Na odrębną uwagę zasługuje w tym względzie regulacja prawna dotycząca prawa ochrony środowiska, w tym dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE L 26 z 28.01.2012, s. 1, z późn. zm.). Zgodnie z art. 1 ust. 1 przywołanej dyrektywy znajduje ona zastosowanie do oceny

skutków środowiskowych wywieranych przez przedsięwzięcia publiczne i prywatne, które mogą powodować znaczące skutki w środowisku. Przez pojęcie przedsięwzięcia, stosownie do art. 1 ust. 2 lit. a dyrektywy, rozumie się wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów oraz inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych. Należy również zwrócić uwagę na rozporządzenie nr 305/2011. Zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 305/2011 określa ono warunki wprowadzania do obrotu lub udostępniania na rynku wyrobów budowlanych, poprzez ustanowienie zharmonizowanych zasad wyrażania właściwości użytkowych wyrobów budowlanych w odniesieniu do ich zasadniczych charakterystyk oraz zharmonizowanych zasad stosowania oznakowania CE na tych wyrobach. Powyższe rozporządzenie jest powiązane z ustawą o wyrobach budowlanych, która normuje m.in. właściwość organów w zakresie wykonywania zadań administracyjnych i obowiązków, które wynikają z tego rozporządzenia.

Art. 2. [Ustawa – wyłączenia; stosunek do innych ustaw]

1. Ustawy nie stosuje się do wyrobisk górniczych.

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

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

- 1. Działalność obejmująca sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych została uregulowana w prawie budowlanym, które dla wymienionych elementów składowych procesu inwestycyjno-budowlanego jest aktem prawnym o charakterze podstawowym. Artykuł 2 zawiera katalog wyłączeń z zakresu przedmiotowego prawa budowlanego. O ile jednak art. 2 ust. 1 w sposób bezwzględny wyłącza zastosowanie ustawy do wyrobisk górniczych, o tyle art. 2 ust. 2 stanowi, że przepisy tej ustawy nie naruszają przepisów odrębnych. Oznacza to, że znajdują one zastosowanie w przypadkach wymienionych w art. 2 ust. 2, z uwzględnieniem przepisów odrębnych, które modyfikują regulację prawa budowlanego. Wyliczenie to nie ma jednak charakteru enumeratywnego. Zastosowanie zwrotu „w szczególności” wskazuje, że ustawodawca wymienił w sposób przykładowy trzy akty prawne rangi ustawowej, których regulacji prawo budowlane nie narusza. Zasada określona w art. 2 ust. 2 odnosi się do każdej ustawy odrębnej, która reguluje sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych odmiennie aniżeli prawo budowlane. Przepisy odrębne korzystają z pierwszeństwa zastosowania przed prawem budowlanym.**

nym, zastępując jego regulację. Jednakże w przypadku nieobjęcia zakresem normowania danej problematyki przez przepisy szczególne, zastosowanie w sprawie znajduje prawo budowlane. Dlatego w orzecznictwie sądowym wskazano, że wobec braku w prawie wodnym regulacji dotyczącej samowoli budowlanej, w przypadku wykonania w warunkach samowoli budowli hydrotechnicznych nakazanie ich rozbiórki powinno następować na podstawie prawa budowlanego (postanowienie NSA z dnia 18 lutego 2005 r., OW 151/04, LEX nr 302263). W innym orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że wpisanie określonego obiektu budowlanego do rejestru zabytków nie wyłącza go spod działania prawa budowlanego (wyrok NSA w Warszawie z dnia 30 października 2003 r., I SA 113/02, LEX nr 149527).

2. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 17 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1131) wyrobiskiem górniczym jest przestrzeń w nieruchomości gruntowej lub górotworze powstała w wyniku robót górniczych. Sprawy dotyczące wyrobisk górniczych uregulowane w przywołanej ustawie pozostają poza zakresem normowania prawa budowlanego. Zakres przedmiotowy tej ustawy jest jednak znacznie szerszy. Zgodnie z art. 1 p.g.g. określa ona zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności odnoszącej się do prac geologicznych, wydobywania kopalin ze złóż, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów oraz podziemnego składowania dwutlenku węgla w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania dwutlenku węgla. Zakres przedmiotowy ustawy – Prawo geologiczne i górnicze doprecyzowany został w jej art. 2–4. Poza regulacją dotyczącą wykonywania, zabezpieczania i likwidowania wyrobisk górniczych przepisy prawa budowlanego znajdują zastosowanie do spraw uregulowanych w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze w zakresie określonym w tej ustawie, z uwzględnieniem art. 2 ust. 2 pkt 1 pr. bud.
3. Do prawa geologicznego i górniczego odsyła również art. 2 ust. 2 pr. bud., stanowiąc, że przepisy prawa budowlanego nie naruszają przepisów odrębnych, a w szczególności prawa geologicznego i górniczego – w odniesieniu do obiektów budowlanych zakładów górniczych. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 p.g.g. obiektem budowlanym zakładu górniczego jest znajdujący się poza podziemnym wyrobiskiem górniczym obiekt zakładu górniczego będący obiektem budowlanym w rozumieniu prawa budowlanego, służący bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie:
 - 1) wydobywania kopalin ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostającym w związku technologicznym z wydobyciem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, albo
 - 2) podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, albo
 - 3) podziemnego składowania odpadów, albo
 - 4) podziemnego składowania dwutlenku węgla.

W art. 168 ust. 2 p.g.g. ustawodawca postanowił, że w odniesieniu do projektowania i wykonywania robót budowlanych oraz utrzymania obiektów budowlanych na terenie zakładu górniczego organy nadzoru górniczego wykonują zadania z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego.

4. Budowa oraz utrzymywanie urządzeń wodnych uregulowane zostały w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 469 z późn. zm.). W art. 9 ust. 1 pkt 19 pr. wod. zawarta została definicja urządzenia wodnego, którym jest urządzenie służące kształtowaniu zasobów wodnych oraz korzystaniu z nich, a w szczególności:
- 1) budowle: piętrzące, upustowe, przeciwpowodziowe i regulacyjne, a także kanały i rowy;
 - 2) zbiorniki, obiekty zbiorników i stopni wodnych;
 - 3) stawy rybne oraz stawy przeznaczone do oczyszczania ścieków, rekreacji lub innych celów;
 - 4) obiekty służące do ujmowania wód powierzchniowych oraz podziemnych;
 - 5) obiekty energetyki wodnej;
 - 6) wyloty urządzeń kanalizacyjnych służące do wprowadzania ścieków do wód lub urządzeń wodnych oraz wyloty urządzeń służące do wprowadzania wody do wód lub urządzeń wodnych;
 - 7) stałe urządzenia służące do połowu ryb lub do pozyskiwania innych organizmów wodnych;
 - 8) mury oporowe, bulwary, nabrzeża, pomosty, przystanie, kąpieliska;
 - 9) stałe urządzenia służące do dokonywania przewozów międzybrzegowych (szerzej zob. komentarz do art. 3, uwaga 42).

Projektowaniu, wykonywaniu oraz utrzymywaniu urządzeń wodnych poświęcony został dział IV prawa wodnego zatytułowany „Budownictwo wodne”. Zgodnie z art. 62 ust. 1 pr. wod. budownictwo wodne polega na wykonywaniu oraz utrzymywaniu urządzeń wodnych. W art. 62 ust. 2 pr. wod. ustawodawca wskazał, że przepisy ogólne działu IV prawa wodnego (art. 63–66) nie naruszają prawa budowlanego. Przepisy prawa budowlanego nie naruszają przepisów prawa wodnego w odniesieniu do urządzeń wodnych. Prawo wodne w dziale IV zawiera normy dotyczące budownictwa wodnego, lecz w powyższej regulacji nie ma samodzielnych unormowań dotyczących budowy takich urządzeń. Pomiędzy omawianymi ustawami nie ma zatem żadnej konkurencji (wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2010 r., VII SA/Wa 1448/10, LEX nr 759986). Tak samo przepisów art. 2 ust. 2 pkt 2 pr. bud. i art. 62 ust. 2 pr. wod. wyznaczających wzajemne relacje między tymi ustawami nie można rozumieć w ten sposób, że powstają pewne obszary w zakresie regulacji prawa budowlanego, które przestają podlegać organom nadzoru budowlanego i nie należą do organów właściwych do wydania pozwolenia wodnoprawnego z racji ograniczeń wynikających z prawa

budowlanego. Jeżeli określony obiekt budowlany, w rozumieniu art. 3 pkt 1 pr. bud., zaliczony został do urządzeń wodnych, trudno przyjąć pogląd, że w tym zakresie wszystkie kompetencje organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego wynikające z prawa budowlanego przejmują organy właściwe do wydawania pozwoleń wodnoprawnych (wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2013 r., II OSK 800/12, LEX nr 1559903).

Prawo wodne reguluje, zgodnie z art. 1 pr. wod., gospodarowanie wodami, w tym m.in. zarządzanie zasobami wodnymi. Jednym z istotnych przejawów tego zarządu jest przyznanie organom administracji publicznej kompetencji do wydawania pozwoleń wodnoprawnych. Przesłanki wydania tego pozwolenia zostały określone w art. 122 ust. 1 pr. wod. Zgodnie z art. 122 ust. 1 pkt 3 pr. wod. wymagane jest ono na wykonanie urządzeń wodnych. W rozdziale 4 działu VI prawa wodnego, począwszy od art. 122, ustawodawca uregulował przesłanki oraz tryb wydania pozwolenia wodnoprawnego. Łączne stosowanie prawa budowlanego oraz prawa wodnego do urządzeń wodnych oznacza, że w braku szczególnych zwolnień wykonanie urządzenia wodnego będzie wymagało zarówno pozwolenia na budowę (albo zgłoszenia), jak i pozwolenia wodnoprawnego (wyroki NSA z dnia 22 października 2010 r., II OSK 1654/09, LEX nr 746714, oraz z dnia 7 lutego 2012 r., II OSK 2227/10, LEX nr 1138113; zob. też Z. Bukowski (w:) *Prawo wodne. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2013, s. 367; M. Tyburek, *Status prawny urządzeń wodnych* (w:) *Wybrane problemy prawa wodnego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2013, s. 238–239). W takim przypadku jako pierwsze powinno zostać wydane pozwolenie wodnoprawne. Zasada ta wynika z określonego w art. 2 ust. 2 pkt 2 pr. bud. pierwszeństwa prawa wodnego w odniesieniu do urządzeń wodnych przed prawem budowlanym. Poza tym, zgodnie z art. 33 ust. 2 pkt 1 pr. bud., do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć m.in. pozwolenia i inne dokumenty wymagane przepisami szczególnymi. Podobnie jest w przypadku, kiedy prawo budowlane wymaga dokonania zgłoszenia; stosownie do art. 30 ust. 2 pr. bud. do zgłoszenia należy dołączyć wymagane odrębnymi przepisami pozwolenia (zob. też wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2010 r., VII SA/Wa 747/10, LEX nr 665177).

5. Zakres i formy ochrony zabytków określa ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.). Zgodnie z art. 2 u.o.z. ustawa ta nie narusza m.in. prawa budowlanego. Zestawiając ze sobą komentowany art. 2 ust. 2 pkt 3 pr. bud. oraz art. 2 u.o.z., Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że między tymi ustawami zachodzi relacja współstosowania w tym znaczeniu, że do obiektów budowlanych (robót budowlanych) objętych ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stosuje się zarówno przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak i przepisy prawa budowlanego (wyroki NSA z dnia 16 czerwca 2011 r., II OSK 1599/10, ONSA WSA 2012, nr 4, poz. 73, oraz z dnia 18 czerwca 2013 r., II OSK 427/12, ZNSA 2013, nr 6, s. 142). Prawo budow-

lane, będąc uzupełnieniem regulacji ochronnej z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, dotyczy jedynie indywidualnych zabytków nieruchomych. Nie ma ono bezpośredniego zastosowania do krajobrazów kulturowych, układów urbanistycznych, ruralistycznych i zespołów budowlanych jako całości (K. Zalasinska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010, s. 169).

Opieka nad zabytkiem sprawowana przez jego właściciela lub posiadacza, stosownie do art. 5 pkt 2 u.o.z., polega m.in. na prowadzeniu prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku. Stosownie do art. 7 u.o.z. formami ochrony zabytków są: wpis do rejestru zabytków, uznanie za pomnik historii, utworzenie parku kulturowego, ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. Zakazy i ograniczenia dotyczące prowadzenia robót budowlanych mogą zostać ustanowione, zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 u.o.z., na terenie parku kulturowego lub jego części. Z kolei stosownie do art. 36 ust. 1 pkt 1–2 u.o.z. prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, tak samo jak wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku. Postępowanie w sprawie udzielenia pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru lub w jego otoczeniu ma charakter odrębny, niezależny od postępowania o wydanie pozwolenia na budowę, a zatem organy ochrony zabytków mogą działać tylko w granicach swoich kompetencji, w zakresie przewidzianym ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Nie pozbawia to strony, której nieruchomości znajduje się w obszarze oddziaływania obiektu w rozumieniu art. 3 pkt 20 pr. bud., prawa do czynnego uczestniczenia w postępowaniu przed właściwym organem architektoniczno-budowlanym, którego przedmiotem jest wydanie pozwolenia na budowę (wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2011 r., II OSK 31/10, LEX nr 953062). Jak zauważył w jednym z orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny, skoro inwestor, chcąc legalnie przystąpić do prac budowlanych przy obiekcie znajdującym się na obszarze wpisanym do rejestru zabytków, musi przedstawić pozytywną w swojej treści decyzję w tym przedmiocie, to tym bardziej uzyskanie decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków jest obligatoryjne w przypadku prowadzenia postępowania związanego z legalizacją robót budowlanych (wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2012 r., II OSK 524/11, LEX nr 1215853). Uzyskanie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na podjęcie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru nie zwalnia z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, w przypadkach określonych przepisami prawa budowlanego (art. 36 ust. 8 u.o.z.). Pozwolenia, o których stanowi art. 36 ust. 1 u.o.z., wydaje się na wniosek osoby fizycznej lub jednostki organizacyjnej posiadającej tytuł prawny do ko-

rzystania z zabytku wpisanego do rejestru, wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu albo ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego. *Ratio legis* art. 36 ust. 1 u.o.z. polega na umożliwieniu wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków stwierdzenia, czy określone roboty budowlane nie będą miały negatywnego wpływu na zabytek, i to niezależnie od tego, czy roboty wykonywane są przy samym zabytku, czy w jego otoczeniu. Zadaniem organów ochrony zabytków jest zapobieganie wszelkim działaniom, które mogłyby utrudnić utrzymanie zabytkowego terenu w jego pierwotnym układzie przestrzenno-architektonicznym. Negatywne oddziaływanie robót budowlanych polega nie tylko na możliwości uszkodzenia zabytku, ale także obniżenia jego walorów estetycznych (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 lutego 2013 r., II SA/Po 1031/12, LEX nr 1312469; wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2014 r., II OSK 961/13, LEX nr 1643782).

6. Przepisy odrębne, na które wskazuje art. 2 ust. 2 pr. bud., zostały zamieszczone w wielu ustawach szczególnych, mimo że nie zostały wymienione tam wprost. Na uwagę zasługuje w tym względzie ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. Nr 135, poz. 789 z późn. zm.), której rozdział 2 został poświęcony przygotowaniu inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej. W art. 15 ust. 1 przywołanej ustawy ustawodawca stanowi, że pozwolenie na budowę obiektu energetyki jądrowej wydaje wojewoda na zasadach i w trybie prawa budowlanego, z zastrzeżeniem przepisów ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących.

Szczególne zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie budowl przeciwpowodziowych określa ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowl przeciwpowodziowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 966 z późn. zm.). W rozdziale 2 przywołanej ustawy został uregulowany proces przygotowania inwestycji stanowiącej jej przedmiot. Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.p.i.b.p. w sprawach o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, stosuje się odpowiednio przepisy prawa budowlanego, z wyłączeniem art. 28 ust. 2 pr. bud. Stosownie natomiast do art. 14 u.p.i.b.p. uzyskanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji jest równoznaczne z uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy albo decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz pozwolenia na budowę w rozumieniu prawa budowlanego. Natomiast zgodnie z art. 16 u.p.i.b.p. wojewoda wydaje decyzję o pozwoleniu na użytkowanie inwestycji na zasadach i w trybie prawa budowlanego.

Z kolei w ustawie z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 880 z późn. zm.) uregulowane zostały

m.in. formy i zasady wspierania inwestycji telekomunikacyjnych, w tym związanych z sieciami szerokopasmowymi. Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.w.r.s.t. jednostka samorządu terytorialnego może w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej budować lub eksploatować infrastrukturę telekomunikacyjną i sieci telekomunikacyjne oraz nabywać prawa do infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych. Taka sama kompetencja przyznana została w art. 16 ust. 1 u.w.r.s.t. podmiotom wykonującym zadania z zakresu użyteczności publicznej. Szczegółowe zasady wydania pozwolenia na budowę regionalnej sieci szerokopasmowej określone zostały w art. 60 u.w.r.s.t. Stosownie do art. 60 ust. 3 u.w.r.s.t. w razie potrzeby pozwolenie na budowę powinno zawierać:

- 1) obowiązek rozbiórki za uprzednią zgodą właściciela wyrażoną w formie pisemnej istniejących obiektów budowlanych oraz określenie jej terminu;
- 2) obowiązek dokonania przebudowy istniejącego uzbrojenia terenu;
- 3) określenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków, o których mowa w pkt 1 i 2, lub innych niezbędnych do wykonania regionalnej sieci szerokopasmowej (zob. też komentarz do art. 5, uwaga 3).

Kolejnym aktem prawnym modyfikującym przepisy prawa budowlanego jest ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1501 z późn. zm.). Jej rozdział 2 reguluje przygotowanie inwestycji w zakresie terminalu. Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.t.r.s.g. pozwolenie na budowę inwestycji w zakresie terminalu wydaje wojewoda na zasadach i w trybie prawa budowlanego, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy.

Stosownie natomiast do art. 14 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2143) uzyskanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego jest równoznaczne z uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i pozwolenia na budowę w rozumieniu prawa budowlanego, a także decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 11i ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2031) w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy prawa budowlanego, z wyjątkiem art. 28 ust. 2 pr. bud. Stosownie natomiast do art. 32 ust. 1 u.p.i.d.p. do oddawania do użytkowania drogi stosuje się przepisy ustawy – Prawo budowlane. Zgodnie z art. 32 ust. 3 u.p.i.d.p. właściwy organ nadzoru budowlane-

go może wydać decyzję o pozwoleniu na użytkowanie drogi, jezdni lub odcinka drogi, pomimo niespełnienia wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 672 z późn. zm.), jeżeli stwierdzi, że zostały spełnione warunki określone w przepisach prawa budowlanego. Przepisów art. 59 ust. 4 i art. 59e pr. bud., w zakresie dotyczącym posiadania przez przeprowadzającego kontrolę statusu osoby zatrudnionej we właściwym organie nadzoru budowlanego, oraz art. 76 ust. 1, 3 i 4 p.o.ś. nie stosuje się.

Ograniczenia w zakresie projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych z uwagi na cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu zawiera ponadto ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1651 z późn. zm.), z uwagi na sąsiedztwo linii kolejowych – ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1297 z późn. zm.), natomiast ze względu na ochronę terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady – ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2120).

W ostatnim czasie z perspektywy art. 2 ust. 2 pr. bud. na uwagę zasługuje uchwała dnia 24 lipca 2015 r. ustawa o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz. U. poz. 1265 z późn. zm.), która zgodnie z jej art. 1 ust. 1 reguluje zasady i warunki przygotowania oraz realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, a także źródła ich finansowania. Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 4 u.p.i.s.p. strategiczną inwestycją w zakresie sieci przesyłowej jest zadanie inwestycyjne wraz z wykonywaniem niezbędnych robót budowlanych w rozumieniu prawa budowlanego. Wykaz strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych określony został, zgodnie z art. 2 u.p.i.s.p., w dodanym do niej załączniku. Z kolei zgodnie z art. 13 ust. 1 u.p.i.s.p. pozwolenie na budowę strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej wydawane jest przez wojewodę na zasadach i w trybie określonym w prawie budowlanym.

Art. 3. [Definicije]

Ilekróć w ustawie jest mowa o:

- 1) **obiekcie budowlanym** – należy przez to rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych;
- 2) **budynku** – należy przez to rozumieć taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach;

- 2a) budynku mieszkalnym jednorodinnym – należy przez to rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku;
- 3) ¹ budowli – należy przez to rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową;
- 3a) obiekcie liniowym – należy przez to rozumieć obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, linia kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i, umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable w niej zainstalowane nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego;
- 4) obiekcie małej architektury – należy przez to rozumieć niewielkie obiekty, a w szczególności:
- a) kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury,
 - b) posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej,
 - c) użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki;
- 5) tymczasowym obiekcie budowlanym – należy przez to rozumieć obiekt budowlany przeznaczony do czasowego użytkowania w okresie krótszym od jego trwałości technicznej, przewidziany do przeniesienia w inne miejsce lub rozbiórki, a także obiekt budowlany niepołączony trwale z gruntem, jak: strzelnice, kioski uliczne, pawilony sprzedaży ulicznej i wystawowe, przekrycia

¹ Art. 3 pkt 3 zmieniony przez art. 9 pkt 1 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. (Dz. U. poz. 961) zmieniającej nin. ustawę z dniem 16 lipca 2016 r.

- namiotowe i powłoki pneumatyczne, urządzenia rozrywkowe, barakowozy, obiekty kontenerowe;
- 6) budowie – należy przez to rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego;
 - 7) robotach budowlanych – należy przez to rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego;
 - 7a) przebudowie – należy przez to rozumieć wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego;
 - 8) remoncie – należy przez to rozumieć wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym;
 - 9) urządzeniach budowlanych – należy przez to rozumieć urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki;
 - 10) terenie budowy – należy przez to rozumieć przestrzeń, w której prowadzone są roboty budowlane wraz z przestrzenią zajmowaną przez urządzenia zaplecza budowy;
 - 11) prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane – należy przez to rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych;
 - 12) pozwoleniu na budowę – należy przez to rozumieć decyzję administracyjną zezwalającą na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego;
 - 13) dokumentacji budowy – należy przez to rozumieć pozwolenie na budowę wraz z załączonym projektem budowlanym, dziennik budowy, protokoły odbiorów częściowych i końcowych, w miarę potrzeby, rysunki i opisy służące realizacji obiektu, operaty geodezyjne i książkę obmiarów, a w przypadku realizacji obiektów metodą montażu – także dziennik montażu;
 - 14) dokumentacji powykonawczej – należy przez to rozumieć dokumentację budowy z naniesionymi zmianami dokonanymi w toku wykonywania robót oraz geodezyjnymi pomiarami powykonawczymi;

- 15) terenie zamkniętym – należy przez to rozumieć teren zamknięty, o którym mowa w przepisach prawa geodezyjnego i kartograficznego;
- 16) (uchylony);
- 17) właściwym organie – należy przez to rozumieć organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, stosownie do ich właściwości, określonej w rozdziale 8;
- 18) (uchylony);
- 19) organie samorządu zawodowego – należy przez to rozumieć organy określone w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (Dz. U. z 2014 r. poz. 1946 oraz z 2016 r. poz. 65);
- 20) obszarze oddziaływania obiektu – należy przez to rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowy, tego terenu;
- 21–23) (uchylone).

Spis treści	
Uwagi wstępne	48
Definicje, o których stanowi art. 3 prawa budowlanego	52
Definicje i pojęcia z zakresu prawa budowlanego zamieszczone w przepisach odrębnych	86
Definicje i pojęcia z zakresu prawa budowlanego zamieszczone w przepisach ustawy o drogach publicznych	87
Definicje i pojęcia z zakresu prawa budowlanego zamieszczone w przepisach ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych . . .	95
Definicje i pojęcia z zakresu prawa budowlanego zamieszczone w przepisach ustawy – Prawo wodne	97
Definicje i pojęcia z zakresu prawa budowlanego zamieszczone w przepisach ustawy o transporcie kolejowym	101
Definicje i pojęcia z zakresu prawa budowlanego zamieszczone w przepisach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami	106

Uwagi wstępne

1. W art. 3, zawierającym słowniczek ustawowy, zostało zdefiniowanych wiele pojęć istotnych z punktu widzenia wykładni prawa budowlanego. Począwszy od wejścia w życie komentowanej ustawy, po dzień dzisiejszy, przepis ten ulegał wielokrotnym nowelizacjom.

Należy zwrócić uwagę, że ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718 z późn. zm.) dnia 11 lipca 2003 r. modyfikacji uległy definicje budowy oraz robót budowlanych. Przebudowa, będąca do tej pory elementem składowym definicji budowy, została prze-transponowana do definicji robót budowlanych. Tą samą nowelizacją został dodany do art. 3 pkt 2a określający definicję budynku mieszkalnego jednorodzinnego, art. 3 pkt 20 stanowiący o obszarze oddziaływania obiektu oraz art. 3 pkt 21 formułujący definicję opłaty, która została następnie z dniem 31 maja 2004 r. uchylona przez art. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 93, poz. 888 z późn. zm.).

Od dnia 11 lipca 2003 r. nowe brzmienie zostało nadane definicjom urządzeń budowlanych (pkt 9) oraz terenu zamkniętego (pkt 15).

Ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 163, poz. 1364), która weszła w życie z dniem 26 września 2005 r., został dodany art. 3 pkt 7a, definiujący określenie przebudowy.

Ustawą o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, która weszła w życie z dniem 17 lipca 2010 r., w art. 3 pkt 3a dodana została definicja obiektu liniowego.

