

## **Reglamentacja w procesie budowlanym**

Reglamentacja w procesie budowlanym oznacza ingerencję administracji publicznej w wolność budowlaną. Proces budowlany to z kolei skomplikowany ciąg czynności prawnych i technicznych. Organy administracji publicznej ingerują w ten proces w celu ochrony interesu publicznego oraz interesów prawnych osób trzecich. Ingerencja ta obejmuje dwa rodzaje środków reglamentacyjnych: decyzje administracyjne oraz zgłoszenia (zawiadomienia). Analiza tych zagadnień mieści w sobie pojęcia: reglamentacji oraz środków reglamentujących. Badania dotyczą jedynie przepisów prawa budowlanego, wyrażonych w ustawie Prawo budowlane<sup>1</sup>.

### **1. Reglamentacja**

Reglamentacja ma jednocześnie charakter ekonomiczny oraz prawny. Służy osiągnięciu celów ekonomicznych państwa<sup>2</sup>, takich jak: harmonijne zagospodarowanie przestrzeni, zapewnienie rozwoju branży budowlanej oraz realizacji inwestycji zgodnie z normami technicznymi. Prawne ujęcie reglamentacji obejmuje regulacje prawne ograniczające swobodę prowadzenia działalności gospodarczej lub wolności budowlaną.

Nauka prawa wskazuje na kreatywną naturę reglamentacji. Działania organów administracji publicznej mają na celu uzyskanie określonych skutków, które są pożądane m.in. ze względu na ochronę interesu publicznego<sup>3</sup>. Reglamentacja dotyczy czynności administracji publicznej ingerującej w aktywne działania jednostki i z zasady oznacza weryfikację tych działań przed ich rozpoczęciem.

Reglamentacja ogranicza swobodę jednostki<sup>4</sup>. Reglamentujące działania organów administracji publicznej są określone przez prawo. Swoboda jednostki jest ograniczona według kryterium legalności.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.), dalej p.b.

<sup>2</sup> Z. Leoński, [w:] Z. Leoński (red.), *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 443.

<sup>3</sup> T. Kocowski, [w:] A. Borkowski [et. al.], (red.) *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009, s. 483–484.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 485.

## 2. Reglamentacja w prawie budowlanym

Reglamentacja w procesie budowlanym dotyczy wykonywania robót budowlanych oraz użytkowania obiektu budowlanego. Jej źródłem są: ustawa Prawo budowlane oraz przepisy techniczno-budowlane. Jak słusznie wskazał WSA w Gliwicach, w wyroku z dnia 17 maja 2012 r., „ograniczenie własności poprzez możliwość ingerencji organów administracji publicznej w zakresie reglamentacji zamierzeń inwestycyjnych znajduje bowiem swoje źródło w ustawie Prawo budowlane”<sup>5</sup>. Ustawa ta wprowadza zasadę powszechności reglamentacji, zgodnie z którą rozpoczęcie robót budowlanych jest wolne od reglamentacji jedynie w przypadkach określonych przepisami prawa budowlanego<sup>6</sup>. Przepisami tymi są regulacje prawne dotyczące procesu budowlanego, w tym przepisy techniczno-budowlane. Przepisy techniczno-budowlane określają obiekty budowlane oraz ich usytuowanie i użytkowanie<sup>7</sup>. Źródłem tych regulacji są rozporządzenia wykonawcze wobec ustawy Prawo budowlane. Przepisy techniczno-budowlane są zróżnicowane ze względu na przeznaczenie obiektu budowlanego. Zdaniem R. Dziwińskiego i P. Ziemskiego warunki techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych są regulowane zasadami wiedzy technicznej<sup>8</sup>.

Jak słusznie wskazuje Z. Leoński, reglamentacja w procesie budowlanym ogranicza wolność budowlaną<sup>9</sup>. Wolność budowlana oznacza możliwość realizacji zamierzenia budowlanego w sposób zgodny z przepisami prawa. Wolność budowlana przysługuje inwestorowi, który posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, czyli tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych<sup>10</sup>. Inwestor jest najważniejszym uczestnikiem procesu budowlanego, ponieważ od niego zależy rozpoczęcie i wykonanie tego procesu<sup>11</sup>. Wolność budowlana wynika zatem z prawa własności. Inwestor może wykonać roboty budowlane lub użytkować obiekt budowlany pod warunkiem zgodności z prawem. Nauka prawa oraz orzecznictwo wskazują, że reglamentacja ma na celu m.in. zapewnienie bezpieczeństwa procesu budowlanego<sup>12</sup>, ochrony

<sup>5</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 maja 2012 r., II SA/GI 277/12, CBOSA.

