

mgr Filip Prusik-Serbinowski

ORCID: 0000-0003-0235-688X

filip.prusik-serbinowski@uj.edu.pl

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Charakter katalogu dokumentów dołączanych do zgłoszenia robót budowlanych i obowiązek dołączenia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11 stycznia 2021 r., II SA/Po 683/21

Słowa kluczowe: *zgłoszenie robót budowlanych; decyzja o warunkach zabudowy; administracja architektoniczno-budowlana*

Głosowany wyrok dotyczy obowiązku dołączenia decyzji o warunkach zabudowy do zgłoszenia robót budowlanych, a więc kwestii, w której ogniskują się dwa istotne zagadnienia, tj. obowiązek uzyskania decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji niewymagających pozwolenia na budowę oraz charakter katalogu dokumentów dołączanych do zgłoszenia. Według stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu inwestycje niewymagające pozwolenia na budowę wymagają uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, o ile prowadzą do zmiany zagospodarowania terenu, a obowiązek załączenia takiej decyzji do zgłoszenia robót budowlanych wynika z otwartego katalogu dokumentów, określonego w art. 30 ust. 2a Prawa budowlanego. W glosie zajęto częściowo krytyczne stanowisko wobec argumentacji Sądu, dzieląc część dotyczącą objęcia inwestycji niewymagających pozwolenia na budowę, lecz powodujących zmianę zagospodarowania terenu obowiązkiem uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, kwestionując zaś oparte na argumencie o niekonsekwencji ustawodawcy stanowisko Sądu o otwartym charakterze katalogu dokumentów dołączanych do zgłoszenia. W tym zakresie powołano się na wykładnię językową, celowościową i historyczną, zwracając szczególną uwagę na nowelizację Prawa budowlanego z 2020 r. Podkreślono jednak, że kompetencję organu administracji architektoniczno-budowlanej do żądania decyzji o warunkach zabudowy można wyprowadzić z wyrażonego przez ustawodawcę wprost obowiązku wniesienia sprzeciwu do zgłoszenia inwestycji sprzecznej z taką decyzją.

Wprowadzenie

Zagadnienie charakteru katalogu dokumentów załączanych do zgłoszenia robót budowlanych ma istotne znaczenie praktyczne, ponieważ rozstrzygnięcie tej kwestii wpływa na przewidywalność prawną wymagań organów administracji architektoniczno-budowlanej w stosunku do inwestorów. Kwestia ta ma związek także z funkcją instytucji zgłoszenia robót budowlanych – czy jest nią kompleksowa ocena zgodności inwestycji z prawem, czy jej weryfikacja w granicach ściśle określonych przez ustawodawcę.

Problem obowiązku dołączenia do zgłoszenia decyzji o warunkach zabudowy stał się nieaktualny w wyniku zmian prawnych, ale wciąż może rzutować na ocenę przyjętych wcześniej zgłoszeń, a przede wszystkim na sądowoadministracyjną weryfikację decyzji o sprzeciwie, wniesionych z powodu niedołączenia tego dokumentu.

W glosowanym wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu obszernie odniósł się do obu kwestii, ale jego stanowisko w pierwszej z nich budzi wątpliwości. Przedmiotem opracowania jest ocena argumentacji Sądu. W tym celu wykorzystano metodę dogmatycznoprawną z uwzględnieniem poglądów doktryny i orzecznictwa, metodę historycznoprawną, a także analizę materiałów legislacyjnych.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 P.b.¹ roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29–31. W art. 29 ust. 1 i 3 P.b. określono katalog robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę, ale wymagających zgłoszenia. Procedura dokonywania i rozpatrywania zgłoszenia została uregulowana w art. 30–30a P.b.

Instytucja zgłoszenia ma na celu osłabienie reglamentacji procesu inwestycyjno-budowlanego w odniesieniu do określonych rodzajów inwestycji. Samo zgłoszenie stanowi oświadczenie woli inwestora o zamiarze realizacji robót

budowlanych². Jest to rodzaj podania zobowiązującego organ do działań o charakterze prawnym³.

