

SŁAWOMIR ZWOLAK

## WOLNOŚĆ BUDOWLANA A OBOWIĄZKI UTRZYMANIA OBIEKTÓW BUDOWLANYCH

### WSTĘP

Celem opracowania jest ukazanie zasady wolności budowlanej na tle obowiązków, które zostały nałożone na właściciela i zarządcę na etapie użytkowania obiektu budowlanego. Dotychczas w literaturze przedmiotu nie podejmowano tematu realizacji zasady wolności budowlanej w przepisach prawnych regulujących obowiązki właściciela i zarządcy obiektu budowlanego. Analiza powyższego zagadnienia jest w obecnym czasie niezwykle potrzebna, nie tylko w związku z pracami nad kodeksem urbanistyczno-budowlanym, ale przede wszystkim z licznymi dotąd nowelizacjami do ustawy Prawo budowlane, nakładającymi w przeciągu ostatnich lat nowych obowiązków dotyczących utrzymania obiektów budowlanych.

### 1. ZAKRES I ISTOTA WOLNOŚCI BUDOWLANEJ

Normatywnym wyrazem obowiązywania zasady wolności budowlanej jest treść art. 4 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>1</sup>, stanowiący, że każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia

---

Dr SŁAWOMIR ZWOLAK – Katedra Prawa Administracyjnego, Instytut Prawa, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Al. Raclawickie 14, 20-950 Lublin; e-mail: [sla\\_z@poczta.fm](mailto:sla_z@poczta.fm)

<sup>1</sup> Dz.U. z 2017, poz. 1332 z późn. zm. [dalej cyt.: pr.bud.].

budowlanego z przepisami<sup>2</sup>. Znaczenie zasady wolności budowlanej dla jednostki jest oczywiste, gdyż służy ona ochronie podmiotów zaangażowanych w procesy budowlane<sup>3</sup>. Wolność budowlana jest więc publicznym prawem podmiotowym przysługującym każdemu, kto posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane<sup>4</sup>.

Przez pojęcie wolności budowlanej, należy rozumieć obszar nieskrępowanych działań związanych z korzystaniem z prawa własności nieruchomości powiązanych z budową, remontem, utrzymaniem obiektu budowlanego i jego rozbiórką<sup>5</sup>. Można zatem stwierdzić, że wyrażona w ustawie zasada wolności budowlanej ma cechy zasady naczelnej obejmującej sprawy zabudowy i późniejszego użytkowania obiektu budowlanego. Wolność budowlana ponadto polega na nieutrudnianiu właścicielom nieruchomości sąsiednich takich samych działań w stosownie wybranym przez nich czasie, ponieważ wolność budowlana nie ma charakteru bezwzględnego, to jej ochrona polega na przestrzeganiu naruszania granic, które zostały jej wyznaczone przez normy prawne<sup>6</sup>.

Treść wolności budowlanej może być ujmowana, z perspektywy różnego rodzaju szczegółowych swobód związanych z działalnością człowieka, na którą przede wszystkim składa się: swoboda podejmowania działalności budowlanej i swoboda użytkowania obiektu budowlanego<sup>7</sup>. Z zasady tej wynikają także określone obowiązki organów administracyjnych, które ukierunkowane są do rozstrzygnięcia wątpliwości w oparciu o domniemanie prawne swobody budowlanej oraz zakazujące rozszerzania interpretacji wyjątków od zasady wolności budowlanej. Ponadto, wśród obowiązków organów administracji publicznej powinno leżeć tworzenie materialnych warunków sprzyjających realizacji wolności budowlanej. Według Trybunału Konstytucyjnego, zasada wolności budowlanej wyraża-

---

<sup>2</sup> Z. Kostka, zwraca uwagę na niekonsekwentne ujęcie art. 4 pr.bud. Jak twierdzi, przepis zawiera deklarację wolności zabudowy, która nie wiedzieć dlaczego ogranicza się tylko do zabudowy nieruchomości gruntowej, pomijając wykonywanie robót budowlanych na pozostałych nieruchomościach znanych polskiemu systemowi prawnemu, mianowicie w lokalach i budynkach stanowiących na podstawie szczególnych przepisów odrębne od gruntu przedmioty własności. Z. KOSTKA, *Prawo budowlane. Komentarz*, Gdańsk: Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr 2005, s. 23.

<sup>3</sup> Z. LEOŃSKI, *Zasada wolności budowlanej i jej administracyjnoprawne ograniczenia*, [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. Z. Leoński, Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej 1998, s. 141.

<sup>4</sup> H. KISIŁOWSKA, D. SYPNIEWSKI, *Prawo budowlane*, Warszawa: LexisNexis 2012, s. 63.

<sup>5</sup> K. ZAMYŚLEWSKA-GORZĄCH, *Wolność budowlana i jej prawne ograniczenia*, „Samorząd Terytorialny” 10 (2005), s. 57.

<sup>6</sup> KISIŁOWSKA, SYPNIEWSKI, *Prawo*, s. 64; zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 stycznia 2008 r., sygn. akt II OSK 1876/06, LEX nr 508458.

<sup>7</sup> Por. M. ZDYB, *Wspólnotowe i polskie prawo publiczne*, t. I: *Wolność i reglamentacja działalności gospodarczej. Handel zagraniczny*, Warszawa: Wolters Kluwer 2008, s. 39.

na jest w dwóch kategoriach. Po pierwsze, w znaczeniu przedmiotowym spełnia rolę wskazówki interpretacyjnej w procesie wykładni przepisów prawa budowlanego regulujących proces inwestycyjno-budowlany<sup>8</sup>. Po drugie, w znaczeniu podmiotowym zasada wolności budowlanej<sup>9</sup> może być rozumiana jako prawo do zabudowy, które płynie z wolności budowlanej będącej emanacją prawa własności<sup>10</sup>. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, prawo do zabudowy ma dwa aspekty: cywilnoprawny i publicznoprawny<sup>11</sup>. W aspekcie cywilnoprawnym prawo zabudowy jest pochodną prawa własności nieruchomości, a także innego prawa majątkowego o charakterze rzeczowym lub nawet obligacyjnym, w którym mieści się „prawo dysponowania nieruchomością na cele budowlane”. Dyspozycja ta ma na celu zapewnienie porządku i ochrony prawa własności, zapobiegając wykonywaniu robót na cudzych gruntach<sup>12</sup>. Warto przy tym zwrócić uwagę na charakter regulacji konstytucyjnych dotyczących praw do rzeczy, w tym również nieruchomości. Najsilniejszym tego rodzaju prawem jest prawo własności. Jeśli przyjąć, że prawo zabudowy nieruchomości jest związane z prawem własności, to jego charakter wymaga uprzedniego spojrzenia na konstytucyjny kształt prawa własności<sup>13</sup>. Trybunał Konstytucyjny przyjął zatem, że cywilnoprawne prawo do

<sup>8</sup> Tak Z. LEOŃSKI, M. SZEWCZYK, *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej 1999, s. 37-38.