<sup>6</sup> W. Szwajdler, *Pozwolenie na budowę oraz możliwość jego przeniesienia na innego inwestora*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, Przemysł 2000, s. 583.

<sup>7</sup> Art. 7 ust. 2 p.b.

<sup>8</sup> R. Dziwiński, P. Ziemski, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 43.

<sup>9</sup> Z. Leoński, *Zasada wolności budowlanej i jej administracyjnoprawne ograniczenia*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, Poznań 1999, s. 359.

<sup>10</sup> Art. 4 w zw. z art. 3 pkt. 11 p.b.

<sup>11</sup> S. Jędrzejewski, *Proces budowlany. Zagadnienia administracyjne*, Bydgoszcz 1995, s. 43; R. Dziwiński, P. Ziemski, *op. cit.*, s. 110–111.

<sup>12</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 sierpnia 2012 r., II SA/Gd 381/12, CBOSA.

zabytków<sup>13</sup> oraz ochrony interesów osób trzecich. Zapewnienie bezpieczeństwa procesu budowlanego obejmuje ochronę życia i zdrowia ludzkiego<sup>14</sup>. Proces budowlany powinien być realizowany w sposób zapewniający bezpieczeństwo: konstrukcji, pożarowe oraz użytkowania obiektu budowlanego<sup>15</sup>. Zapewnienie ochrony zabytków polega na ochronie obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz obiektów objętych ochroną konserwatorską<sup>16</sup>. Reglamentacja w procesie budowlanym ma także na celu ochronę interesów osób trzecich. Ustawa Prawo budowlane wyraża zasadę poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich<sup>17</sup>. Zasada ta jest konkretyzowana przez inne przepisy prawa budowlanego. Organy administracji publicznej w toku procesu budowlanego badają zgodność realizowanych robót budowlanych oraz obiektu budowlanego z przepisami prawa, w tym z przepisami określającymi chronione interesy osób trzecich<sup>18</sup>. Osoby trzecie mogą także samodzielnie chronić swoje interesy poprzez uczestniczenie jako strona w postępowaniach administracyjnych w toku procesu budowlanego. Zgodnie z art. 28 k.p.a.<sup>19</sup> stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego dotyczy postępowanie. Przepisy prawa budowlanego wprowadzają wyłączenia tej regulacji. Stronami postępowania w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu<sup>20</sup>. Stroną postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor<sup>21</sup>.

### 3. Środki reglamentujące w procesie budowlanym

Reglamentacja w procesie budowlanym obejmuje m.in. reglamentację robót budowlanych oraz reglamentację użytkowania.

<sup>13</sup> L. Bar, *Państwowy nadzór budowlany*, „Studia Prawnicze” 1964, z. 5, s. 80.

<sup>14</sup> *Ibidem*; M. Błażewski, *Ochrona wartości w procesie budowlanym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 307.

<sup>15</sup> Art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a-c p.b.

<sup>16</sup> Art. 5 ust. 1 pkt 7 p.b. Ustawa Prawo budowlane wyraża środki reglamentacyjne mające na celu dodatkową ochronę zabytków, do których należą: pozwolenie, wojewódzkiego konserwatora zabytków, na prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie obudowanym, który jest: wpisany do rejestru zabytków lub położony na obszarze wpisanym do rejestru zabytków (art. 39 ust. 1 p.b.); decyzję Generalnego Konserwatora Zabytków działającego w imieniu ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego o skreśleniu obiektu budowlanego z rejestru zabytków (art. 39 ust. 2 p.b.).

<sup>17</sup> Art. 5 ust. 1 pkt 9 p.b.

<sup>18</sup> M. Błażewski, *Zasada ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w procesie budowlanym*, Kraków 2014, s. 40.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

<sup>20</sup> Art. 28 ust. 2 p.b.

<sup>21</sup> Art. 59 ust. 7 p.b.

Reglamentacja robót budowlanych ma charakter wstępny oraz następczy<sup>22</sup>. Przepisy prawa budowlanego wyróżniają dwie formy reglamentacji wstępnej: pozwolenie na budowę oraz zgłoszenie budowy<sup>23</sup>. Zdaniem WSA w Rzeszowie (wyrażonym w wyroku z dnia 7 września 2011 r.): „Podmioty mogą w tym zakresie [realizacji uprawnień związanych z wykonaniem inwestycji – przyp. aut.] działać w dwojaki sposób, albo w ramach udzielonego pozwolenia na budowę lub też w procedurze zgłoszeniowej. Obie sytuacje są formami reglamentacji, jednak o różnym zakresie ingerencji w sferę wolności jednostki”<sup>24</sup>. Te dwie formy reglamentacji w różnym zakresie ingerują w sferę wolności budowlanej.

