

Mgr Sławomir Zwolak

Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Wpływ regulacji prawnych na wygląd budynków

Streszczenie

Regulacje prawne wpływające na wygląd budynków zawarte są przede wszystkim w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, prawie budowlanym oraz w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Regulacje te wpływają na przestrzeń publiczną, kształtując estetykę zewnętrznego wyglądu budynków w zgodzie z otoczeniem i wartościami kulturowymi. Celem wskazanych regulacji prawnych jest zapewnienie ochrony wyglądu budynków, które wpływają na jakość życia jednostek.

Słowa kluczowe: *wygląd budynku, estetyka, regulacje prawne, obiekt budowlany, interes publiczny.*

The Impact of Legal Regulations on the Appearance of Buildings

Abstract

Legal regulations affecting the appearance of buildings are primarily contained in the law on spatial planning and development, building law and the law on the protection of monuments and care of monuments. These regulations affect public space, shaping the aesthetics of the external appearance of buildings in harmony with the environment and cultural values. The aim of the pointed legal regulations is to ensure protection of the appearance of buildings, which affect the quality of life of individuals.

Key words: *appearance of building, aesthetics, legal regulations, building object, public interest.*

Wstęp

Artykuł ma na celu przedstawienie najważniejszych, regulacji prawnych determinujących wygląd budynków, które mogą mieć znaczenie w kształtowaniu otaczającej nas wszystkich przestrzeni publicznej. Na wstępie, sięgając do historii, należy zauważyć że, wygląd budynków od dawna był przedmiotem zainteresowania władz państwa. Już w okresie starożytności wznoszone budynki i budowle powstawały w sposób zamierzony co do ich usytuowania z uwzględnieniem wymogów bezpieczeństwa, użyteczności, jak i zewnętrznego wyglądu¹. W Polsce względy estetyczne² odnoszące się do budynków pojawiały się wraz z pierwszymi regulacjami budowlanymi powstającymi w czasie zaborów. I tak, chociażby wydana przez państwo zaborcze ustawa krajowa, budowlana dla miasta Krakowa z 18.07.1883 r.³, nakazywała w swych postanowieniach, by frontowa facjata budynku odpowiadała zasadom estetycznym i architektonicznym. Szczególny wyraz troski o należyty wygląd budynków pojawił się w pierwszej polskiej kompleksowej regulacji w dziedzinie

¹ B. Księżopolski, L. Martan, *Prawo budowlane w zarysie*, Warszawa-Wrocław 1988, s. 38. Pierwsze przepisy dotyczące budynków prywatnych wykształciły się w prawie zwyczajowym, które następnie zostały około połowy V w. p.n.e. spisane i wcielone do ustawy XII tablic. Przepisy te ukierunkowane były na zabezpieczenie domów przed dewastacją i ochroną przed pożarami. Po raz pierwszy odpowiednie przepisy wpływające na stan wyglądu budynków zainicjował cesarz Klaudiusz w roku 44, poprzez przyjęcie przez senat *senatusconsultum Hosidianum*, w którym uzasadnieniem dla ochrony budynków prywatnych przed dewastacją były motywy estetyczne. Kilka lat później, wraz z uchwaleniem przez senat w roku 56 *senatusconsultum Volusianum*, rzymskie prawo budowlane zaczęło wyraźnie brać pod uwagę względy estetyczne. Senat dostrzegał, że dewastacja budynków prywatnych następowała także wskutek starzenia się budynków i niedbalstwa ich właścicieli, którzy nie dokonywali niezbędnych napraw. W dalszych latach tendencje estetyczne zakorzeniły się już tak mocno w społeczeństwie rzymskim, że nawet budowniczowie kamienic starali się nadać tym budynkom piękny wygląd zewnętrzny. Szczególne za panowania cesarza Hadriana powstawały liczne przepisy dotyczące budynków prywatnych, chroniące przed zeszpeceniem i dewastacją. Postępująca w tym czasie urbanizacja państwa rzymskiego niewątpliwie wpływała na względy estetyczne budynków. Wyraźnie podkreślano, że budynki prywatne musiały mieć wygląd godny dostojęstwa państwa rzymskiego i dający poczucie bezpieczeństwa, stabilizacji i dobrobytu. W istocie rzeczy, celem troski o estetykę budynków była ochrona krajobrazu przed zeszpeceniem przez ruiny. Szerzej na ten temat zob. C. Kunderewicz, *Studia z rzymskiego prawa administracyjnego*, Łódź 1991, s. 92-105; tenże *Prawo budowlane starożytnego Rzymu (I)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1977, nr 3, s. 92-105.