Organ administracji architektoniczno-budowlanej w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia może w drodze decyzji wnieść sprzeciw. W przypadkach wymienionych w art. 30 ust. 6 P.b. organ ma obowiązek wnieść sprzeciw, a w przypadkach wymienionych w ust. 7 o wniesieniu sprzeciwu decyduje w ramach uznania administracyjnego, nakładając jednocześnie na inwestora obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę⁴.

Sprzeciw jest decyzją administracyjną, o czym przesądza sam ustawodawca, natomiast niewniesienie sprzeciwu, a więc przyjęcie zgłoszenia, w doktrynie kwalifikuje się jako milczenie⁵. Niemniej sporne jest, czy do procedury zgłoszenia stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego⁶ o milczącym załatwieniu sprawy⁷. Przyjęcie zgłoszenia prowadzi do zakończenia postępowania⁸ w sprawie nie

² M. Błażejowski, *Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2016, s. 28 wraz z powołanym tu orzecznictwem.

³ M. Kruś, M. Szewczyk, [w:] M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 287 i n.

⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 listopada 2017 r., II SA/Kr 1238/17.

⁵ Zob. M. Kruś, M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 287 i n.; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 445 i n.

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2024, poz. 572, ze zm.).

⁷ M. Piecha, *Komentarz do art. 122a*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Legalis 2020; B. Adamiak, *Komentarz do art. 122a*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021; wyrok NSA z dnia 19 marca 2019 r., II OSK 941/18; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 26 września 2019 r., II SA/Sz 644/19; Z. Kmieciak, *Stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach, które z mocy przepisów prawa materialnego załatwiane są w sposób milczący. Glosa do wyroku NSA z dnia 19 marca 2019 r., II OSK 941/18*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 9, s. 140–148.

⁸ Nie chodzi tu jednak o administracyjne postępowanie jurysdykcyjne w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Takowe jest uruchamiane

¹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1333, ze zm.), według stanu na dzień wydania wyroku.

w formie aktu administracyjnego, lecz zjawiska ze sfery pozajurysdykcyjnej, będącego wyrazem aprobaty organu dla określenia uprawnienia przysługującego jednostce w sformułowany przez nią samą sposób⁹.

Zakres dokumentów, które należy dołączyć do zgłoszenia, określa art. 30 ust. 2a P.b. W stanie prawnym, w którym zapadł glosowany wyrok, decyzja o warunkach zabudowy nie była wprost wymieniona wśród tych dokumentów. Zgodnie z art. 30 ust. 2a pkt 3 P.b. do zgłoszenia należy dołączyć „pozwolenia, uzgodnienia i opinie, których obowiązek dołączenia wynika z przepisów odrębnych ustaw, w szczególności decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, zgodnie z art. 72 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, lub kopie tych pozwoleń, uzgodnień, opinii i innych dokumentów”.

Tymczasem w świetle art. 30 ust. 6 pkt 2 P.b. organ administracji architektoniczno-budowlanej ma obowiązek zbadać, czy inwestycja narusza m.in. ustalenia decyzji o warunkach zabudowy, ponieważ takie naruszenie jest przesłanką wniesienia sprzeciwu.

Należy dodać, że w aktualnym stanie prawnym zasadą jest obowiązek uzyskania decyzji o warunkach zabudowy dla obiektów budowlanych objętych obowiązkiem zgłoszenia. W art. 59 ust. 2a u.p.z.p.¹⁰ określono wyjątki od tego obowiązku, a w art. 59 ust. 3 u.p.z.p. szczególne przypadki, w których obowiązek ten istnieje także w odniesieniu do obiektów wymienionych

