

Mgr Sławomir Zwolak

Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

**O wolności budowlanej
w orzeczeniu polskiego Trybunału Konstytucyjnego
w sprawie zniesienia pozwolenia na budowę (Kp 7/09)**

Streszczenie

Zasada wolności budowlanej była już niejednokrotnie omawiana w doktrynie, stała się również istotnym przedmiotem analizy w orzeczeniu polskiego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zniesienia pozwolenia na budowę.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zasady wolności budowlanej oraz zwrócenie uwagi na to, jak przepisy prawa wpływają na określenie jej zakresu oddziaływania. Wyrażona w art. 4 ustawy Prawo budowlane, zasada wolności budowlanej jest podstawową zasadą procesu inwestycyjno-budowlanego, stanowiąc rozwinięcie konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności. W myśl orzeczenia polskiego Trybunału Konstytucyjnego zasadę wolności budowlanej należy rozumieć w znaczeniu przedmiotowym – jako wskazówkę interpretacyjną w procesie wykładni przepisów prawa budowlanego oraz w znaczeniu podmiotowym – jako prawo zabudowy nieruchomości. Tak rozumiana zasada tworzy cząstkową swobodę w podjęciu przez jednostkę decyzji o prowadzeniu działalności budowlanej.

Słowa kluczowe: *proces inwestycyjno-budowlany, prawo budowlane, zasada wolności budowlanej, prawo własności, interes publiczny.*

About the Freedom of Construction in the Judgment of the Polish Constitutional Court on the Abolition of the Building Permit (Kp 7/09)

Abstract

The principle of the freedom of construction has already been repeatedly discussed in the literature and has also become an important subject of analysis in the judgment of the Polish Constitutional Court on the abolition of the building permit.

The purpose of this article is to present the principle of the freedom of construction and to draw attention to how legal regulations affect the determination of the extent of its impact. Expressed in art. 4 of the Construction Law the principle of the freedom of construction is a fundamental rule in the process of investment and construction, evolving the constitutional principle of the protection of property rights. According to the Polish Constitutional Court the principle of the freedom of construction should be understood from the perspective of a subject – as an indication in the interpretation of the construction regulations, as well as from the perspective of an object – as the right to construct on the property. Thus understood the principle creates partial freedom in making decisions on conducting construction activities by an individual.

Key words: *the process of investment and construction, construction law, the principle of the freedom of construction, property right, public interest.*

Polski Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20.04.2011 r. w sprawie zniesienia obowiązku pozwolenia na budowę¹ wypowiedział się o kluczowych problemach w procesie inwestycyjno-budowlanym, takich jak: prawo zabudowy, ochrona praw osób trzecich, a także interesu publicznego. Przywołując zasadę wolności budowlanej, Trybunał Konstytucyjny chciał określić granice owej wolności budowlanej w kontekście analizowanej instytucji pozwolenia na budowę.

Przystępując do omówienia myśli polskiego Trybunału Konstytucyjnego związanej z zasadą wolności budowlanej w kontekście sprawy zniesienia obowiązku pozwolenia na

¹ Kp 7/09, OTK-A ZU 2011, Nr 3, poz. 26.

budowę, należy podkreślić okoliczności prawne, w jakich wyrok ten został wydany. Trybunał Konstytucyjny orzekł w sprawie zniesienia obowiązku zniesienia pozwolenia na budowę na skutek złożenia wniosku w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji RP przez Prezydenta RP. Trybunał rozpatrywał wniosek Prezydenta w trybie art. 188 ust. 1 Konstytucji, dokonując przy tym kontroli prewencyjnej, czyli mającej miejsce przed wejściem w życie ustawy z dnia 23 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw². Przedmiotem zaskarżenia w powyższej nowelizacji były procedury prawne dotyczące rozpoczęcia inwestycji budowlanych, a także przesłanek przystąpienia do użytkowania wybudowanego obiektu budowlanego oraz legalizacji niektórych samowoli budowlanych.