² Estetyka nie jest pojęciem prawnym, zatem zakwalifikuje się ją jako kryterium o subiektywnym odczuciu, zależnym od gustu osoby dokonującej oceny. Z reguły kryterium estetyki jest trudne do obiektywnego ujęcia, co może powodować pewne trudności w próbie jego określenia. Wartość estetyki posiada dwa powiązane ze sobą konteksty, w którym pierwszy ma walor obiektywny wynikający z artyzmu. Natomiast określenia drugiego kontekstu dokonuje się według kryterium piękna, wynikającego z subiektywnie odbieranego aktu postrzegania (zob. S. Ossowski, *Wybór pism estetycznych, Wprowadzenie, wybór*, oprac. B. Dziemidok, Kraków 2004, s. XXXVI). Jednym z podstawowych elementów estetyki jest piękno (zob. J. Tarnowski, *Jeszcze o funkcjonalizm w estetyce architektury: od Sokratesa do idei budynku totalnie ekoprzyjaznego*, „Estetyka i Krytyka” 2012, nr 1, s. 186). Przez piękno rozumie się zwykle naczelną wartość estetyczną sztuki klasycznej, eksponując przy tym kwestie proporcji, formy, harmonii i ładu (zob. M. Gołaszewska, *Estetyka*, Kraków 1975, s. 30). Podejmując wyśiłek, który ma ocenić estetykę budynku pod względem piękna, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na walory artystyczne w odniesieniu do formy zewnętrznej i wewnętrznej, która przejawia się przede wszystkim elementami wykończenia i kolorystyki.

³ Dz. U. Kr. Nr 63, z 28.03.1905, Dz. U. Kr Nr 57 i z 28.03.1910, Dz. U. Kr Nr 89.

budownictwa, ustanawiając zasadę estetycznego wyglądu zewnętrznego budynków⁴. W rozporządzeniu Prezydenta RP z 16.02.1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli⁵ ustanowiono, że lica budynków powinny być tak wykonane, aby nie powodowały zeszpecenia placu, ulicy albo podwórza. Dla zapewnienia estetyki zewnętrznej budynków nie należało stosować do malowania farb w kolorach jaskrawych lub rażących⁶. Na uwagę zasługuje rola administracji budowlanej, która ze względów estetycznych mogła wkraczać w sprawy budowy. Przy wykonywaniu nadzoru władze budowlane w trakcie postępowania decydowały na zasadzie swobodnej oceny stanu faktycznego, gdyż przepisy nie pozwalały na jego ściśle określenie. Każdy przejazd ruchu budowlanego dokonywany miał być pod ścisłą kontrolą władz budowlanych, w toku której względy estetyczne budynków podniesione zostały do znaczenia porządku publicznego⁷. A zatem władza budowlana mogła zakazać wszelkich zmian w zewnętrznym wyglądzie budynków i ich części lub otoczenia, w szczególności poprzez umieszczenie szyldów reklamowych, napisów, plakatów, mogących spowodować zniekształcenie i zeszpecenie ulicy, placu, wyglądu miejscowości albo krajobrazu⁸. Po II wojnie światowej zrozumienie potrzeb estetyki w życiu codziennym człowieka znalazło swój wyraz w kolejnych ustawach z zakresu budownictwa, nakazujących, aby forma architektoniczna obiektu budowlanego była zharmonizowana z jego otoczeniem i w miarę możliwości wpływała także na podniesienie walorów estetycznych tego otoczenia. W ten sposób potrzeby estetyczne akcentowały wagę, jaką do nich przykładął ustawodawca⁹.

⁴ Zob. S. Serafin, *Unifikacja i rozwój prawa budowlanego*, [w:] *Ius et Fides. Księga jubileuszowa z okazji siedemdziesiątych urodzin profesora Jana Świtki*, Lublin 2006, s. 385. Zasadę zewnętrznego wyglądu budynków realizowano przy pomocy instrumentów, które miały służyć zatamowaniu ruchu budowlanego estetycznie ujemnego, na które składały się: a) sporządzenie planu zabudowania, gdzie należało uwzględnić wymogi estetyczne wyglądu miejscowości i jej części, oraz systematycznie usuwać wszelkie zeszpecenia spowodowane zabudową niezgodną z estetyką otoczenia (art. 20 rozporządzenia Prezydenta RP o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli), b) pozwolenia na budowę i przebudowę wydawano w miejscowościach, w których krajobraz zasługiwał na ochronę, którą należało chronić przed zeszpeceniem robotami budowlanymi przy udzielaniu pozwoleń na budowę, jak i przy okazji dokonywanych zmian w zewnętrznym wyglądzie budynków, mogących spowodować zniekształcenie lub zeszpecenie ulicy, placu, wyglądu miejscowości oraz krajobrazu (art. 337-338 rozporządzenia Prezydenta RP o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli), c) nadzór nad konserwacją, przejawiającą się obowiązkiem właściciela budynku do należytego utrzymania, by wskutek zaniedbania nie zagrażał bezpieczeństwu i nie szpecił przestrzeni publicznej (art. 377 i 380 rozporządzenia Prezydenta RP o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli), d) nadzór nad niekontrolowanym ruchem budowlanym, gdzie w przypadku wybudowania nowego budynku lub urządzenia bez wymaganego pozwolenia lub niezgodnie z pozwoleniem, które mogłyby skutkować zniekształceniem i zeszpeceniem wyglądu miejscowości lub krajobrazu, władza budowlana miała szereg środków ochronnych aż do zburzenia budynku włącznie (art. 380 ust.1 lit. d rozporządzenia Prezydenta RP o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli).