w ust. 2a. Również w stanie prawnym, którego dotyczył glosowany wyrok, zasadą był obowiązek uzyskania decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji niewymagających pozwolenia na budowę, przy czym wyprowadzenie takiego wniosku z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymagało dość złożonej wykładni z uwagi na wątpliwości, jakie spowodowało dodanie art. 59 ust. 2a u.p.z.p., który w ówczesnym brzmieniu wprost wskazywał na taki obowiązek wyłącznie w odniesieniu do obiektów wymienionych w art. 29 ust. 1 pkt 1 i 3 P.b., co mogłoby świadczyć o tym, że wszelkie inne roboty budowlane wymagające jedynie zgłoszenia, a nie pozwolenia na budowę, nie wymagają decyzji o warunkach zabudowy. Wątpliwości te trafnie jednak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 13 stycznia 2023 r. (II SA/OI 811/22), wskazując: „W uzasadnieniu do noweli z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 443), która weszła w życie 28 czerwca 2015 r. i dodała do art. 59 u.p.z.p. ust. 2a, ustawodawca wskazał (druk VII.2710 pkt 15 ppkt 1), że: pojęcie «zmiana sposobu zagospodarowania terenu» nie jest zdefiniowane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowi określenie doktryny urbanistycznej, w związku z tym niezwykle trudno jest sformułować zamknięty i precyzyjny katalog inwestycji wymagających uzyskania w drodze decyzji warunków zabudowy; trudność ta wynika również z odesłania do odpowiedniego stosowania przepisu art. 50 ust. 2 u.p.z.p.; orzecznictwo sądów administracyjnych już obecnie stwierdza, że decyzji o warunkach zabudowy mogą wymagać również zamierzenia budowlane niewymagające pozwolenia na budowę, jednakże w celu jednoznacznego rozstrzygnięcia, że budowa budynku mieszkalnego jednorodzinnego na podstawie zgłoszenia z projektem budowlanym na nieruchomości nieobjętej ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w każdym przypadku wymaga decyzji o warunkach zabudowy, zaproponowano dodanie ust. 2a w art. 59 u.p.z.p. Zatem dodanie ust. 2a do art. 59 u.p.z.p. nie miało na celu zmiany

dopiero w momencie wydania decyzji o sprzeciwie. Zob. A. Kosicki, *Komentarz do art. 30*, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), LEX/el. 2024.

⁹ K. Sobieralski, *Milczenie jako prawna forma działania administracji – konsekwencje procesowe*, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW r. dra hab. Jana Jeżewskiego*, J. Korczak (red.), Wrocław 2018, s. 448–449.

¹⁰ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1130, ze zm.).

rozumienia art. 59 ust. 1 i 2 u.p.z.p. i konkretyzację, jakie obiekty budowlane wymagają uzyskania warunków zabudowy. Nie można więc przepisu tego odczytywać w ten sposób (jak tego chce skarżąca), że tylko obiekty budowlane wymienione w tym przepisie podlegają obowiązkowi uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. Niewymienienie w tym przepisie innych budynków, które nie wymagają pozwolenia na budowę, ale są objęte obowiązkiem zgłoszenia, nie oznacza, że ich budowa jest zwolniona z obowiązku ustalenia warunków zabudowy”.

I. Stan faktyczny

Sprawa, w której zapadł głosowany wyrok, miała za przedmiot zgłoszenie budowy 14 budynków rekreacji indywidualnej. Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 16 P.b. budowa budynku rekreacji indywidualnej nie wymaga pozwolenia na budowę, ale wymaga zgłoszenia.

Do zgłoszenia nie dołączono decyzji o warunkach zabudowy. Organ administracji architektoniczno-budowlanej na podstawie art. 30 ust. 5c P.b. wezwał inwestora do jej przedłożenia, a następnie wobec niewykonania wezwania wniósł sprzeciw. Wojewoda wielkopolski utrzymał w mocy decyzję o sprzeciwie.

W skardze do Sądu inwestor zarzucił naruszenie art. 50 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 59 ust. 1 u.p.z.p. poprzez zignorowanie, że pierwszy z tych przepisów wskazuje, iż decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie jest wymagana w przypadku inwestycji niewymagających pozwolenia na budowę. Inwestor zarzucił także naruszenie art. 30 ust. 2a pkt 3 P.b., polegające na żądaniu przez organy dokumentu tam niewymienionego. W ocenie inwestora art. 30 ust. 2a P.b. wyczerpująco wskazuje, jakie dokumenty należy dołączyć do zgłoszenia.

2. Stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w zakresie obowiązku uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i jego ocena

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu oddalił skargę, opierając się na dwóch zasadniczych argumentach. Po pierwsze, dokonał wykładni art. 50 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 59 ust. 1 u.p.z.p. zasadniczo zbieżnej z przywołanym na wstępie wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie.

Mankamentem argumentacji Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w tym zakresie jest brak odniesienia się do ówczesnego brzmienia art. 59 ust. 2a u.p.z.p., którego literalna wykładnia mogła *a contrario* prowadzić do wniosku, że tylko wymienione tam obiekty wymagają decyzji o warunkach zabudowy.

Na aprobatę zasługuje natomiast użyty w ramach wykładni funkcjonalnej argument Sądu z porównania inwestycji, które gdyby przyjąć tok rozumowania inwestora, wymagałyby lub nie decyzji o warunkach zabudowy. Sąd wskazał bowiem: „Gdyby hipotetycznie założyć, że skarżący chcąc przekształcić posiadaną działkę rolną 164 w teren przykładowo komercyjnego campingu dla turystów (nieruchomość znajduje się w sąsiedztwie Jeziora J.), musiałby uzyskać decyzję o warunkach zabudowy zgodnie z art. 59 ust. 2 P.b. (zmiana zagospodarowania terenu). Skarżący dla działki (...) w Z. proponuje natomiast jeszcze bardziej «inwazyjną» zmianę zagospodarowania terenu. Planuje budowę 14 budynków rekreacji indywidualnej. Powołując się jednak na fakt objęcia takich budynków procedurą zgłoszeniową, rości sobie mające wynikać dla niego instrumentalnie z art. 50 ust. 2 pkt 2 (w zw. z art. 59 ust. 1) u.p.z.p. prawo do zwolnienia z obowiązku uzyskania decyzji o warunkach zabudowy”.

Przyjęty w przywołanych wyrokach sądów wojewódzkich sposób wykładni art. 50 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 59 ust. 1 u.p.z.p. został potwierdzony także przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 kwietnia 2023 r. (II OSK 1006/20), przy czym sąd naczelny zastrzegł, iż późniejszego doprecyzowania art. 59 ust. 2a

u.p.z.p. nie można traktować w ten sposób, że także przed jego dokonaniem wszystkie obiekty wymienione w jego nowym brzmieniu wymagały decyzji o warunkach zabudowy – należy każdorazowo badać, czy ich budowa prowadziła do zmiany zagospodarowania terenu.

3. Stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w zakresie charakteru katalogu dokumentów załączanych do zgłoszenia oraz jego ocena