Wydając wyrok, Trybunał Konstytucyjny podzielił generalnie wątpliwości konstytucyjne Prezydenta RP. W ślad za wnioskodawcą Trybunał wskazał na zagrożenie dla interesu publicznego, wyrażającego się w istnieniu właściwego ładu przestrzennego, ochronie środowiska i harmonijnym współżyciu obywateli, jak i interesu prywatnego sąsiadów inwestora. Zaskarżone przepisy „noweli kwietniowej” mogłyby doprowadzić do wyzbycia się przez organy państwa prawnych instrumentów oddziaływania na procesy inwestycji i odpowiedzialności za kształtowanie ładu przestrzennego i krajobrazu.

W przywoływanym wyroku Trybunał Konstytucyjny po raz pierwszy dokonał szerokiej analizy w przedmiocie rozumienia zasady wolności budowlanej. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że chociaż Konstytucja z 1997 r. nie posługuje się pojęciem wolności budowlanej, to przyjmuje się, że wynika z konstytucyjnie chronionego prawa własności³.

Zasada wolności budowlanej była rozważana w doktrynie i znajduje swój wyraz w wielu publikacjach naukowych. Natomiast normatywnym wyrazem jej obowiązywania jest treść art. 4 ustawy Prawo budowlane: „Każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami”.

² www.sejm.gov.pl, druk sejmowy nr 460.

³ Z. Leoński, *Zasada wolności budowlanej i jej administracyjnoprawne ograniczenia*, [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. Z. Leoński, Poznań 1998, s. 141; Z. Leoński, *Zasada wolności budowlanej i jej administracyjnoprawne ograniczenia*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa budowlanego i planowania przestrzennego. Dziesiąte Niemiecko-Polskie kolokwium prawników administratywistów. Poznań 8-12 września 1997 r. Referaty w dyskusji*, kom. red. H. Bauer, R. Hendler, P. M. Huber, B. Popowska, T. Rabska, M. Szewczyk, Poznań 1999, s. 362; Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 120; W. Jakimowicz, *Konstrukcja i istota wolnościowego prawa do zabudowy*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 6, s. 47; H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane*, Warszawa 2012, s. 63; D. Sypniewski, *Deregulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Ograniczenie reglamentacji robót budowlanych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 2, s. 76; Z. Czarnik, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości*, ZNUS 2006, nr 2, s. 44; B. Majchrzak, *Procedura zgłoszenia robót budowlanych*, Warszawa 2008, s. 27.

Powyższa regulacja została wprowadzona do przepisów prawa budowlanego ustawą nowelizującą z 2003 r.⁴, zastępując tzw. zasadę dobrej architektury, która stanowiła jedynie powszechny nie przestrzegany postulat, nie mający wpływu na formę architektoniczną projektowanej inwestycji⁵. Przez zasadę wolności budowlanej należy rozumieć obszar nieskrępowanych działań związanych z korzystaniem z prawa własności nieruchomości powiązanych z budową, remontem, utrzymaniem obiektu budowlanego i jego rozbiórką⁶.

Według Trybunału Konstytucyjnego, zasada wolności budowlanej wyrażana jest w dwóch kategoriach. Po pierwsze, w znaczeniu przedmiotowym jako zasada, która spełnia rolę wskazówki interpretacyjnej w procesie wykładni przepisów prawa budowlanego regulujących proces inwestycyjno-budowlany⁷. Przyjmując tak wyrażony pogląd, należy zauważyć, że podstawową regułą wykładni będzie formuła *in dubio pro libertate*⁸. Wykładnia ta zakłada, że w razie wątpliwości co do treści normy prawnej, przeważać będzie taka dyspozycja, która mniej ingeruje w wolności i uprawnienia podmiotu, względem którego przepisy są stosowane. Dlatego zasada wolności budowlanej odgrywa szczególną rolę na etapie stosowania prawa. Właściwy organ administracji publicznej, wydając decyzję w konkretnym przypadku, powinien tak odczytać treść normy prawnej, aby nie zwiększyć ograniczeń nałożonych na inwestora⁹. A w razie wątpliwości należy rozstrzygnąć na korzyść inwestora¹⁰.

⁴ Ustawa z 27.03.2003 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 80, poz. 718 z późn. zm.).

⁵ S. Serafin, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 122.

⁶ K. Zamyślewska-Gorzach, *Wolność budowlana i jej prawne ograniczenia*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 10, s. 57.