Ustawą z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. poz. 768), która weszła w życie z dniem 10 sierpnia 2014 r., nowe brzmienie uzyskał art. 3 pkt 19, zawierający definicję organu samorządu zawodowego.

Począwszy od dnia 11 września 2015 r. nowe brzmienie nadane zostało definicji budowli, o której stanowi art. 3 pkt 3 (na podstawie art. 5 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, Dz. U. poz. 774 z późn. zm.).

Na podstawie art. 38 pkt 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2167 z późn. zm.) do art. 3 dodane zostały pkt 22 i 23 zawierające definicje odnawialnego źródła energii oraz ciepła użytkowego w kogeneracji. Przepisy te zostały jednak uchylone na podstawie art. 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 443). Na podstawie art. 1 lit. a tej ustawy nowe brzmienie uzyskała definicja obiektu budowlanego, o której stanowi art. 3 pkt 1, oraz definicja obszaru oddziaływania obiektu z art. 3 pkt 20. Powyższe zmiany weszły w życie z dniem 28 czerwca 2015 r.

Na podstawie art. 9 pkt 1 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. poz. 961) zmianie uległa definicja budowli, o której stanowi art. 3 pkt 3. Z katalogu obiektów budowlanych wymienionych w tym przepisie usunięte zostały elektrownie wiatrowe, których definicję zamieszczono w art. 2 pkt 1 u.i.e.w. Zmiana ta weszła w życie 15 lipca 2016 r.

Począwszy od dnia wejścia w życie nowelizacji z dnia 20 lutego 2015 r., tj. od dnia 28 czerwca 2015 r., art. 3 zawiera 21 definicji legalnych.

2. Artykuł 3 odgrywa istotną rolę w ramach wykładni poszczególnych instytucji prawa budowlanego, pełniąc również funkcję porządkującą. O normatywnym znaczeniu definicji ustawowych świadczą ustalone przez prawodawcę zasady ich redagowania. Zgodnie z § 21 ust. 1 pkt 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w przepisach ogólnych zamieszcza się objaśnienia użytych w ustawie określeń i skrótów. Zgodnie z § 147 ust. 1 r.z.t.p., jeżeli w ustawie lub innym akcie normatywnym ustalono znaczenie danego określenia w drodze definicji, w obrębie tego aktu nie wolno posługiwać się tym określeniem w innym znaczeniu. Stosownie natomiast do § 147 ust. 2 r.z.t.p., jeżeli zachodzi konieczność odstąpienia od zasady wyrażonej w ust. 1, wyraźnie podaje się inne znaczenie danego określenia i ustala się jego zakres odniesienia.

W akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych. W szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej (§ 149 r.z.t.p.). Zgodnie z § 9 r.z.t.p. w ustawie należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określanej jako „kodeks” lub „prawo”. Aktem prawnym tego rodzaju jest prawo budowlane w odniesieniu do ogółu problematyki projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych. Natomiast stosownie do § 148 r.z.t.p., jeżeli w ustawie zachodzi wyjątkowo potrzeba odstąpienia od znaczenia danego określenia ustalonego w ustawie określanej jako „kodeks” lub „prawo”, lub innej ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, wyraźnie podaje się inne znaczenie tego określenia i zakres jego odniesienia.

W orzecznictwie sądowym wskazano przykładowo, że powiązania przedmiotowe pomiędzy subgałęziami prawa budowlanego i prawa zagospodarowania przestrzennego przesądzają nie tylko o możliwości, lecz także o potrzebie korzystania z interpretacyjnych ustaleń odnoszących się do ich przepisów, w tym także do wykorzystania definicji legalnych (wyrok NSA z dnia 28 maja 2010 r., II OSK 531/10, LEX nr 673876). Definicje legalne formułujące normy prawne są niezwykle silnymi dyrektywami wykładni. Są

to dyrektywy narzucone przez samego ustawodawcę. Definicja legalna określonego terminu przełamuje znaczenie zaczerpnięte ze słownika języka ogólnego. Sformułowanego przez nią znaczenia nie zmienia się nawet w sytuacji, gdyby treść językowa definicji podważała założenia o racjonalnym prawodawcy (M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2008, s. 217–219; zob. też Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 1975, s. 240; L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 104–107).

Znaczenie definicji legalnych zamieszczonych w prawie budowlanym rozciąga się zatem nie tylko na proces interpretacji zawartych w tej ustawie przepisów, lecz także na akty wykonawcze do komentowanej ustawy oraz inne akty prawne rangi ustawowej, dla których prawo budowlane pełni rolę aktu podstawowego. W każdym przypadku należy jednak mieć na uwadze możliwość odstąpienia przez ustawodawcę w innym akcie prawnym od ustalonego w prawie budowlanym wzorca terminologicznego określonego pojęcia, pociągającą za sobą modyfikację jego znaczenia. W ramach analizy treści poszczególnych definicji zamieszczonych w art. 3 zawarte zostały również uwagi dotyczące ich modyfikacji w przepisach odrębnych względem prawa budowlanego o podstawowym charakterze dla prowadzonych procesów inwestycyjno-budowlanych. Niejednokrotnie ustawodawca, definiując określone pojęcie, posługuje się w celu jego konstrukcji sformułowaniami mającymi swoje utrwalone znaczenie w art. 3.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że w wielu rozporządzeniach wykonawczych do prawa budowlanego prawodawca również zamieścił definicje legalne. Przykładowo, rozbudowany katalog definicji zawiera § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1422), § 3 rozporządzenia 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) czy też § 1 rozporządzenia 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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1853 z późn. zm.). W każdym z przywołanych aktów prawnych zostało zastrzeżone, że zdefiniowane w danym rozporządzeniu pojęcia mają nadane określone znaczenie. Również Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że definicje zawarte w rozporządzeniach wykonawczych nie mogą wiązać przy interpretacji przepisów ustawy (wyrok TK z dnia 2 lipca 2002 r., P 11/01, Dz. U. Nr 104, poz. 932). Akceptując pogląd o niezasadności ustalania treści normatywnej pojęć ustawowych prawa budowlanego w rozporządzeniach wykonawczych, trzeba jednak dostrzec, że pojęcia zdefiniowane w rozporządzeniach niejednokrotnie dotyczą sformułowań fachowych, technicznych czy też na tyle szczegółowych, że

z uwagi na zachowanie niezbędnego stopnia przejrzystości art. 3 nie było celowe dalsze jego rozbudowywanie o kolejne definicje. W konkretnej sprawie organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego, stosując prawo budowlane oraz przepisy któregośkolwiek z rozporządzeń wykonawczych, powinny uwzględniać w procesie wykładni również sformułowane w rozporządzeniach definicje, które należą do prawa powszechnie obowiązującego i dla danej sprawy mogą mieć przesądzające znaczenie.

Definicje, o których stanowi art. 3 pr. bud.

3. Pierwszym pojęciem zdefiniowanym w art. 3 jest **obiekt budowlany**, który już w art. 1 został uczyniony istotnym elementem składowym zakresu przedmiotowego prawa budowlanego. Działalność obejmująca sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki, nieodnosząca się do obiektu budowlanego, nie jest regulowana przepisami prawa budowlanego. Obiekt budowlany jest elementem składowym większości definicji, o których stanowi art. 3. O tym, że pojęcie obiektu budowlanego odgrywa istotne znaczenie dla konstrukcji prawa budowlanego, świadczy odwoływanie się do niego w wielu dalszych przepisach ustawy. Sama jego definicja ma charakter zakresowy, zawierając w definiensie wszystkie elementy określanego pojęcia. Obiektem budowlanym jest, po pierwsze, budynek. Pojęcie budynku zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 2. Aby mógł on zostać uznany za obiekt budowlany, powinien być wyposażony w niezbędne instalacje, o których stanowi art. 3 pkt 9 w ramach definicji urządzeń budowlanych. Ich zadaniem jest zapewnienie możliwości użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Po pierwsze, należy jednak zastrzec, że o ile każde urządzenie instalacyjne jako urządzenie budowlane, zgodnie z art. 3 pkt 9, stanowi instalację z art. 3, o tyle nie każde urządzenie techniczne jest zarazem urządzeniem budowlanym. Po drugie, obiektem budowlanym jest budowla. Samo pojęcie budowli zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 3. Po trzecie, obiektem budowlanym jest obiekt małej architektury, o którym stanowi art. 3 pkt 4. W sposób pośredni rozumienie analizowanego pojęcia można wywieść z art. 29 ust. 1, w którym zostały wymienione w sposób kazuistyczny tego rodzaju obiekty budowlane, które nie wymagają pozwolenia na budowę. Są nimi m.in. altany i obiekty gospodarcze na działkach w rodzinnych ogrodach działkowych, wiaty przystankowe i peronowe, parkometry, boiska szkolne, zatoki parkingowe (zob. też komentarz do art. 1, uwaga 4).

Jak stanowi art. 3 pkt 1 w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 1 lit. a u.z.p.b. z 2015 r., do każdego rodzaju obiektu budowlanego odniesione zostało wyraźnie sformułowanie dotyczące instalacji zapewniających możliwość jego użytkowania zgodnie z przeznaczeniem. Poza tym obiekt budowlany powinien zostać wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Zasady wprowadzania do obrotu lub udostępniania na rynku krajowym wyrobów budowlanych, a także zasady kontroli tych wyrobów określone

zostały w ustawie o wyrobach budowlanych. W art. 2 pkt 1 u.w.b. sformułowana została definicja wyrobów budowlanych przez odesłanie do art. 2 pkt 1 rozporządzenia nr 305/2011. Wyrobem budowlanym, w rozumieniu tego przepisu, jest każdy wyrób lub zestaw wyprodukowany i wprowadzony do obrotu w celu trwałego wbudowania w obiektach budowlanych lub ich częściach, którego właściwości wpływają na właściwości użytkowe obiektów budowlanych w stosunku do podstawowych wymagań dotyczących obiektów budowlanych.

Elementy składowe pojęcia obiektu budowlanego niejednokrotnie wchodzi w skład definicji konstruowanych na potrzeby przepisów odrębnych. Przykładem tego zjawiska jest definicja infrastruktury kolejowej mająca podstawowe znaczenie dla regulacji ustawy o transporcie kolejowym. Stosownie do art. 4 pkt 1 u.t.k. w skład infrastruktury kolejowej wchodzi linie kolejowe oraz inne budowle, budynki i urządzenia wraz z zajęty pod nie gruntami, usytuowane na obszarze kolejowym, przeznaczone do zarządzania, obsługi przewozu osób i rzeczy, a także utrzymania niezbędnego w tym celu majątku zarządcy infrastruktury. Obiekt budowlany jest elementem składowym terenu zamkniętego, o którym stanowi art. 3 pkt 40 p.o.ś. Stanowi o nim również ustawa – Prawo wodne w art. 9 ust. 2 pkt 1 lit. c przez odesłanie do przepisów o urządzeniach wodnych w odniesieniu do obiektów budowlanych oraz robót wykonywanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Do pojęcia obiektu budowlanego w rozumieniu przepisów prawa budowlanego ustawodawca odwołał się wprost w art. 1a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 716), definiując na potrzeby tej ustawy pojęcia budynku oraz budowli. O obiekcie budowlanym stanowi również art. 22 § 5 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 599), w kontekście właściwości miejscowej organu egzekucyjnego w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych. Należy jednak w tym miejscu zauważyć, że przepisy prawa budowlanego nie znajdują zastosowania w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Do postępowania tego stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2015 r., II OSK 2264/13, LEX nr 1956711).

4. W art. 3 pkt 2 została zamieszczona definicja **budynku**. Punktem odniesienia dla niej pozostaje określenie obiektu budowlanego, który jako budynek powinien być trwale związany z gruntem, będąc wydzielonym z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych, oraz posiadać fundamenty i dach. Warunkiem zakwalifikowania obiektu budowlanego do kategorii budynku jest łączne spełnienie wszystkich wymienionych w art. 3 pkt 2 wymagań. O trwałym związaniu z gruntem ustawodawca stanowi również w art. 3 pkt 3 w odniesieniu do urządzeń reklamowych. Natomiast wśród cech charakteryzujących tymczasowe obiekty budowlane, o których mowa w art. 3 pkt 5 i art. 29 ust. 1 pkt 12, zaznaczono, że są to obiekty budowlane niepołączone trwale

z gruntem. Ustawodawca posłużył się również pojęciem budynków trwale z gruntem związanych w art. 46 § 1 k.c. w odniesieniu do nieruchomości budynkowych oraz w art. 48 k.c. w kontekście urządzeń należących do części składowych gruntu. W rozumieniu cywilnoprawnym omawiane pojęcie nie jest jednoznacznie wiązane z trwałością połączenia w sensie fizycznym, lecz z brakiem ograniczeń czasowych użytkowania obiektów budowlanych (budynków), co nie dotyczy budynków tymczasowych (por. wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2011 r., II OSK 1038/10, LEX nr 1083494).

W orzecznictwie sądów administracyjnych cecha „trwałego związania z gruntem” sprowadza się do posadowienia obiektu budowlanego na tyle trwale, aby zapewnić mu stabilność i możliwość przeciwdziałania czynnikom zewnętrznym, mogącym go zniszczyć lub spowodować przesunięcie czy przemieszczenie w inne miejsce (wyroki NSA: z dnia 1 października 2009 r., II OSK 1461/08, LEX nr 573565; z dnia 5 stycznia 2011 r., II OSK 25/10, LEX nr 953055; z dnia 29 kwietnia 2011 r., II OSK 773/10, LEX nr 1081893). Wydzielenie budynku z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych tworzy w budynku przestrzeń zamkniętą, będąc jednocześnie osłoną przed szkodliwym działaniem czynników klimatycznych, zabezpieczeniem przed wejściem niepowołanych osób oraz takimi czynnikami zewnętrznymi jak hałas czy zapach. Właściwości tej nie ma drewniana wiata ogrodowa (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 stycznia 2011 r., II SA/GI 1267/10, LEX nr 752699). Fundament jest natomiast elementem konstrukcyjnym, którego zadaniem jest przenoszenie obciążeń na grunt. Może być on wykonany z różnych materiałów budowlanych. Parametry fundamentu oraz głębokość jego posadowienia w gruncie zależą od wielkości przenoszonych obciążeń, które z kolei zależą od wielkości i rodzaju konstrukcji (wyrok NSA z dnia 25 marca 2011 r., II OSK 547/10, LEX nr 1080353).

Pojęcie budynku jest elementem składowym szeregu definicji zawartych w ustawach szczególnych. Wchodzi ono w obręb definicji infrastruktury kolejowej, o której stanowi art. 4 pkt 1 u.t.k., w skład definicji samodzielnego lokalu mieszkalnego, o którym stanowi art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1892). O budynku w wielu przepisach stanowi ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 191 z późn. zm.) w odniesieniu do spoczywających na właścicielu budynku obowiązków z zakresu ochrony przeciwpożarowej. Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.o.p. osoba fizyczna, osoba prawna, organizacja lub instytucja korzystające ze środowiska, budynku, obiektu lub terenu są obowiązane zabezpieczyć je przed zagrożeniem pożarowym lub innym miejscowym zagrożeniem. Szczegółowe obowiązki spoczywające na właścicielu budynku, obiektu budowlanego lub terenu określone zostały w art. 4 ust. 1 u.o.p. Szczegółowe sposoby i warunki ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów określone zostały w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. Nr 109, poz. 719).

W sposób odrębny pojęcie budynku łącznie z urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu zdefiniowane zostało w art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.). Przez sformułowanie to ustawodawca rozumie budynki i urządzenia służące przechowywaniu środków produkcji, prowadzeniu produkcji rolniczej, przetwarzaniu i magazynowaniu wyprodukowanych w gospodarstwie produktów rolniczych.

5. Szczególnym rodzajem budynku jest zdefiniowany w art. 3 pkt 2a pr. bud. **budynek mieszkalny jednorodzinny**, którym jest albo budynek wolno stojący, albo w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej. Pojęcia te nie zostały zdefiniowane przez ustawodawcę. Budynek wolno stojący, w odróżnieniu od pozostałych odmian analizowanego pojęcia, nie jest trwale związany z innym budynkiem konstrukcyjnie ani nie jest połączony przegrodami, instalacjami czy też bocznymi ścianami. Cechuje się swobodnym dostępem do wszystkich ścian. Budynek mieszkalny jednorodzinny, jak sama nazwa wskazuje, w każdej swojej odmianie służy zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, co powinno podlegać ustaleniom faktycznym odrębnie w każdej sprawie. W celu odróżnienia potrzeb mieszkaniowych warto zwrócić uwagę na definicję budynku gospodarczego, którym – zgodnie z § 3 pkt 8 *ab initio* r.w.t.b. – jest budynek przeznaczony do niezawodowego wykonywania prac warsztatowych oraz do przechowywania materiałów, narzędzi, sprzętu i płodów rolnych. Zasadnicza różnica pomiędzy budynkiem gospodarczym a budynkiem mieszkalnym jednorodziennym jest taka, że budynek mieszkalny służy zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, natomiast budynki gospodarcze przeznaczone są do innych celów niż zamieszkanie w nich ludzi (wyrok NSA z dnia 4 marca 2011 r., II OSK 445/10, LEX nr 1080295). Dla zrozumienia pojęcia lokalu mieszkalnego oraz lokalu użytkowego należy pomocniczo odwołać się do art. 2 ust. 2 u.w.l. Samodzielnym lokalem mieszkalnym jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Przepis ten znajduje odpowiednie zastosowanie do samodzielnych lokali wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne. Należy również podkreślić, że w odróżnieniu od definicji, o której stanowi art. 3 pkt 2a pr. bud., budynek składający się z wielu mieszkań jest budynkiem mieszkalnym wielorodzinnym.

Do pojęcia budynku mieszkalnego jednorodzinnego ustawodawca odsyła wprost w art. 62 ust. 2 pkt 1, stanowiąc, że właściciela albo zarządcy takiego budynku nie obejmuje obowiązek, o którym stanowi art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a, dotyczący okresowej kontroli elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu. Właściciela budynku mieszkalnego jednorodzinnego nie obejmuje również – stosownie do art. 64 ust. 2 pkt 1 – obowiązek prowadzenia książki obiektu budowlanego.

6. W art. 3 pkt 3 zdefiniowano pojęcie **budowli**. Zostało ono odniesione do pojęcia obiektu budowlanego przy jednoczesnym wyłączeniu z jego zakresu przedmiotowego zdefiniowanego w art. 3 pkt 2 budynku oraz w art. 3 pkt 4 obiektu małej architektury. W dalszej części definicji ustawodawca dokonał przykładowego wyliczenia budowli, z czego należy wnioskować, że jest ona wysoko zróżnicowaną kategorią obiektów budowlanych. Należy zwrócić uwagę, że o budowlę ustawodawca stanowi w art. 3 jako o część składową obiektu budowlanego. Zgodnie z art. 3 pkt 3 budowla stanowi technicznie wyodrębnioną całość, nie będąc częścią obiektu budowlanego. W art. 3 pkt 3 *in fine* ustawodawca stanowi, że wymienione przykładowo budowle stanowią odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową. Budowlami są m.in. wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe. Dla przyjęcia trwałego związania z gruntem nie ma znaczenia okoliczność posiadania przez obiekt fundamentów czy wielkość zagłębienia w gruncie. Istotne jest, czy posadowienie jest na tyle trwałe, że opiera się czynnikom mogącym zniszczyć ustawioną na nim konstrukcję (wyroki NSA z dnia 23 czerwca 2006 r., II OSK 923/05, LEX nr 266325, oraz z dnia 7 grudnia 2011 r., II OSK 1788/10, LEX nr 1152046). Budowlą jest również wał przeciwpowodziowy lub nasyp ziemny stanowiący całość techniczno-użytkową o określonej konstrukcji i funkcji użytkowej, nawet jeżeli nie ma dodatkowych instalacji i urządzeń. Nie jest natomiast budowlą w rozumieniu prawa budowlanego bezładne gromadzenie na określonej nieruchomości ziemi, gruzu, odpadów (wyrok NSA z dnia 1 lutego 2007 r., II OSK 813/06, ONSA WSA 2007, nr 6, poz. 133). Do budowli zaliczony został staw będący zbiornikiem w rozumieniu art. 3 pkt 3 (wyrok NSA z dnia 8 października 2013 r., II OSK 1077/12, LEX nr 1413935), stacja bazowa telefonii komórkowej (wyrok NSA z dnia 27 września 2012 r., II OSK 1013/11, LEX nr 1389888), sieci uzbrojenia terenu (wyrok NSA z dnia 15 lutego 2012 r., II OSK 2276/10, LEX nr 1145578; zob. też M. Janiszewska-Michalska, *Podstawowe pojęcia prawa budowlanego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, ZNSA 2013, nr 5, s. 48–50). Należy w tym miejscu zauważyć, że szczególnego rodzaju budowlą jest elektrownia wiatrowa, o definicji której stanowi art. 2 pkt 1 u.i.e.w. Jednocześnie elektrownie wiatrowe zostały wykreślone z katalogu budowli, o których stanowi art. 3 pkt 3.
7. Jednym z wymienionych w art. 3 pkt 3 rodzajów budowli jest **obiekt liniowy**, którego odrębna definicja znajduje się w art. 3 pkt 3a. W przepisie tym jednak ustawodawca nie odwołał się do pojęcia budowli, tylko obiektu budowlanego, którego szczególnym parametrem jest długość. Cecha ta została następnie doprecyzowana przez wskazanie przykładowych obiektów budowlanych, będących jednocześnie obiektami liniowymi. Wyliczenie to wskazuje w sposób jednoznaczny, że obiektem liniowym może być jedynie stanowiąca element składowy definicji obiektu budowlanego budowla. Obiekt liniowy swoim kształtem nie odpowiada ani definicji budynku, ani obiektu małej architektury. W art. 3 pkt 3a *in fine* ustawodawca zastrzegł, że kable zainstalowane

w kanalizacji kablowej nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego. W związku z tym kanalizacja kablowa, w której umieszczana jest linia telekomunikacyjna, stanowi obiekt liniowy, a w konsekwencji obiekt budowlany (precyzyjniej – budowlę) w rozumieniu prawa budowlanego. Linia telekomunikacyjna umieszczona w tej kanalizacji, w odróżnieniu od samej kanalizacji, nie jest ani budowlą, ani jej częścią, ani też urządzeniem budowlanym (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 maja 2011 r., I SA/Go 276/11, LEX nr 1032085). Obiektem liniowym jest autostrada. Nie jest nim natomiast znajdująca się przy niej stacja paliw, która stanowi obiekt budowlany towarzyszący inwestycji liniowej, jaką jest autostrada (postanowienie NSA z dnia 16 lipca 2013 r., II GW 13/13, LEX nr 1348656). Obiektem liniowym są również słupy betonowe, na których zamontowano lampy oświetleniowe, połączone ze sobą kablami (wyrok NSA z dnia 29 maja 2015 r., II OSK 2653/13, LEX nr 1796222).

8. W art. 3 pkt 4 zostało zdefiniowane pojęcie **obektu małej architektury**. Analizowana definicja ma charakter zakresowy niepełny, ponieważ nie wymienia w definiensie wszystkich elementów zakresu, używając zwrotu „w szczególności”. Wspólne natomiast dla wszystkich obiektów małej architektury są ich niewielkie rozmiary oraz przeznaczenie, które powinno swoją treścią korespondować z przeznaczeniem jednej z kategorii obiektów wymienionych w art. 3 pkt 4. Innymi słowy, do tego rodzaju obiektów mogą zostać zaliczone jedynie obiekty o analogicznych właściwościach (por. wyrok NSA z dnia 17 maja 2013 r., II OSK 310/13, LEX nr 1327935; zob. też M. Janiszewska-Michalska, *Podstawowe pojęcia...*, s. 50). Obiekt małej architektury nie może być jednocześnie budynkiem ani budowlą, co wynika z porównania treści definicji budynku, o której stanowi art. 3 pkt 2, oraz wprost z definicji budowli, o której stanowi art. 3 pkt 3.

Nie jest obiektem małej architektury plac zabaw składający się z szeregu urządzeń rekreacyjnych, ścieżek, ławek, które zostały usytuowane na odrębnej nieruchomości. Wykonanie takiego placu zabaw powinno być traktowane jako zrealizowanie budowli wymagającej pozwolenia na budowę (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 sierpnia 2009 r., II SA/Gl 41/09, LEX nr 556175). Jak jednak uznał w jednym z orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny, urządzenia takie jak huśtawka, zjeżdżalnia i piaskownica są pojedynczymi obiektami małej architektury, o których mowa w art. 3 pkt 4 lit. c. Jeżeli zespół tylko tych trzech obiektów tworzy plac zabaw, z uwagi na jego mały rozmiar nie sposób uznać, aby cały ten plac zabaw można było zakwalifikować do kategorii budowli (wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2013 r., II OSK 2472/11, LEX nr 1337377). Obiektem małej architektury nie jest altana ogrodowa (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 grudnia 2012 r., II SA/Po 875/12, LEX nr 1334323) ani też ambona myśliwska będąca urządzeniem związanym z prowadzeniem gospodarki łowieckiej w rozumieniu art. 12 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (tekst jedn.: Dz. U.

z 2015 r. poz. 2168) oraz § 12 pkt 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz (Dz. U. Nr 61, poz. 548 z późn. zm.), ponieważ przepisy tej ustawy nie mają zastosowania do tego typu urządzeń, które nie są też urządzeniami budowlanymi (wyrok NSA z dnia 30 października 2015 r., II OSK 487/14, LEX nr 1987290).