Zwalczając argument inwestora o zupełnym charakterze katalogu określonego w art. 30 ust. 2a P.b., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu na wstępie podkreślił rozdzielnosc dotyczących zgłoszenia wymogów proceduralnych regulowanych Prawem budowlanym oraz wymogów materialnych, które mogą wynikać także z innych ustaw. Kluczowe znaczenie ma dalszy wywód Sądu, wskazujący na niekonsekwencję ustawodawcy, jeśli chodzi o regulację zakresu wymaganych dokumentów: „(...) ustawodawca jest dalece niekonsekwentny, gdy chodzi o spójność regulacji formalnych dotyczących procesu inwestycyjnego. Z tego powodu stosowanie reguły «co nie jest wymienione, nie jest wymagane» prowadzić może w wielu sytuacjach do wadliwych wniosków. Przykładowo w odniesieniu do postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę nie wymieniono w Prawie budowlanym obowiązku przedłożenia (wymaganej w niektórych przypadkach) decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (co można zrozumieć, gdyż obowiązek ten wynika wprost z art. 73 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (...)). Równocześnie jednak z niejasnych powodów decyzję tę wskazano jako załącznik do zgłoszenia budowy (art. 30 ust. 2a pkt 3 P.b.), gdy tymczasem przywołany wyżej art. 73 ust. 3 ustawy środowiskowej taki wymóg do zgłoszeń również wprost zawiera. Inny przykład niekonsekwencji legislacyjnej dotyczy wymogu dołączenia pozwoleń wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Pozwolenia te wymienia się jako załączniki do wniosków o pozwolenia na budowę oraz zgłoszeń budowy lub robót budowlanych z art. 29 ust. 1–4 P.b., o czym wprost stanowi art. 29 ust. 7 P.b. Przepis ten nie budziłby zastrzeżeń, gdyby nie fakt, że przy poważniejszych gatunkowo inwestycjach objętych pozwoleniem na budowę ustawodawca załączników takich nie wymienia, a ogranicza się do wskazania na obowiązek dołączenia pozwoleń «z przepisów odrębnych ustaw». Powyższe spostrzeżenia uzmysławiają, że ustawodawca traktuje katalogi wymaganych załączników do wniosków i zgłoszeń z zakresu prawa budowlanego w kategoriach otwartych – to jest niektóre załączniki związane ze spełnieniem wymogów z innych ustaw w przepisach Prawo budowlane wymienia, a innych nie wymienia (nie jest w tym zakresie konsekwentny), ale zarazem liczy się, że dodatkowe załączniki mogą być wymagane w oparciu o przepisy szczególne (...). Podobnie rzecz się ma, gdy chodzi o obowiązki przedłożenia decyzji o warunkach zabudowy. Decyzję taką wymieniono jako załącznik do wniosku o pozwolenie na budowę (art. 33 ust. 2 pkt 3 P.b.) oraz zgłoszenia budowy niektórych obiektów (art. 30 ust. 4b w zw. z art. 33 ust. 2 pkt 3 P.b.). Regulacje te nie powinny jednak przysłonić oczywistego faktu, że stany, ze względu na które decyzja o warunkach zabudowy jest wymagana, wyjściowo regulują właściwe dla tej decyzji przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 59 ust. 1 u.p.z.p.), a nie Prawo budowlane. Znamiennym jest też, że w art. 33 ust. 2 pkt 3 P.b. nakazuje się przedłożyć organowi architektoniczno-budowlanemu decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, «jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym». Regulacja ta dobitnie ukazuje, że w istocie Prawo budowlane, będąc źródłem podstawowych norm budowlanych przez nie ukonstytuowanych, zostało świadomie przez ustawodawcę uzupełnione o liczne normy odsyłające, które niejako «przypominają» adresatom o wymaganiach z innych ustaw kształtujących proces inwestycyjny. Przechodząc do materii bliższej przedmiotowi niniejszej sprawy, należy

zastanowić się, czy rzeczywiście jest tak (...), że art. 30 ust. 2a P.b. regulujący treść i wymagania zgłoszenia budowlanego miał mieć w zamierzeniu ustawodawcy charakter zamknięty. W ocenie Sądu z regulacji tej nie wynika, iżby była ona wprowadzona z takim założeniem. Zwraca uwagę chociażby art. 30 ust. 2a pkt 3 P.b., gdzie jako załączniki do wniosku wymienia się «pozwolenia, uzgodnienia i opinie, których obowiązek dołączenia wynika z przepisów odrębnych ustaw, w szczególności decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach». Przykład zawarty w tym przepisie, a zwłaszcza wymienienie «w szczególności» decyzji środowiskowej, ukazuje, że intencją ustawodawcy było odesłanie do wszystkich rygorów wynikających z przepisów odrębnych¹¹.

Ocena powyższej argumentacji wymaga dokładnej analizy art. 30 ust. 2a pkt 3 P.b. i zmian wprowadzonych na mocy ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw¹¹. Przed nowelizacją zakres dokumentów dołączanych do zgłoszenia określał art. 30 ust. 2 P.b., który stanowił, że do zgłoszenia należy dołączyć oświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 P.b., oraz – w zależności od potrzeb – odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami, w szczególności decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, zgodnie z art. 72 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Nowelizacja dokonała subtelnej, lecz kluczowej modyfikacji, w wyniku której zwrot „pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami” zastąpiono zwrotem „pozwolenia, uzgodnienia i opinie, których obowiązek dołączenia wynika z przepisów odrębnych ustaw”. Zatem w wyniku nowelizacji nie jest wystarczające, aby z odrębnego przepisu wynikał obowiązek uzyskania pozwolenia, uzgodnienia czy opinii dla danej inwestycji. Aby zażądać konkretnego dokumentu, organ musi wskazać przepis, z którego wynika