Podstawowym środkiem reglamentacji robót budowlanych jest pozwolenie na budowę<sup>25</sup>. Ustawa Prawo budowlane wprowadza zasadę rozpoczęcia wykonywania inwestycji na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę<sup>26</sup>. Jak słusznie wskazał WSA w Krakowie, w wyroku z dnia 19 grudnia 2011 r., „decyzja o pozwoleniu na budowę jest administracyjnoprawną formą reglamentacji prawa zabudowy wynikającego z prawa własności”<sup>27</sup>. Pozwoleniem na budowę jest decyzja administracyjna zezwalająca na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego<sup>28</sup>. Decyzja ta jest aktem konstytutywnym, ponieważ dopiero na jej podstawie inwestor może wykonać inwestycję<sup>29</sup>. Pozwolenie na budowę jest także aktem związanym<sup>30</sup>. W myśl wyroku WSA w Lublinie z dnia 19 stycznia 2012 r.: „Decyzja o pozwoleniu na budowę obiektu budowlanego, będąca podstawowym środkiem reglamentacji prawnobudowlanej, to typowy przykład decyzji o charakterze związanym, tj. decyzji, której przesłanki wydania są ściśle określone przepisami prawa,

<sup>22</sup> B. Majchrzak, *Procedura zgłoszenia robót budowlanych*, Warszawa 2008, s. 40.

<sup>23</sup> Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2010 r., II OSK 1318/09, CBOSA; wyrok NSA z dnia 12 października 2010 r., II OSK 536/10, CBOSA; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2012 r., II SA/OI 980/11, CBOSA.

<sup>24</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 września 2011 r., II SA/Rz 561/11, CBOSA.

<sup>25</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 stycznia 2012 r., II SA/Lu 851/11, CBOSA. Zgodnie z art. 28 ust. 1 p.b. roboty budowlane można rozpocząć z zasady na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. W. Szwajdler, *Pozwolenie budowlane a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Prawo” 1977, t. 15, z. 83, s. 169; S. Jędrzejewski, *Proces budowlany. Zagadnienia administracyjne*, Bydgoszcz 1995, s. 87; W. Szwajdler, *Pozwolenie na budowę...*, s. 577; J. Dessoulavy-Śliwiński, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 326.

<sup>26</sup> Art. 28 ust. 1 p.b. H. Kisilowska, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 150; A. Ostrowska, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 173; J. Dessoulavy-Śliwiński, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, s. 326.

<sup>27</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 grudnia 2011 r., II SA/Kr 1736/11, CBOSA.

<sup>28</sup> Art. 3 pkt 12 p.b.

<sup>29</sup> M. Błażewski, *Prawo budowlane*, [w:] M. Miemieć (red.), *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 245.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

co wyłącza działanie organu w warunkach luzu decyzyjnego na etapie rozstrzygnięcia<sup>31</sup>. Organ administracji architektoniczno-budowlanej ma obowiązek wydać pozwolenie na budowę, jeżeli wniosek spełnia wymogi określone przepisami prawa. Zdaniem A. Ostrowskiej decyzja o pozwoleniu na budowę ma jednocześnie charakter rzeczowy oraz osobisty. Decyzja ta ma charakter rzeczowy, gdyż dotyczy korzystania z nieruchomości gruntowej, a przepisy prawa budowlanego dopuszczają przeniesienie tej decyzji na następcę prawnego inwestora. Pozwolenie na budowę ma charakter osobisty, ponieważ przeniesienie tego pozwolenia jest warunkowane zgodą inwestora (adresata tej decyzji)<sup>32</sup>. Jak słusznie podkreślają L. Bar oraz E. Radziszewski, organ administracji architektoniczno-budowlanej, wydając decyzję o pozwoleniu na budowę, zezwala na realizację inwestycji oraz zatwierdza projekt budowlany, a tym samym akceptuje m.in. plan budowy i zasady zagospodarowania działki budowlanej<sup>33</sup>. Organ ten określa także, w razie potrzeby, warunki dotyczące wykonywania robót budowlanych<sup>34</sup>.