9. O **tymczasowym obiekcie budowlanym** stanowi art. 3 pkt 5, odnosząc jego rozumienie do pojęcia obiektu budowlanego. Tymczasowym obiektem budowlanym będzie zatem albo budynek, albo budowla bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Mówiąc inaczej, cechy, którymi charakteryzuje się tymczasowy obiekt budowlany, nie zmieniają faktu, że zawsze będzie on obiektem budowlanym. W powołanym przepisie zostały wyróżnione dwa rodzaje tymczasowych obiektów budowlanych. Po pierwsze, jest nim obiekt budowlany przeznaczony do czasowego użytkowania w okresie krótszym od jego trwałości technicznej, przewidziany do przeniesienia w inne miejsce lub do rozbiórki. Cecha tymczasowości wynika w tym względzie z cech konstrukcyjnych, trwałości materiałów oraz technologii czy też projektu obiektu budowlanego. Obiekty budowlane z omawianej grupy, które spełniają wymogi z art. 29 ust. 1 pkt 24, są zwolnione z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę. Po drugie, jest nim obiekt budowlany niepołączony trwale z gruntem. Jak zauważono w orzecznictwie sądowym, pojęcie trwałego związania z gruntem poza aspektem technicznym zawiera w sobie jeszcze powiązanie z aspektem czasowym. Tymczasowe obiekty budowlane, z tej racji, że są przeznaczone do czasowego użytkowania, nie wymagają trwałego połączenia z gruntem, w przeciwieństwie do tych obiektów, o których mowa w art. 3 pkt 2 i 3, których użytkowanie nie zostało ograniczone czasowo (wyroki NSA z dnia 14 czerwca 2013 r., II OSK 440/12, LEX nr 1605228, oraz z dnia 7 października 2015 r., II OSK 293/14, LEX nr 1987185). Obiekty te są zwolnione od obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę w warunkach wskazanych w art. 29 ust. 1 pkt 12 (obiekty tymczasowe przewidziane do rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce w terminie określonym w zgłoszeniu, ale nie później niż przed upływem 120 dni od dnia rozpoczęcia budowy), w art. 29 ust. 1 pkt 24 (barakowozy używane przy wykonywaniu robót budowlanych, badaniach geologicznych i pomiarach geodezyjnych) i w art. 29 ust. 1 pkt 25 (ekspozaty wystawowe). Błędny byłby natomiast pogląd, zgodnie z którym wszystkie tymczasowe obiekty budowlane nie wymagają uzyskania pozwolenia na budowę. Regułą w odniesieniu do tego rodzaju obiektów budowlanych jest zastosowanie art. 28 ust. 1, a zatem rozpoczęcie robót budowlanych jedynie na podstawie uzyskanego pozwolenia na budowę (wyrok NSA z dnia 30 października 2015 r., II OSK 486/14, LEX nr 1987289). Ustawodawca dokonał jednocześnie przykładowego wyliczenia tego rodzaju obiektów budowlanych. Nie może nim być budynek zdefiniowany w art. 3 pkt 2, ponieważ jest on trwale związany z gruntem. Trzeba jednak zaznaczyć, że pojęciem tymczasowego obiektu

budowlanego nie można obejmować w sposób dowolny każdego urządzenia niepołączonego trwale z gruntem, bez uprzedniego rozważenia, czy jest ono obiektem budowlanym. W orzecznictwie sądowym przyjęto, że warunków uznania za tymczasowy obiekt budowlany nie spełnia pojedynczy tunel foliowy niepołączony trwale z gruntem i nieposiadający jakichkolwiek instalacji. Sezonowość namiotu foliowego i jego demontaż w okresie zimowym sprawia, że posadowione w ziemi elementy mocujące namiot nie mogą stanowić tymczasowego obiektu budowlanego. Przez pojęcie tymczasowego obiektu budowlanego nie należy rozumieć w sposób dowolny każdego urządzenia niepołączonego trwale z gruntem (wyrok NSA z dnia 11 października 2006 r., II OSK 1099/05, ONSA WSA 2008, nr 1, poz. 17). Za tymczasowy obiekt budowlany uznany został natomiast budynek magazynowy obłożony blachą, nietrwale połączony z gruntem, zbliżony swym charakterem do kiosku czy też pawilonu (wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2012 r., II OSK 1444/11, LEX nr 1367271). Tak samo przyczepa specjalistyczna przeznaczona i wykorzystywana na cele działalności gastronomicznej jako stacyjny punkt „małej gastronomii” spełnia pod względem konstrukcyjnym i funkcjonalnym warunki do uznania jej za tymczasowy obiekt budowlany (wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2012 r., II OSK 1389/11, LEX nr 1258643). Za tymczasowy obiekt budowlany uznany został także domek typu holenderskiego z dobudowanym tarasem o konstrukcji drewnianej, częściowo zadaszonej. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego fakt, że określony przedmiot jest przystosowany do tego, aby przemieszczać go po drogach jako przyczepę, nie przesądza o tym, że nie może być uznany za obiekt budowlany, w szczególności tymczasowy obiekt budowlany, po ustawieniu go na gruncie (wyrok NSA z dnia 20 października 2015 r., II OSK 408/15, LEX nr 1987249). Z kolei ogrodzenie wykonane z płyt betonowych montowanych z betonowymi słupami, osadzone na cokole betonowym wystającym ponad poziom terenu nie ma cech tymczasowego obiektu budowlanego, ponieważ jest trwale połączone z gruntem (wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2006 r., II OSK 791/05, LEX nr 212233). Podobnie budowa szopy inwentarskiej wykorzystywanej do chowu kur wymaga uzyskania pozwolenia na budowę (wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2011 r., II OSK 1712/10, LEX nr 1133570). Tym bardziej wobec tego za tymczasowy obiekt budowlany nie może zostać uznany budynek mieszkalny (wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2015 r., II OSK 1603/13, LEX nr 1769925).

10. Definicja **budowy** została sformułowana w art. 3 pkt 6. W pierwszej kolejności ustawodawca określił, że budową jest wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu. Może ono polegać na usytuowaniu obiektu, którego konstrukcja została wykonana poza miejscem budowy, co przykładowo dotyczy kontenerów oraz barakowozów. Fakt, że obiekt budowlany został wykonany w znacznej części albo w całości w jednym miejscu, a następnie przeniesiony i usytuowany w innym miejscu, nie może uzasadniać wniosku, że nie jest to budowa rozumiana jako wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu (wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2008 r., II OSK 1545/07, LEX nr 516067). Dlatego, jak przyjęto w orzecznictwie sądowym, ustawienie po zło-

zeniu odpowiednich elementów pawilonu handlowego typu kiosk na działce, nawet jeżeli polegało tylko na skonstruowaniu tego obiektu z gotowych elementów, jest jego wykonywaniem w określonym miejscu, które mieści się w pojęciu budowy. Za konstatacją taką przemawia także brzmienie art. 30 ust. 1 pkt 1 i art. 29 ust. 1 pkt 12, z których wynika, że tymczasowe obiekty budowlane, a więc i kioski uliczne, są budowane (wyroki NSA z dnia 11 kwietnia 2013 r., II OSK 2411/11, LEX nr 1337364, oraz z dnia 10 września 2015 r., II OSK 2354/14, CBOSA).

Przez odbudowę w ścisłym znaczeniu tego słowa rozumie się odtworzenie istniejącego pierwotnie obiektu budowlanego w tym samym miejscu oraz z zachowaniem pierwotnych wymiarów i układu funkcjonalnego (wyroki NSA z dnia 20 lipca 2011 r., II OSK 1104/10, LEX nr 1083529, oraz z dnia 24 lipca 2013 r., II OSK 2513/11, LEX nr 1605217). Rozbudową jest zmiana charakterystycznych parametrów istniejącego obiektu budowlanego, takich jak kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość, co wynika *a contrario* z definicji legalnej „przebudowy”, o której stanowi art. 3 pkt 7a. Rozbudową jest m.in. dobudowa ganku do obiektu mieszkalnego (wyrok WSA w Kielcach z dnia 29 maja 2008 r., II SA/Ke 124/08, LEX nr 495749). Natomiast nadbudowa polega na powiększeniu istniejącego obiektu budowlanego przez zwiększenie jego wysokości z zachowaniem tej samej powierzchni zabudowanej (T. Asman, Z. Niewiadomski (w:) *Prawo budowlane...*, red. Z. Niewiadomski, 2013, s. 57). Nie stanowi nadbudowy montaż instalacji odbiegającej funkcjonalnie od tego obiektu budowlanego (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 sierpnia 2012 r., II SA/Po 528/12, LEX nr 1223315).

Do zagadnień kontrowersyjnych należy niekiedy odróżnienie pojęcia budowy od przebudowy obiektu budowlanego. W pierwotnej wersji prawa budowlanego definicja przebudowy była elementem składowym pojęcia budowy. Usunięcie tego elementu z definicji budowy nastąpiło na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazano, że pojęcie przebudowy jest jednym z rodzajów robót budowlanych wykonywanych w istniejącym obiekcie budowlanym, niepowodujących powstania nowej części obiektu. Skutkiem tej zmiany jest zastosowanie do przebudowy dokonanej bez wymaganego pozwolenia przepisów art. 51, a nie art. 48 (uzasadnienie rządowego projektu ustawy z dnia 27 marca 2003 r., druk sejmowy nr 493, Sejm IV kadencji). O ile zatem pojęcie budowy związane jest z powstaniem nowego obiektu budowlanego czy też z powstaniem nowej struktury budowlanej, o tyle na skutek dokonanej przebudowy nie powstają nowe elementy budowlane. Jak przyjęto w orzecznictwie sądowym, zabudowa podcieni budynku, w wyniku której powstają nowe pomieszczenia użytkowe, jest rozbudową obiektu budowlanego w rozumieniu art. 3 pkt 6. Zabudowa ta skutkuje zmianą charakterystycznych parametrów budynku, przede wszystkim kubatury jego części wewnętrznych, przy jednoczesnym

pomniejszeniu części dotychczas niezamkniętej. W ten sposób dochodzi do zmiany bryły budynku, ponieważ dotychczas otwarte i dostępne z zewnątrz podcienia zostają zamknięte, co prowadzi do domknięcia całej bryły budynku i zmiany jej granic przestrzennych. W ten sposób budynek powiększa się o dodatkowe pomieszczenia w miejsce dotychczas nieprzesłoniętych i ogólnodostępnych przestrzeni (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 września 2013 r., IV SA/Po 640/13, LEX nr 1491174). Podobna argumentacja zaprezentowana została w stosunku do zabudowy loggii. Roboty budowlane związane z zabudową loggii powinny być traktowane jako rozbudowa obiektu, gdyż prowadzi do zmiany powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego inwestora, a tym samym do przesunięcia granic obiektu budowlanego, w odróżnieniu od robót budowlanych polegających na utworzeniu z łazienki i WC jednego pomieszczenia, co prowadzi jedynie do zmiany parametrów użytkowych budynku (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 kwietnia 2011 r., II SA/Ol 184/11, Wspólnota 2011, nr 20, s. 30). Tak samo zabudowa tarasu uznana została za rozbudowę, a nie przebudowę ze względu na to, że prowadzi ona do powiększenia istniejącego obiektu budowlanego o dodatkowe pomieszczenie (wyrok NSA z dnia 17 lipca 2013 r., II OSK 668/12, LEX nr 1559852). Natomiast rozbudowę instalacji wewnętrznych obiektu budowlanego należy postrzegać i kwalifikować jako element zmiany obiektu budowlanego, który w zależności od charakteru zakresu prac może prowadzić do jego przebudowy w rozumieniu art. 3 pkt 7, o ile w wyniku takich prac nie dochodzi do zmiany parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego (wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 października 2008 r., II SA/Kr 797/08, LEX nr 509918). Z kolei całkowita likwidacja obiektu budowlanego prowadzi do zakończenia jego bytu fizycznego i wyklucza przyjęcie, że może on być następnie poddany rozbudowie lub przebudowie (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 listopada 2006 r., II SA/Bk 428/06, LEX nr 308207; zob. także wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., II OSK 2363/11, LEX nr 1337341). Uogólniając powyższe rozważania, z całą pewnością pojęcia rozbudowy i przebudowy na obszarze prawa budowlanego mają odrębne znaczenie. Zakwalifikowanie robót budowlanych do kategorii jednego z tych pojęć, które powinno być dokonywane każdorazowo na gruncie stanu faktycznego konkretnej sprawy, powoduje odmienne konsekwencje prawne. Przebudową będą zasadniczo takie roboty budowlane, które nie zmieniają bryły istniejącego obiektu budowlanego, nie tworzą nowej struktury budowlanej. Rozbudowa z kolei polega na zmianie, powiększeniu tej bryły. Polega ona na większej ingerencji w istniejący obiekt budowlany, prowadzącej do zmiany jego granic, a nie tylko do wymiany niektórych spośród jego elementów.

Podobne wątpliwości jak opisane powyżej pojawiają się w stosunku do odróżnienia pojęcia budowy i remontu, o którym stanowi art. 3 pkt 8. Stosownie do art. 29 ust. 2 pkt 1 i art. 30 ust. 1 pkt 2a wykonywanie robót budowlanych polegających na remoncie obiektu budowlanego nie wymaga pozwolenia na budowę, lecz musi być poprzedzone zgłoszeniem właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej, z wy-

jątkiem remontu tych obiektów budowlanych, których budowa nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę. Dlatego, jeżeli inwestor zgłosił wykonanie remontu i na tej podstawie wykonał rozbudowę czy przebudowę budynku wymagającą pozwolenia na budowę, to dopuścił się samowoli budowlanej podlegającej ocenie na podstawie art. 48. Zakres prac objętych remontem jest zdecydowanie różny od przebudowy budynku i przyjęcie, że zgłoszenie odniosłoby skutek prawny, chociaż konieczne było uzyskanie pozwolenia na budowę, prowadziłyby do niedopuszczalnego obchodzenia prawa (wyroki NSA z dnia 21 listopada 2006 r., II OSK 1375/05, LEX nr 321523, oraz z dnia 17 października 2012 r., II OSK 1136/11, LEX nr 1234086). Wykonanie remontu, jak stanowi o tym wyraźnie art. 3 pkt 8, możliwe jest tylko w istniejącym obiekcie budowlanym, w rozumieniu art. 3 pkt 1. Z kolei zrealizowanie obiektu budowlanego w oparciu o istniejące elementy budynku uprzednio istniejącego, nawet przy zachowaniu wcześniejszych gabarytów budynku, nie stanowi remontu w rozumieniu art. 3 pkt 8, ale odbudowę, która jest stosownie do art. 3 ust. 6 elementem składowym definicji budowy (wyrok NSA z dnia 26 marca 2013 r., II OSK 2280/11, LEX nr 1331890). W odróżnieniu od przebudowy i remontu w wyniku robót budowlanych składających się na pojęcie budowy dochodzi do powstania nowej substancji budowlanej przez wykonanie obiektu budowlanego lub zmianę jego charakterystycznych parametrów, takich jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji. W przypadku przebudowy i remontu zakres ingerencji w zawsze istniejącą już substancję budowlaną jest węższy (wyrok NSA z dnia 5 października 2011 r., II OSK 1418/10, LEX nr 1151870). Pod pojęciem remontu nie mieszczą się roboty budowlane polegające na odbudowie obiektu budowlanego, nawet przy zachowaniu wcześniejszych jego gabarytów (wyrok NSA z dnia 26 marca 2013 r., II OSK 2280/11, LEX nr 1331890), rozbudowie polegającej na zmianie konstrukcji budynku z wykonaniem podpiwniczenia oraz dobudowy tarasu z zadaszeniem (wyrok NSA z dnia 12 lutego 2013 r., II OSK 1906/11, LEX nr 1358455) czy też nadbudowie, w wyniku której obiekt budowlany uzyskał inne parametry i wymiary (wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2012 r., II OSK 517/11, LEX nr 1216742).

11. O **robotach budowlanych** ustawodawca stanowi w art. 3 pkt 7, zaliczając do nich budowę, przebudowę, montaż, remont lub rozbiórkę obiektu budowlanego. Stosownie do art. 28 ust. 1 roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29–31.

O **budowie** ustawodawca stanowi odrębnie w art. 3 pkt 6. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego każde roboty budowlane, jeżeli nie są to prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego, w efekcie końcowym powinny prowadzić do wykonania obiektu budowlanego w określonym miejscu, ponieważ taki jest cel prowadzenia robót budowlanych (wyrok NSA z dnia 20 listopada 2012 r., II OSK 1283/11, LEX nr 1291890). Definicja **przebudowy** została zamieszczona

w art. 3 pkt 7a, natomiast pojęcie **remontu** zostało ustalone w art. 3 pkt 8. Ustawodawca nie zdecydował się natomiast na zdefiniowanie określeń montażu oraz rozbiórki obiektu budowlanego. Odwołując się do definicji słownikowych, pojęcie **montażu** w znaczeniu technicznym oznacza składanie maszyn, aparatów, urządzeń itp. z gotowych części bądź też zakładanie, instalowanie urządzeń technicznych (*Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, t. 2, Warszawa 2006, s. 712). Natomiast pojęcie **rozbiórki** oznacza burzenie, rozbieranie starych, zniszczonych budynków (*Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, t. 3, Warszawa 2006, s. 978).

Rozbiórka obiektu budowlanego jako jeden z rodzajów robót budowlanych w praktyce przybiera różne formy i zakres. Na jej dokonanie wymagane jest – co do zasady – wydanie decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę obiektu budowlanego. Wyjątkiem od tej reguły jest jej dokonanie na podstawie zgłoszenia w przypadkach, o których stanowi art. 31 ust. 1. O nakazaniu rozbiórki w drodze decyzji stanowią art. 48 ust. 1, art. 49b ust. 1, art. 50a, 51 ust. 1 pkt 1, art. 51 ust. 5. Rozbiórka obiektu budowlanego może nastąpić również z mocy samego prawa, przykładowo z uwagi na upływ czasu określony w decyzji o pozwoleniu na budowę. Może ona dotyczyć całości bądź określonej części obiektu budowlanego. Nie polega ona każdorazowo na fizycznym rozebraniu elementów składowych obiektu budowlanego, ale może sprowadzać się do ich usunięcia z terenu działki (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 lipca 2007 r., II SA/Go 411/07, LEX nr 955361).

W sposób pośredni o tym, czym są roboty budowlane, stanowi art. 29 ust. 2, w którym zostały wymienione tego rodzaju roboty budowlane, które nie wymagają pozwolenia na budowę. Są nimi m.in.: docieplanie budynków o wysokości do 25 m, utwardzenie powierzchni gruntu na działkach budowlanych, przebudowa dróg, torów i urządzeń kolejowych, instalowanie krat na obiektach budowlanych. Należy dodać, że o budowie, przebudowie oraz remoncie drogi stanowią art. 4 pkt 17–19 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 460 z późn. zm.). W sprawach uregulowanych w przywołanej ustawie, na zasadzie art. 2 ust. 2 pr. bud., zastosowanie będą znajdowały w pierwszej kolejności określone w niej definicje legalne, przed sformułowanymi w art. 3 pr. bud. pojęciami budowy, przebudowy oraz remontu (szerzej zob. komentarz do art. 3 w zakresie definicji zawartych w ustawie o drogach publicznych, uwaga 31).

Zarówno w orzecznictwie sądowym, jak i w literaturze wskazuje się, jakiego rodzaju aktywność nie może zostać uznana za roboty budowlane. W orzecznictwie sądowym zauważono, że robotami budowlanymi nie są nasadzenia drzew i krzewów na określonej posesji (wyrok NSA z dnia 17 września 2013 r., II OSK 967/12, LEX nr 1559968). Z kolei M. Janiszewska-Michalska, powołując się również na poglądy wypowiedziane w orzecznictwie, wskazała, że pod pojęciem robót budowlanych nie mieści się montaż

urządzeń klimatyzacyjnych, prace polegające na ułożeniu glazury czy nowego tynku w budynku, zamurowanie otworu drzwiowego wewnątrz budynku, gromadzenie na własnej działce gruzu i odpadów (M. Janiszewska-Michalska, *Podstawowe pojęcia...*, s. 52).

12. Definicja **przebudowy**, o której stanowi art. 3 pkt 7a pr. bud., składa się z dwóch oddzielonych od siebie części składowych. W pierwszej z nich ustawodawca określił w sposób właściwy, czym jest przebudowa obiektu budowlanego, akcentując, że polega ona na zmianie jego parametrów użytkowych lub technicznych, z wyjątkiem parametrów charakterystycznych dla kształtu całego obiektu budowlanego, takich jak jego kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość lub liczba kondygnacji. Ustawodawca nie doprecyzował jednak, jak należy rozumieć sformułowanie dotyczące zmiany parametrów użytkowych lub technicznych. Odwołując się do reguł znaczeniowych języka powszechnego, w orzecznictwie sądowym przyjęto, że parametrem użytkowym i technicznym będą wszelkie wielkości, wyrażane w jednostkach miary czy też wagi elementów użytkowych, takich jak dach, okna, schody, oraz technicznych, takich jak ciężar konstrukcji czy odporność przeciwpożarowa, które występują w przypadku danego obiektu budowlanego (wyroki NSA z dnia 4 marca 2010 r., II OSK 493/09, LEX nr 597639, oraz z dnia 25 stycznia 2013 r., II OSK 627/12, LEX nr 1361636). Wymienione parametry techniczne ulegają zmianie w ramach budowy, o której stanowi art. 3 pkt 6 pr. bud., ponieważ do tego sprowadza się wykonywanie obiektu budowlanego, jego odbudowa, rozbudowa albo nadbudowa. Zakres ingerencji w układ funkcjonalny budynku w przypadku jego przebudowy, podobnie jak remontu, jest mniejszy aniżeli określony w pojęciu budowy. W drugiej części ustawodawca dopuścił możliwość zmiany charakterystycznych parametrów w przypadku dróg, zastrzegając jednak, że w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego. Zgodnie z art. 4 pkt 1 u.d.p. pasem drogowym jest wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą. Z uwagi na brak w prawie budowlanym odrębnej definicji pasa drogowego oraz znaczenie przywołanej ustawy dla regulacji prawnej dotyczącej dróg publicznych, pojęcie pasa drogowego, o którym stanowi art. 3 pkt 7a pr. bud., powinno być rozumiane zgodnie z przedstawioną definicją.

Za przebudowę w orzecznictwie sądowym uznano modyfikację konstrukcji dachu i kierunku jego spadku, przy braku zmiany charakterystycznych parametrów obiektu, w tym jego wysokości, oraz braku możliwości zakwalifikowania robót jako rodzaju budowy (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 lutego 2012 r., II SA/Bk 668/11, LEX nr 1125239), zmianę ściany zewnętrznej obiektu budowlanego z drewnianej na murowaną z bloczków betonowych (wyrok NSA z dnia 15 października 2013 r.,

II OSK 1139/12, LEX nr 1613168), wykonanie otworu drzwiowego w miejscu otworu okiennego (wyrok NSA z dnia 15 lutego 2013 r., II OSK 1946/11, LEX nr 1559494), montaż WC na korytarzu (stanowiącym ciąg komunikacyjny), jak też poprzedzające ten montaż roboty polegające na przebicciu się z korytarza do istniejącej w mieszkaniu instalacji wodno-kanalizacyjnej (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 23 maja 2013 r., II SA/OI 233/13, LEX nr 1323700) czy też wydzielenie pomieszczenia higieniczno-sanitarnego w postaci łazienki związane z wykonaniem instalacji wodno-kanalizacyjnej czy też grzewczej (wyrok NSA z dnia 18 listopada 2014 r., II OSK 1033/13, LEX nr 1592110).

13. Definicję ustawową **remontu** ustawodawca zawarł w art. 3 pkt 8. Samo słowo „remont” stosunkowo często używane jest w znaczeniu potocznym jako wykonywanie robót budowlanych zarówno w odniesieniu do obiektu budowlanego, jak i rzeczy ruchomej w rozumieniu prawa cywilnego. W znaczeniu ustawowym remont odnosi się do robót budowlanych w istniejącym obiekcie budowlanym. Za remont nie mogą zostać uznane roboty budowlane polegające na rozbiórce istniejącego obiektu budowlanego i budowie obiektu nowego, nawet jeśli budowa polega na odbudowie obiektu istniejącego z ewentualnym wykorzystaniem materiałów pozostałych po rozbiórce obiektu dotychczasowego. Aby można było mówić o remoncie obiektu budowlanego, musi bowiem istnieć remontowany obiekt, dlatego też przy remoncie następuje najczęściej wymiana tylko poszczególnych elementów obiektu i zastąpienie ich nowymi (wyroki NSA: z dnia 13 grudnia 2011 r., II OSK 1835/10, LEX nr 1940786; z dnia 15 lutego 2013 r., II OSK 1969/11, LEX nr 1358483; z dnia 16 października 2014 r., II OSK 858/13, LEX nr 1770033). Opisane roboty budowlane w konkretnym stanie faktycznym mogą zawierać się w definicji budowy albo przebudowy. Celem prac remontowych pozostaje odtworzenie stanu pierwotnego obiektu budowlanego, niebędące bieżącą jego konserwacją, prowadzącą się do utrzymania jego należytego stanu techniczno-użytkowego.

Bieżącą konserwacją w rozumieniu art. 3 pkt 8 jest wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót niepolegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, ale mających na celu jego utrzymanie w dobrym stanie, zabezpieczenie przed szybkim zużyciem albo zniszczeniem (wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2006 r., II OSK 704/05, LEX nr 209107). O ile przy remoncie dochodzi do odtworzenia zniszczonej struktury obiektu budowlanego, o tyle przy bieżącej konserwacji struktura obiektu budowlanego ulega odnowieniu, odświeżeniu (M. Janiszewska-Michalska, *Podstawowe pojęcia...*, s. 55–56). W przypadku remontu, odtworzenia stanu pierwotnego istniejącego obiektu budowlanego wymagają naprawy, wymiany lub odnowienia niektóre tylko elementy obiektu, w przeciwieństwie z kolei do odbudowy, kiedy ten zakres jest znacznie szerszy (wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2015 r., II OSK 2296/14, LEX nr 1982788).