⁷ Tak Z. Leoński, M. Szewczyk, *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, Poznań 1999, s. 37-38.

⁸ Reguła *in dubio pro libertate* jest powszechnie akceptowana w państwach demokratycznych. Warto wskazać, że Trybunał Konstytucyjny uznaje zasadę *in dubio pro libertate* za zasadę konstytucyjną (zob. wyrok TK z 27.06.2008 r., K 52/07, OTK-A 2008, Nr 5, poz. 88). Reguła ta znajduje swoje rozwinięcie w innej dyrektywie wykładni, która zabrania wykładni rozszerzającej oraz stosowania analogii w przypadku obowiązków obywateli oraz zezwala na wykładnię rozszerzającą oraz analogię w odniesieniu do ich praw i wolności. Należy ona do podstawowych kanonów wykładni prawa w społeczeństwach demokratycznych i jako taka powinna być powszechnie stosowana przez sądy i inne instytucje państwowe we wszelkich gałęziach prawa. Reguła *in dubio pro libertate* w pełni obowiązuje w prawie administracyjnym, a zwłaszcza tam, gdzie administracja wkracza w prawa i wolności obywateli, orzekając na przykład o przyznawaniu lub cofaniu różnego rodzaju koncesji, licencji, czy zezwoleń. Stąd na ingerującej administracji, a nie na administrującym cięży obowiązek wykazania zasadności tej ingerencji i uzasadnienia jej granic. Por. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 184-187.

⁹ J. Jastrzębski, *Wolność jako naczelną zasadą prawa budowlanego*, <http://polishproperty.eu/informacje/prawo/28186,wolnosc-jako-naczelną-zasadą-prawa-budowlanego.html> [dostęp 14.04.2014 r.]

¹⁰ Zob. Wyrok NSA z 8.12.2008 r., II OSK 1467/07, Lex nr 516058.

Po drugie, w znaczeniu podmiotowym zasada wolności budowlanej¹¹ może być rozumiana jako prawo do zabudowy, które płynie z wolności budowlanej będącej emanacją prawa własności¹². Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, prawo do zabudowy ma dwa aspekty – cywilnoprawny i publicznoprawny¹³. 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 gruntach¹⁴.

Stanowisko takie jest zgodne z poglądem W. Jakimowicza, iż prawo zabudowy ze swojej istoty należy wiązać z prawami do nieruchomości. Mając to spostrzeżenie na uwadze, warto zwrócić uwagę na charakter konstytucyjnych regulacji 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 własności¹⁵.

Trybunał Konstytucyjny przyjął zatem, że cywilnoprawne prawo do zabudowy jest pośrednio zakotwiczone w art. 64 Konstytucji, gwarantującym prawo do własności, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia¹⁶. 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.

¹¹ Tak D. Sypniewski, *Nadzór nad procesem budowlanym*, Warszawa 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 2009, s. 571.

¹² Zob. W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 48-49. Odmienne stanowisko prezentuje 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” 2004, nr 5, s. 48-49.

¹³ Zob. T. Asman, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 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 2003, s. 143.

¹⁴ M. Kruszyńska-Kośmicka, M. Kruś, *Prawne ograniczenia wolności budowlanej*, [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności*, Tom VI, red. B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiliński, Poznań 2010, s. 391.

¹⁵ W. Jakimowicz, *Przestrzeń prawna wolności zabudowy*, [w:] *Przestrzeń w prawie administracyjnym. III krakowsko-wrocławskie spotkanie naukowe administratystów*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2013, s. 54.

¹⁶ Podobnie Z. Kostka, *Prawo budowlane. Komentarz*, Gdańsk 2005, s. 23. Jak zauważył NSA w wyroku z 23.02.2007 r., „zasada swobody budowlanej zawarta w art. 4 stanowi rozwinięcie na gruncie Prawa budowlanego konstytucyjnej zasady ochrony własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP)”. II OSK 354/06, *Prawo budowlane. Orzecznictwo sądów administracyjnych*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2009, s. 61.