Zgłoszenie budowy jest łagodniejszym środkiem reglamentacji<sup>35</sup> i dotyczy nieskomplikowanych technicznie oraz łatwych w realizacji inwestycji<sup>36</sup>. Zgłoszenie jest wyjątkiem od zasady rozpoczęcia robót budowlanych na podstawie pozwolenia na budowę<sup>37</sup>. Zdaniem NSA, wyrażonym w wyroku z dnia 20 października 2011 r., „wyjątkiem od tej zasady jest art. 29 tej ustawy [p.b. – przyp. aut.] zawierający katalog budów i robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę. [...] Wyjątkowość tej regulacji polega na tym, że pozwolenie na budowę zastępowane jest mniej formalistycznym zgłoszeniem. Ta łagodniejsza forma reglamentacji dotyczy przedsięwzięć drobnych, nieskomplikowanych i technicznie łatwych w realizacji”<sup>38</sup>. Ustawa Prawo

<sup>31</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 stycznia 2012 r., II SA/Lu 851/11, CBOSA.

<sup>32</sup> A. Ostrowska, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane...*, s. 175–176.

<sup>33</sup> L. Bar, E. Radziszewski, *Kodeks budowlany. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 69.

<sup>34</sup> Zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 1 p.b., w decyzji o pozwoleniu na budowę właściwy organ, w razie potrzeby, określa szczególne warunki zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych. Zob. L. Bar, E. Radziszewski, *Kodeks budowlany...*, s. 69–70.

<sup>35</sup> Wyrok NSA z dnia 20 października 2011 r., II OSK 1498/10, CBOSA; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2012 r., II SA/Ol 980/11, CBOSA; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 15 lutego 2012 r., II SA/Sz 1343/11, CBOSA; wyrok NSA z dnia 27 września 2012 r., II OSK 1010/11, CBOSA; S. Jędrzejewski, *Proces budowlany. Zagadnienia administracyjne*, Bydgoszcz 1995, s. 87; M. Laskowska, *Instytucja zgłoszenia robót budowlanych w ustawie – prawo budowlane*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. 14, s. 435; H. Kisilowska, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami...*, s. 151, 163. Zob. też M. Błażewski, *Prawo budowlane ...*, s. 245.

<sup>36</sup> Wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2011 r., II OSK 586/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 20 października 2011 r., II OSK 1498/10, CBOSA; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2012 r., II SA/Ol 980/11, CBOSA; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 15 lutego 2012 r., II SA/Sz 1343/11, CBOSA; S. Jędrzejewski, *Proces budowlany...*, s. 87; H. Kisilowska, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami...*, s. 163.

<sup>37</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 lipca 2012 r., II SA/Gd 201/12, CBOSA; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 października 2012 r., II SA/Gd 426/12, CBOSA.

<sup>38</sup> Wyrok NSA z dnia 20 października 2011 r., II OSK 1498/10, CBOSA.

budowlane określa rodzaje inwestycji, których wykonanie nie wymaga pozwolenia na budowę, a jedynie zgłoszenia budowy<sup>39</sup>. Jak słusznie podniósł WSA w Warszawie, w wyroku z dnia 12 grudnia 2013 r., „[...] przepisy art. 29 [p.b. – przyp. aut.] stanowią zamknięty katalog budów i robót budowlanych, na realizację których nie jest wymagane pozwolenie na budowę, podobny zamknięty katalog budów i robót budowlanych, które wymagają zgłoszenia lub są całkowicie zwolnione spod reglamentacji administracyjnoprawnej zawarty jest w art. 30 prawa budowlanego<sup>40</sup>. Podobnego zdania jest WSA w Szczecinie, który w wyroku z dnia 15 lutego 2012 r. zaznacza, że: „O tym, czy po stronie inwestora istnieje obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę, czy też jedynie dokonania zgłoszenia, decyduje przede wszystkim kwalifikacja obiektu budowlanego, a nie działania inwestora, który niezależnie od rodzaju planowanej budowy, wybiera uproszczoną formę reglamentacji robót budowlanych. Jeżeli zatem zgłoszenie dotyczy inwestycji wymagającej pozwolenia na budowę, wbrew intencjom zgłaszającego, nie może być uznane za zgłoszenie w rozumieniu art. 30 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane i nie wywołuje skutków przewidzianych dla tej instytucji<sup>41</sup>. Zgłoszenie jest jednostronną czynnością prawną inwestora<sup>42</sup>. Organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność zgłoszenia z przepisami prawa<sup>43</sup>. Zgodnie z art. 30 ust. 5 p.b., jeżeli zgłoszenie jest niezgodne z prawem, organ ten powinien wnieść sprzeciw w terminie 30 dni<sup>44</sup>. Organ nie wnosząc sprzeciwu, wyraża milczącą zgodę na realizację inwestycji<sup>45</sup>.