Remontem w rozumieniu art. 3 pkt 8 nie są wykonywane roboty budowlane polegające na rozebraniu bądź wzniesieniu ścianek działowych, wymianie posadzek, drzwi

i okien, malowaniu ścian, jeżeli nie polegają one na odtworzeniu stanu pierwotnego obiektu budowlanego. Za remont w rozumieniu ustawowym nie można uznać wykonania ocieplenia zarówno domu, jak i werandy, ponieważ nie są to roboty budowlane polegające na odtworzeniu stanu pierwotnego (wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 listopada 2001 r., IV SA 390/01, LEX nr 794692; wyrok NSA z dnia 12 lutego 2013 r., II OSK 1906/11, LEX nr 1358455). Przeprowadzenie tych robót budowlanych zawiera się w ustawowym pojęciu przebudowy, ponieważ prowadzi do zmiany parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego.

W orzecznictwie sądowym oraz w literaturze rozróżnia się niekiedy pojęcia remontu oraz modernizacji, co jednak nie znajduje wyraźnego odniesienia w obowiązującym tekście prawa budowlanego. Remont polega na wykonaniu robót niezbędnych do utrzymania obiektu w odpowiednim stanie technicznym, aby nie uległ on pogorszeniu z powodu eksploatacji. Z kolei modernizacja następuje wtedy, gdy odtworzenie stanu pierwotnego połączone jest z unowocześnieniem obiektu budowlanego. Innymi słowy, za remont nie mogą zostać uznane roboty, w wyniku których powstają nowe elementy. Z tego powodu w orzecznictwie sądowym wskazano, że zdemontowanie istniejących lamp parkowych o konstrukcji stalowej i zastąpienie ich nowymi lampami o konstrukcji betonowej oznacza wybudowanie zupełnie nowego ciągu oświetleniowego, nie prowadząc do odtworzenia stanu pierwotnego i nie będąc wobec tego remontem. Tak samo wykonanie zewnętrznych schodów metalowych w miejscu dotychczasowych schodów drewnianych nie jest remontem, tylko budową części obiektu budowlanego (M. Janiszewska-Michalska, *Podstawowe pojęcia...*, s. 55 oraz podane tam orzeczenia). Modernizacja polega zatem na ulepszeniu, unowocześnieniu obiektu budowlanego, podnoszącym jego wartość użytkową i techniczną.

14. O definicji **urządzenia budowlanego** stanowi art. 3 pkt 9, formułując w pierwszej kolejności treść definiowanego pojęcia, a następnie w drugiej kolejności przykładowe rodzaje tego typu urządzeń. Urządzenia techniczne pozostają związane z obiektem budowlanym w sposób funkcjonalny, umożliwiając użytkowanie obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, które przesądza o rodzaju urządzeń technicznych niezbędnych do eksploatacji obiektu. Urządzenie budowlane nie pozostaje każdorazowo w fizycznym związku z obiektem budowlanym. W niektórych sytuacjach wznoszone jest jako obiekt odrębny, będąc wówczas jednocześnie budowlą (wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2010 r., II OSK 1974/10, LEX nr 1613321). Do urządzeń budowlanych należą urządzenia służące zaopatrzeniu obiektu w wodę. Urządzenia te w przypadku wielu kategorii obiektów budowlanych są niezbędne do stworzenia właściwych warunków ich użytkowania. Takim urządzeniem jest studnia głębinowa, z której woda służy lub ma służyć celom produkcyjnym zakładu (wyrok NSA z dnia 27 listopada 2009 r., II OSK 1840/08, LEX nr 589046), czy stacja transformatorowa będąca elementem przyłącza elektroenergetycznego (wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2012 r., II OSK 169/11, LEX nr 1963771).

Urządzeniem budowlanym jest ogrodzenie zapewniające użytkowanie danego obiektu budowlanego, które bez tego obiektu nie spełniałoby swojej funkcji technicznej (wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 września 2002 r., IV SA 1712/00, LEX nr 657117; por. wyrok NSA z dnia 6 października 2015 r., II OSK 231/14, LEX nr 1987115). Nie jest nim ogrodzenie działki niezabudowanej, będące samodzielną inwestycją niepowiązaną z innym obiektem budowlanym (wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2012 r., II OSK 187/11, LEX nr 1219078). Tak samo nie jest nim rurociąg powstały w miejscu istniejącego rowu melioracyjnego, jeżeli jego funkcja nie wiąże się z istnieniem konkretnego obiektu budowlanego (wyrok NSA z dnia 4 lutego 2009 r., II OSK 89/08, LEX nr 517014), ani antena telefonii komórkowej. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że jest ona „obca” w stosunku do budynku i nie jest związana z jego funkcjonowaniem (wyrok NSA z dnia 27 września 2012 r., II OSK 1013/11, LEX nr 1389888). Urządzenia techniczne niezwiązane funkcjonalnie z obiektem budowlanym, a służące innym celom, nie mogą być uznane za urządzenia budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 9. Stanowią one odrębne obiekty budowlane. Urządzenia budowlane wznoszone wraz z obiektem budowlanym, z którym są związane w sposób funkcjonalny, powinny zostać objęte tym samym pozwoleniem na budowę nawet w przypadku, gdyby dla ich oddzielnego wzniesienia wymagane było jedynie dokonanie zgłoszenia. Natomiast w przypadku ich oddzielnej budowy, przed albo po wzniesieniu obiektu budowlanego, któremu mają służyć, traktowane są one jako odrębne obiekty budowlane wymagające osobnego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia.

15. **Terenem budowy** zgodnie z art. 3 pkt 10 jest przestrzeń, w której prowadzone są roboty budowlane wraz z przestrzenią zajmowaną przez urządzenia zaplecza budowy. *A contrario*, terenem budowy nie jest dojeżdżenie i dojazd do nieruchomości przewidzianej pod zabudowę. Stosownie do art. 22 pkt 1 do podstawowych obowiązków kierownika budowy należy protokolarne przejęcie od inwestora i odpowiednie zabezpieczenie terenu budowy. Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 24 pozwolenia na budowę nie wymaga budowa obiektów przeznaczonych do czasowego użytkowania w trakcie realizacji robót budowlanych, położonych na terenie budowy, oraz ustawianie barakowozów używanych przy wykonywaniu robót budowlanych, badaniach geologicznych i pomiarach geodezyjnych. Niemniej jednak obowiązek wykazania posiadanego prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, o którym stanowi art. 32 ust. 4 pkt 2, również dotyczy terenu budowy. O projekcie zagospodarowania działki lub terenu ustawodawca stanowi w art. 33 ust. 1. Natomiast zgodnie z art. 34 ust. 3 pkt 1 projekt budowlany powinien zawierać projekt zagospodarowania działki lub terenu, sporządzony na aktualnej mapie, obejmujący m.in. określenie granic działki lub terenu. W orzecznictwie sądowym przyjęto w związku z tym, że pojęcie terenu budowy jest węższe niż samo określenie terenu lub działki. O ile pojęcie terenu budowy związane jest bezpośrednio z przestrzenią, gdzie realizowany jest obiekt budowlany, o tyle działka lub teren, wyznaczone konkretnymi granicami, oznaczają przestrzeń, na której

bezpośrednio nie są prowadzone prace przy realizacji obiektu budowlanego, ale która to przestrzeń, w związku z realizacją obiektu budowlanego, ma ulec określonemu zagospodarowaniu, stosownie do postanowień projektu budowlanego zatwierdzonego przez organ architektoniczno-budowlany (wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 września 2007 r., II SA/Łd 611/07, LEX nr 376743). Zgodnie z art. 41 ust. 1 rozpoczęcie budowy następuje z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy, do których zalicza się – stosownie do art. 41 ust. 2 pkt 3 – zagospodarowanie terenu budowy wraz z budową tymczasowych obiektów. Zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 2 lit. b do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie inwestor jest obowiązany załączyć oświadczenie kierownika budowy o doprowadzeniu do należytego stanu i porządku terenu budowy.

16. Niezbędnym wymogiem przeprowadzenia procesu inwestycyjno-budowlanego jest legitymowanie się przez inwestora **prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane**, zdefiniowanym w art. 3 pkt 11. Wykazanie tego prawa stanowi istotny element zasady wolności budowlanej, o której stanowi art. 4. Jednym z załączników do wniosku o pozwolenie na budowę, stosownie do art. 33 ust. 2 pkt 2, jest oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Zgodnie z art. 32 ust. 4 pkt 2 pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto złożył oświadczenie pod rygorem odpowiedzialności karnej o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Zgoda właściciela nieruchomości upoważniająca inwestora do dysponowania nią na cele budowlane powinna być sformułowana w sposób jednoznaczny, niepozostawiający jakichkolwiek wątpliwości. Ze złożonego przez właściciela oświadczenia woli powinno wynikać, że wyraża on zgodę na wybudowanie na jego gruncie przez wskazanego inwestora określonego obiektu budowlanego (wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 marca 2000 r., IV SA 316/98, LEX nr 657294; wyrok NSA z dnia 23 września 2010 r., II OSK 1395/09, LEX nr 746506).

Jak dostrzeżono w orzecznictwie sądowym, prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 jest prawem, które musi być aktualne w dacie złożenia wniosku o wydanie pozwolenia i w dacie wydania decyzji w tej sprawie (wyrok NSA z dnia 15 maja 2015 r., II OSK 2511/13, LEX nr 1780472). Oświadczenie wiedzy o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane stwarza domniemanie, że przysługuje ono podmiotowi, który je złożył. Samo złożenie oświadczenia nie jest jednak wystarczające. Inwestor powinien wykazać na podstawie dokumentów (wypis z ksiąg wieczystych, wypis z rejestru gruntów, umowa cywilnoprawna, itp.) swoje prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, tak jak to wynika z art. 4 pr. bud. Rozumiane całościowo oświadczenie jest skuteczne o tyle, o ile z materiału zebranego w sprawie nie wynika wniosek przeciwny. Domniemanie to może być obalone dowodami wskazującymi, że złożone

oświadczenie nie odpowiada rzeczywistości (wyroki NSA: z dnia 18 czerwca 2010 r., II OSK 1101/09, LEX nr 597135; z dnia 11 maja 2007 r., II OSK 775/06, LEX nr 336711; z dnia 8 września 2011 r., II OSK 1288/10, LEX nr 966245; z dnia 23 października 2015 r., II OSK 1245/14, Rzeczpospolita. Prawo co dnia 2015, nr 251, s. 2). Obowiązkiem organu administracji architektoniczno-budowlanej jest ocena, czy przedłożone oświadczenie uprawnia inwestora do prowadzenia określonych we wniosku o pozwolenie na budowę robót budowlanych. W przypadku zakwestionowania przez jednego z uczestników postępowania treści analizowanego oświadczenia na inwestorze spoczywa obowiązek udowodnienia legitymowania się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Natomiast w przypadku zaistnienia sporu prawnego dotyczącego dysponowania nieruchomością na cele budowlane właściwy do jego rozstrzygnięcia jest sąd powszechny. Organy administracji publicznej oraz sądy administracyjne nie są powołane do rozstrzygania o istnieniu po stronie inwestora uprawnień rzeczowych oraz obligacyjnych względem określonej nieruchomości. Należy jednak w tym miejscu zaznaczyć, że organy administracji architektoniczno-budowlanej powołane są do weryfikacji prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane wówczas, gdy stanowi to warunek podjęcia przez nie działań władczych. O obowiązku przedstawienia oświadczenia, o którym mówi art. 32 ust. 4 pkt 2 pr. bud., stanowią art. 30 ust. 2, art. 40 ust. 1, art. 71 ust. 2 pkt 3, art. 71a ust. 1 pkt 2 pr. bud. Dlatego w orzecznictwie sądowym wskazano, że w niektórych przypadkach, kiedy to prawo nie wynika z prawa własności czy użytkowania wieczystego, co można sprawdzić w księgach wieczystych lub ewidencji gruntów, organ może zażądać przedstawienia umowy dzierżawy bądź umowy najmu w celu sprawdzenia prawidłowości lokalizacji obiektu budowlanego i ustalenia obszaru oddziaływania obiektu (wyroki NSA z dnia 30 sierpnia 2013 r., II OSK 856/12, LEX nr 1559922, 12 lipca 2012 r., II OSK 742/11, LEX nr 1387095, oraz z dnia 31 stycznia 2013 r., II OSK 1157/11, LEX nr 1298480).

Należy w tym miejscu zauważyć, że o obowiązku przedstawienia oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane nie stanowi art. 51 ust. 1 pkt 2 pr. bud. Z tego powodu w podjętej uchwale Naczelny Sąd Administracyjny zajął stanowisko, że art. 51 ust. 1 pkt 2 pr. bud. nie stanowi podstawy do wydania decyzji nakładającej na inwestora obowiązek złożenia przewidzianego w art. 32 ust. 4 pkt 2 pr. bud. oświadczenia. W uzasadnieniu zapadłej uchwały Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił ponadto, że w razie sporów na tle prawa do terenu istnieje możliwość ich rozstrzygania przez sądy powszechne jako spraw cywilnych bez potrzeby angażowania organów administracji publicznej (uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 10 stycznia 2011 r., II OPS 2/10, ONSA WSA 2011, nr 2, poz. 22). Mając na uwadze powyższą uchwałę, trzeba zwrócić uwagę, że została ona opublikowana w urzędowym zbiorze orzeczeń w wersji skróconej w stosunku do zamieszczonej w internetowej bazie orzeczeń sądów administracyjnych. Poza tym, zaprezentowane w niej stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego nadal wzbudza wątpliwości w orzecznictwie sądów

administracyjnych. Nie zmienia to jednak faktu, że przedstawiona uchwała na podstawie art. 269 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.) korzysta z tzw. ogólnej mocy obowiązującej wszystkie sądy orzekające w sprawach, w których powstało zagadnienie dotyczące wykładni przepisów prawa przeprowadzonych w tej uchwale (A. Skoczylas, *Działalność uchwałodawcza NSA*, Warszawa 2004, s. 230–233).

Należy w tym miejscu zauważyć, że w konkretnym stanie faktycznym z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę może wystąpić podmiot legitymujący się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11, który w podaniu wskaże inny podmiot – inwestora, na rzecz którego ma zostać wydana decyzja o pozwoleniu na budowę. Podmiot trzeci, będący zarazem adresatem decyzji administracyjnej, pełniłby wówczas rolę tzw. inwestora zastępczego. Pośród obowiązków inwestora, o których stanowi art. 18 ust. 1, nie została wymieniona powinność uzyskania pozwolenia na budowę. Z faktu, że na ogół to inwestor występuje o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, nie można wyprowadzać wniosku, że nie może tej czynności procesowej podjąć inny podmiot. Jeżeli w takiej sytuacji nie ma wątpliwości, że wnioskodawcy przysługuje prawo, o którym stanowi art. 3 pkt 11, po spełnieniu dalszych warunków, o których mowa jest w rozdziale 4, organ administracji architektoniczno-budowlanej powinien wydać decyzję o pozwoleniu na budowę na rzecz wymienionego w podaniu inwestora. Przeszkodą do wydania tej decyzji nie jest również stan faktyczny, w którym z podaniem o pozwolenie na budowę występuje inwestor niemający prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, który jednak załączył do podania oświadczenie woli podmiotu legitymującego się prawem, o którym stanowi art. 3 pkt 11. Jeżeli z oświadczenia tego wynika w sposób niebudzący wątpliwości zgoda podmiotu mającego tytuł prawny do nieruchomości na wykonanie określonych robót budowlanych, wówczas przy spełnieniu pozostałych warunków nie ma przeszkód do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. W takim przypadku inwestor legitymuje się prawem z art. 3 pkt 11 na podstawie wynikającego z załączonego oświadczenia stosunku obligacyjnego pomiędzy nim a podmiotem mającym tytuł prawny do nieruchomości. Z wykładni art. 3 pkt 11 wynika, że nie można wydać pozwolenia na budowę podmiotowi, który nie legitymuje się jakimkolwiek prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Jeżeli osoba, której przysługuje tytuł prawny do nieruchomości, godzi się na wykonanie określonych robót budowlanych, to prawo, o którym stanowi art. 3 pkt 11, istnieje. Należy jednak pamiętać, że złożone w opisanym stanie faktycznym oświadczenie podmiotu legitymującego się prawem z art. 3 pkt 11 nie zmienia stosunków własnościowych nieruchomości. Prowadzi ono jedynie do modyfikacji jej przeznaczenia oraz posiadania. Wszelkie spory wynikające z tego powodu powinny być rozstrzygane na podstawie przepisów prawa cywilnego przez sądy powszechne (zob. wyroki NSA z dnia 23 marca 2012 r., II OSK 554/10, LEX nr 1420335, oraz z dnia 11 września 2015 r., II OSK 112/14, CBOSA).

Definicja prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane ma charakter zakresowy. Zostały w niej wymienione w sposób zupełny prawa, z których może wynikać tytuł prawny do nieruchomości, od najszerzych uprawnień rzeczowych właścicielskich, przez tytuły o atrybutach słabszych, aż po uprawnienia wyłącznie obligacyjne. Kolejność tytułów prawnych, z których może wynikać prawo, o którym stanowi art. 3 pkt 11, nie ma decydującego znaczenia dla skutecznego wykazania się nim w procesie budowlanym. Do kompetencji organu administracji architektoniczno-budowlanej nie należy rozstrzyganie sporów pomiędzy uprawnionymi z różnych tytułów prawnych. Jak zauważa się w orzecznictwie sądowym, z uszeregowania uprawnień do dysponowania nieruchomością na cele budowlane nie wynikają żadne skutki dla postępowania w sprawach budowlanych, organ administracji bowiem ma wyłącznie badać, czy dany inwestor legitymuje się jednym z wymienionych tytułów do nieruchomości (wyrok NSA z dnia 22 marca 2005 r., OSK 1291/04, LEX nr 189136). W art. 3 pkt 11 ustawodawca nie przesądził, czy prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane może przysługiwać więcej niż jednemu podmiotowi. Należy odróżnić sytuację, w której prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane wynika z tytułu prawnego o charakterze niekonkurencyjnym (np. z faktu, że dana nieruchomość jest przedmiotem współwłasności), od sytuacji, w której prawo to wynika z tytułów o charakterze konkurencyjnym (np. gdy jeden podmiot wywodzi swoje uprawnienie z tytułu prawnego, jakim jest własność, inny zaś podmiot z tytułu prawnego, jakim jest ograniczone prawo rzeczowe w postaci użytkowania). W pierwszym przypadku nie istnieje konieczność rozstrzygania, czyje uprawnienie ma pierwszeństwo, gdyż są one równorzędne. W drugim przypadku istnieje konieczność podjęcia decyzji, któremu z uprawnień należy przyznać pierwszeństwo w realizacji (wyrok NSA z dnia 5 października 2009 r., II OSK 1351/08, LEX nr 571778). Organ administracji architektoniczno-budowlanej powinien każdorazowo oceniać złożone przez inwestora oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, z uwzględnieniem reguł dowodowych określonych w kodeksie postępowania administracyjnego. W pewnych sytuacjach samo oświadczenie inwestora nie jest wystarczające. Powinien on wykazać prawo, o którym stanowi art. 3 pkt 11, na podstawie dokumentów (wypis z ksiąg wieczystych, wypis z rejestru gruntów, umowa cywilnoprawna itp.). W przypadkach wątpliwych pod względem prawnym rozstrzygnięcie w tym zakresie należy do sądu powszechnego, ponieważ źródło sporu dotyczące prawa dysponowania nieruchomością tkwi w stosunku cywilnoprawnym, a nie publicznoprawnym (por. wyroki NSA z dnia 9 listopada 2005 r., II OSK 179/05, ONSA WSA 2006, nr 3, poz. 88, oraz z dnia 15 maja 2015 r., II OSK 2511/13, LEX nr 1780472; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 września 2010 r., IV SA/Po 436/10, LEX nr 758503).

W jednej z podjętych uchwał Naczelny Sąd Administracyjny zaprezentował pogląd, że wykonywany przez spółdzielnię mieszkaniową, na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (tekst jedn.: Dz. U.

z 2013 r. poz. 1222 z późn. zm.), zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni uprawnia ją do samodzielnego dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 pr. bud., bez potrzeby uzyskania zgody właścicieli lokali mieszkalnych stanowiących odrębny przedmiot własności, wyłącznie w zakresie eksploatacji i utrzymania zarządzanej nieruchomości wspólnej (uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 13 listopada 2012 r., II OPS 2/12, ONSA WSA 2013, nr 2, poz. 23). W uzasadnieniu podjętej uchwały Naczelny Sąd Administracyjny, opierając się przede wszystkim na tzw. prokonstytucyjnej metodzie wykładni przepisów prawa wynikającej z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wyjaśnił, że spośród odmiennych wariantów wykładni art. 27 ust. 2 u.s.m. pełniejszą realizację norm konstytucyjnych zapewnia takie rozumienie tego przepisu, zgodnie z którym spółdzielnia mieszkaniowa nie jest upoważniona do dokonywania czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu bez uzyskania zgody wszystkich współwłaścicieli nieruchomości wspólnej. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego powoływanie się przez spółdzielnię mieszkaniową zarządzającą nieruchomością wspólną na podstawie art. 27 ust. 2 u.s.m. na uprawnienie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w praktyce realizuje się przede wszystkim w związku ze złożeniem wniosku o wydanie pozwolenia na budowę albo dokonaniem zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych. Prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane może odnosić się do różnego rodzaju zamierzeń budowlanych. W każdym przypadku, gdy inwestor planuje zrealizować określone zamierzenie budowlane, konieczne jest dokonanie oceny, czy z uwagi na jego rodzaj dysponuje takim prawem do nieruchomości, które pozwala na jego wykonanie. Jeżeli spółdzielnia mieszkaniowa jest współwłaścicielem części wspólnych nieruchomości (budynku, w którym wyodrębniono lokale będące własnością innych osób) i gdy spółdzielnia wykonuje zarząd taką nieruchomością na podstawie art. 27 ust. 2 u.s.m., zakres prawa spółdzielni do dysponowania nieruchomością na cele budowlane zależy od tego, czy określone zamierzenie budowlane wynika z obowiązków i uprawnień spółdzielni sprawującej zarząd nieruchomościami wspólnymi. Skoro na spółdzielni mieszkaniowej spoczywają obowiązki w zakresie eksploatacji i utrzymania oraz remontu budynku (art. 4 ust. 4 i art. 6¹ u.s.m.), to spółdzielnia w ramach sprawowanego zarządu ma prawo do dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane w tym zakresie.

Powyższy pogląd został powtórzony przez Naczelny Sąd Administracyjny w tezie kolejnej uchwały zapadłej w tym samym przedmiocie (uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 19 października 2015 r., II OPS 2/15, ONSA WSA 2016, nr 2, poz. 16). W tezie uchwały Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że spółdzielnia mieszkaniowa wykonująca zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni, na podstawie art. 27 ust. 2 u.s.m., posiada tytuł prawny do dysponowania tą nieruchomością na cele budowlane, w rozumieniu art. 3 pkt 11, w zakresie eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej. W uzasadnieniu tej uchwały Naczelny Sąd Administracyjny

podzielił wcześniej wyrażony pogląd (zob. uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 13 listopada 2012 r., II OPS 2/12, ONSA WSA 2013, nr 2, poz. 23), że powoływanie się przez spółdzielnię mieszkaniową zarządzającą nieruchomością wspólną na podstawie art. 27 ust. 2 u.s.m. na uprawnienie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w praktyce może realizować się przede wszystkim w związku ze złożonym wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę lub dokonaniem zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych nie różnicuje działań spółdzielni mieszkaniowej, sprawującej zarząd nieruchomością wspólną na podstawie art. 27 ust. 2 u.s.m., na czynności zwykłego zarządu i czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego nie ma podstaw do przyjęcia stanowiska, że spółdzielnia mieszkaniowa w ramach zarządu nieruchomością wspólną może realizować inne cele niż utrzymanie i eksploatacja nieruchomości wspólnej. W tym zakresie Naczelny Sąd Administracyjny odstąpił od poglądu przyjętego w uzasadnieniu wyżej wymienionej uchwały z dnia 13 listopada 2012 r., że ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych nie określa zarządu nieruchomością wspólną przez spółdzielnię mieszkaniową i konieczne jest stosowanie przepisów kodeksu cywilnego o współwłasności. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych określa bowiem, że zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni dotyczy eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej. Z punktu widzenia prawa budowlanego kryterium oceny, czy spółdzielnia mieszkaniowa ma tytuł prawny do dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane, wynikający ze współwłasności i wykonywanego przez spółdzielnię z mocy ustawy zarządu nieruchomością wspólną, jest to, czy zamierzenie inwestycyjne dotyczy eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej, którą stanowią części budynku i urządzenia niesłużące wyłącznie do użytku właścicieli lokali. Nie jest więc potrzebne, na gruncie prawa budowlanego, rozważanie, czy zarząd wykonywany przez spółdzielnię mieszkaniową, o którym mowa w art. 27 ust. 2 u.s.m., obejmuje czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu. W każdym przypadku natomiast, gdy spółdzielnia zamierza podjąć roboty budowlane dotyczące nieruchomości wspólnej, regulowane ustawą – Prawo budowlane, konieczne jest ustalenie, czy roboty te dotyczą eksploatacji i utrzymania części budynku i urządzeń stanowiących nieruchomość wspólną. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych nie określa, na czym polega eksploatacja i utrzymanie nieruchomości wspólnej, którą stanowią część budynku i urządzenia niesłużące wyłącznie do użytku właścicieli lokali. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał jednak, że eksploatacja i utrzymanie takiej nieruchomości wspólnej obejmuje wszelkiego rodzaju roboty budowlane, które służą prawidłowej eksploatacji i utrzymaniu substancji budynkowej, co oznacza, że spółdzielnia mieszkaniowa wykonująca zarząd nieruchomością wspólną ma tytuł prawny do dysponowania tą nieruchomością na cele budowlane w zakresie robót budowlanych, które służą eksploatacji i utrzymaniu części budynku i urządzeń, objętych współwłasnością. Roboty budowlane mogą więc obejmować nie tylko remont, ale także przebudowę w rozumieniu ustawy – Prawo budowlane, jeżeli dotyczą eksploatacji

i utrzymania nieruchomości wspólnej, zarówno co do części budynku, jak i urządzeń budowlanych, o których mowa w art. 3 pkt 9 pr. bud.