Wyrażone w Konstytucji prawo własności jest jednym z praw podstawowych, jest nie tylko sumą uprawnień składających się na nie z mocy poszczególnych ustaw, lecz prawo własności zostało sformułowane tak ogólnie, by konstytucyjna ochrona obejmowała jak najszerszy zakres praw majątkowych¹⁷. Teza ta wiąże się z wcześniejszym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, mówiącego, że pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny wobec jednakowo brzmiących terminów występujących w ustawodawstwie zwykłym, a tym samym znaczenie określonych pojęć przyjęte na gruncie ustaw zwykłych nie może przesądzać o sposobie wykładni postanowień konstytucyjnych. Dlatego podstawą dla wykładni Konstytucji jest ukształtowane historycznie i ustalone w doktrynie prawa rozumienie terminów użytych w tekście tego aktu prawnego¹⁸.

Jak już wcześniej wskazano, prawo zabudowy jest emanacją prawa własności, najszerszego przedmiotowo i najsilniejszego prawa do rzeczy, skutecznego *erga omnes*¹⁹. Zgodnie z art. 140 k.c.²⁰ właściciel może korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego; w tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Wolno mu więc czynić z rzeczą wszystko, z wyjątkiem tego, co zakazane, a to znaczy, że prawo własności nie jest nieograniczone, ani też absolutne²¹.

Prawo własności nie jest prawem absolutnym, gdyż mogłoby działać przeciwko samym właścicielom, ponieważ korzystanie w sposób nieograniczony prowadziłoby do naruszenia interesów innych właścicieli, a w konsekwencji do nie dających się pogodzić konfliktów. Chociaż prawo własności jest traktowane jako prawo o najszerszej treści, to zarazem nie jest rozumiane jako prawo niczym nieograniczone²².

¹⁷ Uzasadnienie wyroku TK z 20.04.2011 r. w sprawie Kp 7/09, OTK-A ZU 2011, Nr 3, poz. 26, s. 392; B. Banaszkiwicz, *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 30. Zdaniem TK do istoty prawa własności w świetle art. 21 i 64 Konstytucji należą uprawnienia do rozporządzania, pobierania pożytków oraz korzystania z przedmiotu własności. Zob. wyrok TK z 12.01.2000 r., P 11/98, Dz.U. Nr 3, poz. 46.

¹⁸ Wyrok TK z 7.02.2001 r., K 27/00, OTK 2001, Nr 2, poz. 29.

¹⁹ Odmienny pogląd wyraża K. Świdorski, który uważa że, prawo własności nieruchomości jest przede wszystkim instytucją prawa cywilnego, dlatego odwoływanie się do konstytucyjnego rozumienia nie wydaje się w jego przekonaniu trafne. Jak wskazuje, „z uwagi na odmiennie cele i funkcje regulacji zamieszczonej w kodeksie cywilnym, a także w Konstytucji, trudno wprost wyprowadzić prawo zabudowy i zagospodarowania nieruchomości z istoty prawa własności”. K. Świdorski, *Uwagi o prawie zabudowy i zagospodarowania nieruchomości*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 475.

²⁰ Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.).

²¹ Uzasadnienie, s. 392 ; J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2003, s. 67.

²² Jak zauważył NSA w wyroku z 13.01.2012 r., ustawodawca wielokrotnie wprowadza ustawowe ograniczenia prawa własności w drodze przepisów ustawowych, zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji, mając na względzie różnego rodzaju ważne i chronione prawem wartości, a także treść prawa własności. II OSK 1986/10, Lex nr 1429509.

Wedle Trybunału Konstytucyjnego przyjąć należy, że art. 140 k.c. wymienia jedynie podstawowe uprawnienia składające się na prawo własności, które jednakże nie wyczerpują jego treści, obejmujące m.in. uprawnienie do jej zabudowania, czyli wzniesienia na niej obiektu budowlanego w rozumieniu prawa budowlanego²³.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego granice prawa własności wynikają zarówno z norm prawa cywilnego, jak i prawa administracyjnego. W odniesieniu do prawa zabudowy, będącej składową prawa własności nieruchomości, można stwierdzić, że kształtowane jest ono przede wszystkim przez prawo publiczne. Normy administracyjnoprawne zawarte są głównie w przepisach z zakresu szeroko pojętego prawa budowlanego (wraz z przepisami techniczno-budowlanymi) oraz przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁴, a także w aktach prawnych dotyczących ochrony: przyrody²⁵, środowiska²⁶, gruntów rolnych i leśnych²⁷ oraz zabytków²⁸, jak również w prawie wodnym²⁹, geologicznym i górnictwem³⁰. Znaczna część tych przepisów odnosi się wyłącznie lub głównie do sposobu korzystania z prawa własności nieruchomości, ponieważ każde ograniczenie prawa zabudowy jest pośrednio ograniczeniem prawa własności nieruchomości³¹.