<sup>9</sup> Zob. D. SYPNIEWSKI, *Nadzór nad procesem budowlanym*, Warszawa: LexisNexis 2011, s. 61; Z. NIEWIADOMSKI, T. ASMAN, *Wolność budowlana jako prawo podmiotowe inwestora*, [w:] *Księga jubileuszowa profesora Stanisława Jędrzejewskiego*, red. H. Nowicki, W. Sz wajdler, Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora” 2009, s. 571.

<sup>10</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2011 r., sygn. akt Kp 7/09, OTK-A 2011, nr 3, poz. 26; zob. W. JAKIMOWICZ, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2012, s. 48-49. Odmienne stanowisko ma M. Laskowska która twierdzi, że „obecne pojęcie wolności budowlanej zostało oderwane od pojęcia prawa własności”. M. LASKOWSKA, *Ochrona interesów sąsiadów w procesie budowlanym po nowelizacji*, „Samorząd Terytorialny” 5 (2004), s. 48-49.

<sup>11</sup> Zob. T. ASMAN, Z. NIEWIADOMSKI, *Komentarz do art. 4*, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2011, s. 92-93. A. Mączyński stwierdza, że na płaszczyźnie prawa cywilnego własność jest prawem podmiotowym, natomiast własność określona w art. 64 Konstytucji należy do kategorii praw publicznych przysługujących jednostce wobec państwa. A. MĄCZYŃSKI, *Prawo do mieszkania w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa: Wydawnictwo RPO 2003, s. 143.

<sup>12</sup> M. KRUSZYŃSKA-KOŚMICKA, M. KRUŚ, *Prawne ograniczenia wolności budowlanej*, [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności*, t. VI, red. B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiliński, Poznań: Biuro Usługowo-Handlowe „PRINTER” 2010, s. 391.

<sup>13</sup> W. JAKIMOWICZ, *Przestrzeń prawna wolności zabudowy*, [w:] *Przestrzeń w prawie administracyjnym. III krakowsko-wrocławskie spotkanie naukowe administratywistów*, red. J. Zimmermann, Warszawa: Wolters Kluwer 2013, s. 54.

zabudowy jest pośrednio zakotwiczone w art. 64 Konstytucji RP<sup>14</sup>, gwarantującym prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia<sup>15</sup>. Ponadto stwierdził równą dla wszystkich ochronę prawną oraz dopuszczenie do ograniczenia własności tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Podobne stanowisko wyraził Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając iż zasada swobody budowlanej, stanowi rozwinięcie na gruncie prawa budowlanego konstytucyjnej zasady ochrony własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP)<sup>16</sup>. Natomiast w odniesieniu do aspektu publicznoprawnego, należy przyjąć, że wynikające z przepisów prawa budowlanego przypadki ograniczenia prawa własności dotyczą tych sfer własności, które zostały objęte wkroczeniem i obejmują wszelkie publicznoprawne ograniczenia prawa własności, uważając jednocześnie je za przypadki publicznoprawnego kształtowania ograniczenia prawa własności<sup>17</sup>. Bowiem prawo zabudowy, będące składową prawa własności nieruchomości, jest kształtowane przede wszystkim przez prawo publiczne, którego normy zawarte są głównie w przepisach z zakresu szeroko pojętego prawa budowlanego wraz z przepisami techniczno-budowlanymi.

Przepis art. 4 pr.bud. należy nie tylko do sfery prawa administracyjnego, ale także do prawa cywilnego. Zatem trudno pominąć fakt, że przepisy Kodeksu cywilnego, w tym dotyczące korzystania z nieruchomości, które regulują co do zasady stosunki między właścicielami nieruchomości i to w ograniczonym zakresie, znajdują zastosowanie do stosunków między podmiotami innych praw rzeczowych lub obligacyjnych<sup>18</sup>. W przypadku wystąpienia kolizji prawa inwestora do zabudowy nieruchomości i praw dysponentów sąsiednich nieruchomości, służy art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, gwarantujący równą dla wszystkich ochronę prawną własności i innych praw majątkowych. Istotą tej gwarancji jest ochrona własności i innych praw majątkowych, która nie może być różnicowana od rodzaju podmiotu danego prawa, a konieczność ochrony praw osób trzecich jest jedną z podstaw wprowadzenia ustawowych ograniczeń praw inwestora oraz ingerencji organów administracji w proces zabudowy nieruchomości, zarówno na etapie poprzedzają-

---

<sup>14</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>15</sup> Zob. KOSTKA, *Prawo budowlane*, s. 23.

<sup>16</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 354/06, LEX nr 505624; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 stycznia 2008 r., sygn. akt II OSK 1876/06.

<sup>17</sup> Por. A. WASILEWSKI, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 54 (1972), s. 53-54.

<sup>18</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2011 r., sygn. akt Kp 7/09.

cym rozpoczęcie budowy, jak i w jej trakcie i po zakończeniu robót budowlanych<sup>19</sup>. Gwarancyjny charakter art. 4 pr.bud. skutkuje tym, że prawo do zabudowy nieruchomości gruntowej należące do inwestora<sup>20</sup>, właściciela, równoważone jest ochroną praw osób trzecich i interesu publicznego. Ustawodawca kieruje się w tym przypadku troską o należyte, harmonijne współzycie członków społeczeństwa, co obejmuje zarówno ochronę interesów poszczególnych osób, jak i określonych dóbr społecznych, w tym mienia publicznego<sup>21</sup>. W sytuacji ograniczenia w imię interesu publicznego gwarancja ta oznacza, że ograniczenie to nie może być dowolne. Jedynie w drodze ustawy można zmienić określone formy organizacyjno-prawne prowadzenia działalności budowlanej, wiążąc z nimi odmienne skutki prawne. Ustanowione normy prawne nie przekreślają same w sobie wolności budowlanej<sup>22</sup>. Próbując określić porządek wartości funkcjonujący w budownictwie. Wolność budowlana jawi się jako zobowiązanie do jego przestrzegania. Można w tym miejscu zaznaczyć, że jest elementem obiektywnego porządku prawnego w sferze budownictwa. Zatem nie ulega wątpliwości, że istota zasady wolności budowlanej wynika z potrzeby konstytucyjnej ochrony prawa własności<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Zob. JAKIMOWICZ, *Wolność zabudowy*, s. 64-65.