Samo pojęcie nieruchomości zostało zdefiniowane w art. 46 § 1 k.c., na podstawie którego wyróżnia się nieruchomości gruntowe, budynkowe i lokalowe. Pierwszym z wymienionych praw do dysponowania nieruchomością jest prawo własności. Pozostaje ono najszerszym prawem rzeczowym, którego ochrona gwarantowana jest w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, uprawniającym – zgodnie z art. 140 k.c. – do rozporządzania oraz korzystania z rzeczy przez właściciela z wyłączeniem innych osób w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa. Prawo własności w konkretnym stanie faktycznym i prawnym może zostać ograniczone zarówno przez ustanowienie określonego rodzaju praw o charakterze rzeczowym, jak i publicznym (wiele aktów prawnych ograniczających prawo własności wymieniają S. Rudnicki, G. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2011, s. 39–40). Stosownie do art. 64 ust. 3 Konstytucji RP nie powinny one jednak ograniczać istoty prawa własności. Prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane nie jest tożsame z prawem do rozporządzania rzeczą w rozumieniu art. 140 k.c., przysługującym właścicielowi rzeczy. Jeżeli inwestorem jest właściciel nieruchomości, na której ma być wzniesiony obiekt budowlany, wówczas stroną postępowania administracyjnego w sprawie wydania pozwolenia na budowę pozostaje właściciel tej nieruchomości jako podmiot posiadający jednocześnie prawo do dysponowania nią na cele budowlane. Jednak w sytuacji, w której kto inny jest właścicielem nieruchomości, a kto inny legitymuje się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, np. z tytułu użytkowania wieczystego, stroną tego postępowania będzie użytkownik wieczysty, a nie właściciel nieruchomości (postanowienie NSA z dnia 2 grudnia 2005 r., II OSK 857/05, LEX nr 188793).

Według art. 195 k.c. własność tej samej rzeczy może przysługiwać niepodzielnie kilku osobom. Jej naturę prawną określa jedność przedmiotu, wielość podmiotów oraz niepodzielność wspólnego prawa (A. Cisek (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2011, s. 339; S. Rudnicki, G. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga druga...*, s. 272–273). Współwłasność może mieć charakter albo ułamkowy, albo łączny. Współwłasność łączna regulowana jest przez przepisy dotyczące stosunków podstawowych o charakterze osobistym, z których ona wynika. Jednym z jej przykładów pozostaje wspólność majątkowa małżeńska powstająca zgodnie z art. 31 § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2082 z późn. zm.) pomiędzy małżonkami z chwilą zawarcia małżeństwa. Przesłanki odstępowstwa od wyrażonej w art. 36 § 2 k.r.o. zasady samodzielnego działania każdego z małżonków w zarządzie ich majątkiem wspólnym zostały ustanowione w art. 37 k.r.o. Dotyczą one m.in. czynności prawnej prowadzącej do zbycia,

obciążenia, odpłatnego nabycia prawa rzeczowego, którego przedmiotem jest budynek lub lokal. Współwłasność w częściach ułamkowych polega na tym, że udział każdego współwłaściciela we wspólnym prawie określony jest kwotowo ułamkiem. Ułamek, jako kategoria niematerialna, określa zakres uprawnień jednego współwłaściciela wobec pozostałych. Z punktu widzenia prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane istotnego znaczenia nabiera sposób sprawowanego zarządu (na temat samego pojęcia zarządu zob. uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 25 marca 1994 r., III CZP 182/93, OSNCP 1994, nr 7–8, poz. 146). W pierwszej kolejności może on zostać uregulowany przez współwłaścicieli w formie umowy. W jej braku zastosowanie znajdują przepisy art. 199–203 k.c. W art. 199 i 201 k.c. został dokonany podział ogółu czynności prawnych odnoszących się do wspólnej rzeczy na czynności przekraczające zwykły zarząd, dla dokonania których potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli, oraz czynności zwykłego zarządu wymagające dla swojej prawnej skuteczności zgody większości współwłaścicieli. O zaliczeniu konkretnej czynności do jednej z wymienionych kategorii decydują okoliczności konkretnego przypadku. Niemniej jednak wskazuje się, że czynnością przekraczającą zwykły zarząd jest z reguły budowa lub przebudowa domu na wspólnej nieruchomości (S. Rudnicki, G. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga druga...*, s. 300; wyrok SN z dnia 11 października 1990 r., III ARN 15/90, OSP 1991, z. 6, poz. 163; wyrok NSA z dnia 7 marca 2006 r., II OSK 576/05, LEX nr 198321). W orzecznictwie sądowym przyjęto, że umowne udostępnienie nieruchomości dla rozbudowy stacji bazowej telefonii komórkowej stanowi czynność przekraczającą zwykły zarząd (wyrok NSA z dnia 6 września 2005 r., OSK 1914/04, LEX nr 195011), podobnie jak wyrażenie zgody na budowę gazociągu przechodzącego przez nieruchomość stanowiącą współwłasność (wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 marca 2002 r., IV SA 1563/00, niepubl.; zob. jednak wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2013 r., II OSK 428/12, LEX nr 1559754), zmiana sposobu użytkowania obiektu i przebudowa elewacji budynku (wyrok NSA w Poznaniu z dnia 22 marca 2002 r., II SA/Po 1874–1875/00, LEX nr 1686212).

Podział nieruchomości o charakterze ułamkowym może nastąpić jedynie do korzystania z niej, o czym stanowi art. 206 k.c. (podział *quoad usum*). Podział taki następuje na podstawie orzeczenia sądu albo umowy współwłaścicieli. W wyniku jego dokonania współwłaściciel staje się posiadaczem prawa do korzystania z wydzielonej części nieruchomości. Podział ten nie jest równoznaczny ze zniesieniem współwłasności. W zależności od zmiany okoliczności może on ulec modyfikacji albo w drodze porozumienia zawartego pomiędzy współwłaścicielami, albo sądowego zniesienia współwłasności. Podział *quoad usum* może wiązać się z nabyciem przez poszczególnych współwłaścicieli uprawnienia do wzniesienia obiektu budowlanego, jeżeli wynika to z treści umowy lub orzeczenia sądowego (wyroki NSA w Warszawie z dnia 1 października 1991 r., IV SA 293/91 i IV SA 574/91, OSP 1993, z. 4, poz. 79, wraz z głosem S. Jędrzejewskiego, tamże, s. 184). Jego dokonanie oraz zakres nie może być jednak domniemywany

czy też dorozumiany. Z samego faktu przyznania poszczególnym współwłaścicielom nieruchomości prawa do wyłącznego korzystania z określonych działek nie wynika, że mają oni prawo do ich zabudowy w rozumieniu art. 3 pkt 11 (wyrok NSA z dnia 18 maja 2007 r., II OSK 1869/06, LEX nr 338967).

Prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane może wynikać z użytkowania wieczystego, które zostało uregulowane w art. 232–243 k.c. oraz w art. 62–66 u.g.n. Możliwość ustanowienia użytkowania wieczystego została odniesiona w art. 232 § 1 k.c. do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków. Jego charakter prawny wykazuje cechy właściwe prawu własności oraz ograniczonym prawom rzeczowym. Ze względu na szeroki zakres uprawnień użytkownika wieczystego, upodabniający użytkowanie wieczyste do prawa własności, analogiczne zastosowanie mają przepisy o własności dotyczące wspólności tego prawa, jego zniesienia, ochrony oraz stosunków sąsiedzkich. Użytkowanie wieczyste jest jednak prawem na rzeczy cudzej, którego treść określają przepisy prawa, zasady współżycia społecznego oraz umowa o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste. Uprawnienia użytkownika wieczystego do zagospodarowania nieruchomości wyłączają uprawnienia właściciela w zakresie określonym umową o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste (wyrok NSA z dnia 5 października 2009 r., II OSK 1351/08, LEX nr 571778). Zgodnie z art. 234 w zw. z art. 158 k.c. zarówno umowa o ustanowieniu, jak i przeniesieniu istniejącego prawa użytkowania wieczystego musi być pod rygorem nieważności zawarta w formie aktu notarialnego. Skutkiem konstytutywnym dla jego ustanowienia jest dokonanie wpisu w księdze wieczystej (zob. też wyrok NSA z dnia 8 lipca 2011 r., I OSK 1293/10, LEX nr 1082624). Zarówno z art. 235 § 1–2, art. 239 § 2 i art. 240 k.c., jak i art. 62–63 u.g.n. wynika, że zasadniczym powodem oddania nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste jest jej zabudowa. Instytucja użytkowania wieczystego zrodziła się z potrzeb urbanizacyjnych. Wykształciła się, dochodząc do współczesnej postaci, w toku ewolucji ustawodawstwa, z różnych wcześniejszych form prawnych korzystania z cudzych gruntów w celach inwestycyjnych (A. Cisek (w:) *Kodeks cywilny...*, red. E. Gniewek, s. 390). Elementy składowe umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste w celu wzniesienia na gruncie budynków lub innych urządzeń zostały wymienione w art. 239 § 2 k.c. W art. 62 ust. 3 u.g.n. ustawodawca wyjaśnił, że za rozpoczęcie zabudowy uważa się wybudowanie fundamentów, a za jej zakończenie wybudowanie budynku w stanie surowym zamkniętym.

W dalszej kolejności ustawodawca w art. 3 pkt 11 pr. bud. stanowi o zarządzie, nie precyzując jednak dokładnie jego rodzaju oraz podstawy prawnej. W orzecznictwie sądowym wskazuje się, że w przepisie tym mowa jest o zarządzie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub gminy, przekształconym od dnia 1 stycznia 1998 r. w trwały zarząd unormowany w rozdziale 5 działu I u.g.n. (wyrok NSA z dnia

6 września 2005 r., OSK 1914/04, LEX nr 195011, oraz z dnia 28 kwietnia 2006 r., II OSK 800/05, LEX nr 212225). Trwały zarząd nie jest prawem rzeczowym ani formą umowy cywilnoprawnej uprawniającej do władania nieruchomością, lecz jest publicznonprawną formą władania nieruchomością przez państwową lub samorządową jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej (wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 czerwca 2004 r., I SA 2372/02, LEX nr 159015). Całkowicie inny charakter ma natomiast zarząd wykonywany przez zarządcę ustanowionego przez sąd na podstawie art. 203 k.c. Sprawowany jest on w imieniu współwłaścicieli i ograniczony wyłącznie do wykonywania czynności zwykłego zarządu. Trwały zarząd, zgodnie z art. 43 ust. 2 pkt 2 u.g.n., uprawnia do korzystania z nieruchomości oddanej w ten zarząd przez możliwość zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy lub remontu obiektu budowlanego zgodnie z prawem budowlanym, za zgodą organu nadzorującego. Ustanawiany jest on na czas oznaczony albo nieoznaczony w drodze decyzji administracyjnej, której elementy szczególne zostały określone w art. 45 ust. 2 u.g.n.

Pojęcie trwałego zarządu nie obejmuje zarządu sprawowanego przez spółdzielnie mieszkaniowe na podstawie art. 27 ust. 2 u.s.m. Spółdzielnia mieszkaniowa, realizując prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, powinna powołać się na tytuł prawny w postaci własności danej nieruchomości (uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 19 października 2015 r., II OPS 2/15, ONSA WSA 2016, nr 2, poz. 16). W art. 27 ust. 2 u.s.m. ustawodawca wprost stanowi, że zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni wykonywany jest jako zarząd powierzony, o którym stanowi art. 18 ust. 1 u.w.l. Polega on na tym, że właściciele lokali w drodze umowy powierzają zarząd nieruchomością wspólną osobie fizycznej lub prawnej. Wymagane jest do tego zachowanie formy aktu notarialnego, a stronami umowy są wszyscy właściciele lokali.

Prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane może wynikać z ograniczonych praw rzeczowych, których ogół został wymieniony w art. 244 k.c. (*numerus clausus*). Ustawodawca pozytywnie i wyczerpująco określa uprawnienia, jakie składają się na treść każdego ograniczonego prawa rzeczowego. Z punktu widzenia art. 3 pkt 11 pr. bud. nie mają znaczenia ani hipoteka, która polega na możliwości zaspokojenia się przez wierzyciela z nieruchomości obciążonej bez względu na to, czyją stała się własnością i z pierwszeństwem przed wierzycielami osobistymi właściciela nieruchomości, ani prawo zastawu, które nie dotyczy nieruchomości. Znaczenie mają natomiast użytkowanie, służebność oraz prawa spółdzielcze. W odniesieniu do użytkowania uregulowanego w dziale II tytułu III księgi drugiej kodeksu cywilnego, jego treścią jest, zgodnie z art. 252 k.c., możliwość obciążenia rzeczy (ruchomej albo nieruchomości) prawem do jej używania i do pobierania pożytków. Stanowi ono tylko wówczas prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, gdy w tym celu zostało na niej ustanowione. Użytkownik, stosownie do art. 256 k.c., powinien wyko-

nywać swoje prawo zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki. Po wygaśnięciu użytkowania jest on obowiązany, zgodnie z art. 262 k.c., zwrócić rzecz właścicielowi w takim stanie, w jakim powinna się znajdować stosownie do przepisów o wykonywaniu użytkowania. Gdy użytkownik jest osobą fizyczną, zgodnie z art. 267 § 1 k.c., obowiązany jest zachować substancję rzeczy oraz jej dotychczasowe przeznaczenie. Może on również – stosownie do art. 267 § 2 k.c. – zbudować i eksploatować nowe urządzenia służące do wydobywania kopalin z zachowaniem przepisów ustawy – Prawo geologiczne i górnicze.

Dysponowanie nieruchomością na cele budowlane może wynikać również ze służebności, o których stanowi dział III tytułu III księgi drugiej kodeksu cywilnego. Dzieli się one na służebności gruntowe, osobiste oraz służebność przesyłu. Służebność gruntowa oraz osobista wówczas stanowi prawo w rozumieniu art. 3 pkt 11 pr. bud., gdy polega na prawie do korzystania przez właściciela nieruchomości władnącej z nieruchomości obciążonej. Poza tym nie w każdym przypadku prawo to polega na korzystaniu z nieruchomości obciążonej w celach budowlanych. Na uwagę zasługuje w tym względzie art. 289 § 1 k.c., nakładający – w braku odmiennej umowy – na właściciela nieruchomości władnącej obowiązek utrzymywania urządzeń potrzebnych do wykonywania służebności gruntowej. Przykładowo należy wskazać, że urządzeniami tymi mogą być drogi i urządzenia drogowe, mosty, studnie, zbiorniki wodne, instalacje wodne. Kwestia wzniesienia niezbędnych urządzeń i pokrycia kosztów takiej inwestycji została pozostawiona do umownej regulacji stron. O służebności przesyłu ustawodawca stanowi w art. 305¹–305⁴ k.c. Została ona ustanowiona mocą ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 116, poz. 731), która weszła w życie z dniem 3 sierpnia 2008 r. Zgodnie z art. 305¹ k.c. polega ona na obciążeniu nieruchomości na rzecz przedsiębiorcy zamierzającego wybudować lub którego własnością są urządzenia przesyłowe, o których stanowi art. 49 § 1 k.c., prawem polegającym na tym, że przedsiębiorca może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, zgodnie z przeznaczeniem tych urządzeń. Umowne ustanowienie służebności przesyłu stanowi czynność przekraczającą zakres zwykłego zarządu rzeczą wspólną i do jej skutecznego ustanowienia konieczne jest złożenie oświadczenia woli przez wszystkich współwłaścicieli nieruchomości (postanowienie SN z dnia 6 lipca 2011 r., I CSK 714/10, LEX nr 897954).

O spółdzielczym własnościowym prawie do lokalu ustawodawca stanowi w rozdziale 2¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W art. 17² ust. 1 u.s.m. prawu temu nadany został charakter zbywalny oraz dziedziczny. Ustawodawca wskazał również wprost, że jest ono ograniczonym prawem rzeczowym. Z treści tego ograniczonego prawa rzeczowego do spółdzielczego lokalu użytkowego wypływa uprawnienie skarżącego do dysponowania tym lokalem na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 pr. bud. w zakresie wykorzystywania tego lokalu na cele użytkowe i wprowadza-

nia zmian obejmujących wyłącznie ten lokal w zakresie takiego przeznaczenia, tj. jako lokalu użytkowego. Uprawnienie to nie zostało uwarunkowane zgodą spółdzielni (wyrok NSA z dnia 22 marca 2005 r., OSK 1291/04, LEX nr 189136).

W art. 3 pkt 11 pr. bud. ustawodawca przesądził o możliwości dekodowania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane ze stosunku obligacyjnego, który przewiduje uprawnienia do wykonywania robót budowlanych. Każda umowa cywilnoprawna, zarówno uregulowana wprost w kodeksie cywilnym, jak i stworzona na potrzeby stosunków prywatnoprawnych stron, na podstawie której właściciel (wieczysty użytkownik) upoważnił inny podmiot do zabudowy własnego gruntu, tworzy stosunek zobowiązaniowy w rozumieniu art. 353 § 1 k.c. i daje prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2007 r., II OSK 211/06, LEX nr 505678). Prawo, o którym stanowi art. 3 pkt 11 pr. bud., może wynikać zarówno z tzw. stosunków obligacyjnych nazwanych, jak i nienazwanych. Pośród stosunków zobowiązaniowych nazwanych należy wymienić umowę najmu, o której stanowi dział I tytułu XVII księgi trzeciej kodeksu cywilnego, począwszy od art. 659 k.c., oraz umowę dzierżawy uregulowaną w dziale II tytułu XVII księgi trzeciej kodeksu cywilnego, począwszy od art. 693 k.c. Przedmiotem wskazanych umów jest oddanie najemcy (dzierżawcy) rzeczy do używania w przypadku umowy najmu oraz używania i pobierania pożytków w odniesieniu do umowy dzierżawy przez czas oznaczony lub nieoznaczony za zapłatą przez najemcę (dzierżawcę) umówionego czynszu. Należy jednak podkreślić, że prawo, o którym stanowi art. 3 pkt 11 pr. bud., musi być zastrzeżone w zawartej umowie. Nie może ono pozostawać dorozumiane (wyroki NSA z dnia 16 listopada 2004 r., OSK 784/04, LEX nr 837743, oraz z dnia 7 marca 2006 r., II OSK 576/05, LEX nr 198321) czy też wywodzone z braku przeciwnych postanowień umowy. Z istoty umowy dzierżawy nie wynika prawo do zabudowy dzierżawionego gruntu przez dzierżawcę (wyrok NSA z dnia 4 września 2007 r., II OSK 1160/06, LEX nr 374725). Prawo takie nie wynika również z istoty umowy najmu. Jeżeli natomiast inwestor, któremu przysługuje prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane wynikające ze stosunku zobowiązaniowego, przekroczy zakres swoich uprawnień, to jest to sprawa cywilna w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.), do której rozpoznania właściwy jest sąd powszechny, a nie przesłanka do stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę (wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., II OSK 1111/05, LEX nr 266135). Tak samo sąd powszechny jest właściwy do badania skutków prawnych zawartej umowy cywilnej dającej prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (wyrok NSA z dnia 4 października 2005 r., II OSK 46/05, LEX nr 500981).

17. Definicję ustawową **pozwolenia na budowę** ustawodawca zamieścił w art. 3 pkt 12. Przybiera ono formę decyzji administracyjnej, rozstrzygając co do istoty o przysłu-

gującym inwestorowi prawie zabudowy. Pozwolenie na budowę jest opartym na przepisach prawa, pochodzącym od organu administracji publicznej, skierowanym do określonego podmiotu, władczym rozstrzygnięciem dotyczącym uprawnień z zakresu administracji publicznej w konkretnej sprawie administracyjnej. Z jednej strony ma ono charakter konstytutywny, umożliwiając jego adresatowi realizację określonego obiektu budowlanego przy uwzględnieniu konkretnych warunków. Z drugiej strony – jego deklaratoryjne ujęcie przejawia się w potwierdzeniu prawa inwestora do zabudowy danej nieruchomości. Pozwolenie na budowę jest aktem administracyjnym związanym, ponieważ w razie spełnienia wymagań określonych przepisami prawa organ musi wydać decyzję o treści żądanej przez inwestora. Jego rzeczowy charakter wyraża się w tym, że wyznacza sytuację prawną nieruchomości, na której ma zostać wzniesiony obiekt budowlany (M. Janiszewska-Michalska, *Podstawowe pojęcia...*, s. 69–75 oraz podana tam literatura; W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 215–216; szerzej zob. komentarz do art. 28, uwagi 1–4). W praktyce może pojawić się pytanie dotyczące występowania etapami przez inwestora o uzyskanie odrębnych pozwoleń na budowę tego samego obiektu budowlanego. Naczelny Sąd Administracyjny sprzeciwił się takiej praktyce, wywodząc, że nie można dzielić na etapy zamierzenia budowlanego składającego się z jednego obiektu, gdyż w takim przypadku pozwolenie na budowę musi dotyczyć całego zamierzenia budowlanego. Wybór, który obiekt ma być realizowany w pierwszym etapie, należy do inwestora. „Etapowanie” zamierzenia budowlanego jest dopuszczalne, jeżeli docelowo przewiduje się budowę więcej niż jednego obiektu (wyrok NSA z dnia 6 listopada 2015 r., II OSK 533/14, LEX nr 1990850).

Decyzja o pozwoleniu na budowę to jedna z głównych instytucji prawa budowlanego, na podstawie której – zgodnie z art. 28 ust. 1 – można rozpocząć roboty budowlane. Artykuł 3 pkt 12 stanowi jednak nie tylko o rozpoczęciu i prowadzeniu budowy na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, lecz również o wykonywaniu robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego. Dlatego pozwolenie na budowę w rozumieniu art. 3 pkt 12 jako pojęcie zbiorcze obejmuje swoim zasięgiem nie tylko decyzję, o której stanowi art. 28 ust. 1, lecz również inne decyzje administracyjne uprawniające do prowadzenia robót budowlanych, wydawane przez organy administracji architektoniczno-budowlanej. Rozstrzygnięciem takim jest przykładowo decyzja o zmianie pozwolenia na budowę, o której stanowi art. 36a ust. 1, decyzja o przeniesieniu pozwolenia na budowę, o której stanowi art. 40 ust. 1. W pojęciu pozwolenia na budowę nie mieści się decyzja o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych wydawana przez organ nadzoru budowlanego, o której mówi art. 49 ust. 4 pkt 1. O robotach budowlanych stanowi art. 3 pkt 7, wymieniając oprócz budowy prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. Bez wymaganego pozwolenia na budowę niedopuszczalne jest podejmowanie wszystkich wymienionych w art. 3 pkt 12 robót budowlanych.

18. W art. 3 pkt 13 została zawarta definicja ustawowa **dokumentacji budowy**. Wymienione w niej zostały w sposób enumeratywny poszczególne dokumenty sporządzane na potrzeby procesu inwestycyjno-budowlanego uregulowanego w prawie budowlanym. Do dokumentacji budowy zaliczone zostało pozwolenie na budowę wraz z załączonym projektem budowlanym, będącym głównym dokumentem dołączanym do wniosku o pozwolenie na budowę. W art. 34 ust. 2 ustawodawca zastrzegł, że zakres i treść projektu budowlanego powinny być dostosowane do specyfiki i charakteru obiektu oraz stopnia skomplikowania robót budowlanych. O elementach składowych projektu budowlanego stanowi art. 34 ust. 3 oraz rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. poz. 462 z późn. zm.). Do dokumentacji budowy nie należy natomiast zatwierdzony odrębną decyzją projekt budowlany, o którym stanowi art. 34 ust. 5. W obrębie analizowanego pojęcia mieszczą się ponadto inne dokumenty, których celem jest utrwalenie realizacji procesu inwestycyjno-budowlanego.

Dokumentację powykonawczą stanowi natomiast – zgodnie z art. 3 pkt 14 – dokumentacja budowy z naniesionymi zmianami dokonanymi w toku wykonywania robót oraz geodezyjnymi pomiarami powykonawczymi. Umożliwia ona dokonanie oceny zgodności wykonywanych robót budowlanych z prawem budowlanym, w tym także tego, czy nie zostały naruszone usprawiedliwione interesy osób trzecich w obszarze oddziaływania obiektu.

19. W art. 3 pkt 15 ustawodawca nie sformułował wprost definicji **terenu zamkniętego**, odsyłając do jej brzmienia ustalonego w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 520 z późn. zm.). Zgodnie z art. 2 pkt 9 p.g.k. terenami zamkniętymi są tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych. W art. 4 ust. 2a p.g.k. ustawodawca stanowi, że tereny zamknięte ustalane są przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych w drodze decyzji administracyjnej, w której określane są również ich granice. Na marginesie należy w tym miejscu zauważyć, że o terenie zamkniętym stanowi również art. 3 pkt 40 p.o.s. Przez pojęcie to ustawodawca na potrzeby wskazanej ustawy rozumie teren, a w szczególnych przypadkach obiekt budowlany lub jego część, dostępny wyłącznie dla osób uprawnionych oraz wyznaczony w sposób określony w ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne.