Takie stanowisko Trybunału Konstytucyjnego pozwala przyjąć że, wynikające z przepisów prawa budowlanego przypadki ograniczenia prawa własności dotyczą sfer własności objętych wkroczeniem, obejmując tym samym wszelkie publicznoprawne ograniczenia prawa własności, uważając je przypadki publicznoprawnego kształtowania prawnego ograniczenia prawa własności³².

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zauważa, że korzystanie przez właściciela czy użytkownika wieczystego nieruchomości z prawa zabudowy poprzez wybudowanie na nieruchomości obiektu budowlanego może niekorzystnie oddziaływać na możliwość korzystania z nieruchomości należących do innych podmiotów, i to nie tylko tych bezpośrednio graniczących z nieruchomością zabudowywaną. Oddziaływanie wznoszonego (wzniesionego) obiektu może mieć różny stopień uciążliwości i charakter, od dyskomfortu

²³ Zob. art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

²⁴ Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

²⁵ Ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 92, poz. 880 z późn. zm.).

²⁶ Ustawa z 27.04.2011 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150 z późn. zm.).

²⁷ Ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.).

²⁸ Ustawa z 23.07. 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.).

²⁹ Ustawa z 18.07.2001 r. Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. z 2012, Nr 0, poz. 145 z późn. zm.).

³⁰ Ustawa z 9.06.2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 163, poz. 981 z późn. zm.).

³¹ Uzasadnienie, s. 392; zob. R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 31.

³² Por. A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego*, ZNUJ 1972, nr 54, s. 53-54.

estetycznego, czy uniemożliwienia lub utrudnienia odbioru programu telewizyjnego, przez zasłonięcie widoku, ograniczenie nasłonecznienia lub dopływu świeżego powietrza, aż po znaczący spadek wartości rynkowej sąsiednich nieruchomości.

Wobec tego Trybunał Konstytucyjny podkreśla również, że ochrona prawa osób trzecich do niezakłóconego korzystania z ich nieruchomości jest także przejawem ochrony ich prawa własności. Bowiem, jak wskazuje, w toku realizacji inwestycji może dochodzić do kolizji praw i interesów dysponenta nieruchomości zabudowywanej oraz dysponentów sąsiednich nieruchomości³³. Zasada wolności budowlanej wyrażona w art. 4 prawa budowlanego eksponuje prawo inwestora budowlanego, jednak odwołując się do przepisów, z którymi zamierzenie budowlane musi być zgodne. Trybunał przy tym wskazuje intencję ochrony praw osób trzecich i interesu publicznego, które mogłyby być zagrożone realizacją określonej inwestycji³⁴.

Wypowiadając się o wolności budowlanej, Trybunał Konstytucyjny przypomina, że przepisy, o których mowa w art. 4 prawa budowlanego należą przede wszystkim 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 obligacyjnych³⁵. W przypadku wystąpienia kolizji prawa inwestora do zabudowy nieruchomości i praw dysponentów sąsiednich nieruchomości służyć będzie art. 64 ust. 2 Konstytucji, gwarantujący równą dla wszystkich ochronę prawną własności i innych praw majątkowych. Istotą tej gwarancji jest to, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana zależnie od rodzaju podmiotu danego prawa, a konieczność ochrony praw osób trzecich jest jedną z podstaw wprowadzenia ustawowych ograniczeń praw inwestora (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz ingerencji organów administracji w proces zabudowy nieruchomości, zarówno na etapie poprzedzającym rozpoczęcie budowy, jak i w jej trakcie i po zakończeniu robót budowlanych³⁶.