⁵ Dz. U. R.P. Nr 23, poz. 202.

⁶ Zob. art. 262 ust.1 i art. 263 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta RP o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli.

⁷ W. Brzeziński, *Polskie prawo budowlane*, Warszawa 1955, s. 21.

⁸ K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie. Część druga*, Kraków 1930, s. 563.

⁹ E. Kulesza, *Prawo budowlane*, Warszawa 1964, s. 10. Kwestia zewnętrznego wyglądu budynków zakodowana została już w art. 1 ust. 4 pkt 8 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 1961 r. Nr 7, poz.

1. Kształtowanie wyglądu budynków w ujęciu Konstytucji RP

W obecnym polskim porządku prawnym źródła estetyki wskazane zostały już w preambule do Konstytucji RP¹⁰. Jak wskazuje S. Fundowicz, dla stworzenia schematu wypowiedzi aksjologicznych w obszarze prawa należy odnieść się przede wszystkim do preambuły. Dzięki temu można uniknąć rozważań o wartościach jako takich, a zawęzić refleksję do tych wartości, które w polskim systemie prawnym są imiennie nazwane i normatywnie wskazane jako fundamentalne dla polskiego porządku prawnego¹¹. W preambule użyto takie zwroty, jak: „dobro i piękno”, „kultura zakorzeniona w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach”, „przekazanie wszystkim pokoleniom wszystkiego, co cenne w ponad tysiącletnim dorobku”. Stwierdzenia te mają interpretacyjne znaczenie dla szczegółowych postanowień ustawy zasadniczej, które ukierunkowują ich wykładnię¹². W art. 5 Konstytucji RP zawarto ogólny charakter działań organów władzy publicznych, stanowiąc, że Rzeczpospolita Polska strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Ponadto w art. 6 ust.1 Konstytucji RP zobligowano organy władzy publicznej do stwarzania warunków upowszechnienia i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. Mimo że wymienione pojęcia i regulacje konstytucyjne posiadają wysoki stopień abstrakcyjności, stanowią jednak podstawę odniesienia do pojęć i regulacji bardziej konkretnych, przyjętych przez ustawodawcę.

2. Kształtowanie wyglądu budynków w ujęciu ustawy o planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym

Wpływ regulacji prawnych na wygląd budynków dostrzegalny jest w ustawie z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹³. Mając na uwadze, że

46), w którym pojęcie remontu rozumiano przez wykonywanie robót budowlanych w istniejących obiektach budowlanych, z wyjątkiem robót dotyczących bieżącej konserwacji tych obiektów, polegających na dokonywaniu drobnych napraw, konserwacji i malowania elementów budowlanych oraz instalacyjnych obiektu, nie powodujących zmiany ich konstrukcji, przeznaczenia lub wyglądu zewnętrznego obiektu budowlanego. Natomiast w ustawie Prawo budowlane z 1974 r. (Dz. U. Nr 38, poz. 229) względy estetyczne zawarte były w art. 43, mówiącym o ciężącym obowiązku na właścicieli i zarządcy obiektów budowlanych utrzymywania obiektu w należytych stanie chroniącym przed powstaniem zagrożenia bezpieczeństwa ludzi i mienia oraz zniszczeniem lub przedwczesnym zużyciem, jak też oszczędności otoczenia.

¹⁰ Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹¹ S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 634.

¹² *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2006, s. 42.

¹³ Tekst jedn. Dz. U. z 2012, poz. 647 z późn. zm.

budynki funkcjonują nie tylko w czasie, ale i przestrzeni, ustawodawca określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez organy administracji publicznej, a także zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy. W obrębie u.p.z.p kwestie wyglądu budynków zawierają się w czterech zasadniczych płaszczyznach normatywnych: 1) w przepisach ogólnych; 2) w przepisach dotyczących planowania, odnoszących się do aktów polityki przestrzennej; 3) w przepisach odnoszących się do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; 4) w przepisach dotyczących wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego¹⁴.

W przepisach ogólnych u.p.z.p. zawarta jest aksjologia, w której ustawodawca wskazuje na podstawowe wartości i dobra uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, sytuując wśród nich m.in. wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także osób niepełnosprawnych, prawo własności, potrzeby interesu publicznego¹⁵.