W art. 33 ust. 2 pkt 4 wymienione zostały dodatkowe elementy składowe wniosku o pozwolenie na budowę w przypadku obiektów usytuowanych na terenach zamkniętych. O dodatkowym elemencie składowym decyzji o pozwoleniu na budowę obiektu budowlanego na terenie zamkniętym niezbędnym na cele obronności lub bezpieczeństwa państwa, którym jest zgoda, aby zatwierdzony projekt budowlany, a także inne

dokumenty objęte pozwoleniem na budowę zawierające informacje niejawne przechowywane były przez użytkownika obiektu budowlanego, stanowi art. 38 ust. 3. O odmiennościach w zakresie organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego związanych z prowadzeniem robót budowlanych na terenach zamkniętych stanowi art. 82 ust. 3 pkt 5, art. 82b ust. 1 pkt 1a.

20. **Właściwym organem** w rozumieniu art. 3 pkt 17 jest – po pierwsze – organ administracji architektoniczno-budowlanej oraz – po drugie – organ nadzoru budowlanego. Przepisy ustrojowe oraz kompetencyjne dotyczące tych organów zostały zamieszczone w rozdziale 8. W art. 80 ust. 1 ustawodawca wymienił organy administracji architektoniczno-budowlanej, którymi są: starosta, wojewoda oraz Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. Organami nadzoru budowlanego, zgodnie z art. 80 ust. 2, są: powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego wchodzącego w skład zespolonej administracji wojewódzkiej oraz Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. W art. 80 ust. 4 ustawodawca określił, że administrację architektoniczno-budowlaną i nadzór budowlany w dziedzinie górnictwa sprawują organy określone w odrębnych przepisach.
21. Definiując w art. 3 pkt 19 pojęcie **organu samorządu zawodowego**, ustawodawca posłużył się techniką odesłania pozaustawowego, stanowiąc, że podmioty te zostały wymienione w ustawie o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa. Zgodnie z art. 1 u.s.z. ustawa określa organizację i zadania samorządów zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa, a także prawa i obowiązki członków tych samorządów. W art. 2 ust. 1 u.s.z. ustawodawca określił, że wykonywanie zawodu **architekta** polega na współtworzeniu kultury przez projektowanie architektoniczne obiektów budowlanych, ich przestrzennego otoczenia oraz ich realizację, nadzorze nad procesem ich powstawania oraz na edukacji architektonicznej. W kolejnym ustępie ustawodawca stanowi, że wykonywanie zawodu **inżyniera budownictwa** polega na projektowaniu obiektów budowlanych, ich realizacji, nadzorze nad procesem ich powstawania, utrzymaniu tych obiektów oraz na edukacji w tym zakresie (art. 2 ust. 2 u.s.z.).

Stosownie do art. 3 ust. 1 u.s.z. samorząd zawodowy architektów tworzą członkowie zrzeszeni w izbie architektów. Według art. 3 ust. 2 u.s.z. samorząd zawodowy inżynierów budownictwa tworzą członkowie zrzeszeni w izbie inżynierów budownictwa. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.s.z. prawo wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie przysługuje wyłącznie osobom wpisanym na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego.

Niewyczerpujące wyliczenie zadań samorządów zawodowych zawarte zostało w art. 8 u.s.z. W dalszych jej przepisach określone zostały organy poszczególnych samorządów, zakres ich kompetencji, prawa członkowskie, odpowiedzialność dyscypli-

narna, majątek oraz gospodarka finansowa izb. W odniesieniu do prawa budowlanego organy samorządu zawodowego odgrywają istotną rolę w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji o uprawnieniach budowlanych, o której stanowi art. 12 ust. 2 pr. bud., oraz w postępowaniu dotyczącym odpowiedzialności zawodowej w budownictwie, o którym ustawodawca stanowi w rozdziale 10 pr. bud.

22. W art. 3 pkt 20 została zamieszczona definicja **obszaru oddziaływania obiektu**. Ustawodawca nie określił tego pojęcia wprost, lecz przez odesłanie do licznych regulacji, przewidujących m.in. szczegółowe wymogi dla odległości w zabudowie i zagospodarowaniu terenu. O charakteryzowanym pojęciu stanowi art. 5 ust. 1 pkt 9 nakazujący poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich przy projektowaniu oraz budowie obiektu budowlanego. Analizowane sformułowanie stanowi zgodnie z art. 28 ust. 2 wyznacznik dla określenia kręgu stron w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę. Stronami tymi są inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Jak zauważono w orzecznictwie sądowym, dla ustalenia, czy określony podmiot nie jest stroną postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, nie jest więc wystarczające wskazanie odległości, w jakich znajdują się od siebie nieruchomości, ani ustalenie, że znajdują się one na terenie o takim samym przeznaczeniu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (wyrok NSA z dnia 18 listopada 2015 r., II OSK 588/14, LEX nr 1990875). Przepisami odrębnymi, o których stanowi art. 3 pkt 20, są wszelkie regulacje prawa powszechnie obowiązującego, które wyznaczają jakiekolwiek ograniczenia w zagospodarowaniu terenu z powodu istnienia w sąsiedztwie innego obiektu budowlanego (Z. Kostka, *Prawo budowlane. Komentarz*, Gdańsk 2007, s. 24). Są nimi zarówno akty wykonawcze do prawa budowlanego, jak i ustawy szczególne wraz z aktami wykonawczymi.

Wiele uregulowań dotyczących ograniczeń w zagospodarowaniu terenu otaczającego obiekt budowlany zostało zamieszczonych w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Tytułem przykładu, w § 13 ust. 1–2 r.w.t.b. zostały określone odległości budynku z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi od innych obiektów, tak by możliwe było naturalne oświetlenie tych pomieszczeń (zob. także komentarz do art. 28, uwaga 21). Jak zauważono jednak w doktrynie, przepisy rozporządzeń nie powinny być traktowane jako odrębne w rozumieniu art. 3 pkt 20 pr. bud. Za stanowiskiem tym przemawia fakt, że w świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia powinny mieć charakter wykonawczy do ustawy oraz muszą zostać wydane wyłącznie w celu wykonania ustawy i realizacji wytycznych określonych w jej treści. Pomiedzy rozporządzeniem a ustawą nie może być materialnych odrębności. Za takim rozumieniem zwrotu „przepisy odrębne” przemawia również to, że został on użyty m.in. w art. 2, 10 i 12, odnosząc się do ustaw, a nie rozporządzeń (Z. Leoński, *Prawo zagospodarowania...*, s. 254–255).

Odmienny pogląd prezentowany jest w sposób powszechny w orzecznictwie sądowym. Naczelny Sąd Administracyjny, odwołując się do obszaru oddziaływania obiektu, niejednokrotnie nawiązuje do przepisów rangi podustawowej, a przede wszystkim do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. W jednym z orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił wprost, że aby uznać właściciela odrębnej nieruchomości za stronę postępowania w sprawie o pozwolenie na budowę na innej nieruchomości (a także o stwierdzenie nieważności wydanego już pozwolenia), należy ustalić, czy należąca do niego nieruchomość znajduje się na terenie wyznaczonym na podstawie konkretnych przepisów prawa materialnego w otoczeniu przedmiotowego obiektu budowlanego, przy czym przepisy te wprowadzają związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu. Przepisami takimi mogą być uregulowania rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, które pozwalając na sytuowanie obiektu budowlanego w pobliżu granicy nieruchomości, stwarzają jednocześnie określone ograniczenia w sposobie zagospodarowania sąsiedniej nieruchomości (wyroki NSA: z dnia 24 stycznia 2013 r., II OSK 1772/11, LEX nr 1270189; z dnia 29 sierpnia 2013 r., II OSK 821/12, LEX nr 1559912; z dnia 16 września 2015 r., II OSK 136/14, LEX nr 1987015; z dnia 20 października 2015 r., II OSK 345/14, LEX nr 1987219).

W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że do przepisów odrębnych w rozumieniu art. 3 pkt 20 nie należą jedynie przepisy rozporządzenia określającego warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Regulacjami odrębnymi są przykładowo także przepisy ustawy o ochronie przyrody, ustawy o drogach publicznych, prawa wodnego, ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 605) (wyrok NSA z dnia 28 lipca 2015 r., II OSK 3089/13, LEX nr 1796281), rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. Nr 109, poz. 719) (wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2013 r., II OSK 332/12, LEX nr 1352906), przepisy dotyczące ochrony zabytków, prawa wodnego, prawa lotniczego (wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2012 r., II OSK 1494/11, LEX nr 1367300), przepisy z zakresu zagospodarowania przestrzennego oraz ochrony środowiska, w tym dotyczące ochrony przed hałasem, zanieczyszczania powietrza niektórymi substancjami trującymi (wyroki NSA: z dnia 28 marca 2007 r., II OSK 208/06, ONSA WSA 2008, nr 1, poz. 12; z dnia 11 maja 2010 r., II OSK 774/09, LEX nr 706942; z dnia 15 lutego 2013 r., II OSK 1994/11, LEX nr 1358491). Nie oznacza to jednak automatycznie, że obszar oddziaływania obiektu, o którym stanowi art. 3 pkt 20, wyznacza kopia mapy zasadniczej, o której mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. ani też sam tytuł prawny do nieruchomości sąsiadującej z terenem inwestycji (wyrok NSA z dnia 12 marca 2015 r., II OSK 2089/13, LEX nr 1675933). Oddziaływanie obiektu musi wiązać się bowiem z konkretnymi ograniczeniami w zagospodarowaniu terenów sąsied-

nich, wynikającymi z przyjętych w pozwoleniu na budowę lub projekcie budowlanym wymagań, o których mowa w art. 5 ust. 1 (wyrok NSA z dnia 20 października 2010 r., II OSK 1774/09, LEX nr 746786). Dlatego sam fakt, że dany podmiot jest właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub zarządcą nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością, na której ma być realizowana inwestycja, nie jest wystarczającą podstawą do uznania, że stanowi ona obszar oddziaływania obiektu. Nie należy jednak ograniczać rozumienia art. 3 pkt 20 jedynie do zachowania norm określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie, przesądzając *a priori*, że ich zachowanie uniemożliwia objęcie obszarem oddziaływania obiektu sąsiedniej nieruchomości (wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2011 r., II OSK 283/11, LEX nr 1081772). Przepisami odrębnymi w rozumieniu art. 3 pkt 20 nie są natomiast regulacje cywilnoprawne dotyczące ochrony prawa własności oraz immisji (wyroki NSA z dnia 9 stycznia 2009 r., II OSK 1748/07, LEX nr 537711, oraz z dnia 26 lutego 2013 r., II OSK 2011/11, LEX nr 1312807).

Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w jednym z orzeczeń, nie sposób przyjąć, że w sytuacji gdy inwestycja jest zgodna z przepisami techniczno-budowlanymi, nie oddziałuje na okoliczne nieruchomości, a tym samym, że właścicielom tych nieruchomości nie przysługuje przymiot strony w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę. Rozumowanie takie prowadziłoby w konsekwencji do stwierdzenia, że o oddziaływaniu obiektu budowlanego można byłoby mówić wówczas, gdy doszłoby do naruszenia przepisów techniczno-budowlanych. Tymczasem dla inwestycji niezgodnej z przepisami techniczno-budowlanymi nie powinna zostać w ogóle wydana decyzja zezwalająca na budowę. Dlatego też obszar oddziaływania obiektu budowlanego nie może być utożsamiany wyłącznie z zachowaniem przez inwestora wymogów określonych przepisami techniczno-budowlanymi (wyroki NSA z dnia 6 czerwca 2013 r., II OSK 332/12, LEX nr 1352906, a także z dnia 17 maja 2013 r., II OSK 176/12, LEX nr 1329468). Innymi słowy, zagadnienie zastosowania w stanie faktycznym konkretnej sprawy art. 3 pkt 20 ma charakter zupełnie odrębny od tego, czy przepisy techniczno-budowlane zostały prawidłowo w niej uwzględnione. Odmienna interpretacja prowadziłaby do istotnego ograniczenia pojęcia obszaru oddziaływania obiektu, niezajdującego umocowania w art. 3 pkt 20.

Reasumując, obszar oddziaływania obiektu wymaga konkretyzacji oraz indywidualizacji na podstawie znajdujących zastosowanie w sprawie szczególnych przepisów prawa administracyjnego oraz ustaleń faktycznych. Wyznaczenie obszaru oddziaływania obiektu powinno nastąpić przy uwzględnieniu funkcji, formy, konstrukcji projektowanego obiektu oraz innych jego cech charakterystycznych. Należy ponadto zauważyć, że obszar oddziaływania obiektu dotyczy zarówno terenu niezagospodarowanego, jak i już zagospodarowanego. Ograniczenia w zagospodarowaniu terenu mogą bowiem dotyczyć zmiany sposobu zagospodarowania (Z. Kostka, *Prawo budowlane...*, s. 25).

Decydujące dla wyznaczenia tego obszaru powinny być, z jednej strony, indywidualne cechy obiektu budowlanego, a z drugiej strony – ocena sposobu przeznaczenia terenu znajdującego się w otoczeniu planowanej inwestycji, z uwzględnieniem jej wpływu na sąsiednie nieruchomości. Wyznaczenie obszaru oddziaływania obiektu należy każdorazowo do organu administracji architektoniczno-budowlanej, który powinien w uzasadnieniu podjętej decyzji wskazać przepisy odrębne, które wprowadzają przewidujące ograniczenia w swobodnym korzystaniu z nieruchomości, wprowadzone ze względu na powstanie w sąsiedztwie określonego obiektu budowlanego. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny, podstawę do uczestnictwa w charakterze strony w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę dają tylko ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości wynikające z konkretnego przepisu prawa, tylko wówczas bowiem mamy do czynienia z istnieniem interesu prawnego. Ograniczenia, które nie są wynikiem istnienia przepisów prawnych, nie dają podstawy do uznania podmiotu za stronę takiego postępowania, ponieważ istnieje wówczas wyłącznie interes faktyczny (wyrok NSA z dnia 4 lipca 2013 r., II OSK 583/12, LEX nr 1483452).

Definicje i pojęcia z zakresu prawa budowlanego zamieszczone w przepisach odrębnych

23. Jak już zauważono w komentarzu do art. 2 (szerzej zob. komentarz do tego artykułu, uwaga 1), prawo budowlane pełni rolę aktu normatywnego o charakterze podstawowym w sprawach projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych. Nie jest ono jednak jedynym aktem prawnym regulującym proces inwestycyjno-budowlany. Zgodnie z art. 2 ust. 2 *ab initio* przepisy prawa budowlanego nie naruszają przepisów odrębnych. W szeregu ustaw z zakresu prawa administracyjnego, ze względu na przedmiot regulacji, ustawodawca wprowadził modyfikacje czy wręcz w odrębny sposób uregulował proces inwestycyjno-budowlany, kierując się specyfiką danej materii. W ustawach tych sformułowane zostały definicje poszczególnych pojęć najistotniejszych z perspektywy danej regulacji, które albo nawiązują do określeń zdefiniowanych w art. 3 pr. bud., albo regulują w sposób odmienny dla potrzeb danego aktu prawnego rozumienie pojęcia, które w prawie budowlanym ma swoje utrwalone znaczenie. Zgodnie z § 9 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w ustawie należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako „kodeks” lub „prawo”. Przywołana zasada jest wyrazem konieczności zachowania przez ustawodawcę konsekwencji terminologicznej, sprzyjającej komunikatywności oraz precyzji tekstu prawnego. Powyższa zasada powinna znajdować również odniesienie do definicji sformułowanych w art. 3 pr. bud. Jeżeli ustawodawca w przepisach odrębnych nie modyfikuje w sposób wyraźny znaczenia pojęcia zdefiniowanego w ustawie podstawowej dla danej dziedziny, którą niewątpliwie jest prawo budowlane, a używa da-

nego pojęcia celem zdefiniowania innego określenia, wówczas pojęcie to powinno być rozumiane w takim znaczeniu, jakie ustalone zostało w prawie budowlanym. Analiza poszczególnych definicji zamieszczonych w przedstawionych poniżej ustawach została dokonana z uwzględnieniem powyżej przywołanej zasady wykładni.

Definicje i pojęcia z zakresu prawa budowlanego zamieszczone w przepisach ustawy o drogach publicznych

24. Ustawa o drogach publicznych, z punktu widzenia art. 2 pr. bud., wchodzi w obręb szeroko rozumianej regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego. Zamieszczone zostały w niej definicje, w których ustawodawca albo wprost odwołuje się do pojęć zdefiniowanych w prawie budowlanym, albo w sposób odmienny określa ich znaczenie na potrzeby regulacji ustawy o drogach publicznych. Jak zauważono w orzecznictwie sądowym, ustawa o drogach publicznych w rozumieniu art. 2 ust. 2 pr. bud. zawiera przepisy odrębne mające charakter *lex specialis* w stosunku do prawa budowlanego (wyrok NSA z dnia 22 listopada 2013 r., II OSK 1285/12, LEX nr 1559356). Wartościami i celami chronionymi przez ustawę o drogach publicznych są drogi publiczne w rozumieniu przedmiotowym, funkcjonalnym oraz podmiotowym. Ostatni wymiar ochrony powinien zapewnić każdemu możliwość korzystania z ruchu drogowego na zasadach określonych w tej ustawie (I. Niżnik-Dobosz, *Naprzemienność i równorzędność wybranych publiczno- i prywatnoprawnych instytucji ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych jako problem tworzenia i stosowania prawa*, Przegląd Legislacyjny 2013, nr 3, s. 16). Poniższe rozważania poświęcone zostaną następującym pojęciom: **drogi, drogowego obiektu inżynierskiego, obiektu mostowego, tunelu, przepustu, kanału technologicznego, konstrukcji oporowej, budowy drogi, przebudowy drogi, remontu drogi, utrzymaniu drogi, ochronie drogi.**
25. Definiując pojęcie **drogi** na potrzeby ustawy o drogach publicznych, którą zgodnie z art. 4 pkt 2 u.d.p. jest budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym, ustawodawca odwołał się do określenia budowli, o którym stanowi art. 3 pkt 3 pr. bud. Na to, że droga jest budowlą w rozumieniu art. 3 pkt 3 pr. bud., wskazują zgodnie przedstawiciele doktryny (R.A. Strachowska, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 32) oraz sądy administracyjne (wyroki NSA: z dnia 4 października 2012 r., II OSK 1061/11, LEX nr 1234044; z dnia 17 stycznia 2013 r., I OSK 1545/11, LEX nr 1360808; z dnia 20 lutego 2015 r., II OSK 1745/13, LEX nr 1794215). Z uwagi na to, że jej szczególnym parametrem jest długość, droga pozostaje obiektem liniowym w rozumieniu art. 3 pkt 3a pr. bud. Pojęcie drogi obejmuje również zdefiniowane w dalszej części art. 4 u.d.p. określenie drogowego obiektu inżynierskiego (art. 4 pkt 12 u.d.p.) wraz z urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąc całość techniczno-użytkową przeznaczo-

ną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym (zob. art. 4 pkt 1 u.d.p.). Drogę od innych budowli odróżniają przede wszystkim funkcje komunikacyjne. Przeznaczona jest ona do prowadzenia ruchu, czyli do przemieszczania się osób, zwierząt i rzeczy (P. Zaborniak (w:) Z. Czarnik, W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 17–18). Częścią drogi nie jest zjazd, o którym stanowi art. 4 pkt 8 u.d.p., umożliwiający jedynie dostęp do drogi (wyrok NSA z dnia 18 lutego 2011 r., I OSK 590/10, LEX nr 990268; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 listopada 2012 r., IV SA/Po 435/12, LEX nr 1242186).

Przepisy ustawy o drogach publicznych dają podstawę do wyróżnienia z jednej strony dróg publicznych, a z drugiej strony dróg wewnętrznych. O drodze publicznej ustawodawca stanowi w art. 1 u.d.p., wskazując, że może z niej korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w ustawie o drogach publicznych lub w innych przepisach szczególnych. W dalszych przepisach ustawy o drogach publicznych dokonany został podział dróg publicznych oraz określono strukturę i zadania administracji drogowej oraz zasady zarządzania drogami publicznymi. Z kolei o drogach wewnętrznych stanowi art. 8 u.d.p. Jak zauważono w literaturze, drogi wewnętrzne wykluczone zostały ze zbioru dróg publicznych ze względu na swoje odmienne funkcje w sieci drogowej (K. Świderski, *Charakter prawny dróg wewnętrznych*, Casus 2013, nr 67, s. 22). Jak zauważono w orzecznictwie sądowym, definicja drogi, o której stanowi art. 4 pkt 2 u.d.p., odnosi się zarówno do dróg publicznych, jak i dróg wewnętrznych, gdyż nie ma przepisu, który stanowiłby inaczej. Droga w rozumieniu art. 3 pkt 3a pr. bud. jest obiektem liniowym i tu też nie ma żadnych podstaw, aby twierdzić, że pojęcie to nie dotyczy drogi leśnej (wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2013 r., II OSK 802/12, LEX nr 1559904). Jako obiekt liniowy droga nie może być dowolnie dzielona na odcinki, z wyłączeniem niektórych z nich, przykładowo wiaduktów (wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2015 r., II OSK 2270/13, LEX nr 1780397). Szczegółowe warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i związane z nimi urządzenia budowlane oraz ich usytuowanie, określone zostały w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 124). W § 1 ust. 3 powyższego rozporządzenia prawodawca do warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne, zaliczył w sposób pośredni przepisy prawa budowlanego.

Należy mieć na uwadze, że pojęcie drogi zostało zdefiniowane odrębnie w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 z późn. zm.). Drogą w rozumieniu tego przepisu jest wydzielony pas terenu składający się z jezdni, pobocza, chodnika, drogi dla pieszych lub drogi dla rowerów, łącznie z torowiskiem pojazdów szynowych znajdującym się w obrębie tego pasa, przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, jazdy wierz-

chem lub pędzenia zwierząt. Definicja ta w swojej treści dostosowana została do materii ustawowej uregulowanej w ustawie – Prawo o ruchu drogowym, o której stanowi art. 1 ust. 1–2 p.r.d., i znajduje zastosowanie w sprawach uregulowanych w tej ustawie.

26. O **drogowym obiekcie inżynierskim** stanowi art. 4 pkt 12 u.d.p., zaliczając do katalogu tych obiektów tunel, obiekt mostowy, przepust i konstrukcję oporową. Jak wskazuje się w literaturze, katalog obiektów budowlanych wymienionych w tym przepisie jest zamknięty, co oznacza, że obiekt inżynierski nie może zostać zaliczony do drogowego obiektu inżynierskiego, jeżeli nie został wskazany w art. 4 pkt 12 u.d.p. (R.A. Strachowska, *Ustawa...*, s. 37). O obiekcie mostowym odrębnie stanowi art. 4 pkt 13 u.d.p., o tunelu art. 4 pkt 14 u.d.p., o przepuście art. 4 pkt 15 u.d.p., a z kolei o konstrukcji oporowej – art. 4 pkt 16 u.d.p. Zadaniem tego rodzaju obiektów, będących budowlami, pozostaje zapewnienie sprawnego i efektywnego korzystania z dróg, których pozostają one częścią składową, stanowiąc całość techniczno-użytkową. Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie, określone zostały w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. (Dz. U. Nr 63, poz. 735 z późn. zm.).

W art. 4 pkt 13 u.d.p. ustawodawca sformułował definicję **obektu mostowego**, stanowiąc, że jest nim budowla przeznaczona do ściśle określonego celu, a mianowicie przeprowadzenia drogi, samodzielnego ciągu pieszego lub pieszo-rowerowego, szlaku wędrówek zwierząt dziko żyjących lub innego rodzaju komunikacji nad przeszkodą terenową. W dalszej części dokonane zostało przykładowe wyróżnienie obiektów mostowych, którymi są mosty, wiadukty, estakady i kładki. Obiekt mostowy jest jedną z postaci drogowego obiektu inżynierskiego, o czym stanowi art. 4 pkt 12 u.d.p., a zatem stanowi część drogi (zob. wyrok NSA z dnia 16 września 2009 r., II OSK 1330/08, LEX nr 1166026). Z kolei pojęcie budowli zawarte w definicji obiektu mostowego należy rozumieć w ten sam sposób jak w art. 3 pkt 3 pr. bud. Definiowane pojęcie jest wobec tego szczególnym rodzajem obiektu budowlanego o określonym przeznaczeniu. Regulacje prawne o charakterze technicznym dotyczące sytuowania oraz konstrukcji obiektów mostowych zamieszczone zostały w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie. Stosownie do § 11 r.w.t.o.i. obiekty mostowe i tunele przeznaczone do ruchu pieszych lub komunikacji gospodarczej powinny być usytuowane z uwzględnieniem potrzeb miejscowych, odpowiednio do gęstości zaludnienia i przebiegu dróg lub ciągów pieszych. O szczegółowej regulacji mającej za przedmiot mosty stanowią przepisy pkt 1 rozdziału 2 działu II wyżej wymienionego rozporządzenia. Zgodnie z § 13 r.w.t.o.i. oś mostu i jego usytuowanie powinny być dostosowane w szczególności do czynników komunikacyjnych i ukształtowania terenu w rejonie mostu oraz czynników wodnych, regulacyjnych i eksploatacyjnych cieków na odcinku przyległym do mostu. W dalszych przepisach tego rozdziału ustawodawca stanowi o szczegółowych

wymaganiach technicznych dotyczących budowy oraz utrzymania mostów, w tym ich długości, szerokości, konstrukcji w odniesieniu do różnych rodzajów mostów. Zgodnie z § 15 ust. 1 r.w.t.o.i. mosty, w zależności od ich przeznaczenia i od przeszkody terenowej, powinny zapewnić w szczególności:

- 1) swobodny przepływ wód i spływ łodów w ciekach,
- 2) żeglugę pod mostami,
- 3) bezpieczny ruch pojazdów kołowych i szynowych,
- 4) bezpieczny ruch pieszych,
- 5) przemieszczanie się zwierząt dziko żyjących,
- 6) ciągłość ekosystemu cieku.

