Karina Pilarz* DOI: 10.34616/150949

Proces budowlany jako miejsce spotkania prawa administracyjnego i prawa cywilnego

1. Wstęp

Nie sposób nie zgodzić się z Jerzym Supernatem, że administracja publiczna jest niepomijalna, a prawo administracyjne wszechobejmujące, ponieważ szczególne reguły prawa administracyjnego znajdują zastosowanie we wszystkich obszarach funkcjonowania administracji. Nie oznacza to jednak, że czynności administracyjne są podporządkowane wyłącznie regułom prawa publicznego, bowiem interwencja państwa odbywa się z wykorzystaniem zarówno form prawa publicznego, jak i prawa prywatnego[1]. Niejednokrotnie jednoznaczne rozdzielenie sfery publicznoprawnej i cywilnoprawnej stanowi duże wyzwanie ze względu na ich wzajemne przenikanie się czy też „spotykanie". J. Zimmermann określa nawet klasyczny podział prawa na gałęzie mianem anachronizmu, który zachowuje sens jedynie przy wykorzystaniu go dla pewnego uporządkowania w sferze akademickiej dydaktyki[2]. Podstawowym atrybutem, którym dysponuje prawo administracyjne, jest władztwo administracyjne. Obecnie natomiast wykorzystywane są także mechanizmy właściwe dla innych gałęzi prawa, m.in. prawa cywilnego (kojarzonego przede wszystkim z równością stron). Zjawisko to określa się mianem „cywilizacji prawa administracyjnego". J.S. Langrod stwierdził natomiast, że administracja żyje „podwójnym życiem" prawnym – jest jednocześnie poddana prawu administracyjnemu i cywilnemu[3].

Miejscem spotkania prawa administracyjnego i prawa cywilnego jest np. proces budowlany, regulowany przede wszystkim przepisami Prawa budowla-

* Dr, Uniwersytet Wrocławski, ORCID: 0000-0002-6078-5335.

[1] J. Supernat, *Niepomijalna administracja publiczna jako miejsce spotkania prawa publicznego i prawa prywatnego w dobie transformacji prawa publicznego w Europie*, „Prawo" 2020, t. CCCXXXI, AUWr No. 4001, s. 273–274.

[2] J. Zimmermann, *Jedność prawa administracyjnego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 811.

[3] J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 59.

nego[4]. I tak w wąskim ujęciu jako prawo budowlane rozumiemy właśnie wspomnianą ustawę oraz wydane na jej podstawie rozporządzenia. Istotą nauki jest jednak szerokie postrzeganie. W ujęciu *sensu largo* prawa budowlanego będziemy zatem analizować nie tylko szereg innych przepisów prawa administracyjnego regulujących proces budowlany, a także, co szczególnie istotne z perspektywy niniejszego opracowania, przepisy cywilnoprawne. Nie sposób w jednym tekście opisać i przeanalizować je wszystkie, dlatego zawężając obszar badawczy, celem tego artykułu jest przedstawienie wybranych cywilnoprawnych aspektów procesu budowlanego. Ze względu na stopień złożoności zagadnienia w celu osiągnięcia zamierzonego efektu praca podzielona została na etapy: ogólne scharakteryzowanie założeń i celu opracowania wraz ze wskazaniem wykorzystanej metody badawczej, dokonanie najważniejszych ustaleń terminologicznych, tj. zdefiniowanie procesu budowlanego, analiza procesu budowlanego pod kątem wyodrębnienia aspektów cywilnoprawnych oraz przedstawienie wniosków końcowych. Cele te osiągnięte zostaną z wykorzystaniem przede wszystkim metody analizy prawnej, która posłuży do przeanalizowania przepisów prawa powszechnie obowiązującego, poglądów doktryny oraz orzecznictwa sądów administracyjnych.

2. Pojęcie procesu budowlanego

Nie sposób rozpocząć rozważań na temat cywilnoprawnych aspektów procesu budowlanego bez zdefiniowania najważniejszego pojęcia, czyli właśnie procesu budowlanego. Co istotne, w najważniejszym akcie normatywnym, który go reguluje, czyli w pr. bud., nie została zamieszczona definicja legalna. Jest to jednak zarówno pojęcie używane przez prawodawcę w aktach normatywnych, jak i w doktrynie, a więc pojęcie prawne i prawnicze. Zakres przedmiotowy ustawy został natomiast sformułowany jako działalność obejmująca sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach[5], a zatem proces budowlany składa się z czterech etapów – projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki, a jego przedmiotem jest obiekt budowlany[6]. Woje-

[4] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 682 z późn. zm.), dalej jako pr. bud.