<sup>20</sup> Należy zauważyć, że prawo do zabudowy jest w istocie prawnym instrumentem ochrony wolności budowlanej. Otóż inwestor, którego zamierzenie budowlane jest zgodne z przepisami prawa budowlanego oraz który wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, uzyskuje na podstawie art. 4 pr.bud. ustawową gwarancję realizacji wolności budowlanej. KRUSZYŃSKA-KOŚMICKA, KRUŚ, *Prawne ograniczenia*, s. 392.

<sup>21</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2. Zdaniem W. Piątka, zasada wolności budowlanej nie może pozostawać w sprzeczności z innymi wartościami chronionymi konstytucyjnie. W. PIĄTEK, *Komentarz do art. 4*, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2012, s. 54.

<sup>22</sup> Zob. *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, Warszawa: LexisNexis 2015, s. 48-49.

<sup>23</sup> Zob. Z. LEOŃSKI, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2005, s. 120; TENŻE, *Zasada wolności budowlanej*, s. 141; W. JAKIMOWICZ, *Konstrukcja i istota wolnościowego prawa do zabudowy*, „Samorząd Terytorialny” 6 (2005), s. 47; KISIŁOWSKA, SYPNIEWSKI, *Prawo*, s. 63; D. SYPNIEWSKI, *Deregulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Ograniczenie reglamentacji robót budowlanych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2 (2013), s. 76; Z. CZARNIK, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2 (2006), s. 44; B. MAJCHRZAK, *Procedura zgłoszenia robót budowlanych*, Warszawa: Wolters Kluwer 2008, s. 27.

## 2. OBOWIĄZKI DOTYCZĄCE UTRZYMANIA OBIEKTÓW BUDOWLANYCH

Obowiązek to przede wszystkim konieczność zrobienia czegoś, wynikająca z normy. Istota obowiązku w prawie administracyjnym wskazuje na zagadnienie interesu, jak też na zagadnienie adresata danego obowiązku i jego aspektu przedmiotowego. W aspekcie podmiotowym, obowiązek polega na działaniu, zaniechaniu i znoszeniu<sup>24</sup>. W prawie administracyjnym istnienie obowiązku dotyczy przede wszystkim prawa materialnego, ale również prawa procesowego. Obowiązki materialnoprawne określają sytuację administracyjnoprawną obywatela, mają trwały charakter i są samoistne.

Występujące na etapie użytkowania obiektów budowlanych, obowiązki zawarte są w wielu ustawach, jednakże w zasadniczym zakresie sformułowane zostały w prawie budowlanym. Ustawa Prawo budowlane, w szczególności jej rozdział VI, nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązki w zakresie utrzymania obiektów budowlanych. Termin „utrzymanie” to łączenie działań technicznych i związanych z nimi działań administracyjnych, podejmowanych w okresie użytkowania w celu zachowania budynku lub jego części w stanie, w którym mogą one spełniać żądane funkcje. Jeszcze bardziej precyzyjnie termin „utrzymanie” można określić jako działania, które pomagają w osiągnięciu projektowanego okresu użytkowania, wliczając czyszczenie, konserwację, obsługę, naprawy, modernizację, zabezpieczenia, administrowanie, kontrole użytkowania i unikanie zaniedbań<sup>25</sup>. Mając na uwadze te określenia, można przyjąć, że przez pojęcie „utrzymanie obiektów budowlanych” należy rozumieć zachowanie obiektu w dobrej sprawności, również przez zachowanie go w stanie niezmiennym, niepogorszonym, należyty<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> P. SZRENIAWSKI, *Obowiązek w prawie administracyjnym*, Lublin: Wydawnictwo WSPA 2014, s. 24-25. Według P. Przybysza, obowiązek administracyjny to nakaz określonego zachowania wynikający z polecenia organu państwowego wydany w zakresie jego kompetencji i we właściwej formie, skierowany do obywatela. Polecenie to dotyczy sprawy regulowanej normami prawa administracyjnego. P. PRZYBYSZ, *Obowiązek administracyjny – pojęcie, rodzaje, konkretyzacja*, „Organizacja – Metody – Technika” 8-9 (1990), s. 14.

<sup>25</sup> Z. ORŁOWSKI, *Wybrane aspekty właściwości użytkowych budynku w okresie jego eksploatacji*, „Przegląd Budowlany” 10 (2011), s. 42. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Apelacyjnego w Kielcach przez pojęcie „utrzymanie” należy rozumieć zachowanie obiektu w dobrym, niezmiennym, należyty stanie technicznym. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Apelacyjnego w Kielcach z dnia 29 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 144/13, LEX nr 1325739.

<sup>26</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 maja 2007 r., sygn. akt VII SA/Wa 2298/06, LEX nr 336729.

Podmiotami odpowiedzialnymi za zapewnienie właściwego utrzymania obiektów budowlanych są – w myśl ustawy Prawo budowlane – właściciel i zarządca (art. 61 pr.bud.). Oznacza to, że obowiązek został nałożony na dwa podmioty, przy czym wykonanie obowiązku przez jednego z nich zwalnia z obowiązku drugiego podmiot. Jednakże w pierwszej kolejności obowiązek ten spoczywa na właścicielu. Ponadto, zakres podmiotów odpowiedzialnych z punktu widzenia pojęcia nieruchomości, ukształtowanego na gruncie prawa cywilnego, rozciąga się także na: współwłaścicieli, użytkowników wieczystych, bądź innych podmiotów władających nieruchomością. W konsekwencji, źródłem powstania obowiązku zapewnienia utrzymania jest szeroko rozumiany związek z samą nieruchomością. Sytuacją prawną właścicieli i użytkowników obiektów budowlanych kształtują nie tylko prawa i obowiązki wynikające z przepisów ustawy, ale także prawa, a w jeszcze większym stopniu obowiązki natury publiczno-prawnej<sup>27</sup>. Zakres prawnej regulacji dotyczącej utrzymania obiektów budowlanych ma charakter bezpośrednio wiążący właścicieli i użytkowników.

Utrzymanie obiektu budowlanego w należyтым stanie technicznym jest podstawowym warunkiem zapewnienia bezpiecznego użytkowania i jego trwałości. Właściwy stan techniczny obiektu budowlanego to stan zgodny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa budowlanego w tym techniczno-budowlanymi wraz z obowiązującymi polskimi normami oraz zasadami wiedzy technicznej<sup>28</sup>. W czasie użytkowania obiektu budowlanego występują dwojakiego rodzaju procesy, w którym pierwszy związany jest ze stałym obniżaniem się właściwości użytkowych obiektu, oraz drugim związanym ze stałym wzrostem wymagań użytkowników obiektu. O ile pierwszy proces dotyka kwestii zużycia obiektu, to drugi proces powodowany jest przez tzw. nowe wyzwania, wśród których wyróżnia się społeczne, rynkowe i gospodarcze. Przejawiają się one następstwem wyższej stopy życiowej, zmiany stylu życia, postępowaniem technicznym czy w dążeniu do polepszenia środowiska wewnętrznego obiektu budowlanego tj. warunków pracy, warunków mieszkaniowych. Wzrost tych wymagań ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa, komfortu oraz zredukowanie kosztów utrzymania obiektu<sup>29</sup>. Aby zapewnić odpowiedni stan techniczny z zachowaniem wielu parametrów, które warunkują bezpieczeństwo, trwałość, efektywność istnienia i eksploatacji obiektu,

---

<sup>27</sup> Według stanowiska Sądu Najwyższego, publicznoprawnym ograniczeniem prawa własności jest przechowywanie i udostępnianie stosownych dokumentów związanych z obiektem budowlanym, które należy do czynności przekraczających zwykły zarząd rzeczą wspólną (art. 199 k.c.), zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2002 r., sygn. akt I CKN 748/2000.