Należy podkreślić, że niektóre rodzaje inwestycji, niezagrożące bezpieczeństwu w toku procesu budowlanego, nie podlegają reglamentacji. Inwestor może wykonywać te inwestycje bez potrzeby uzyskania pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowy<sup>46</sup>.

Reglamentacja robót budowlanych o charakterze następczym ma miejsce w toku postępowania legalizacyjnego oraz naprawczego. Reglamentacja następcza polega na umożliwieniu kontynuowania jedynie tych robót budowlanych, których dalsze wykonywanie będzie spełniało wymagania określone przepisami prawa. Postępowanie legalizacyjne jest związane z legalizacją samowoli budowlanej, czyli budowy obiektu budowlanego

<sup>39</sup> Art. 30 ust. 5 p.b. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 września 2013 r., II SA/Łd 697/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 4 listopada 2011 r., II OSK 1685/11, CBOSA.

<sup>40</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 grudnia 2013 r., VII SA/Wa 2186/13, CBOSA.

<sup>41</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 15 lutego 2012 r., II SA/Sz 1343/11, CBOSA.

<sup>42</sup> A. Gliniecki, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 249; M. Błażewski, *Zgłoszenie robót budowlanych*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2014, z. 6, s. 11.

<sup>43</sup> Zob. A. Gliniecki, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane...*, s. 251–252.

<sup>44</sup> Zob. L. Bar, E. Radziszewski, *Kodeks budowlany...*, s. 84–85; J. Dessoulavy-Śliwiński, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, s. 392.

<sup>45</sup> L. Bar, E. Radziszewski, *Kodeks budowlany...*, s. 85; J. Dessoulavy-Śliwiński, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, s. 384.

<sup>46</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 kwietnia 2012 r., II SA/Kr 193/12, CBOSA.

w sposób naruszający przepisy prawa budowlanego<sup>47</sup>. Organ nadzoru budowlanego, prowadząc postępowanie legalizacyjne, bada zgodność realizowanej inwestycji (obiektu budowlanego) z przepisami prawa. Środkami reglamentacji robót budowlanych w postępowaniu legalizacyjnym są: decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na wznowienie robót<sup>48</sup> oraz postanowienie zezwalające na dokończenie budowy<sup>49</sup>. Akty te są podstawą do wznowienia robót budowlanych. Postanowienie naprawcze dotyczy obiektów budowlanych lub wykonywania robót budowlanych, których stan jest niezgodny z prawem<sup>50</sup>. Organ nadzoru budowlanego nakłada na inwestora, w drodze decyzji administracyjnej, obowiązek wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia tych robót do stanu zgodnego z prawem, wyznaczając termin ich wykonania<sup>51</sup>. Środkiem reglamentującym jest wówczas decyzja o stwierdzeniu tego obowiązku<sup>52</sup>. Postępowanie naprawcze obejmuje także sytuację prowadzenia robót budowlanych w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę<sup>53</sup>. W tej sytuacji organ nadzoru budowlanego nakłada na inwestora obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych oraz wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem<sup>54</sup>. Środkiem reglamentującym jest w tej sytuacji decyzja w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na wznowienie robót budowlanych<sup>55</sup>.

Drugim rodzajem reglamentacji określonej przez przepisy prawa budowlanego jest reglamentacja użytkowania obiektu budowlanego. Zdaniem R. Godlewskiego, użytkowanie obiektu budowlanego oznacza normalne korzystanie z tego obiektu<sup>56</sup>. Proces użytkowania rozpoczyna się w momencie zakończenia procesu budowy. Reglamentacja użytkowania obiektu budowlanego obejmuje dwa sposoby zakończenia procesu budowy: zawiadomienie o zakończeniu budowy oraz pozwolenie na użytkowanie<sup>57</sup>. Nauka prawa podkreśla, że zasadą jest zawiadomienie o zakończeniu budowy, na której

<sup>47</sup> M. Błażewski, *Polski proces budowlany*, Kraków 2014, s. 81.

<sup>48</sup> Art. 49 ust. 4 pkt 1 p.b.

<sup>49</sup> Art. 49b ust. 6 p.b.