Jedną z najważniejszych wartości, które jest stosowana w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego, jest ład przestrzenny. Jego definicja z punktu widzenia języka prawnego wydaje się trudna do sprecyzowania¹⁶. Jednak ogólnie można przyjąć, że chodzi o utrzymanie w uporządkowanych relacjach zarówno uwarunkowań kompozycyjno-estetycznych w podejmowanych inwestycjach i zagospodarowaniu terenu, jak również środowiskowych czy społeczno-gospodarczych¹⁷. Oznacza to, iż wszelkie działania, których celem jest kształtowanie przestrzeni, powinny uwzględniać wskazane powyżej wartości¹⁸.

Zagadnienia wyglądu budynków zostały określone z różnym stopniem natężenia, w zależności od prawem wyrażonych potrzeb ochrony kształtowania przestrzeni o wymaganiach kompozycyjno-estetycznych, kulturowych i funkcjonalnych¹⁹. Pojęcia prawne, którymi posługuje się ustawa, mówiąc o uwarunkowaniach i wymaganiach

¹⁴ I. Niżnik-Dobosz, *Estetyka techniczna i ład przestrzenny jako pojęcia prawa budowlanego oraz prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 488.

¹⁵ Tamże, s. 488-489.

¹⁶ „Treść, jaką ustawodawca nadał pojęciu ładu przestrzennego w art. 2 pkt 1 u.p.z.p., może być jedynie traktowana jako pewne rozwinięcie tego pojęcia, które nie zmienia jednak jego charakteru jako pojęcia niedookreślonego. Pojęcie ładu przestrzennego wymaga bowiem interpretacji w oparciu o wiedzę pozaprawną, najczęściej urbanistyczną, które będzie dla konkretnego przypadku”. K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Warszawa 2008, s. 25.

¹⁷ M. Nowak, *Sprzeczne interesy burzą ład przestrzenny*, „Rzeczpospolita” z 29.11.2013, s. B 8.

¹⁸ K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące ład...*, s. 25.

¹⁹ I. Niżnik-Dobosz, *Estetyka techniczna i ład przestrzenny...*, s. 489.

kulturowych, kompozycyjno-estetycznych i funkcjonalnych, należy zakwalifikować do klauzul generalnych, które posiadają swoją treść poza systemem prawa. Zatem organ administracji publicznej stosujący prawo musi najpierw ustalić treść poza systemem prawa, a następnie odpowiednio przetransportować i doprecyzować do konkretnej sytuacji ukształtowania i zagospodarowania przestrzeni i indywidualnego adresata²⁰.

Przyjmując za J. Langrodem, że wygląd budynków leży w interesie publicznym²¹, podstawowym zadaniem będzie zachowanie wymogów estetycznych wyglądu budynków, nawiązujących do ustawowego pojęcia interesu publicznego, który ustawodawca zdefiniował jako „uogólniony cel dążeń i działań uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności związanych z zagospodarowaniem przestrzeni”²². Interes publiczny przejawiać się będzie w sposobie zobiektywizowania wartości, które odpowiednio w swej istocie są obiektywne i subiektywne. Rozwiązanie takie wymaga sięgnięcia do dorobku dyscyplin naukowych pozaprawniczych²³.

Dla realizacji estetycznego wyglądu budynków służyć mają zróżnicowane instrumenty zarządzania przestrzenią, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania oraz decyzje o lokalizacji celu publicznego. Zauważyć należy, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie posługuje się wprost pojęciem estetycznego wyglądu, używając pojęć znacznie pojemniejszych, które wpływają na wygląd budynków przede wszystkim w aspekcie przestrzennym²⁴.

3. Kształtowanie wyglądu budynków w ujęciu prawa budowlanego

Najważniejszą regulacją prawną, wpływającą na wygląd budynków jest ustawa z 7.07.1994 r. Prawo budowlane²⁵, w której przepisy mają charakter związany z podjętymi wcześniej decyzjami na postawie u.p.z.p. Ustawodawca bezpośrednio nawiązuje do kwestii wyglądu w art. 5 ust. 2 pr.bud., stwierdzając, że obiekt budowlany²⁶ należy użytkować

²⁰ Tamże, s. 490.

²¹ J. Langrod, analizując orzeczenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego (Wyrok NTA z 12.10.1933 r., I. rej. 7366/29, wyrok NTA z 30.10.1935 r., I. rej., 1886/31) stwierdził, że nie ma norm estetycznie obojętnych, przyjmując tezę, że wymogi estetyki technicznej urastają do znaczenia interesu publicznego i przestają być wyłączną domeną dowolnych upodobań i nieskrępowanej woli jednostki. J. Langrod, *Zagadnienia wybrane z praktyki administracyjnej*, Kraków 1938, s. 12.