³³ Szerzej na temat ochrony praw osób trzecich zob. J. Głowacki, *Zasada wolności budowlanej a ochrona praw trzecich w świetle art. 28 ust. 2 ustawy Prawo budowlane*, „Prawnik. Kwartalnik Okręgowej Izby Radców Prawnych” 2006, nr 1/8, s. 15-17.

³⁴ Na marginesie można dodać, że zdaniem TK zasada wolności budowlanej w połączeniu z ochroną praw osób trzecich kształtuje pojęcie praw sąsiedzkich. Wyrok TK z 5.03.2001 r., P 11/00, OTK ZU, Nr 2, poz. 33.

³⁵ Uzasadnienie, s. 393 ; J. Ignatowicz, K Stefaniuk, *Prawo...*, s. 72-73.

³⁶ Zob. W. Jakimowicz, *Wolność w prawie...*, s. 64-65; O tym, czy prawo budowlane nie narusza zasady proporcjonalności, pytał w swoim artykule Z. Leoński, próbując jednocześnie odpowiedzieć, wskazywał na dwa aspekty ocen – ustawodawstwa i praktyki. Szerzej na ten temat zob. Z. Leoński, *Zasada wolności budowlanej...*, s. 144.

Gwarancyjny charakter art. 4 prawa budowlanego skutkuje tym że, prawo do zabudowy nieruchomości gruntowej, należące do inwestora³⁷, właściciela równoważone jest, wynikającą z różnorodnych przepisów, 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 publicznego³⁸. Przykładem stanowiska doktryny prawa w tej kwestii może być pogląd Z. Niewiadomskiego, który uważa, że celem ustawy Prawo budowlane jest ochrona interesu publicznego, przy jednoczesnym poszanowaniu interesów indywidualnych, które mogą zostać naruszone w przebiegu procesu inwestycyjno-budowlanego. W zakresie norm o charakterze materialnym wyraża się to przede wszystkim w zapewnieniu przysługującego inwestorowi prawa zabudowy nieruchomości (zasada wolności budowlanej) oraz nałożeniu na uczestników procesu budowlanego obowiązków, których realizacja zabezpiecza poszanowanie interesu publicznego i uzasadnionych interesów prawnych osób trzecich³⁹. Jak zauważa W. Szwajdler, w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę następuje wzajemne wyważenie między interesem publicznym a interesem indywidualnym inwestora, a także właścicieli oraz użytkowników wieczystych sąsiednich nieruchomości, mających status strony w sprawach o wydanie pozwolenia na budowę⁴⁰.

W tym przypadku Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nie ma podstaw do twierdzenia, że interes publiczny zawsze jest przeciwstawny interesom jednostek, jednak do sprzeczności pomiędzy tymi interesami może niekiedy dochodzić. W związku z tym konieczne jest wyważenie obu tych interesów. Odwoływanie się do interesu publicznego nie oznacza pełnej swobody określenia rodzaju chronionego interesu, ponieważ przy jego ustalaniu muszą być uwzględniane regulacje konstytucyjne i wartości wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego⁴¹. Do kategorii „ważnego interesu publicznego”

³⁷ 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 prawa budowlanego ustawową gwarancję realizacji wolności budowlanej. M. Kruszyńska-Kośmicka, M. Kruś, *Prawne ograniczenia...*, s. 392.

³⁸ Zob. wyrok TK z 12.01.1999 r., P 2/98, OTK ZU, Nr 1/1999, poz. 2. Trzeba mieć na uwadze, że zasada wolności budowlanej nie może pozostawać w sprzeczności z innymi wartościami chronionymi konstytucyjnie. W. Piątek, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2012, s. 54.

³⁹ Z. Niewiadomski, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 6.

⁴⁰ W. Szwajdler, *Zniesienie instytucji pozwolenia na budowę a prawo zabudowy nieruchomości gruntowych*, Toruń 2009, s. 73.