<sup>28</sup> C. WOŹNIAK, *Komentarz do art. 61, [w:] Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej*, red. H. Kisilowska, Warszawa: LexisNexis 2008, s. 294.

<sup>29</sup> ORŁOWSKI, *Wybrane aspekty*, s. 36-37.

ustawodawca obliguje właściwe podmioty do należytego utrzymania i użytkowania obiektu budowlanego. Zgodnie z art. 61 pr.bud., na właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego zostały nałożone obowiązki w zakresie utrzymania i użytkowania obiektu budowlanego<sup>30</sup>. Muszą oni trzymać pieczę nad stanem obiektu w taki sposób, aby obiekt zapewniał bezpieczeństwo i spełniał przypisane cele, dla których ma służyć. W tym miejscu dodać należy, że obowiązki te mają zastosowanie tylko do obiektów budowlanych, które zostały zbudowane i są użytkowane zgodnie z przepisami prawa budowlanego<sup>31</sup>.

Użytkowany obiekt budowlany powinien być utrzymywany w należyтым stanie technicznym i estetycznym, celem niedopuszczenia do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowej i sprawności technicznej, zwłaszcza w zakresie spełnienia wymagań stawianych obiektowi<sup>32</sup>. Wymagania te powinny zostać już zapewnione w projekcie budowlanym i podczas wykonywania obiektu budowlanego w sposób określony w przepisach, zwłaszcza techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej. Dlatego należy przyjąć, że odpowiednie działania na etapie użytkowania obiektu budowlanego powinny być prowadzone przez właściciela i zarządcę w oparciu o przepisy techniczno-budowlane i zasady wiedzy technicznej<sup>33</sup>.

Podstawowymi wymaganiami dla każdego obiektu budowlanego są:

- 1) bezpieczeństwo konstrukcji;
- 2) bezpieczeństwo pożarowe;
- 3) bezpieczeństwo użytkowania;
- 4) zapewnienie odpowiednich warunków higienicznych i zdrowotnych oraz ochrony środowiska;
- 5) ochrona przed hałasem i drganiami;
- 6) odpowiednia charakterystyka energetyczna budynku oraz racjonalizacja użytkowania energii.

Oprócz spełnienia podstawowych wymagań, obiekt budowlany musi także spełniać określone warunki użytkowe zgodne z przeznaczeniem obiektu, w szczególności w zakresie:

---

<sup>30</sup> Przepis art. 61 pr.bud. określa obowiązek prawny właściciela i zarządcy obiektu budowlanego i ogranicza w pewnym sensie ich władztwo nieruchomości. Wyklucza on bowiem jakkolwiek samowolę podmiotu rozporządzającego obiektem budowlanym w sposobie jego użytkowania. W. MI-SIAK, *Poradnik inwestora budowlanego*, Warszawa: Polskie Centrum Budownictwa 1997, s. 115.

<sup>31</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2005 r., sygn. akt OSK 1399/04, LEX nr 169366.

<sup>32</sup> E. JANISZEWSKA-KUROPATWA, *Komentarz do art. 61*, [w:] *Prawo budowlane*, red. Z. Niewiadomski, s. 618.

<sup>33</sup> Tamże, s. 622-623.



- 1) zaopatrzenia w wodę i energię elektryczną oraz, odpowiednio do potrzeb, w energię ciepłą i paliwa, przy założeniu efektywnego wykorzystania tych czynników;
- 2) usuwania ścieków, wody opadowej i odpadów;
- 3) możliwości dostępu do usług telekomunikacyjnych w szczególności w zakresie szerokopasmowego dostępu do Internetu;
- 4) możliwości utrzymania właściwego stanu technicznego;
- 5) niezbędnych warunków do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich;
- 6) warunków bezpieczeństwa i higieny pracy;
- 7) ochrony ludności zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej;
- 8) ochrony obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz obiektów objętych ochroną konserwatorską;
- 9) odpowiedniego usytuowania na działce budowlanej;
- 10) poszanowania, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych osób trzecich, w tym zapewnieniu dostępu do drogi publicznej;
- 11) warunków bezpieczeństwa i ochrony zdrowia osób przebywających na terenie budowy.

Użytkowanie obiektu budowlanego, zgodnie z powyższymi wymaganiami, oznacza w rzeczywistości także korzystanie z obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, ustalonym w pozwoleniu na budowę lub w zgłoszeniu, jednakże nie wyłącza zaniechania użytkowania w sensie fizycznego używania tego obiektu<sup>34</sup>. W szczególności należy zwrócić uwagę na zobowiązanie nałożone na właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego w celu zapewnienia z należytą starannością bezpiecznego użytkowania obiektu budowlanego w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działalnością człowieka lub sił natury, takich jak: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, pożary lub powódzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska. Nie jest to jednak katalog zamknięty i możliwe są także inne zdarzenia związane z działalnością człowieka lub sił natury, które rodzą określone obowiązki, np. zniszczenia spowodowane działaniami wojennymi, akt terroryzmu, upadek meteorytu. W sytuacji zaistnienia

---

<sup>34</sup> Tamże, s. 618-619.

powyższych zjawisk ekstremalnych, obowiązki powinny przede wszystkim polegać na działaniach ograniczających uszkodzenia obiektu budowlanego lub bezpośrednio zagrożenie takim uszkodzeniem, które może spowodować zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia i środowiska<sup>35</sup>.