<sup>50</sup> M. Błażewski, *Polski proces budowlany...*, s. 85. Postępowanie naprawcze jest uregulowane w art. 50–51 p.b.

<sup>51</sup> Art. 51 ust. 1 pkt 2 p.b.

<sup>52</sup> Art. 51 ust. 3 pkt 1 p.b.

<sup>53</sup> Art. 50 ust. 1 pkt 4 p.b.

<sup>54</sup> Art. 51 ust. 1 pkt 3 p.b.

<sup>55</sup> Art. 51 ust. 4 p.b.

<sup>56</sup> R. Godlewski, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 263.

<sup>57</sup> Art. 54–55 p.b. Zob. Z. Kostka, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 504.

realizację wymagane było uzyskanie pozwolenia na budowę<sup>58</sup>. Zawiadomienie składa inwestor organowi nadzoru budowlanego<sup>59</sup>. Organ ten wyraża milcząco zgodę<sup>60</sup> lub zgłasza sprzeciw w drodze decyzji administracyjnej<sup>61</sup>. Drugą formą reglamentacji użytkowania obiektu budowlanego jest pozwolenie na użytkowanie. Decyzja o pozwoleniu na użytkowanie jest wydawana wyjątkowo, jedynie w przypadkach określonych w przepisach prawa budowlanego<sup>62</sup>. Decyzja ta jest wymagana: ze względu na rodzaj obiektu budowlanego, w sytuacji pozytywnego zakończenia postępowania legalizacyjnego lub naprawczego oraz w sytuacji przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych<sup>63</sup>.

#### 4. Organy administracji publicznej w procesie budowlanym

Organami administracji publicznej ingerującymi w działalność inwestora w procesie budowlanym są organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego. Organami administracji architektoniczno-budowlanej są: starosta, wojewoda oraz Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. Organami nadzoru budowlanego są: powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, wojewoda wykonujący zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego oraz Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego<sup>64</sup>. Zadania tych organów są związane m.in. z reglamentacją. Podstawowymi obowiązkami tych organów są nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego oraz wydawanie decyzji administracyjnych w toku procesu budowlanego<sup>65</sup>. Organy administracji architektoniczno-budowlanej reglamentują rozpoczęcie robót budowlanych o charakterze wstępnym. Organy nadzoru budowlanego podejmują czynności reglamentujące: roboty budowlane o charakterze następczym oraz użytkowanie obiektu budowlanego.

<sup>58</sup> Z. Leoński, *Prawo budowlane*, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk (red.), *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 285–286; R. Godlewski, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami w działalności...*, s. 262; Z. Niewiadomski, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 581.

<sup>59</sup> Zob. Z. Niewiadomski, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, s. 581–582.

<sup>60</sup> Z. Leoński, *Prawo budowlane...*, s. 286; R. Godlewski, [w:] H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami w działalności...*, s. 264.

<sup>61</sup> Art. 54 p.b. Z. Niewiadomski, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, s. 583.

<sup>62</sup> L. Bar, E. Radziszewski, *Kodeks budowlany...*, s. 137; Z. Leoński, *Prawo budowlane...*, s. 286; Z. Niewiadomski, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, s. 585; M. Błażewski, *Prawo budowlane...*, s. 245.

<sup>63</sup> Z. Kostka, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane...*, s. 512–513.

<sup>64</sup> Art. 80 ust. 1 p.b.

<sup>65</sup> Art. 81 ust. 1 p.b.



## 5. Zakończenie

Proces budowlany jest regulowany przepisami prawa budowlanego i obejmuje m.in. skomplikowane czynności techniczne. Inwestor, prowadząc ów proces, kieruje się swoim interesem, którym jest tania oraz skuteczna realizacja inwestycji. Działania inwestora mogą naruszać interesy prawne osób trzecich i interes publiczny, w postaci ochrony bezpieczeństwa, zabytków. Reglamentacja robót budowlanych oraz użytkowania obiektu budowlanego zapewnia ochronę tych interesów. Ingerencja przepisów prawa w działania inwestora jest proporcjonalna do potrzeby ochrony interesów prawnych osób trzecich oraz interesu publicznego. Ustawa Prawo budowlane wyróżnia dwa rodzaje środków reglamentacyjnych: decyzje administracyjne oraz zgłoszenie (zawiadomienie). Rodzaj zastosowanego środka jest zależny od stopnia zagrożenia interesów prawnych osób trzecich oraz interesu publicznego.