nie tylko obowiązek jego uzyskania, lecz także właśnie obowiązek jego dołączenia do zgłoszenia. Ponadto musi to być przepis rangi ustawowej. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, „wprowadzono w przepisie zmianę wskazującą na obowiązek dołączenia do zgłoszenia budowy pozwoleń, uzgodnień i opinii, wynikających wprost z przepisów odrębnych ustaw. Zmiana ta precyzuje katalog wymaganych dokumentów oraz umożliwia ich łatwiejszą identyfikację przez inwestora. Dzięki temu proces inwestycyjno-budowlany będzie bardziej przejrzysty i sprawny. Wyszczególniono również, celem doprecyzowania, obowiązek przedkładania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zgodnie z art. 72 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko”¹².

Co istotne, na mocy nowelizacji dodano także do szeregu ustaw przepisy, które – niezależnie od istniejącego już obowiązku uzyskania danego dokumentu – wskazywały na obowiązek jego dołączenia do wniosku o pozwolenie na budowę lub zgłoszenia¹³. W odniesieniu do tych przepisów w uzasadnieniu wskazano, że „miały [one] na celu doprecyzowanie, które z opinii, uzgodnień, pozwoleń wydawanych na podstawie przepisów innych ustaw muszą zostać dołączone do wniosku o pozwolenie na budowę oraz zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych”.

Wśród tych przepisów nie znalazł się jednak przepis ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczący obowiązku dołączenia decyzji o warunkach zabudowy do zgłoszenia.

W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu trafnie wskazał na pewną niekonsekwencję ustawodawcy, w szczególności jeśli chodzi o decyzję o środowiskowych uwarunko-

¹² Sejm RP, IX kadencja, Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy nr 121.

¹³ Art. 2 pkt 3, 5 i 6, art. 4 pkt 2, art. 5 pkt 3 oraz art. 11 pkt 1 nowelizacji.

¹¹ Dz.U. 2020, poz. 471.

waniach, ponieważ niezrozumiały pozostaje cel wymienienia jej wprost w art. 30 ust. 2a pkt 3 P.b., gdy obowiązek jej dołączenia do zgłoszenia wynika jednoznacznie z art. 73 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁴. Należy również zgodzić się z Sądem co do niedostatków regulacji dotyczącej obowiązku dołączenia pozwolenia konserwatorskiego do wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę. Wynika on jednoznacznie z art. 29 ust. 7 P.b. w odniesieniu do robót budowlanych, o których mowa w art. 29 ust. 1–4 P.b., a więc takich, które gdyby nie dotyczyły obiektu lub obszaru zabytkowego, nie wymagałyby pozwolenia na budowę, natomiast precyzując i zawężając zakres dokumentów dołączanych do wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę¹⁵, ustawodawca nie dokonał odpowiedniego doprecyzowania art. 39 ust. 1 P.b. poprzez wskazanie, że pozwolenie konserwatorskie jest nie tylko wymagane, ale też powinno zostać dołączone do wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę.

Powyższe niedoskonałości legislacyjne nie są jednak wystarczającym argumentem za twierdzeniem o otwartym charakterze katalogu dokumentów dołączanych do zgłoszenia. O ile trafnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wskazuje, że regulacje procesowe w Prawie budowlanym nie kształtują samodzielnie i wyczerpująco katalogu wymagań materialnoprawnych, lecz „przypominają” o tych wynikających z innych ustaw, o tyle trzeba podkreślić, że aktualne brzmienie art. 30 ust. 2a pkt 3 P.b. wykracza poza funkcję „przypominającą”, stawiając konkretne wymagania ograniczające zakres przepisów, z których można wyprowadzić obowiązek dołączenia danego dokumentu do zgłoszenia. Te wymagania to ustawowa ranga przepisu i jego treść wskazująca na obowiązek nie tylko uzyskania danego pozwolenia, uzgodnienia