²² Zob. art. 2 pkt 4 u.p.z.p.

²³ I. Niżnik-Dobosz, *Estetyka techniczna i ład przestrzenny...*, s. 490.

²⁴ Tamże, s. 498.

²⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2010 Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.

²⁶ Ustawodawca wskazuje, że przez pojęcie „obiektu budowlanego” należy rozumieć przede wszystkim budynek, a także budowlę jako stałą lub tymczasową konstrukcję trwale połączoną z gruntem oraz obiekty małej architektury. Zaś przez „budynek” uznaje się taki „obiekt budowlany”, który jest trwale z gruntem wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiadający fundamenty i dach.

w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należytym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w ust. 1 pkt 1-7 pr.bud.²⁷. Dla realizacji wspomnianych wymogów art. 62 ust 1 pkt 2 mówi o kontroli okresowej przeprowadzanej co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 16.08.1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych²⁸, kontrola obejmować ma również sprawdzenie stanu sprawności technicznej i wartości użytkowej elementów budynku, o których mowa w § 5, oraz wszystkich pozostałych elementów budynku, a także estetyki budynku i jego otoczenia²⁹. Należy zaznaczyć, że kontroli podlegają wszystkie pozostałe elementy budynku nie wymienione w przepisie, bez żadnych wyjątków³⁰. Realizując powyższy obowiązek kontroli budynku, uwzględniający estetykę, niekiedy trzeba sięgnąć do norm estetycznych, nigdzie przecież nie skodyfikowanych³¹, które niewątpliwie stanowią pewien element świadomości społecznej, określający pozytywne warunki, który musi sprostać obiekt estetyczny.

Przez utrzymanie obiektu budowlanego w należytym stanie estetycznym należy rozumieć utrzymanie w dobrym stanie elewacji i wyglądu obiektu oraz innych jego

²⁷ Zgodnie z treścią art. 5 ust. 1 pr.bud. obiekt budowlany należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając: 1) spełnienie wymagań podstawowych dotyczących: bezpieczeństwa konstrukcji, bezpieczeństwa pożarowego, bezpieczeństwa użytkowego, odpowiednich warunków higienicznych i zdrowotnych oraz ochrony środowiska, ochrony przed hałasem i drganiami, oszczędności energii i odpowiedniej izolacyjności cieplnej przegród; 2) spełnienie wymagań dotyczących warunków użytkowania, zgodnych z przeznaczeniem obiektu, w szczególności odnoszących się do: zaopatrzenia w wodę i energię elektryczną oraz, odpowiednio do potrzeb, w energię cieplną i paliwa (przy założeniu efektywnego wykorzystania tych czynników), usuwania ścieków, wody opadowej i odpadów; 3) spełnienie wymagań w zakresie możliwości utrzymania właściwego stanu technicznego; 4) spełnienie niezbędnych warunków do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich; 5) spełnienie wymagań bezpieczeństwa i higieny pracy; 6) spełnienie warunków ochrony ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej; 7) spełnienie wymagań ochrony obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz obiektów objętych ochroną konserwatorską.

²⁸ Dz. U. Nr 74, poz. 836.

²⁹ Zob. J. Murzydło, *Prawo budowlane a budynki oszczędzające otoczenie*, PiP 2007, nr 4, s. 97-98; także: Ł. Bernatowicz, P. Rożański, *Kto i jak odpowiada za stan techniczny i estetyczny obiektu budowlanego*, „Rzeczpospolita” z dnia 22.02.2013 r., s. D 10.

³⁰ M. Substyk, *Obowiązkowe kontrole i prowadzenie książki obiektu budowlanego*, Warszawa-Wyględy, 2010, s. 22.

³¹ Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz – Poznań 2002, s. 295; Z. Leoński, *Prawo budowlane*, [w:] *Węzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego cz. I*, red. Z. Leoński, Poznań 1998, s. 229.

elementów, jak też zapewnienie harmonii pomiędzy wyglądem obiektu a otoczeniem naturalnym i stworzonym przez człowieka³².

Tym samym należyty stan estetyczny odsyła do elementów wizualnych, które niekoniecznie muszą oznaczać niezmiennosc wyglądu budynków³³. W większości przypadków utrzymanie obiektu jest rozumiane jako działania polegające na czyszczeniu, konserwacji, obsłudze, naprawie, modernizacji, zabezpieczeniu, administrowaniu, kontroli użytkowania i unikaniu zaniedbań³⁴. Jednakże nie należy również wykluczyć działań twórczych w istniejącym już obiekcie³⁵. Wszelkie próby dobudowy, przebudowy czy nadbudowy można rozumieć jako ulepszenie estetyki obiektu budowlanego³⁶. Wydaje się zatem, że w tym przypadku będzie obowiązywała zasada indywidualnej oceny estetyki obiektu z ewentualnym uwzględnieniem nieruchomości sąsiednich³⁷.