[5] Zob. art. 1 pr. bud.

[6] Definicja legalna z art. 3 pkt 1 pr. bud. określa obiekt budowlany jako budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych.

wódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach do kategorii tej zaklasyfikował także obiekty niewyposażone w niezbędne do funkcjonowania instalacje i urządzenia, ponieważ ich brak to wyłącznie uchybienie wymogom techniczno-budowlanym. Odmienne rozumienie sprawiłoby bowiem, że budowa budynku bez jakichkolwiek instalacji byłaby możliwa bez rygorów prawnych, a co za tym idzie pozwalałaby na obejście prawa[7]. Prawo budowlane odnosi się do urządzeń technicznych jedynie w takim zakresie, w jakim są one efektem procesu budowlanego[8].

W doktrynie pojęcie procesu budowlanego odnoszone jest do ogółu stosunków powstających na tle projektowania obiektów budowlanych, wykonywania robót budowlanych i utrzymania wymienionych obiektów. Definiuje się je jako ciąg działań techniczno-budowlanych, składających się na wybudowanie, eksploatację i rozbiórkę obiektu budowlanego. Ciąg tych działań jest powiązany z powinnościami prawnymi, mającymi zapewnić przebieg procesu budowlanego według założonych, technicznych i prawnych wzorców[9].

Zgodnie z treścią art. 17 pr. bud. uczestnikami procesu budowalnego są inwestor, projektant, inspektor nadzoru inwestorskiego oraz kierownik budowy lub kierownik robót[10]. Z literalnego brzmienia przepisu wynika, że katalog ten jest katalogiem zamkniętym. Podkreślenia wymaga fakt, że uczestnicy procesu budowlanego nie stają się automatycznie stronami toczących się postępowań. Orzecznictwo administracyjne stoi bowiem na stanowisku, że odróżnić należy ogólne pojęcie procesu inwestycyjnego regulowanego przez przepisy pr. bud., w którym uczestnicy mają określone prawa i obowiązki, od pojęcia jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, w którym występują strony tych postępowań legitymujące się własnym interesem prawnym[11].

Poczynione ustalenia terminologiczne wymagają jeszcze uzupełnienia, polegającego na rozróżnieniu pojęć „proces budowlany" – obejmujący cztery wskazane etapy oraz „proces budowy" – odnoszący się *stricte* do wykonania obiektu budowlanego. Proces budowy jest zatem pojęciem zakresowo węższym. Pojęciem zakresowo szerszym będzie natomiast proces inwestycyjno-budowlany, do którego odnoszą się przepisy różnych aktów normatywnych, jak chociażby ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[12], Prawa

[7] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 stycznia 2016 r., II SA/Gl 905/15, Lex nr 1996213.

[8] Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 czerwca 2010 r., II SA/Wr 155/10, Lex nr 643843.

[9] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 7.

[10] Zob. art. 17 pr. bud.

[11] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 listopada 2022 r., II SA/Gl 1108/22, Lex nr 3447673.

[12] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm.).

ochrony środowiska[13], ustawy o ochronie przyrody[14], a także szeregu innych ustaw oraz aktów wykonawczych. W doktrynie podniesiono, że nie sposób *de lege lata* wyznaczyć wyraźnego momentu, który jednoznacznie można określić mianem początku procesu inwestycyjno-budowlanego[15]. Nie ulega wątpliwości, że proces ten jest skomplikowaną operacją twórczą polegającą na wprowadzeniu zmian do przestrzeni, w wyniku których powstaje obiekt budowlany. Prawidłowy przebieg procesu wymaga znajomości przez jego uczestników licznych regulacji prawnych, ale też prawidłowej ich interpretacji, wiedzy i umiejętności z zakresu odpowiednich branż budowlanych[16].

3. Wybrane aspekty cywilnoprawne procesu budowlanego

W art. 4 pr. bud. wyrażona została zasada wolności budowlanej, zgodnie z którą każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami. Zgodnie z definicją legalną przez prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane należy rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych[17]. Prawo to ma zatem cywilnoprawny charakter.