czy opinii, lecz także wprost na obowiązek ich dołączenia do zgłoszenia. Świadczy o tym jasno zarówno wykładnia językowa, porównanie treści art. 30 ust. 2 P.b. sprzed nowelizacji z art. 30 ust. 2a pkt 3 P.b., cel wyrażony w uzasadnieniu do projektu, jak i dodanie tą nowelizacją do innych ustaw przepisów, które zgodnie z wymaganiem z art. 30 ust. 2a pkt 3 P.b. nakazują dołączać określone dokumenty do wniosku o pozwolenie na budowę lub do zgłoszenia. Celem nowelizacji było bowiem właśnie uczynienie katalogu dokumentów załączanych do zgłoszenia katalogiem zamkniętym. Sąd nie odniósł się ani do nowelizacji, ani do różnicy występującej pomiędzy wcześniejszym a nadanym nowelizacją brzmieniem przepisów.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza pozwala zaaprobować wywody Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu dotyczące obowiązku uzyskania decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji niewymagającej pozwolenia na budowę, ale powodującej zmianę zagospodarowania terenu.

Krytyki wymaga natomiast generalne stwierdzenie Sądu, że katalog dokumentów dołączanych do zgłoszenia w świetle aktualnego brzmienia art. 30 ust. 2a pkt 3 P.b. ma charakter otwarty. Wykładnia literalna, historyczna i celowościowa jasno wskazuje, że ma on charakter zamknięty, a wytknięta ustawodawcy niekonsekwencja nie jest dla nich wystarczającą przeciwwagą.

Analizując nowelizację z 13 lutego 2020 r., należy stwierdzić, że jest ona wyrazem zmiany podejścia prawodawcy do funkcji procedur dotyczących zgody budowlanej. W wyniku tej zmiany ustawodawca zrezygnował bowiem z nadawania zgodzie budowlanej funkcji zwornika ogółu wymagań wynikających z materialnego prawa administracyjnego. Zamiast tego ograniczył tę funkcję wyłącznie do wymagań ściśle określonych i wprost wskazanych w przepisach rangi ustawowej. Innymi słowy, o ile przed nowelizacją uzyskanie każdego w zasadzie wymaganego pozwolenia, uzgodnienia lub opinii weryfikowane

¹⁴ T.j. Dz.U. 2024, poz. 1112, ze zm.

¹⁵ Art. 35 ust. 2 pkt 1 P.b. w brzmieniu nadanym nowelizacją z 13 lutego 2020 r.

było przez organ administracji architektoniczno-budowlanej, o tyle obecnie istnieje szereg dokumentów, które inwestor ma obowiązek uzyskać, ale nie ma obowiązku przedłożyć ich organowi udzielającemu zgody budowlanej. Wprowadzając tę zmianę, ustawodawca kierował się potrzebą doprecyzowania ujednoczenia wymagań stawianych inwestorom oraz przyspieszenia procesu inwestycyjno-budowlanego.

Powyższe rozważania nie wyczerpują jednak kwestii obowiązku dołączenia decyzji o warunkach zabudowy do zgłoszenia. Nie można bowiem pominąć, że w przypadku tego dokumentu występuje sytuacja, która nie ma miejsca w odniesieniu do żadnego innego pozwolenia, uzgodnienia lub opinii. Mimo że ustawodawca nie wprowadził wprost obowiązku dołączenia decyzji o warunkach zabudowy do zgłoszenia, to jednoznacznie wskazał na sprzeczność inwestycji z tą decyzją jako przesłankę wniesienia sprzeciwu, a zatem zobowiązał organ administracji architektoniczno-budowlanej do sprawdzenia zgodności inwestycji z tą decyzją. Jest to zatem znacznie dalej idący rodzaj niekonsekwencji niż wytknięte przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu niepotrzebne powtórzenie obowiązku dołączenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach czy brak jednoznacznego wskazania obowiązku dołączenia pozwolenia konserwatorskiego do wniosku o pozwolenie na budowę. Wyposażenie przez ustawodawcę organu administracji architektoniczno-budowlanej

w kompetencję do badania zgodności inwestycji z decyzją o warunkach zabudowy musi skutkować przyznaniem organowi kompetencji do żądania tej decyzji. Podkreślić przy tym należy, że taka sytuacja nie występuje w odniesieniu do żadnego innego dokumentu.