Obowiązek utrzymania należytego wyglądu budynku w prawie budowlanym sankcjonuje art. 66 ust.1 pkt. 4, zgodnie z którym w przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia³⁸, właściwy organ nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku. W takim przypadku organ obowiązany jest do wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego. Podejmowane decyzje na podstawie art. 66 u.p.b. mają charakter związany. Oznacza to, że organ nadzoru budowlanego jest wręcz obowiązany do wydania decyzji nakazującej usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości³⁹. Każdy przypadek powinien być indywidualnie rozpatrywany przez organy nadzoru budowlanego, w zależności od wyglądu budynku oraz jego otoczenia⁴⁰. A więc ocena wyglądu konkretnego budynku jest uzależniona od stanu innych budynków znajdujących się w jego otoczeniu. Stworzenie uniwersalnego szablonu, którym mógłby się posługiwać organ administracji, stwierdzając, że obiekt oszpeca otoczenie, jest niemożliwe. Każdy obiekt budowlany ma określone indywidualne cechy wynikające z funkcji, jakie ma pełnić i jakie powinny zostać

³² Zob. wyrok NSA z 5.06.2002 r. SA/Rz 77/02, Lex nr 533380; także wyrok NSA z 24.07.2002 r. II SA/Wr 233/00, Lex nr 656249.

³³ B. Latos, *Utrzymanie budynków administracji publicznej w należyтым stanie techniczno-użytkowym*, Wrocław 2013, s. 22.

³⁴ Z. Orłowski, *Wybrane aspekty właściwości użytkowych budynku w okresie jego eksploatacji*, Przegląd Budowlany 2011, Nr 10, s. 42.

³⁵ B. Latos, *Utrzymanie budynków administracji...*, s. 22.

³⁶ Zob. wyrok NSA z 21.09.2010 r., II OSK 1414/09, Lex nr 746521.

³⁷ Zob. wyrok WSA w Łodzi z 20.05.2009 r., II SA/Łd 251/09, Lex nr 569197.

³⁸ Jak zauważył NSA „oszpecenie otoczenia” powinno być spowodowane usterką samego obiektu budowlanego. Zob. Wyrok NSA z 22.06.2001 r., IV SA 1103/99, Lex nr 53388.

³⁹ *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2012, s. 592.

⁴⁰ A. Jaraszek, *Właściciele i zarządcy muszą utrzymywać obiekt w dobrym stanie*, „Rzeczpospolita” z 4.04.2013 r., s. D10.

uwzględnione zgodnie z wyrokiem NSA z 16.05.2002 r.⁴¹ w decyzji nakazującej usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości⁴².

Nie można również wykluczyć sytuacji, gdy na skutek interwencji osoby, której nie odpowiada strona estetyczna obiektu budowlanego, wszczęte zostanie z urzędu postępowanie administracyjne. Znaczenie takiego refleksu prawa przedmiotowego, który nakazuje utrzymywać obiekt budowlany w należyтым stanie estetycznym, może przejawiać się w ochronie interesów indywidualnych, w tym interesów faktycznych⁴³.

Odpowiednich przepisów uwzględniających wygląd można poszukiwać również w aksjologii projektowania i budowy obiektów budowlanych. W szczególności istotne treści zawiera art. 34 pr.bud., dotyczący projektu budowlanego. Przede wszystkim należy podkreślić, że wymagany projekt budowlany powinien określać formę architektoniczną, funkcje obiektu budowlanego oraz sposób jego dostosowania do krajobrazu i otaczającej zabudowy. Z kolei art. 35 pr.bud. w kontekście wyglądu budynku daje organowi administracji publicznej możliwość sprawdzenia przed wydaniem pozwolenia na budowę zgodności projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W razie stwierdzenia owego naruszenia, właściwy organ nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia, a po jego bezskutecznym upływie organ wyda decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę.

Potrzebę podkreślenia znaczenia odpowiedniego wyglądu budynków wskazuje Sąd Najwyższy, powołując się na interes społeczny i słuszny interes obywateli, nakazujący harmonizować formę architektoniczną projektowanego obiektu budowlanego z otoczeniem, z uwzględnieniem walorów krajobrazu i jego wpływu na podniesienie estetyki otoczenia⁴⁴. Również Trybunał Konstytucyjny docenia znaczenie wyglądu budynków, wskazując w orzeczeniu, że oddziaływanie wznoszonego obiektu, przyczyniającego się do uciążliwości, może być przejawem dyskomfortu estetycznego⁴⁵.