Do obiektów mostowych należy zaliczyć także wiadukty, estakady i kładki. Jak zauważono w orzecznictwie sądowym, w języku potocznym terminów „wiadukt” i „most” niekiedy używa się zamiennie. Tymczasem most jest to budowla umożliwiająca przeprowadzenie drogi komunikacyjnej (most drogowy, most kolejowy) nad przeszkodą wodną, a wiadukt – konstrukcja typu mostowego, przeprowadzająca trasę komunikacyjną lądową nad przeszkodą terenową inną niż woda (wiadukt drogowy, wiadukt kolejowy) – *Nowa encyklopedia powszechna*, red. J. Marcinek, Kraków 2004; zob. wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2013 r., II OSK 802/12, LEX nr 1559904. O wiaduktach, estakadach i kładkach stanowią przepisy pkt 3 rozdziału 2 działu II rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie. Dużą uwagę prawodawca poświęcił w tych przepisach kwestiom bezpiecznego użytkowania wskazanych obiektów mostowych. Zgodnie z § 51 ust. 1 r.w.t.o.i. długość wiaduktu nad drogą powinna zapewnić w szczególności bezpieczny ruch pojazdów i pieszych na drodze z zachowaniem wymaganych skrajni oraz nie spowodować zmiany parametrów przekroju poprzecznego drogi. Z kolei zgodnie z § 51 ust. 2 r.w.t.o.i. długość wiaduktu nad linią kolejową powinna zapewnić w szczególności bezpieczny ruch pociągów, niezmienione parametry układu torowego oraz skrajnię budowli dla kolei odpowiednią do szerokości torów. Stosownie do § 59 ust. 1 r.w.t.o.i. kładki dla pieszych nad drogami, liniami tramwajowymi lub kolejowymi powinny być przewidziane według tych samych zasad, jakie określono dla wiaduktów w zakresie ich długości, podziału na przęsła i zachowania skrajni pod obiektem. O rodzaju nawierzchni obiektu mostowego stanowią przepisy rozdziału 5 działu VI omawianego rozporządzenia.

W orzecznictwie sądowym niejednokrotnie powstaje problem prawidłowego wyznaczenia adresata obowiązków z zakresu prawa budowlanego odnoszących się do drogowych obiektów inżynierskich, które przebiegają nad liniami kolejowymi. Prawidłowe określenie adresata decyzji administracyjnej pozostaje jednym z jej obligatoryjnych elementów, stosownie do art. 107 § 1 k.p.a. Natomiast skierowanie decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie jest przesłanką stwierdzenia jej nieważności,

o której stanowi art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. Jak przyjęto w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, podmiotem odpowiedzialnym za utrzymanie wiaduktu jest zarządca drogi, w ciągu której wiadukt jest położony, co przy drogach wewnętrznych oznacza zarządcę (właściciela) gruntu, na którym taka droga się znajduje (wyroki NSA: z dnia 4 października 2012 r., II OSK 1061/11, LEX nr 1234044; z dnia 14 maja 2013 r., II OSK 93/12, LEX nr 1559953; z dnia 23 kwietnia 2015 r., II OSK 2270/13, LEX nr 1780397). W innym orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę na konieczność odróżnienia wiaduktu drogowego od kolejowego. W stosunku do wiaduktu drogowego usytuowanego nad linią kolejową, po którym przebiega droga, znajdują zastosowanie przepisy ustawy o drogach publicznych i akty wykonawcze odpowiednie w tym zakresie, a nie przepisy dotyczące transportu kolejowego i wiaduktów kolejowych. Utrzymanie dróg i obowiązki wynikające z art. 20 u.d.p. nie należą do podmiotu odpowiedzialnego za transport kolejowy, co wynika z ustawy o transporcie kolejowym. Wiadukt drogowy usytuowany nad linią kolejową nie jest obiektem niezbędnym do realizacji zadań wynikających z ustawy o transporcie kolejowym, będąc obiektem budowlanym umożliwiającym przeprowadzenie po nim drogi (wyroki NSA z dnia 22 listopada 2013 r., II OSK 1285/12, LEX nr 1559356, oraz z dnia 23 sierpnia 2013 r., II OSK 802/12, LEX nr 1559904; K. Świderski, *Charakter prawny...*, s. 33).

27. Podobnie jak obiekt mostowy, budowlą będącą jednocześnie drogowym obiektem inżynierskim, jest również **tunel**, o którym stanowi art. 4 pkt 14 u.d.p. Jest nim budowla przeznaczona do przeprowadzenia drogi, samodzielnego ciągu pieszego lub pieszorowerowego, szlaku wędrówek zwierząt dziko żyjących lub innego rodzaju komunikacji przez przeszkodę terenową lub pod nią, w tym będącą przejściem podziemnym. Tak jak obiekt mostowy, tunel służy również celom komunikacyjnym, jednakże nie jest on budowany nad przeszkodą terenową, tylko prowadzi przez przeszkodę lub pod nią. Jednym z rodzajów tunelu jest przejście podziemne, które w art. 4 pkt 14 u.d.p. wskazane zostało jedynie jako jedna z przykładowych form tunelu. Szczegółowe wymagania techniczne dotyczące tuneli określone zostały w pkt 4 rozdziału 2 działu II rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie. Na podkreślenie w tym miejscu zasługuje brzmienie § 60 ust. 1 w zw. z § 88 ust. 1 r.w.t.o.i., zgodnie z którym tunel powinien zapewnić przeprowadzenie elementów drogi, którymi są w szczególności jezdnia, torowisko tramwajowe, utwardzone pobocze, pas dzielący, pas awaryjny, chodnik, z wyjątkiem tunelu do ruchu pojazdów, ścieżka rowerowa, z wyjątkiem tunelu do ruchu pojazdów.
28. Tak samo jak obiekt mostowy oraz tunel, **przepust** jest drogowym obiektem inżynierskim i budowlą. Jako budowla o przekroju poprzecznym zamkniętym służy on jednak przeprowadzaniu cieków, szlaków wędrówek dziko żyjących zwierząt lub urzą-

dzeń technicznych przez nasyp drogi. Na uwagę zasługuje spostrzeżenie, że w definicji, o której stanowi art. 4 pkt 15 u.d.p., określony został w sposób jednoznaczny obiekt, przez który może zostać przeprowadzony przepust. Pozostaje nim wyłącznie nasyp drogi. Przepust, zgodnie z § 39 ust. 1 r.w.t.o.i., w miarę możliwości powinien zostać usytuowany w miejscach naturalnych zagłębień terenu. W przypadku gdy łączy on przydrożne rowy, powinien być usytuowany prostopadłe do osi drogi (§ 39 ust. 2 r.w.t.o.i.). Natomiast o szczegółowych wymaganiach dotyczących nasypu drogowego przyległego do obiektu inżynierskiego stanowią przepisy rozdziału 4 działu III rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie.

29. O definicji **kanalu technologicznego** stanowi art. 4 pkt 15a u.d.p. Jest nim ciąg osłonowych elementów obudowy, studni kablowych oraz innych obiektów lub urządzeń służących umieszczeniu lub eksploatacji, zarówno urządzeń infrastruktury technicznej związanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, jak i linii telekomunikacyjnych wraz z zasilaniem oraz linii elektroenergetycznych, niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Jego podstawowym wyznacznikiem pozostaje przeznaczenie. Kanał ten służy umieszczeniu w nim urządzeń infrastruktury technicznej związanych z zarządzaniem drogami lub z potrzebami ruchu drogowego oraz linii telekomunikacyjnych niezwiązanych z zarządzaniem drogami lub z potrzebami ruchu drogowego. Obowiązek budowy kanałów technologicznych przy okazji budowy lub przebudowy dróg publicznych nałożony został na zarządców dróg mocą art. 62 u.w.r.s.t. W uzasadnieniu projektu tej ustawy wskazano, że drogi publiczne, jako domena publiczna o charakterze infrastrukturalnym, powinny być zasadniczym miejscem dla lokalizowania i efektywnego przeprowadzania sieci światłowodowych. Inwestycje tego typu, jako ważny element planu antykryzysowego, służące podniesieniu jakości życia całego społeczeństwa, powinny być realizowane w pasach drogowych przy zminimalizowaniu warunków formalnych i finansowych. W uzasadnieniu projektu tej ustawy przedstawiona została również szczegółowa relacja budowy kanału technologicznego w stosunku do kosztów budowy 1 km drogi ze wskazaniem, że nie spowoduje to znacznego zwiększenia kosztów inwestycyjnych.
30. Wzmocnieniu statyczności nasypu lub wykopu, a przez to zapewnieniu stateczności drogi służy **konstrukcja oporowa**, o której stanowi art. 4 pkt 16 u.d.p., będąca budowlą oraz drogowym obiektem inżynierskim, przeznaczonym do utrzymywania w stanie stateczności nasypu lub wykopu. Zgodnie z § 68 r.w.t.o.i. konstrukcje oporowe mogą występować w szczególności jako:
- 1) elementy konstrukcji obiektów mostowych obramowujących korpus drogi;
 - 2) elementy konstrukcji tuneli i przepustów, stanowiące ich głowice;
 - 3) samodzielne konstrukcje związane z drogą.

31. **O budowie drogi** stanowi art. 4 pkt 17 u.d.p. Polega ona na wykonaniu połączenia drogowego między określonymi miejscami lub miejscowościami, a także na jego odbudowie i rozbudowie. Pojęcie budowy drogi nie jest tożsame z „utrzymaniem drogi” oraz „przebudową” i „remontem” drogi. Budowa drogi polega na wykonywaniu nowego połączenia drogowego oraz na jego odbudowie i rozbudowie. Z kolei utrzymanie drogi, o którym stanowi art. 4 pkt 20 u.d.p., obejmuje wykonywanie określonych w ustawie o drogach publicznych robót zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu drogowego (R.A. Strachowska, *Ustawa...*, s. 41). Jako budowę drogi w orzecznictwie sądowym przyjęto wykonanie utwardzenia drogi gruntowej tłuczniem kamiennym oraz utwardzenia tym tłuczniem wykorytowanych gruntów niebędących drogą gruntową w taki sposób, że wykonana nawierzchnia umożliwia wykorzystanie jej jako szlaku komunikacyjnego dla samochodów ciężarowych transportujących urobek ze żwirowni, niezależnie od tego, czy droga ta spełnia wymogi rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 stycznia 2005 r., II SA/Wr 99/03, LEX nr 725427). Natomiast pod pojęciem budowy drogi nie mieści się samo pozyskiwanie gruntu pod jej budowę (wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 września 2003 r., I SA 2932/01, LEX nr 159175). Ze względu na liniowy charakter inwestycji drogowych miejsce budowy drogi nie ogranicza się jedynie do jednej nieruchomości. Miejscem budowy jest teren występujący pomiędzy wyznaczonymi punktami. Skutkiem prowadzonych prac budowlanych, zaliczanych do robót budowlanych w rozumieniu art. 3 pkt 7 pr. bud., jest powstanie substancji drogowej, czyli budowli przystosowanej do prowadzenia ruchu drogowego (P. Zaborniak (w:) Z. Czarnik, W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa...*, s. 45).

Definicja budowy drogi, o której stanowi art. 4 pkt 17 u.d.p., różni się od pojęcia budowy, o którym stanowi art. 3 pkt 6 pr. bud. Jak zostało to już zauważone powyżej, samo miejsce budowy drogi ma charakter ciągły, rozpościerający się pomiędzy określonymi miejscami lub miejscowościami. Droga jest bowiem obiektem liniowym w rozumieniu art. 3 pkt 3a pr. bud. Poza tym pojęcie budowy drogi nie obejmuje jej nadbudowy. Rozbudowa drogi może doprowadzić do poszerzenia granic jej pasa drogowego. Jej skutkiem może być również zmiana klasy drogi. Natomiast odbudowa drogi pozwala na przywrócenie elementów substancji drogowej w celu nadania drodze jej pierwotnych właściwości i funkcji (P. Zaborniak (w:) Z. Czarnik, W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa...*, s. 46). Jak jednak zauważono w orzecznictwie sądowym, obie wskazane definicje polegają na „wykonywaniu” obiektu budowlanego. Wprawdzie ustawa o drogach publicznych zrównuje „budowę drogi” z wykonywaniem „połączenia drogowego”, tym niemniej owo „połączenie drogowe” nie może być czymś innym niż sama droga, którą wcześniej ustawodawca zdefiniował w art. 4 pkt 2 u.d.p. (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 27 października 2011 r., II SA/Bd 963/11, LEX nr 1110759). W obu wskazanych definicjach znajdują się elementy zbieżne oraz różniące się od siebie. Z tego powodu

zbyt daleko idącym posunięciem byłoby poprzestanie jedynie na wskazaniu zachodzących pomiędzy nimi różnic.

O **przebudowie drogi** stanowi art. 4 pkt 18 u.d.p. Jej celem pozostaje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi, co nie wymaga zmiany granic pasa drogowego, którego definicja zamieszczona została w art. 4 pkt 1 u.d.p. Z porównania definicji budowy oraz przebudowy drogi wynika, że przebudową nie są roboty budowlane polegające na odbudowie czy też rozbudowie drogi. Roboty wymagające zmiany granic pasa drogowego nie są przebudową drogi, tylko budową nowego połączenia drogowego (R.A. Strachowska, *Ustawa...*, s. 41). Niewątpliwie przebudowa drogi prowadzona jest na już istniejącej drodze. Cechą, która odróżnia „budowę” od „przebudowy”, jest to, że w przypadku „budowy” brak jest istniejącego wcześniej obiektu budowlanego, który dopiero jest budowany, a w przypadku „przebudowy” – przed jej rozpoczęciem musi istnieć wybudowany wcześniej obiekt budowlany, który będzie przedmiotem przebudowy (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 27 października 2011 r., II SA/Bd 963/11, LEX nr 1110759). Definicja tego pojęcia zbliżona jest w swojej treści do pojęcia przebudowy zdefiniowanego w art. 3 pkt 7a pr. bud. Uprawnione jest przyjęcie, że przebudowa drogi polega na wykonywaniu robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącej drogi. Zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 12 pr. bud. przebudowa drogi nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę. Stosownie do art. 30 ust. 1 pkt 2 pr. bud. wymaga ona dokonania zgłoszenia właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej.

Definicja legalna **remontu drogi** zamieszczona została w art. 4 pkt 19 u.d.p. Podobnie jak zostało zdefiniowane pojęcie remontu w art. 3 pkt 8 pr. bud., remont drogi polega na wykonywaniu robót budowlanych prowadzących do odtworzenia jej stanu pierwotnego, jednakże przy użyciu nie tylko takich samych, ale i innych wyrobów budowlanych aniżeli użyte w stanie pierwotnym. Remontu drogi nie można w związku z tym utożsamiać z jego przebudową, ponieważ nie prowadzi on do podwyższenia parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi. Prowadzenie prac remontowych drogi nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę, o czym stanowi art. 29 ust. 2 pkt 1 pr. bud., tylko dokonania zgłoszenia zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 2 pr. bud.

Artykuł 4 pkt 20 u.d.p. stanowi o **utrzymaniu drogi**, które polega na wykonywaniu robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżaniu i zwalczaniu śliskości zimowej. Wymienione w tym przepisie roboty, niebędące jednak robotami budowlanymi, mają na celu utrzymanie drogi w takim stanie, który pozwala na bezpieczne prowadzenie ruchu drogowego. Jak zauważono w orzecznictwie sądowym, w ustawie o drogach publicznych brak jest rozwiązań prawnych pozwalających na rozstrzygnięcie w trybie administracyjnym o sposobie wykonania zobowiązań wynikających z umów cy-

wilnych, dotyczących kosztów budowy, modernizacji i utrzymania dróg publicznych (wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 marca 1990 r., IV SA 142/90, Prawo i Życie 1991, nr 25, s. 15). Utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą należy – zgodnie z art. 20 pkt 4 u.d.p. – do obowiązków zarządcy drogi. Obowiązek ten został doprecyzowany w rozdziale 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 250 z późn. zm.).

32. W art. 4 pkt 21 u.d.p. zamieszczona została definicja **ochrony drogi**. Celem działań, o których ustawodawca stanowi w tym przepisie, jest niedopuszczenie do przedwczesnego zniszczenia drogi, obniżenia jej klasy czy też ograniczenia funkcji, niewłaściwego jej użytkowania oraz pogorszenia warunków bezpieczeństwa ruchu drogowego. O konkretnych działaniach prowadzonych w tym zakresie ustawodawca stanowi w dalszych przepisach ustawy o drogach publicznych. Są nimi m.in. kontrole drogowe prowadzone w zakresie ważenia pojazdów i zespołów pojazdów samochodowych, którymi wykonywane są przewozy po drogach publicznych, o czym stanowi art. 41 ust. 1 u.d.p. Istotną wskazówkę interpretacyjną w odniesieniu do pojmowania działań polegających na ochronie drogi stanowią zakazy wymienione w art. 39 ust. 1 u.d.p.

Definicje i pojęcia z zakresu prawa budowlanego zamieszczone w przepisach ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych

33. Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych wykazuje łączność z prawem budowlanym przez regulację zagadnień procesu inwestycyjno-budowlanego związanego z jej treścią normatywną, którą są zasady ochrony gruntów rolnych i leśnych, zasady rekultywacji gruntów zdegradowanych lub zdewastowanych, które wcześniej były gruntami rolnymi lub leśnymi, oraz poprawianie wartości użytkowych gruntów rolnych i leśnych. W szeregu definicji ustawowych zamieszczonych w art. 4 u.o.g.r.l. ustawodawca albo odwołuje się do pojęć mających swoje ustawowe znaczenie na obszarze prawa budowlanego, albo dokonuje ich modyfikacji na potrzeby tej ustawy. Wyrazem tego są zamieszczone poniżej definicje ustawowe **budynków i urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, dróg dojazdowych do gruntów rolnych i leśnych, urządzeń turystycznych oraz inwestycji**, w których ustawodawca w sposób wyraźny odwołuje się do pojęć mających istotne znaczenie dla prawa budowlanego.
34. W art. 4 pkt 2 u.o.g.r.l. zdefiniowane zostało pojęcie **budynków oraz urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu**, którymi są budynki i urządzenia służące przechowywaniu środków produkcji, prowadzeniu produkcji rolniczej, przetwarzaniu i magazynowaniu wyprodukowanych w gospodarstwie produktów rolniczych. W ten sposób ustawodawca dokonał wyróżnienia okreś-

lonych budynków i urządzeń z punktu widzenia celu, który one spełniają. Z samej definicji wynika, że cel ten jest jedyną racją dla ich istnienia na gruncie rolnym. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 u.o.g.r.l. gruntami rolnymi w rozumieniu tej ustawy są grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu. Jak przyjęto w orzecznictwie sądowym, nieruchomości, na której planuje się budowę obiektów zaliczanych do budowli rolniczych, nie traci przez to charakteru „gruntu rolnego” czy też „użytku rolnego” (postanowienie NSA z dnia 20 lipca 2012 r., II OW 65/12, LEX nr 1252252). Zarówno w analizowanej definicji, jak i w dalszych przepisach ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ustawodawca nie zdefiniował pojęcia budynku oraz urządzenia, stanowiących jej podstawowy rdzeń znaczeniowy. W tym zakresie uprawnione jest sięgnięcie do art. 3 pkt 2 pr. bud., w którym zawarta została definicja budynku, oraz do art. 3 pkt 9 pr. bud., który stanowi o urządzeniu budowlanym. Pomimo że art. 4 pkt 2 u.o.g.r.l. stanowi jedynie o urządzeniu, a nie o urządzeniu budowlanym, brak doprecyzowania ze strony ustawodawcy nie powinien stanąć na przeszkodzie dostrzeżeniu w słowie „urządzenie” jego pomocniczego charakteru względem „budynku”. Podobnie jak zostało to uregulowane w art. 3 pkt 9 pr. bud., urządzenie powinno zapewnić możliwość użytkowania budynku zgodnie z jego przeznaczeniem, służącym jedynie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu.

35. Artykuł 4 pkt 20 u.o.g.r.l. stanowi o **drogach dojazdowych do gruntów rolnych i leśnych**, do których należą drogi zakładowe prowadzące do gospodarstw rolnych i leśnych oraz drogi wiejskie w rozumieniu przepisów o drogach publicznych. Grunty rolne wymienione zostały w art. 2 ust. 1 u.o.g.r.l. Z kolei o gruntach leśnych ustawodawca stanowi w art. 2 ust. 2 u.o.g.r.l. Dojazd, o którym stanowi art. 4 pkt 20 u.o.g.r.l., dotyczy jednak dostępu nie do samych gruntów rolnych i leśnych, tylko dojazdu do gospodarstw rolnych i leśnych. Stosownie do art. 2 ust. 1 pkt 10 oraz art. 2 ust. 2 pkt 3 u.o.g.r.l. do gruntów rolnych oraz leśnych zaliczone zostały grunty znajdujące się pod drogami do nich prowadzącymi. Oznacza to, że grunty zajęte pod drogi dojazdowe do gruntów rolnych w dalszym ciągu pozostają gruntami rolnymi i w razie ich zajęcia pod tego typu drogę, z woli ustawodawcy uznaje się, że w takim wypadku nie dochodzi do ich wyłączenia z produkcji rolnej (wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 czerwca 2008 r., II SA/Łd 141/08, LEX nr 1056402). Ustawa o drogach publicznych nie zawiera wprowadzie definicji dróg wiejskich, niemniej jednak w art. 8 ust. 1 u.d.p. drogi dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych zaliczone zostały do kategorii dróg wewnętrznych.
36. W art. 4 pkt 21 u.o.g.r.l. ustawodawca stanowi o **urządzeniach turystycznych**, w skład których wchodzi parkingi, pola biwakowe, wieże widokowe, kładki, szlaki turystyczne (ścieżki dydaktyczne) i miejsca widokowe. W określonym stanie faktycznym wymienione w tym przepisie urządzenia mogą być jednocześnie obiektami budowlanymi, co

powodowałyby konieczność stosowania do nich przepisów prawa budowlanego. Zgodnie z art. 9 ust. 2 u.o.g.r.l. urządzenia służące turystyce mogą być wznoszone w lasach.

37. W art. 4 pkt 24 u.o.g.r.l. ustawodawca stanowi o **inwestycji**, przez pojęcie której rozumie, po pierwsze, budowę, a po drugie, modernizację budowli lub urządzeń, wymagające wyłączenia gruntów z produkcji. Pojęcie budowy zdefiniowane zostało w art. 3 pkt 6 pr. bud. Natomiast pojęcie modernizacji nie zostało poddane ustawowej regulacji. Jak dotąd jego znaczenie na gruncie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie zostało również poddane analizie w orzecznictwie sądowym.

Definicje i pojęcia z zakresu prawa budowlanego zamieszczone w przepisach ustawy – Prawo wodne

38. Ustawa – Prawo wodne jest aktem normatywnym regulującym gospodarowanie wodami oraz sprawy własności wód i gruntów znajdujących się pod wodami. Prawo wodne wykazuje związek z prawem budowlanym przede wszystkim w odniesieniu do regulacji przepisów o urządzeniach wodnych. Stosownie do art. 62 ust. 2 pr. wod. przepisy zamieszczone w art. 63–66 pr. wod., dotyczące urządzeń wodnych, nie naruszają przepisów prawa budowlanego. Z kolei zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 2 pr. bud. przepisy prawa budowlanego nie naruszają przepisów odrębnych, a w szczególności prawa wodnego – w odniesieniu do urządzeń wodnych. Łączne zastosowanie prawa budowlanego i prawa wodnego do urządzeń wodnych oznacza, że – co do zasady – wykonanie urządzenia wodnego wymaga zarówno pozwolenia na budowę, jak i pozwolenia wodnoprawnego (szerzej zob. komentarz do art. 2, uwaga 4). Oprócz definicji ustawowej **urządzenia wodnego** na szczególną uwagę w kontekście powiązania z prawem budowlanym zasługują zdefiniowane w prawie wodnym pojęcia **budowli przeciwpowodziowej**, **kanału** oraz **rowu**.
39. W art. 9 ust. 1 pkt 1a pr. wod. wymienione zostały **budowle przeciwpowodziowe**. Są one inwestycjami celu publicznego w rozumieniu art. 6 pkt 4 u.g.n., a ich budowa, odbudowa i utrzymanie są działaniami związanymi z bezpieczeństwem powszechnym – bezpieczeństwem obywateli, o którym stanowi art. 5 Konstytucji RP (wyrok NSA z dnia 6 września 2013 r., II OSK 1161/13, LEX nr 1375638). Podstawowym wyznacznikiem wyróżnienia tego rodzaju budowli jest wzgląd na zachowanie bezpieczeństwa ludzi oraz zabezpieczenie ich mienia przed szkodliwym działaniem jednej z sił natury, jaką pozostaje woda. W literaturze wskazano, że najważniejszą budowlą przeciwpowodziową jest wał przeciwpowodziowy, będący jednocześnie urządzeniem wodnym w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 19 lit. a pr. wod., oraz budowlą, o której stanowi art. 3 pkt 3 pr. bud., podlegając obu regulacjom prawnym (M. Kałużny, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 61; zob. także wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2010 r., II OSK 693/09, LEX nr 597783). Do pozostałych budowli przeciwpowodziowych należą kanały ulgi, kierownice w ujściach rzek do morza, poldery przeciwpowodziowe,

zbiorniki retencyjne mające rezerwę powodziową, suche zbiorniki przeciwpowodziowe, wrota przeciwpowodziowe i przeciwsztormowe. Budowle przeciwpowodziowe zostały zaliczone w art. 9 ust. 1 pkt 19 lit. a pr. wod. do urządzeń wodnych, a tym samym znajdują do nich zastosowanie przepisy działu IV prawa wodnego, dotyczące budownictwa wodnego. Stosownie do art. 71 ust. 1 pkt 5 pr. wod. mogą one służyć również jako urządzenia melioracji wodnych, jeżeli ich działalność sprzyja realizacji celów, o których stanowi art. 70 ust. 1 pr. wod., a zatem regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby, ułatwienia jej uprawy oraz ochrony użytków rolnych przed powodzią.