W sprawie przedmiotowych zagadnień często orzekały sądy administracyjne. Podkreślono m.in., że w przypadku współwłasności inwestor, który składa oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, zobowiązany jest posiadać zgodę współwłaściciela nieruchomości, która powinna być wyrażona w sposób jednoznaczny[18], nie może być warunkowa[19]. Z kolei podstawa stosunku cywilnoprawnego zobowiązaniowego musi zawierać w swojej treści (np. w treści umowy) wyraźne i precyzyjne postanowienia przyznające podmiotowi tego stosunku (np. umo-

[13] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54).

[14] Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336 z późn. zm.).

[15] L. Dubiński, *Pojęcie procesu inwestycyjno-budowlanego i jego początek*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2015, nr 12, s. 30.

[16] D. Trzcińska, *Proces inwestycyjno-budowlany w praktyce. Rozwiązania najważniejszych problemów*, Warszawa 2021, s. 14.

[17] Zob. art. 3 pkt 11 pr. bud.

[18] Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 19 grudnia 2023 r., II SA/Bd 841/23, Lex nr 3664351.

[19] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 września 2023 r., II SA/Go 289/23, Lex nr 3613411.

wy o roboty budowlane, umowy o podział nieruchomości do wyłącznego korzystania) uprawnienia do wykonywania robót budowlanych określonego rodzaju oraz w wyznaczonym zakresie, które to uprawnienia nie mogą być domniemywane[20].

Jak zauważa M. Błażewski, prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane spełnia dwie podstawowe funkcje – chroni właściciela przed rozpoczęciem realizacji zamierzenia budowlanego wbrew jego woli (funkcja ochronna) oraz zapewnia sprawną realizację zamierzenia budowlanego[21]. Możemy wyróżnić nieograniczone oraz ograniczone prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Z prawem nieograniczonym mamy do czynienia, gdy inwestor może zrealizować dowolne zamierzenie budowlane, oczywiście w granicach prawa (które wynika np. z prawa własności nieruchomości gruntowej). Z kolei ograniczone prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oznacza, że inwestor może realizować określony rodzaj zamierzenia budowlanego (które wynika z takich tytułów prawnych jak użytkowanie wieczyste, zarząd, ograniczone prawo rzeczowe lub stosunek zobowiązaniowy)[22].

Oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane inwestor, zgodnie z ustawą pr. bud., musi dołączyć w następujących przypadkach:

1) składając wniosek o pozwolenie na budowę – art. 33 ust. 2 pkt 2;
2) dokonując zgłoszenia budowy – art. 30 ust. 2a pkt 1;
3) dokonując zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części – art. 71 ust. 2 pkt 3;
4) w postępowaniu o przeniesienie decyzji o pozwolenie na budowę na następcę prawnego oraz o wydanie decyzji o wznowieniu robót budowlanych – art. 40 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz ust. 2;
5) w toku postępowania legalizacyjnego – art. 48b ust. 3 lit. 2 oraz art. 49g ust. 2 pkt 1.

Adresatem owego oświadczenia, składanego jako jednostronna czynność inwestora, jest organ administracji publicznej. Mimo że na gruncie prawa cywilnego nie można go zakwalifikować do oświadczeń woli (nie zmierza do powstania, ustania lub zmiany określonego stosunku cywilnoprawnego), to pociąga ono za sobą określone skutki cywilnoprawne. Ujawnia zakres posiadanego prawa do dysponowania nieruchomością oraz wnioskowany sposób

[20] Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 stycznia 2023 r., IV SA/Po 666/22, Lex nr 3480163.

[21] M. Błażewski, *Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2016, s. 43.

[22] *Ibidem*, s. 42.

jej zabudowy, precyzuje także uprawnienia inwestora w zakresie konkretnego zamierzenia budowlanego[23].

Co ważne, organ administracji architektoniczno-budowlanej co do zasady nie bada tytułu prawnego, a jedynie sprawdza, czy inwestor dołączył oświadczenie do stosownego wniosku[24]. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim oświadczenie o prawie dysponowania nieruchomością na cele budowlane zastępuje dowody istnienia tego prawa, gdyż stwarza domniemanie, że rzeczywiście przysługuje ono osobie składającej takie oświadczenie[25]. Zgodnie jednak z linią orzeczniczą organ może je zakwestionować czy wręcz nie uwzględnić go tylko wtedy, gdy z zebranych w sprawie dowodów wynika bezspornie, że wnioskodawcy w rzeczywistości nie przysługuje prawo, na które się powołuje[26]. Dotyczy to zatem wyłącznie sytuacji, które nie budzą wątpliwości, bowiem do organów administracyjnych nie należy rozstrzyganie o prawach rzeczowych lub obligacyjnych podlegających reżimowi prawa cywilnego, które w razie sporu rozstrzygane są przed sądem powszechnym[27].