Jednym z podstawowych instrumentów służących prawidłowemu utrzymaniu obiektów budowlanych jest nałożenie na właściciela lub zarządcę obowiązków związanych z poddawaniem ich okresowym kontrolom przeprowadzanym na podstawie art. 62 pr.bud. Obowiązki te polegają głównie na przeprowadzeniu w czasie użytkowania obiektu okresowych przeglądów i ocen jego stanu technicznego oraz podejmowaniu działań związanych z wykonywaniem niezbędnych robót konserwacyjnych i remontowych, zapewniających utrzymanie właściwego stanu technicznego i bezpieczeństwa eksploatowanego obiektu budowlanego. Z punktu widzenia znaczenia kontroli obiektów budowlanych, oprócz szeroko rozumianego zapewnienia bezpieczeństwa ich użytkowników, kontrole mają na celu zweryfikowanie stanu faktycznego w zakresie prawidłowej realizacji nałożonych obowiązków<sup>36</sup>. Zgodnie z art. 61 pr.bud., właściciel lub zarządca obiektu budowlanego mają obowiązek utrzymania i użytkowania obiektu zgodnie z przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz do utrzymywania ich w należyтым stanie technicznym i estetycznym oraz zapewnienia przy dochowaniu należytej staranności, bezpiecznego użytkowania obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych, które mogą doprowadzić do uszkodzenia obiektu budowlanego, powodując zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia i środowiska. W związku z tym, zasadniczym obowiązkiem właściciela bądź zarządcy jest dokonywanie okresowej kontroli obiektu budowlanego, a mianowicie:

1) raz w roku kontroli tych elementów budynków, które są narażone na szkodliwe wpływy atmosferyczne, instalacji służących ochronie środowiska, a także instalacji gazowych oraz przewodów kominowych;

2) raz na 5 lat sprawdzenia stanu sprawności technicznej i wartości użytkowej całego budynku, a także estetyki budynku i jego otoczenia;

3) co najmniej dwa razy w roku, w terminach do 31 maja oraz do 30 listopada, w przypadku budynków o powierzchni zabudowy przekraczającej 2000 m<sup>2</sup> oraz innych obiektów o powierzchni dachu przekraczającej 1000 m<sup>2</sup>.

W konsekwencji, tak określone obowiązki prowadzą do następujących wniosków. I tak w sytuacji normalnej, nie wywołanej czynnikami sił natury lub człowieka, właściciel obiektu jest zobowiązany do jego utrzymania w sprawności

---

<sup>35</sup> Tamże, s. 619-620.

<sup>36</sup> M. PELJAN, *Zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli obiektów budowlanych*, „Samorząd Terytorialny” 11 (2008), s. 70.

technicznej i w należyтым stanie estetycznym. Natomiast w sytuacji kryzysowej, wywołanej czynnikami natury lub człowieka, właściciel obiektu jest zobowiązany do zapewnienia bezpieczeństwa użytkowania obiektu przez zastosowanie odpowiednich do zaistniałego stanu niebezpieczeństwa środków technicznych i operacyjnych. Na taką kryzysową okoliczność właściciel obiektu powinien być przygotowany w sensie formalnym i w sensie faktycznym, co jest istotne dla obowiązku zachowania ludzi, mienia i środowiska w każdym obiekcie, a w szczególności w obiekcie użyteczności publicznej.

Dokonując analizy obowiązków stwierdzić można, że wyznacznikiem zakresu oczekiwanej aktywności wskazanych podmiotów jest „należyta staranność”. W przypadku nałożonych obowiązków punktem odniesienia będzie obiektywny miernik staranności, czyli taki, którego można by oczekiwać od każdego właściciela w danej sytuacji. Właściciel obiektu nie musi zatem zapobiegać każdemu negatywnemu oddziaływaniu z zewnątrz, powinien jednak starać się zaradzić takiemu zdarzeniu, które da się racjonalnie przewidzieć i któremu można rozsądnie przeciwdziałać<sup>37</sup>.

### 3. ZGODNOŚĆ OBOWIĄZKÓW Z KONSTYTUCJĄ RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Należy zwrócić uwagę na kwestie faktycznego nałożenia obowiązków na właścicieli i zarządców oraz ewentualne obciążenia finansowe związane z koniecznością ich należytego wykonania. Nie można rzecz jasna kwestionować uprawnień do ograniczenia praw i wolności obywateli, przez nałożenie na nich dodatkowych obowiązków, jednakże ograniczenia w użytkowaniu obiektów mogą być wprowadzane tylko w koniecznym wymiarze pozostającym w ścisłej proporcji pomiędzy stopniem naruszenia interesu jednostki a rangą interesu publicznego, który ma podlegać ochronie i nie naruszać zasad konstytucyjnych. Badanie, czy został naruszony zakaz nadmiernej ingerencji w prawa i wolności obywatelskie, powinno obejmować odpowiedź, czy ograniczenia jednostek w przedmiocie nakładanych obowiązków pozostają w proporcji do celu, jakim jest prawidłowe użytkowanie obiektu budowlanego. Ograniczenie praw i wolności w imię interesu uznanego przez ustawodawcę za zasługujący na szczególną ochronę był wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał uznał, że prawa i wolności jednostki mogą być ograniczone tylko, gdy jest to dopuszczone w przepisach

---

<sup>37</sup> B. LATOS, *Utrzymanie budynków administracji publicznej w należyтым stanie techniczno-użytkowym*, Wrocław: Presscom 2013, s. 30-31.

konstytucyjnych; ograniczenia mogą być wprowadzane tylko w zakresie niezbędnym i traktowane być muszą w kategoriach wyjątków; ani poszczególne ograniczenia, ani też ich suma nie mogą naruszać istoty praw bądź wolności im poddanych<sup>38</sup>.

Intencją ustawodawcy jest tworzenie przepisów, które gwarantowałyby właściwe utrzymywanie obiektów budowlanych. Jak podnoszono w dyskusji nad nowelizacją ustawy Prawo budowlane z 2007 r., potrzeba wprowadzenia obowiązków wynika z konieczności utrzymania i podniesienia poziomu bezpieczeństwa użytkowania obiektów budowlanych. Tragiczne wydarzenia z 2006 r., związane z katastrofą budowlaną w Katowicach, pokazały, że istnieje nie tylko konieczność doprecyzowania niektórych przepisów dotyczących obowiązków właścicieli i zarządców obiektów budowlanych, ale także wprowadzenia nowych, dotychczas nie wprost wyartykułowanych kontroli obiektów. Skutkiem mającym przeciwdziałać tego typu katastrofom budowlanym, wprowadzono regulacje zmierzające do poprawy bezpieczeństwa użytkowania istniejących wieloprzestrzennych obiektów budowlanych, w szczególności obiektów użyteczności publicznej.