⁴¹ W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że „klauzula demokratycznego państwa prawa stanowi swego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisanym tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz istoty demokratycznego państwa prawa”. Wyrok TK z 25.11.1997 r., K 26/97, OTK 1997, Nr 5-6, poz. 64.

z pewnością można zaliczyć wartości wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji⁴². W toku analizy Trybunał Konstytucyjny określił w kontekście prawa budowlanego interes publiczny jako przejawiający się w szczególności w zapewnieniu ładu architektoniczno-przestrzennego i bezpieczeństwa użytkowników obiektów budowlanych⁴³. Koliduje interesów, a co za tym idzie potrzeba ich zrównoważenia jest gwarancją zachowania proporcjonalności ograniczenia praw jednostki w celu realizacji interesu publicznego⁴⁴.

Przedstawione powyżej wywody Trybunału Konstytucyjnego prowadzą do wniosku, iż zasada wolności budowlanej stanowi filar procesu inwestycyjno-budowlanego, która powinna być uznana za nakaz skierowany do organów stosujących prawo, które powinny dążyć do zapewnienia jak najszerszego zakresu tej wolności. Stąd zasada ta ma odgrywać bardzo istotne znaczenie w procesie interpretacji prawa. Pojęcie wolności budowlanej musi być także rozumiane jak prawo zabudowy nieruchomości, będącej konstrukcją publicznego prawa podmiotowego. Źródłem wolności budowlanej jest własność jako gwarancja wolności człowieka. Bowiem wolność człowieka przejawia się w podejmowaniu działalności w zakresie budownictwa, stąd rozumiana wolność budowlana obejmuje w związku z tym cały potencjalny zakres aktywności człowieka w dziedzinie budownictwa⁴⁵.

W znaczeniu podmiotowym przepisy prawa zakreślają granice wolności budowlanej, wskazując na ograniczenia w swobodzie korzystania z tej wolności, a także ustanawiają jej prawne gwarancje. Wolność budowlana nie jest wartością absolutną. Oznacza to, że dopuszczalne jest ograniczenie w granicach zakreślonych przez regulację konstytucyjną⁴⁶. Ustawodawca powinien się powstrzymać od ustanawiania ograniczeń i zakazów tej wolności, które nie odpowiadałyby kryteriom wymienionym w art. 33 ust. 3 i art. 64 Konstytucji. A zatem określa formalne podstawy, jak i materialne granice ingerencji w wolność budowlaną. Wymaga podkreślenia że, Trybunał Konstytucyjny nie wymienia poszczególnych kategorii interesu publicznego, ale w odniesieniu do wolności budowlanej używa określenia „ważny interes publiczny” jako jedna z przesłanek ograniczeń wolności budowlanej. Należy

⁴² Wyrok TK z 17.12.2003 r., SK 15/02, OTK-A ZU 2003, Nr 3, poz. 103. Wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności daje wyraz przekonaniu, że stopień intensywności ingerencji w sytuację prawną jednostki musi znajdować uzasadnienie w randze promowanego interesu publicznego. Innymi słowy, ograniczenie praw jednostki musi być ekwiwalentne wobec celu, któremu służy dana regulacja, musi to być ograniczenie racjonalne. L. Garlicki, *Przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności. (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10, s. 18.

⁴³ Uzasadnienie, s. 393.

⁴⁴ Zob. Wyrok TK z 13.02.2001 r., K 19/99, OTK ZU 2001, Nr 2, poz. 30, zob. wyrok TK z 25.11.2003 r., K 37/02, OTK-A ZU 2007, Nr 9, poz. 102.

⁴⁵ Por. M. Kruś, *Podstawowe instytucje i zasady prawa budowlanego*, el/Lex 2009 (dostęp 18.04.2014 r.).

⁴⁶ Jak stwierdził sąd, nie może każdy budować gdzie chce i co chce. Konstytucja przewiduje, że własność podlega ochronie, ale może być ograniczona ustawowo. D. Frey, *Wolność zabudowy jest ograniczona*, „Rzeczpospolita” z dnia 14-15 styczeń 2012 r., s. C1.

zauważyć, że ingerowanie ustawodawcy w tę wolność wynika z odpowiedzialności władzy publicznej za porządek i bezpieczeństwo oraz ład urbanistyczny i architektoniczny. W każdym jednak przypadku ograniczenie musi mieć kwalifikowaną podstawę prawną.