Ponadto warto również zwrócić uwagę na uchwałę SN, w którym właściciele mogą się domagać usunięcia szpecących okien, zamontowanych przez lokatorów. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego w skutecznym domaganiu się przywrócenia pierwotnego wyglądu okien tak, by nie szpecił elewacji, może mieć zastosowanie art. 222 § 2 k.c.⁴⁶.

⁴¹ Zob. wyrok NSA z 16.05.2002 r., SA/Bk 101/02, Lex nr 705626.

⁴² J. Murzydło, *Prawo budowlane a budynki...*, s. 98.

⁴³ W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 110.

⁴⁴ Zob. wyrok SA z 3.10.2002, III RN 150/01, Lex nr 79474.

⁴⁵ Zob. wyrok TK z 20.04.2011 r., Kp 7/09 OTK-A 2011/3/26.

⁴⁶ Uchwała SN z 21.11.2013 r., III CZP 65/13, Lex nr 1388655.

Zdanie takie wynika z przyjęcia, że elewacja budynku jest dobrem wspólnym, a jej zmiany mające negatywny wpływ na wygląd budynku nie są obojętne. Wykonanie takich prac naruszałoby poczucie estetyki i ładu architektonicznego, wpływając negatywnie na doznania psychiczne najbliższego otoczenia⁴⁷.

4. Kształtowanie wyglądu budynków w ujęciu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

Ponadto kwestie odpowiedniego wyglądu budynków mogą występować także w przypadku takich, które są objęte ochroną dziedzictwa narodowego. Regulacje te zawiera ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁴⁸ oraz przepisy wykonawcze wydane na jej podstawie, które określają zasady i warunki ochrony stanu obiektów zabytkowych oraz wykonania prac konserwatorskich przy tych zabytkach. Są to rygory ściśle skonkretyzowane i podlegające egzekwowaniu przez właściwe służby ochrony zabytków. Zabytki można chronić w różny sposób, a jedną z podstawowych form ochrony zabytków jest wpis do rejestru zabytków. Może również występować konieczność zapewnienia ochrony, kiedy żaden z określonych budynków nie jest zabytkiem, natomiast są one zlokalizowane na obszarze określonej części miasta, której historyczny układ urbanistyczny, czyli układ ulic, placów i innych przestrzeni publicznych, został wpisany do rejestru.

W orzecznictwie przyjmuje się, że wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego ma na celu zachowanie najcenniejszych elementów historycznego rozplanowania oraz kompozycji przestrzennej zespołu⁴⁹. W konsekwencji ochroną może być objęty m.in. wygląd zewnętrzny budowli określony skalą, rozmiarami, stylem, konstrukcją, materiałami, kolorem i wystrojem⁵⁰. W tym zakresie wprowadza się ograniczenia co do kubatur budynków oraz ich wyglądu zewnętrznego, w tym np. elewacji⁵¹, jak również stolarki okiennej stanowiącej integracyjną część elewacji, która wywiera znaczny wpływ na jej wyraz architektoniczny⁵². W szczególności dotyczy to kwestii wymiany historycznej drewnianej stolarki okiennej na okna PCV⁵³. Ponadto wszelkie ograniczenia mogą również dotyczyć

⁴⁷ Zob. Uzasadnienie wniosku sygn. III CZP 65/13. http://www.sn.pl/sprawy/SiteAssets/Lists/Zagadnienia_prawne/NewForm/III-CZP-0065_13_p.pdf [dostęp 20.02.2014 r.]

⁴⁸ Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.

⁴⁹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2009 r., I SA/Wa 1283/08, Lex nr 569597.

⁵⁰ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 7.07.2006 r., I SA/Wa 2217/05, Lex nr 271575; także wyrok NSA z 29.12.2011 r. II OSK 2152/10, Lex nr 1152142.

⁵¹ Zob. wyrok NSA z 14.09.1995 r., I SA 1487/94, ONSA-OZ 1997, Nr 2, poz. 24.

⁵² Zob. wyrok WSA w Warszawie z 14.11.2005 r., I SA/Wa 1737/04, Lex nr 213413.

⁵³ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 2.06.2006 r., I SA/Wa 1543/05, Lex nr 232927.

dachów czy koloru zabudowy⁵⁴. Nie do przecenienia jest w tym przypadku rola organów ochrony zabytków, które mogą i powinny dostarczać merytorycznej argumentacji dla objęcia stosowną ochroną konkretnego obiektu, jego części czy układu urbanistycznego⁵⁵. W orzecznictwie przyjmuje się, że obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie prac wynika przede wszystkim z art. 36 ust. 1 pkt 11 u.o.z., który odnosi się do zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru⁵⁶.