Należy jednak pamiętać, że przy regulacjach prawnych nakładających określone obowiązki, które wpływają na kształtowanie granic ingerencji w prawa i wolności obywatelskie, kluczowe znaczenie ma treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wedle którego – dla takiej ingerencji niezbędne jest to, aby ograniczenia te wprowadzone były wyłącznie w ustawie<sup>39</sup>. Nie mogą one naruszać istoty wolności i praw. Ponadto, za ich wprowadzeniem powinny przemawiać ważne, ściśle określone kategorie interesu publicznego, a mianowicie: bezpieczeństwo, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i prawa innych osób<sup>40</sup>. Treść tego przepisu kreuje niezwykle doniosłą z perspektywy ładu publicznego zasadę proporcjonalności<sup>41</sup>, której istota zamyka się

---

<sup>38</sup> Zob. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 marca 1994 r., sygn. akt W. 3/93, OTK 1994, cz. I, s. 158-159; orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94, OTK 1995, cz. I, s. 132.

<sup>39</sup> Należy jednak dodać, iż w rozumieniu Trybunału Konstytucyjnego, art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może stanowić całkowicie samodzielnego wzorca kontroli. Musi on być zawsze ujmowany jako przepis związkowy, stosowany wspólnie z innymi przepisami Konstytucji, normującymi konkretne wolności lub prawa. K. WÓJTOWICZ, *Zasada proporcjonalności jako wyznacznik konstytucyjności norm*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego 2006, s. 276.

<sup>40</sup> Warunkiem zastosowania zasady proporcjonalności jest ustalenie, że ingerencja władzy publicznej służy realizacji jednej lub większej liczby wartości określonych w Konstytucji. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2008 r., sygn. akt K 12/08, OTK-A 2008, nr 10, poz. 176.

<sup>41</sup> M. ZDYB, J. STELMASIAK, J. SZRENIAWSKI, *Zasada proporcjonalności w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z kon-*

w granicach wyznaczonych brzmieniem tego przepisu. Granice tej ingerencji zdefiniowane są systemem chronionych najwyższym prawem wartości i wyważoną relacją pomiędzy interesem publicznym a interesem jednostki<sup>42</sup>. Nakaz wyważenia obydwu interesów wymaga nie tyle osiągnięcia określonej proporcji między celem ingerencji a jej konsekwencjami dla praw jednostki, ile raczej, aby podejmująca decyzję władza wyważała wchodzące w grę interesy, aby decyzje były racjonalne i unikały rażącej dysproporcji<sup>43</sup>. Ten взгляд na oba interesy ma powodować, że stosując procedurę określoną w k.p.a., administracja będzie ingerować w prawa podmiotowe na podstawie prawdy obiektywnej, w wyważony sposób, zgodnie z kompetencjami, tylko w niezbędnym zakresie<sup>44</sup>.

Podjmując próbę oceny proporcjonalności regulacji prawnej z zakresu użytkowania obiektów budowlanych<sup>45</sup>, należy odpowiedzieć na trzy następujące pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela?<sup>46</sup>

Należy zwrócić uwagę, że szczególny nacisk położono na kryterium konieczności w demokratycznym państwie prawnym. Oznacza to, że każde ograniczenie praw i wolności jednostki musi być w pierwszym rzędzie oceniane w płaszczyźnie pytania, czy było ono konieczne, czy tego samego celu nie można by osiągnąć przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla obywatela, bo słabiej ingerujących w sferę praw i wolności<sup>47</sup>. W ogólnym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności, pamiętając także, że kryteria nadmierności muszą być relatywizowane, m.in. z uwagi na cha-

---

*ferencji jubileuszowej profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora” 2005, s. 471.

<sup>42</sup> Z. DUNIEWSKA, B. JAWORSKA-DĘBSKA, R. MICHALSKA-BADZIAK [I IN.], *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa: Wydawnictwo Difin 2009, s. 111. Należy zauważyć, że w przedstawianym ujęciu, wyważenie interesu publicznego i interesu indywidualnego, oznacza konieczność rozstrzygnięcia jakiegoś dylematu, jakieś sprzeczności lub różnicy pomiędzy tymi interesami.

<sup>43</sup> D.R. KUJOWSKI, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 4 (1990), s. 65.

<sup>44</sup> T. SIENKIEWICZ, *Pozwolenie w ochronie zabytków*, Lubin, Wydawnictwo KUL 2013, s. 60.

<sup>45</sup> Zdaniem Z. Leońskiego, do oceny proporcjonalności należy w szczególności uwzględnić aspekty ustawodawstwa i praktyki. LEOŃSKI, *Zasada wolności budowlanej*, s. 144.

<sup>46</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. akt K 22/97, OTK 1997, nr 3-4, poz. 41.

<sup>47</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98.

rakter poszczególnych praw i wolności<sup>48</sup>. Zakaz ten jest jednym z przejawów zasady zaufania obywatela do państwa, a tym samym, jednym z wymagań, jakie demokratyczne państwo prawne nakłada na swoje organy<sup>49</sup>. Wymóg proporcjonalności zostaje spełniony wówczas, gdy liczba zalet wprowadzonego ograniczenia przekracza liczbę jego wad, co pociąga za sobą konieczność rozważenia wzajemnej relacji celu i środka, nawet jeśli użyte środki są przydatne i konieczne dla osiągnięcia zamierzonego celu, o ile nie są usprawiedliwione wagą i charakterem celu<sup>50</sup>.

Ponadto należy pamiętać, że proporcjonalność regulacji ma uwzględniać wymogi demokratycznego państwa prawa<sup>51</sup>, które oparte są na powszechnej woli jednostek, gwarantując każdemu możliwość nieskrępowanego zbytecznymi ingerencjami władzy publicznej rozwoju własnej osobowości, biorąc pod uwagę nie tylko skalę i intensywność dotkliwości, jakie wyrządza się daną regulacją prawną, ale także interes publiczny w zachowaniu maksymalnie szerokiej sfery praw i wolności obywatelskich. Ich ochrona jest bowiem nie tylko interesem jednostkowym, ale również jednym z głównych zadań władzy publicznej<sup>52</sup>.

W przypadku oceny proporcjonalności regulacji prawnej, skala ingerencji organów administracyjnych w wolność użytkowania obiektów budowlanych jest zróżnicowana od najłagodniejszej do znacznej ingerencji w obszarze użytkowania. Ingerencja w sferę swobody użytkowania obiektu budowlanego dokonuje się poprzez różne środki oddziaływania o odpowiedniej treści, łącznie z wyznaczeniem terminów, warunków i innych zastrzeżeń.

Stopniowemu zaostrzeniu ingerencji, odpowiadać powinny również odpowiednio zaostrzone wymagania w zakresie respektowania proporcjonalności. Im zagrożenie dla ochrony interesu publicznego jest większe, tym bardziej uzasadnione mogą być ostrzejsze ograniczenia swobody użytkowania obiektu budowlanego<sup>53</sup>. Można zatem przyjąć, że państwo jest władne nakładać na właścicieli lub zarządców obiektów budowlanych określone ciężary publicznoprawne, ale tylko pod warunkiem, że jest to środek konieczny dla realizacji ogólnego celu, jakim jest

---

<sup>48</sup> M. ZDYB, *Administracyjnoprawne ograniczenia praw rzeczowych*, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, t. VII, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2012, s. 572.