Jednym z rodzajów budowli przeciwpowodziowej jest **polder przeciwpowodziowy**. Jak wyjaśniono w literaturze, polder pełni funkcję zbiornika wody przeznaczonego do ochrony przeciwpowodziowej. Znajduje on zastosowanie jedynie w okresie dużych wezbrań wody, a po jej odprowadzeniu do rzek obszary zajęte czasowo pod wodą użytkowane są jako łąki i pastwiska. Z uwagi na to, że osuszony grunt służy celom produkcji rolnej, poldery określane są również mianem rolniczych. Występują one w Polsce na Żuławach i w dolinie Odry, przy jej ujściu. Poldery występują również na terenach przymorskich jako osuszony teren depresyjny odgradzony od otwartego morza wydłamaniami lub sztucznymi wałami (J. Szachułowicz, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 230 oraz podana tam literatura; zob. też M. Kałużny, *Prawo wodne...*, s. 275). Do polderów przeciwpowodziowych z mocy art. 69 pr. wod. odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy art. 67 i 68 pr. wod.

Szczegółowe zasady ochrony przed powodzią określone zostały w dziale Va prawa wodnego. Natomiast sama definicja powodzi zamieszczona została w art. 9 ust. 1 pkt 10 pr. wod. Zgodnie z art. 88a pr. wod. ochrona przed powodzią jest zadaniem organów administracji rządowej i samorządowej. W art. 88a ust. 2 pr. wod. na użytkowników wód nałożony został obowiązek współpracy z organami administracji rządowej i samorządowej w ochronie przed powodzią. Ochronę przed powodzią zgodnie z art. 88a ust. 3 pr. wod. prowadzi się z uwzględnieniem map zagrożenia powodziowego, map ryzyka powodziowego oraz planów zarządzania ryzykiem powodziowym. W art. 88k pr. wod. wymienione zostały przykładowe sposoby tej ochrony, pośród których w pkt 5 wymienione zostały budowa, rozbudowa i utrzymywanie budowli przeciwpowodziowych.

W odniesieniu do budowli przeciwpowodziowych szczególnie doniosłego znaczenia nabiera dokonanie oceny skuteczności ich działania, obowiązek ich konserwacji oraz remontu i ustalenia podmiotu odpowiedzialnego za wykonanie tego obowiązku. O ile wody stojące oraz wody w rowach znajdujące się w granicach nieruchomości gruntowej stanowią własność właściciela tej nieruchomości według zasady: czyją własność stanowią grunty, tego własnością jest woda (zob. art. 12 ust. 1, art. 14 ust. 1 pr. wod.), o tyle

inaczej kształtują się stosunki prawne wody płynącej i jej związku z gruntem (art. 10, 14 ust. 2 pr. wod.). Woda płynąca jest wodą publiczną i własność wody przekłada się na własność gruntu pod wodą w granicach określonych liniami brzegów. Jednak własność wody nie przekłada się automatycznie na własność urządzeń wodnych, przepisy prawa wodnego bowiem nie stoją na przeszkodzie temu, aby kto inny był właścicielem wody, a kto inny właścicielem urządzeń wodnych (wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2009 r., II OSK 1874/07, LEX nr 515978). Gospodarowanie gruntami pokrytymi płynącymi wodami powierzchniowymi, zgodnie z art. 14 ust. 3 pr. wod., wykonują odpowiednio organy oraz jednostki, o których mowa w art. 11 ust. 1 pr. wod. Stosownie do art. 64 ust. 1 pr. wod. utrzymywanie urządzeń wodnych, w tym budowli przeciwpowodziowych, polega na ich eksploatacji, konserwacji oraz remontach w celu zachowania ich funkcji. Zgodnie z art. 64 ust. 3 pr. wod. właściciel budowli piętrzącej jest obowiązany zapewnić prowadzenie badań i pomiarów umożliwiających ocenę stanu technicznego oraz stanu bezpieczeństwa budowli, a w szczególności:

- 1) stanów wód podziemnych, ich filtracji przez budowlę, przez podłoże oraz w otoczeniu budowli;
- 2) wytrzymałości budowli oraz podłoża;
- 3) stanu urządzeń upustowych;
- 4) zmian na górnym i na dolnym stanowisku budowli.

Szczególne zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych oraz organy właściwe w tych sprawach określone zostały w ustawie o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych. Na uwagę zasługuje odrębne aniżeli w prawie wodnym zdefiniowanie w art. 2 pkt 1 u.p.i.b.p. budowli przeciwpowodziowych, do których nie zostały zaliczone stopnie wodne oraz budowle ochrony przed powodzią morską. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.i.b.p. decyzję o pozwoleniu na realizację inwestycji wydaje wojewoda na wniosek inwestora, a w przypadku inwestycji realizowanej na obszarze dwóch lub więcej województw decyzję o pozwoleniu na realizację inwestycji wydaje wojewoda, na którego obszarze właściwości znajduje się największa część nieruchomości przeznaczonych na realizację inwestycji (art. 4 ust. 2 u.p.i.b.p.). Stosownie do art. 5 ust. 1 u.p.i.b.p. do postępowania w sprawach o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniami wynikającymi z tej ustawy. Istotne odstępstwa w tym względzie zamieszczone zostały art. 8 u.p.i.b.p. W postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji nie stosuje się art. 31 § 4 k.p.a. W przypadkach określonych w art. 97 § 1 pkt 1–3 k.p.a. nie zawiesza się postępowania. Przepisy art. 30 § 5 i art. 34 k.p.a. stosuje się z zastrzeżeniem, że organ prowadzący postępowanie wyznacza z urzędu przedstawiciela uprawnionego do działania w postępowaniu do czasu wyznaczenia przedstawiciela lub kuratora przez sąd. Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.p.i.b.p. w sprawach o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji, w zakresie w niej nieuregulo-

wanym, stosuje się odpowiednio przepisy prawa budowlanego, z wyłączeniem art. 28 ust. 2 pr. bud. W sprawach o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 13 ust. 2 u.p.i.b.p.) oraz przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777 z późn. zm.). Zgodnie z art. 14 u.p.i.b.p. uzyskanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji jest równoznaczne z uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy albo decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, w rozumieniu przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, oraz pozwolenia na budowę w rozumieniu przepisów prawa budowlanego. Stosownie do art. 16 u.p.i.b.p. decyzja o pozwoleniu na użytkowanie inwestycji wydawana jest na zasadach i w trybie określonych w prawie budowlanym.

40. **Kanałami** w rozumieniu prawa wodnego są sztuczne koryta prowadzące wodę w sposób ciągły lub okresowy, o szerokości dna co najmniej 1,5 m przy ich ujściu lub ujęciu (art. 9 ust. 1 pkt 5 pr. wod.), natomiast **rowami** są także sztuczne koryta prowadzące wodę w sposób ciągły lub okresowy, jednakże o szerokości dna mniejszej niż 1,5 m przy ich ujściu (art. 9 ust. 1 pkt 13 pr. wod.). Przedstawione definicje pozostają w opozycji do pojęcia cieku naturalnego, którym zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 1c pr. wod. jest rzeka, struga, strumień, potok oraz inne wody płynące w sposób ciągły lub okresowy naturalnymi lub uregulowanymi korytami. W art. 9 ust. 1 pkt 19 lit. a pr. wod. kanały i rowy zaliczone zostały do urządzeń wodnych, dzięki czemu zastosowanie do nich znajdują przepisy działu IV prawa wodnego dotyczące budownictwa wodnego.
41. Z punktu widzenia wzajemnych relacji prawa wodnego i prawa budowlanego istotną rolę odgrywa definicja **urządzenia wodnego**, o której stanowi art. 9 ust. 1 pkt 19 pr. wod. Zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 2 pr. bud. przepisy tej ustawy nie naruszają przepisów odrębnych, a w szczególności prawa wodnego – w odniesieniu do urządzeń wodnych (szerzej zob. komentarz do art. 2, uwaga 4). Urządzeniami wodnymi, jak stanowi o tym art. 9 ust. 1 pkt 19 pr. wod., są urządzenia służące kształtowaniu zasobów wodnych oraz korzystaniu z nich. W ten sposób określony został cel działania tego rodzaju urządzeń. Ich wyliczenie w art. 9 ust. 1 pkt 19 pr. wod. nie ma charakteru enumeratywnego, tylko przykładowy. Świadczy o tym użycie przez ustawodawcę zwrotu „w szczególności”. Oznacza to, że co do wymienionych w tym przepisie urządzeń ustawodawca sam rozstrzygnął, że są one urządzeniami wodnymi służącymi kształtowaniu zasobów wodnych oraz korzystaniu z nich. W stosunku do pozostałych urządzeń decydujące dla zaliczenia ich do urządzeń wodnych pozostaje wypełnianie przez nie wyżej wskazanych funkcji (M. Tyburek, *Status prawny...*, s. 229–230). W orzecznictwie sądowym do urządzeń wodnych zaliczony został niewymieniony w art. 9 ust. 1 pkt 19 pr. wod. polder przeciwpowodziowy (wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 czerwca 2011 r., IV SA/Wa 793/11, LEX nr 951630). W orzecznictwie tym wskazuje się również, że do urządzeń wodnych należy część urządzeń melioracyjnych, o których stano-

wią przepisy rozdziału 3 działu IV prawa wodnego. Urządzeniem wodnym będącym jednocześnie urządzeniem melioracyjnym jest rów (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 grudnia 2013 r., IV SA/Po 907/13, LEX nr 1405121), może nim pozostawać zbiornik wodny o funkcji retencyjnej (wyrok NSA z dnia 17 września 2013 r., II OSK 931/12, LEX nr 1559955).

Zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 1 pr. wod. przepisy o urządzeniach wodnych stosuje się odpowiednio do:

- 1) urządzeń melioracji wodnych niezaliczonych do urządzeń wodnych;
- 2) prowadzonych przez wody powierzchniowe oraz wały przeciwpowodziowe obiektów mostowych, rurociągów, linii energetycznych, linii telekomunikacyjnych oraz innych urządzeń;
- 3) obiektów budowlanych oraz robót wykonywanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią;
- 4) robót w wodach oraz innych robót, które mogą być przyczyną zmiany naturalnych przepływów wód, stanu wód stojących i wód podziemnych.

O urządzeniach wodnych ustawodawca stanowi w szeregu przepisów prawa wodnego, w tym przede wszystkim w dziale IV. Zgodnie z art. 62 ust. 1 pr. wod. budownictwo wodne polega na wykonywaniu oraz utrzymywaniu urządzeń wodnych. Z kolei stosownie do art. 64 ust. 1 pr. wod. utrzymywanie urządzeń wodnych polega na ich eksploatacji, konserwacji oraz remontach w celu zachowania ich funkcji.

Definicje i pojęcia z zakresu prawa budowlanego zamieszczone w przepisach ustawy o transporcie kolejowym

42. Podstawowym aktem prawnym regulującym m.in. zasady korzystania z infrastruktury kolejowej, zasady prowadzenia ruchu kolejowego i wykonywania przewozów kolejowych oraz warunki techniczne eksploatacji pojazdów kolejowych jest ustawa o transporcie kolejowym. Ustawa ta wykazuje związek z prawem budowlanym głównie w odniesieniu do zasad utrzymania oraz korzystania z infrastruktury kolejowej, w skład której wchodzi obiekty budowlane usytuowane na obszarze kolejowym, przeznaczone do zarządzania, obsługi przewozu osób i rzeczy. Poniższe rozważania poświęcone zostaną następującym pojęciom: **infrastruktury kolejowej, drogi kolejowej, linii kolejowej, linii kolejowej o znaczeniu państwowym, linii kolejowej o znaczeniu obronnym, linii kolejowej o znaczeniu wyłącznie obronnym, przyległego pasa gruntu, pasa gruntu pod linię kolejową, obszaru kolejowego, typu budowli.**
43. Pojęcie **infrastruktury kolejowej** dla zawartości normatywnej ustawy o transporcie kolejowym ma pierwszoplanowe znaczenie. Stanowi o nim art. 4 pkt 1 u.t.k. W przepisie tym wymienione zostały elementy składowe wchodzące w obręb infrastruktury

kolejowej. Są nimi linie kolejowe oraz inne budowle, budynki i urządzenia wraz z zajętych pod nie gruntami, usytuowane na obszarze kolejowym. Pojęcie linii kolejowej zostało zdefiniowane w sposób odrębny w art. 4 pkt 2 u.t.k. O ile linia kolejowa służy w sposób bezpośredni prowadzeniu ruchu kolejowego, o tyle inne budynki, budowle oraz urządzenia usytuowane na obszarze kolejowym przeznaczone są do zarządzania przewozami osób i rzeczy, do obsługi osób i rzeczy oraz do utrzymania niezbędnego w tym celu majątku zarządcy infrastruktury. Ustawodawca nie wymienił przy tym wszystkich budynków, budowli oraz urządzeń koniecznych do prowadzenia przewozów. Należą do nich m.in. dworzec kolejowy, o którym stanowi art. 4 pkt 8a u.t.k., oraz bocznica kolejowa, które to pojęcie zostało zdefiniowane w art. 4 pkt 10 u.t.k. (R. Stasikowski, *Transport kolejowy. Analiza administracyjnoprawna*, Warszawa 2013, s. 148–149).

Pojęcie infrastruktury kolejowej odnoszone pozostaje niekiedy do definicji obiektu budowlanego, o której stanowi art. 3 pkt 1 pr. bud., ze względu na to, że w przepisie tym ustawodawca również stanowi o budynkach i budowlach. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny, określając wzajemną relację obu pojęć, nie mają one na siebie jakiegokolwiek wpływu. Definicje obiektu budowlanego oraz infrastruktury kolejowej zostały zdefiniowane dla różnych celów oraz mają różne zakresy, co sprawia, że dana budowla stanowi obiekt budowlany w rozumieniu prawa budowlanego niezależnie od tego, czy równocześnie należy do infrastruktury kolejowej. Stąd też obowiązki nakładane na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 1 i 3 pr. bud. mają niezależny charakter od tego, czy dany most stanowił jeszcze element infrastruktury kolejowej. Czym innym pozostaje bowiem zlikwidowanie istniejącego zagrożenia budowlanego, a czym innym przywrócenie funkcji mostu kolejowego jako elementu infrastruktury kolejowej (wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2013 r., II OSK 1803/11, LEX nr 1298495). Na podstawie przedstawionego orzeczenia uprawnione jest sformułowanie ogólnej tezy, że mianowicie nawet wtedy, gdy sformułowane w prawie budowlanym definicje wchodzą w obręb definicji konstruowanych na potrzeby przepisów odrębnych z uwagi na cel oraz charakter prawny tych ustaw, pełnią w nich odmienne funkcje, powiązane ze znaczeniem oraz celami nowego pojęcia, w skład którego zostały zaliczone.

Infrastrukturze kolejowej poświęcony został rozdział 2 ustawy o transporcie kolejowym. Artykuł 5 ust. 1 u.t.k. stanowi, że zarządzanie infrastrukturą kolejową polega na:

- 1) budowie i utrzymaniu infrastruktury kolejowej,
- 2) prowadzeniu ruchu pociągów na liniach kolejowych,
- 3) utrzymywaniu infrastruktury kolejowej w stanie zapewniającym bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego,
- 4) udostępnianiu tras pociągów dla przejazdu pociągów na liniach kolejowych i świadczeniu usług z tym związanych,
- 5) zarządzaniu nieruchomościami wchodzącymi w skład infrastruktury kolejowej.

Zarządca infrastruktury zarządza infrastrukturą kolejową oraz zapewnia jej rozwój i modernizację (art. 5 ust. 2 u.t.k.). Zarządca ten dokonuje również likwidacji linii kolejowej na zasadach określonych w art. 9 ust. 2–6 u.t.k.

44. O pojęciu **drogi kolejowej** stanowi art. 4 pkt 1a u.t.k. Przepis ten został dodany do ustawy o transporcie kolejowym na podstawie art. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 19 września 2007 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 191, poz. 1374), z dniem 2 listopada 2007 r. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wyjaśniono, że zdefiniowanie tego pojęcia było konieczne z punktu widzenia brzmienia art. 8 u.t.k., zgodnie z którym grunty zajęte pod infrastrukturę kolejową są zwolnione od opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Drogę kolejową stanowi nawierzchnia kolejowa wraz z podtorzem i budowlami inżynieryjnymi oraz gruntem, na którym jest ona usytuowana. Definicja drogi kolejowej nie jest skonstruowana w oparciu o pojęcia infrastruktury kolejowej oraz obszaru kolejowego, dzięki czemu możliwe było poprawne zdefiniowanie bocznicy kolejowej, a tym samym wykluczenie zastosowania w stosunku do niej art. 8 u.t.k. W orzecznictwie sądowym analizowana definicja została uznana za odpowiednik pojęcia drogi zamieszczonego w ustawie o drogach publicznych (wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2013 r., II OSK 802/12, LEX nr 1559904).
45. Do pojęcia drogi kolejowej ustawodawca odwołał się również, konstruując definicję **linii kolejowej**, o której stanowi art. 4 pkt 2 u.t.k. W jej skład wchodzi, po pierwsze, droga kolejowa wraz z przyległym pasem gruntu oraz, po drugie, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do prowadzenia ruchu kolejowego wraz z zajętymi pod nie gruntami. Pojęcie przyległego pasa gruntu zostało zdefiniowane odrębnie w art. 4 pkt 3 u.t.k. Linia kolejowa uznana została w literaturze za jeden z rodzajów budowli w rozumieniu art. 3 pkt 3 pr. bud., obok lotniska, drogi, mostu, estakady, tunelu, sieci technicznej, budowli ziemnej (P. Świątecki, *Nowe prawo kolejowe. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2000, s. 99).

Z punktu widzenia znaczenia poszczególnych linii kolejowych dla zadań spełnianych przez transport kolejowy podlegają one różnego rodzaju podziałom, spośród których na wyróżnienie zasługuje dokonany w art. 6 ust. 1 u.t.k. podział linii kolejowych na linie o znaczeniu państwowym oraz pozostałe linie. Pojęcie **linii kolejowej o znaczeniu państwowym** zostało dodane do art. 4 u.t.k. na podstawie art. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. z 2006 r. Nr 12, poz. 63). W uzasadnieniu powyższej zmiany wskazano, że ma ona charakter porządkujący. Uzupełnienie ustawy o tę definicję, tak samo jak o pojęcia, o których stanowi art. 4 pkt 2b i 2c u.t.k., było istotne z uwagi na kryteria kwalifikowania linii kolejowych do linii znaczenia państwowego, szczególnie ze względów obronnych. Wykaz linii kolejowych, które ze względów gospodar-

czych, społecznych, obronnych lub ekologicznych mają znaczenie państwowe, określony został w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie wykazu linii kolejowych o znaczeniu państwowym (Dz. U. poz. 569).

Odmianami linii kolejowych o znaczeniu państwowym są zdefiniowane w art. 4 pkt 2b i 2c u.t.k. **linie kolejowe o znaczeniu obronnym** oraz **linie kolejowe o znaczeniu wyłącznie obronnym**. Ich przeznaczenie łączy się z potrzebą zapewnienia obronności państwa, w tym z potrzebami Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojusznicznych w czasie podwyższenia gotowości obronnej państwa i w czasie wojny. W stosunku do linii kolejowej o znaczeniu wyłącznie obronnym względy obronności państwa są jedynym kryterium zaliczenia jej do linii o znaczeniu państwowym. W art. 33 ust. 12 u.t.k. ustawodawca stanowi o zwolnieniu z opłat podstawowych za korzystanie z infrastruktury kolejowej na liniach kolejowych o znaczeniu wyłącznie obronnym w stosunku do wojskowych jednostek budżetowych. Na podstawie analizy definicji, o których stanowi art. 4 pkt 2a–2c u.t.k., w literaturze wyróżnione zostały linie kolejowe o znaczeniu cywilnym, niemające znaczenia z punktu widzenia względów obronności państwa (R. Stasikowski, *Transport kolejowy...*, s. 147–148).

46. Definicja **obszaru kolejowego** została sformułowana w art. 4 pkt 8 u.t.k. Określone zostały w niej w sposób pozytywny wszystkie obiekty, które mogą się w nim znajdować. Część spośród nich została odrębnie zdefiniowana w art. 4 u.t.k. Obszarem tym jest powierzchnia gruntu określona działkami ewidencyjnymi, na której znajduje się droga kolejowa, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy. O drodze kolejowej stanowi art. 4 pkt 1a, a pojęcie linii kolejowej zostało sprecyzowane w art. 4 pkt 2. Obszar kolejowy jest z punktu widzenia prawa administracyjnego strefą specjalną, będącą częścią powierzchni ziemi, która odróżnia się od pozostałej części specyficznymi cechami czy właściwościami fizykalnymi, dającymi się stwierdzić za pomocą zmysłów (R. Stasikowski, *Transport kolejowy...*, s. 134–146). Na terenie tego obszaru nie powinny znajdować się inne obiekty, które nie zostały wymienione w art. 4 pkt 8 u.t.k. Jak zauważono w orzecznictwie sądowym, zakaz ten wzmacnia ustanowienie dalszego zakazu chociażby zbliżenia się tych innych obiektów do granic obszaru kolejowego (zob. rozdział 9 ustawy o transporcie kolejowym). Z tego względu żadne nośniki reklam nie mogą znajdować się na tym obszarze jako przeznaczonym na inne cele (wyrok NSA z dnia 3 lutego 2010 r., II OSK 249/09, LEX nr 597510). Stosownie do art. 53 ust. 2 u.t.k., budowle i budynki mogą być usytuowane w odległości nie mniejszej niż 10 m od granicy obszaru kolejowego, z tym że odległość ta od osi skrajnego toru nie może być mniejsza niż 20 m. Przedstawiona zasada nie odnosi się do budynków i budowli przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania linii kolejowej oraz do obsługi przewozu osób i rzeczy. O ochronie porządku na obszarze kolejowym stanowią przepisy rozdziału 10 ustawy o transporcie kolejowym. Zgodnie z art. 58

ust. 1 u.t.k. wstęp na obszar kolejowy jest dozwolony tylko w miejscach wyznaczonych przez zarządcę. Poza tymi miejscami wstęp na obszar kolejowy mają osoby posiadające upoważnienie właściwego zarządcy lub właściwego przewoźnika kolejowego oraz osoby uprawnione na podstawie odrębnych przepisów (art. 58 ust. 2 u.t.k.). W dalszych przepisach tego rozdziału uregulowane zostały szczegółowe kompetencje Straży Ochrony Kolei, w tym jej utworzenie oraz struktura organizacyjna.

Należy zauważyć, że obszar kolejowy jest istotnym elementem składowym definicji infrastruktury kolejowej, o której stanowi art. 4 pkt 1 u.t.k. O ile w skład infrastruktury wchodzi określone rzeczy ruchome i nieruchomości, o tyle obszar kolejowy jest powierzchnią gruntu, na której znajdują się poszczególne elementy składowe infrastruktury.

Zgodnie art. 82 ust. 3 pkt 3a pr. bud. organem pierwszej instancji w sprawach obiektów i robót budowlanych usytuowanych na obszarze kolejowym jest wojewoda. Jak zauważono przy tym w orzecznictwie sądowym, o tym, czy dana część nieruchomości stanowi obszar kolejowy, nie przesądza formalne kryterium tego, do kogo należy własność tej nieruchomości, lecz funkcjonalne powiązanie tej części działki, na której znajdują się wyżej wymienione obiekty (m.in. budynki czy budowle), związane z zarządzaniem, eksploatacją i utrzymaniem linii kolejowej oraz przewozem osób i rzeczy. Dlatego, jeżeli określony budynek magazynowy stanowi własność Polskich Kolei Państwowych, lecz funkcjonalnie nie jest powiązany z zarządzaniem, eksploatacją i utrzymaniem linii kolejowej oraz przewozem osób i rzeczy (jest to magazyn związany z działalnością gospodarczą prowadzoną przez skarżącego), to nie może być uznany za obszar kolejowy (wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 września 2010 r., II SA/Kr 782/10, LEX nr 753631). Pogląd ten należy jednak uznać za kontrowersyjny. Ze względu na szczególne przeznaczenie obszaru kolejowego powinien on każdorazowo stanowić własność kolei.

47. W art. 4 pkt 14 u.t.k. zdefiniowane zostało sformułowanie **typu budowli**, którym jest budowla przeznaczona do prowadzenia ruchu kolejowego o określonych powtarzalnych parametrach technicznych i eksploatacyjnych. Należy w tym miejscu zauważyć, że obecne brzmienie art. 4 pkt 14 u.t.k. zostało ustalone w art. 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (Dz. U. poz. 1152), która weszła w życie z dniem 31 marca 2014 r. We wcześniejszym brzmieniu ta sama definicja przyporządkowana była pojęciu typu budowli przeznaczonej do prowadzenia ruchu kolejowego. Z porównania obu sformułowań wynika, że w obecnym stanie prawnym treść analizowanej definicji zyskała szerszy zakres zastosowania, ponieważ typ budowli nie został odniesiony jedynie do prowadzenia ruchu kolejowego. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wyjaśniono jednak, że dokonana zmiana polega na uproszczeniu samej definicji. Wynika ona z konieczności ujednolicenia nazewnictwa w tym zakresie stosowanego w ustawie o transporcie kolejowym oraz