Ponadto w systemie ochrony wartości zabytkowych w zakresie urbanistyki funkcjonuje również inna forma prawnej ochrony wartości kulturowych określonych obszarów miast, które nie są wpisane do rejestru zabytków, lecz podlegają ochronie konserwatorskiej⁵⁷. Zgodnie z art. 19 ust.3 u.o.z. ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stref ochrony konserwatorskiej obejmujących obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mają na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Oznacza to, że celem ustalenia w planie miejscowym obszaru ochrony konserwatorskiej jest zapewnienie takiego kształtowania nowej zabudowy oraz zagospodarowania terenu, aby nie zdeprecjonować wartości, jaką stanowią istniejące na tym obszarze obiekty wpisane do rejestru zabytków⁵⁸. W ten sposób ustawodawca zapewnia racjonalne współistnienie zabytków z nową zabudową, zapewniając utrzymanie właściwej formy urbanistyczno-architektonicznej na obszarze objętym ochroną konserwatorską. Wszczęcie postępowania w sprawach pozwolenia na budowę w strefach ochrony konserwatorskiej lub w przypadku obiektów wymienionych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego powoduje że, organ administracji architektoniczno-budowlanej, stosownie do art. 39 ust.2, występuje do wojewódzkiego konserwatora zabytków o opinię na ten temat w trybie art. 106 k.p.a. Opinia ta zapada w formie postanowienia, choć nie jest wiążąca dla organu administracji architektoniczno-budowlanej, jest istotnym elementem postępowania i nie powinna pozostawać bez wpływu na zapadające rozstrzygnięcie.

Natomiast w przypadku przyjęcia od inwestora zgłoszenia zamiaru wykonania robót, które nie wymagają uzyskania pozwolenia na budowę, ale ich realizacja mogłaby

⁵⁴ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 18.05.2006 r., I SA/Wa 1628/05, Lex nr 232229.

⁵⁵ M. Kotulski, *Problematyka ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym*, „Administracja T-D-P” 2011, nr 2, s. 23.

⁵⁶ K. Zalańska, *Zakres ochrony układu urbanistycznego wpisanego do rejestru zabytków*, [w:] *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, red. M. Cherka, F. M. Elbanowski, M. Sowa, K. A. Wąsowski, Warszawa 2009, s. 286-187.

⁵⁷ W. Korzeniewski, *Ochrona zabytków wpisanych do rejestru i ochrona konserwatorska obszarów ustalonych w planach miejscowych*, Domus 2007, nr 4, s. 16.

⁵⁸ Tamże, s. 17.

spowodować pogorszenie stanu zachowania dóbr kultury, organ administracji architektoniczno-budowlanej powinien rozważyć potrzebę nałożenia obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę. Wówczas wskazana jest konsultacja z wojewódzkim konserwatorem zabytków w ramach tzw. współdziałania wewnętrznego pomiędzy organami administracji publicznej. Przed wydaniem wymienionego pozwolenia na budowę będzie miała zastosowanie procedura zgodna z art. 39 ust 2. pr.bud. Dotyczyć będzie takich przypadków, jak np. montaż okien PCV, wykonanie okładzin budynku sidingiem i boazerią, okładanie cokołów i parterów budynków płytami ceramicznymi i gressami, wymiana pokrycia dachu na blachodachówkę, gont papowy, instalowanie tablic i urządzeń reklamowych. Tego typu prace znacząco wpływają na wygląd obiektu i powodują zatracenie dotychczasowych wartości kompozycyjnych i widokowych⁵⁹.

Podsumowanie

Na tle prezentowanych regulacji prawnych można sformułować kilka refleksji. Przeznaczeniem odpowiednich przepisów prawnych, dotyczących problematyki wyglądu budynków, jest tworzenie szeroko rozumianego ładu w przestrzeni publicznej, uwzględniając charakter otoczenia danego budynku. Z tego punktu widzenia nie ulega wątpliwości, że regulacje te sprzyjają respektowaniu interesu publicznego. Ponadto podkreślić należy, że wymienione powyższe regulacje prawne kształtują wygląd budynków w sposób zgodny z kontekstem historycznym, z wartościami kulturowymi oraz z otaczającą ją przestrzenią. Wygląd budynków to nie tylko wzrokowy odbiór kolorów, brył, płaszczyzn, ale także sposób myślenia i dobre samopoczucie. Sytuacja, w której wygląd budynków uzależniony jest od wyobraźni i środków finansowych, może powodować ryzyko pojawiania się budynków zbyt agresywnych oraz zaniedbanych w stosunku do otoczenia, które nie wpisują się w przestrzeń zabudowy. W tym celu występujące w polskim porządku prawnym odpowiednie regulacje mają za zadanie dbać o wygląd budynków, przeciwdziałając tym samym powstawaniu budynków o zaburzonej estetyce.

⁵⁹ I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, *Prawne problemy procesu inwestycyjno-budowlanego i konserwatorskiego*, Kraków 2002, s. 328-329.