<sup>49</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94.

<sup>50</sup> J. ZAKOLSKA, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 2008, s. 27-28.

<sup>51</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29.

<sup>52</sup> D.R. KIJOWSKI, *Pozwolenia w administracji publicznej*, Białystok: Temida 2 2000, s. 282.

<sup>53</sup> Tamże, s. 278.

właściwe użytkowanie obiektów budowlanych<sup>54</sup>. Nie może się bowiem zdarzyć, że za pomocą czynności administracyjnych nałożone zostaną na właściciela bądź zarządcę obiektu budowlanego takie obowiązki, których nie powinien ponosić i które będą tylko mitręgą biurokratyczną oderwaną od celu, któremu mają służyć.

Wydaje się, że wszystkie występujące ograniczenia swobody w użytkowaniu obiektu budowlanego są środkami przydatnymi, a zarazem koniecznymi dla realizacji interesu publicznego. Bowiem całkowite uwolnienie użytkowania obiektów budowlanych od wszelkich ograniczeń, pozbawiając państwo niezbędnych środków kontroli, mogłoby zagrażać bezpieczeństwu, porządkowi publicznemu, życiu i zdrowiu obywateli, a także międzynarodowo-prawnym zobowiązaniom państwa polskiego, np. w kwestii efektywności energetycznej budynków<sup>55</sup>.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w przypadku kolizji dóbr, prawa własności oraz czystości i estetyki miejsca zamieszkania, należy przyznać prymat drugiej grupie<sup>56</sup>. Zatem trzeba uznać, iż obowiązki nakładane na właścicieli i zarządców w zakresie utrzymania obiektów budowlanych nie naruszają w istotny sposób zasady ochrony własności, tym samym nie naruszają własność w sensie ekonomicznym. Analizując dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego stwierdzić można, że powyższe obowiązki nie naruszają praw i wolności obywateli. Konieczność ograniczenia wynika z imperatywu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie i z potrzeby ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz niezbędności ochrony wolności i praw innych osób. W konsekwencji przesłanką legalnego ograniczenia wolności budowlanej jest szczególnie kwalifikowany rodzaj interesu publicznego, mianowicie interes „ważny”<sup>57</sup>.

## PODSUMOWANIE

Podsumowując należy stwierdzić, że ograniczenia w swobodzie użytkowania obiektów budowlanych, pomimo ich znacznej ilości rozsianych w licznych ustawach, mieszczą się w ramach ograniczeń wolności budowlanej. W świetle powyższego, można przyjąć, że obowiązki właściciela i zarządcy obiektu budowla-

---

<sup>54</sup> Zob. A. WALASZEK-PYZIOL, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1 (1995), s. 22.

<sup>55</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 października 2001 r., sygn. akt K 28/01, OTK 2001, nr 7, poz. 212.

<sup>56</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. akt K22/97.

<sup>57</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 46/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 104.

nego w obowiązującym prawie są zgodne z wypracowaną przez doktrynę zasadą wolności budowlanej. Celem tych obowiązków jest ochrona wartości istotnych zarówno w interesie publicznym, jak indywidualnym. Szczególnie te obowiązki widziane w kontekście praw i wolności służą głównie, by zabezpieczać interes publiczny. Istnienie obowiązków, które zobowiązują właściciela lub zarządcę obiektu do określonego działania, nie może jednak budzić zdziwienia. Wydaje się, że taka koncepcja stara się bowiem odnaleźć zdrowy kompromis pomiędzy często kolidującymi interesami właściciela lub zarządcy obiektu a interesem publicznym. Należy przy tym podkreślić, że wynikające z ustaw obowiązki, opierają się m.in. na bezpieczeństwie, ochronie środowiska, ochronie zabytków czy efektywności energetycznej. Stąd można powiedzieć, że służą realizacji interesu publicznego i są kreowane wyłącznie przez ustawodawcę. Stanowią zatem konsekwencje publicznego prawa podmiotowego, mającego swoją podstawę w akcie rangi ustawy.

#### BIBLIOGRAFIA

##### ŹRÓDŁA PRAWA

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.  
Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz. U. z 2017, poz. 1332 z późn. zm.

##### ORZECZNICTWO

Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 marca 1994 r., sygn. akt W. 3/93, OTK 1994, cz. I.  
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK 1995, cz. I.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. akt K 22/97, OTK 1997, nr 3-4, poz. 41.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 października 2001 r., sygn. akt K 28/01, OTK 2001, nr 7, poz. 212.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 46/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 104.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2008 r., sygn. akt K 12/08, OTK-A 2008, nr 10, poz. 176.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2011 r., sygn. akt Kp 7/09, OTK-A 2011, nr 3, poz. 26.



- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2002 r., sygn. akt I CKN 748/2000, OSNC nr 12, poz. 163.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2005 r., sygn. akt OSK 1399/04, LEX nr 169366.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 354/06, LEX nr 505624.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 stycznia 2008 r., sygn. akt II OSK 1876/06, LEX nr 508458.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 maja 2007 r., sygn. akt VII SA/Wa 2298/06, LEX nr 336729.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Apelacyjnego w Kielcach z dnia 29 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 144/13, LEX nr 1325739.

## LITERATURA

- ASMAN Tomasz, NIEWIADOMSKI Zygmunt: Komentarz do art. 4, [w:] Prawo budowlane. Komentarz, red. Z. Niewiadomski, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2011, s. 88-115.
- CZARNIK Zbigniew: Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2 (2006), s. 43-51.
- DUNIEWSKA Zofia, JAWORSKA-DĘBSKA Barbara, MICHALSKA-BADZIAK Ryszarda [I IN.]: Prawo administracyjne. Pojęcia instytucje, zasady w teorii orzecznictwa, Warszawa: Wydawnictwo Difin 2009.
- JAKIMOWICZ Wojciech: Konstrukcja i istota wolnościowego prawa do zabudowy, *Samorząd Terytorialny* 6 (2005), s. 47-62.
- JAKIMOWICZ Wojciech: Przestrzeń prawna wolności zabudowy, [w:] Przestrzeń w prawie administracyjnym. III krakowsko-wrocławskie spotkanie naukowe administratywiistów, red. J. Zimmermann, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2013, s. 46-75.
- JAKIMOWICZ Wojciech: Wolność zabudowy w prawie administracyjnym, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2012.
- JANISZEWSKA-KUROPATWA Elżbieta: Komentarz do art. 61, [w:] Prawo budowlane. Komentarz, red. Z. Niewiadomski, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2011, s. 618-624.
- KIJOWSKI Daniel: Pozwolenia w administracji publicznej, Białystok: Temida 2 2000.
- KIJOWSKI Daniel: Zasada adekwatności w prawie administracyjnym, *Państwo i Prawo* 4 (1990), s. 62-71.
- KISIŁOWSKA Helena, SYPNIEWSKI Dominik: Prawo budowlane, Warszawa: LexisNexis 2012.
- KOSTKA Zdzisław: Prawo budowlane. Komentarz, Gdańsk: Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr 2005.
- KRUSZYŃSKA-KOŚMICKA Małgorzata, KRUŚ Maciej: Prawne ograniczenia wolności budowlanej, [w:] Prawo wobec wyzwań współczesności, t. VI, red. B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiliński, Poznań: Biuro Usługowo-Handlowe „PRINTER” 2010, s. 386-397.
- LASKOWSKA Małgorzata: Ochrona interesów sąsiadów w procesie budowlanym po nowelizacji, *Samorząd Terytorialny* 5 (2004), s. 47-58.
- LATOS Bartosz: Utrzymanie budynków administracji publicznej w należytym stanie techniczno-użytkowym, Wrocław: Presscom 2013.