W procesie budowlanym ochronie podlegają także interesy osób posiadających cywilnoprawny tytuł do nieruchomości, która znajduje się w sąsiedztwie zamierzenia budowlanego realizowanego przez inwestora. Właściciele, użytkownicy oraz zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu są stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę[28]. Ważne jest także, że jeśli do wykonania prac przygotowawczych lub robót budowlanych jest niezbędne wejście do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości, inwestor jest obowiązany przed rozpoczęciem robót uzyskać zgodę właściciela sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu (najemcy) na wejście oraz uzgodnić z nim przewidywany sposób, zakres i terminy korzystania z tych obiektów, a także ewentualną rekompensatę z tego tytułu. Po zakończeniu robót inwestor zobowiązany jest do naprawienia

---

[23] J. Zięty, *Charakter prawny oświadczenia inwestora o dysponowanie nieruchomością na cele budowlane – zagadnienia cywilnoprawne i administracyjne*, „Civitas et Lex" 2020, nr 4, s. 62.

[24] M. Błażewski, *Organy administracji publicznej wobec stosunków cywilnoprawnych w procesie budowlanym*, [w:] J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UWr dra hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018, s. 61–62.

[25] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 grudnia 2019 r., II SA/Go 810/19, Lex nr 2760327.

[26] Wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., II OSK 1321/16, Lex nr 2478415.

[27] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 grudnia 2019 r., II SA/Go 810/19, Lex nr 2760327.

[28] Zob. art. 28 ust. 2 pr. bud.

szkód powstałych w wyniku korzystania z sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu[29]. Czyni to na zasadach określonych w kodeksie cywilnym[30].

Jednym z aspektów cywilnoprawnych, na który należy zwrócić uwagę, są zawierane w toku procesu budowlanego umowy, m.in. uregulowana przepisami k.c. umowa o roboty budowlane. W jej ramach określane są wzajemne zobowiązania wykonawcy i inwestora, mianowicie wykonawca zobowiązuje się do oddania przewidzianego w umowie obiektu, wykonanego zgodnie z projektem i z zasadami wiedzy technicznej, a inwestor zobowiązuje się do dokonania wymaganych przez właściwe przepisy czynności związanych z przygotowaniem robót, w szczególności do przekazania terenu budowy i dostarczenia projektu, oraz do odebrania obiektu i zapłaty umówionego wynagrodzenia. Umowa o roboty budowlane powinna być stwierdzona pismem[31].

4. Podsumowanie

Chociaż podstawowym aktem prawnym regulującym sprawy związane z procesem budowlanym jest Prawo budowlane, obejmujące zakresem przedmiotowym stosunki publicznoprawne, to jednak pełna analiza zagadnienia nie pozwala pominąć także stosunków cywilnoprawnych, które powstają w toku procesu budowlanego. Nie sposób nie wspomnieć o cywilnoprawnym charakterze prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Inwestor jest zobligowany do złożenia oświadczenia o jego posiadaniu w kilku sytuacjach wskazanych w ustawie, a sądy powszechne są właściwe w przedmiocie badania stosunku prawnego – organy administracji publicznej sprawdzają jedynie, czy inwestor dołączył stosowne oświadczenie. Poza tym w toku procesu budowlanego chronione są interesy sąsiadów inwestora, którzy posiadają cywilnoprawny tytuł do nieruchomości. Zaakcentowanym jedynie, a niewątpliwie wymagającym szerszej analizy zagadnieniem są także zawierane w czasie realizacji procesu budowlanego umowy, w tym m.in. umowy o roboty budowlane.

[29] Zob. art. 47 ust. 1 i 3 pr. bud.

[30] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1610), dalej jako k.c.

[31] Więcej na temat umowy o roboty budowlane zob. art. 647–658 k.c. oraz A. Kłosek, *Umowa o roboty budowlane w świetle orzecznictwa sądowego*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2008, t. LXXVIII, AUWr No. 3066, s. 53–70.