Podsumowując, choć postawiona *in genere* teza o otwartym charakterze katalogu dokumentów dołączanych do zgłoszenia, mającym wynikać z niekonsekwencji ustawodawcy, nie ma dostatecznych podstaw, ponieważ nie wytrzymuje konfrontacji z wykładnią literalną, historyczną i celowościową, to jednak rozstrzygnięcie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, polegające na oddaleniu skargi na decyzję o sprzeciwie wydaną z uwagi na nieprzedłożenie przez inwestora decyzji o warunkach zabudowy, było prawidłowe.

Należy dodać, że na mocy art. 1 pkt 7 lit. a tiret pierwsze ustawy z dnia 4 grudnia 2025 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw¹⁶ do Prawa budowlanego dodano art. 30 ust. 2a pkt 1a, wprost nakazujący dołączanie decyzji o warunkach zabudowy do zgłoszenia. W uzasadnieniu do projektu tej ustawy nie wyjaśniono jednak, czy tę zmianę należy traktować jako doprecyzowanie, naprawę wcześniejszego błędu czy też zupełnie nowy obowiązek.

¹⁶ Dz.U. 2025, poz. 1847.

Abstract

The nature of the catalogue of documents attached to a construction works notification and the obligation to attach a decision on land development conditions – commentary on the judgment of the Voivodeship Administrative Court in Poznań of 11 January 2021, II SA/Po 683/21

Keywords: *notification of construction works; decision on development conditions; architectural and building administration*

The ruling under comment concerns the obligation to attach a decision on development conditions to a notification of construction works. The issue raises two important matters: the obligation to obtain a decision on development conditions for investments that do not require a building permit, and the nature of the list of documents to be attached to a notification. According to the position

of the Voivodship Administrative Court in Poznań, developments that do not require a building permit nevertheless require a decision on development conditions if they lead to a change in land use. Furthermore, the obligation to attach such a decision to a notification of construction works follows from the non-exhaustive nature of the catalogue specified in Article 30(2a) of the Construction Law. The commentary adopts a partially critical stance towards the Court's reasoning. It agrees with the part concerning the obligation to obtain a decision on development conditions for developments that do not require a building permit but result in a change in land use. However, the Court's position on the open nature of the catalogue of documents to be attached to the notification, based on the argument of the legislator's inconsistency, was questioned. In this regard, reference was made to linguistic, purposive, and historical interpretation, with particular emphasis on the 2020 amendment to the Construction Law. However, it is pointed out that the competence of the architectural and construction authority to request a decision on development conditions may be derived from the legislator's express obligation to raise an objection to a notification of an investment that is contrary to such a decision.

Bibliografia

Literatura

- Adamiak B., *Komentarz do art. 122a*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021.
- Błażejowski M., *Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2016.
- Kmieciak Z., *Stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach, które z mocy przepisów prawa materialnego załatwiane są w sposób milczący. Glosa do wyroku NSA z dnia 19 marca 2019 r., II OSK 941/18*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 9.
- Kosicki A., *Komentarz do art. 30*, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), LEX/el. 2024.
- Kruś M., Szewczyk M., [w:] M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012.
- Piecha M., *Komentarz do art. 122a*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Legalis 2020.
- Sobieralski K., *Milczenie jako prawna forma działania administracji – konsekwencje procesowe*, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, J. Korczak (red.), Wrocław 2018.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

Inne

Sejm RP, IX kadencja, Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy nr 121.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2024, poz. 572, ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1333, ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1130, ze zm.).
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1112, ze zm.).

Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020, poz. 471).

Ustawa z dnia 4 grudnia 2025 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2025, poz. 1847).

Orzecznictwo

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 listopada 2017 r., II SA/Kr 1238/17.

Wyrok NSA z dnia 19 marca 2019 r., II OSK 941/18.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 26 września 2019 r., II SA/Sz 644/19.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 stycznia 2023 r., II SA/Ol 811/22.

Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2023 r., II OSK 1006/20.