- LEOŃSKI Zbigniew, SZEWCZYK Marek: Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego, Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej 1999.
- LEOŃSKI Zbigniew: Materialne prawo administracyjne, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2005.
- LEOŃSKI Zbigniew: Zasada wolności budowlanej i jej administracyjnoprawne ograniczenia, [w:] Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki, red. Z. Leoński, Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej 1998, s. 140-146.
- MAJCHRZAK Bartosz: Procedura zgłoszenia robót budowlanych, Warszawa: Wolters Kluwer 2008.
- MAĆZYŃSKI Andrzej: Prawo do mieszkania w świetle Konstytucji RP, [w:] Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa: Wydawnictwo RPO 2003, s. 142-154.
- MISIAK Wojciech: Poradnik inwestora budowlanego, Warszawa: Polskie Centrum Budownictwa 1997.
- NIEWIADOMSKI Zygmunt, ASMAN Tomasz: Wolność budowlana jako prawo podmiotowe inwestora, [w:] Księga jubileuszowa profesora Stanisława Jędrzejewskiego, red. H. Nowicki, W. Szwajdler, Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora” 2009, s. 568-582.
- ORŁOWSKI Zygmunt: Wybrane aspekty właściwości użytkowych budynku w okresie jego eksploatacji, *Przegląd Budowlany* 10 (2011), s. 36-43.
- PELJAŃ Michał: Zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli obiektów budowlanych, *Samorząd Terytorialny* 11 (2008), s. 68-79.
- PIĄTEK Wojciech: Komentarz do art. 4, [w:] Prawo budowlane. Komentarz, red. A. Gliński, Warszawa: Wolters Kluwer 2012, s. 54-57.
- Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne, red. M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, Warszawa: LexisNexis 2015.
- PRZYBYSZ Piotr: Obowiązek administracyjny – pojęcie, rodzaje, konkretyzacja, *Organizacja – Metody – Technika* 8-9 (1990), s.14-19.
- SIENKIEWICZ Tomasz: Pozwolenie w ochronie zabytków, Lubin: Wydawnictwo KUL 2013.
- SYPNIEWSKI Dominik: Deregulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Ograniczenie regramentacji robót budowlanych, *Przegląd Prawa Publicznego* 2 (2013), s. 67-79.
- SYPNIEWSKI Dominik: Nadzór nad procesem budowlanym, Warszawa: LexisNexis 2011.
- SZREŃIAWSKI Piotr: Obowiązek w prawie administracyjnym, Lublin: Wydawnictwo WSPA 2014.
- WALASZEK-PYZIOŁ Anna: Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 1 (1995), s. 22-24.
- WASILEWSKI Andrzej: Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego* 54 (1972), s. 52-63.
- WOŹNIAK Cezary: Komentarz do art. 61, [w:] Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej, red. H. Kisilowska, Warszawa: LexisNexis 2008, s. 294-195.
- WÓJTOWICZ Krzysztof: Zasada proporcjonalności jako wyznacznik konstytucyjności norm, [w:] Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, red. M. Zubik, Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego 2006, s. 273-288.
- ZAKOLSKA Joanna: Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 2008.

- ZAMYŚLEWSKA–GORZĄCH Krystyna: Wolność budowlana i jej prawne ograniczenia, *Samorząd Terytorialny* 10 (2005), s. 57-64.
- ZDYB Marian, STELMASIAK Jerzy, SZRENIAWSKI Jan: Zasada proporcjonalności w świetle Konstytucji RP, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora” 2005, s. 470-477.
- ZDYB Marian: Administracyjnoprawne ograniczenia praw rzeczowych, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, t. VII, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2012, s. 561-646.
- ZDYB Marian: *Wspólnotowe i polskie prawo publiczne*, t. I: *Wolność i reglamentacja działalności gospodarczej. Handel zagraniczny*, Warszawa: Wolters Kluwer 2008.

WOLNOŚĆ BUDOWLANA  
A OBOWIĄZKI UTRZYMANIA OBIEKTÓW BUDOWLANYCH

S t r e s z c z e n i e

Przedmiotem opracowania jest zagadnienie wolności budowlanej, ukazanej na tle obowiązków odnoszących się do utrzymania obiektów budowlanych. Źródłem wolności budowlanej jest konstytucyjna zasada ochrony własności, zapewniająca właścicielowi ochronę przed bezprawnym naruszeniem jego prawa i nadmiernym władztwem organów administracji publicznej. Jednakże korzystanie z wolności budowlanej nie oznacza zupełnej swobody w użytkowaniu obiektu budowlanego, bowiem ma ona swoje granice określone w realizacji wartości wskazanych w Konstytucji RP. W opracowaniu została dokonana analiza zgodności obowiązków dotyczących utrzymania obiektów budowlanych z Konstytucją RP.

**Słowa kluczowe:** obiekt budowlany; prawo budowlane; właściciel i zarządca; zasada proporcjonalności

FREEDOM CONSTRUCTION AND OBLIGATIONS MAINTENANCE  
OF BUILDING OBJECTS

S u m m a r y

The subject of the study is the issue of freedom construction, shown against the background of obligations related to the maintenance of buildings. The source of freedom construction is the constitutional principle of ownership, which provides the owner with protection against the unlawful violation of his right and the excessive authority of the public administration. However, the use of the freedom of construction does not mean complete freedom in the use of the building, because it has its boundaries in the realization of the values indicated in the Constitution of the Republic of Poland. An analysis of the conformity of obligations concerning the maintenance of buildings objects with the Constitution of the Republic of Poland was carried out.

**Key words:** building object; construction law; owner and manager; principle of proportionality