

*Monika Anna Ziniewicz*

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn

ziniewicz.m@uwm.edu.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6120-5187>

## Administracyjnoprawne ograniczenia procesu inwestycyjno-budowlanego na terenach zamkniętych w Polsce

<http://dx.doi.org/10.12775.SIT.2021.044>

### 1. Wprowadzenie

Proces inwestycyjno-budowlany to całość złożonych działań zmierzających do wybudowania obiektu budowlanego i zagospodarowania przestrzeni. W Polsce jego problematykę reguluje wiele aktów prawnych. Obejmuje on kilka etapów. Proces ten wiąże się z zasadą wolności budowlanej<sup>1</sup>. Wolność ta oznacza możliwość swobodnego

---

<sup>1</sup> Za: Z. Leoński, *Prawo budowlane*, w: *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, red. Z. Leoński, M. Szewczyk, Bydgoszcz-Poznań 2002, s. 207–208; R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 31; H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane*, Warszawa 2012, s. 63: Zasada ta wynika z prawa własności. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483) wyraża ochronę prawa własności. Ochrona ta wynika z treści art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Ograniczenia tej zasady mogą mieć miejsce jedynie, gdy chronią interes publiczny oraz uzasadnione interesy osób trzecich. Rolą ustawodawcy w procesie inwestycyjno-budowlanym jest zagwarantowanie ochrony wartości i pogodzenie w przestrzeni planistyczno-budowlanej wielu interesów.

podjęcia działań przez inwestora<sup>2</sup>. Warto jednak zadać pytanie, czy na każdym terenie inwestor może swobodnie podejmować działania inwestycyjne.

Jednym z mechanizmów prawnych chroniących interes obronności i bezpieczeństwa państwa jest tworzenie terenów zamkniętych. Na ich obszarze zachodzi wiele działań i aktywności inwestycyjnych podejmowanych w celu realizacji obronności i bezpieczeństwa państwa. Jednak ich status prawny nakłada na inwestorów i organy administracji publicznej wiele zobowiązań i ograniczeń. Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie najważniejszych ograniczeń administracyjnoprawnych związanych z prowadzeniem procesu inwestycyjno-budowlanego na terenach zamkniętych.

## 2. Istota terenu zamkniętego jako terenu specjalnego

Teren zamknięty jako status rzeczowy<sup>3</sup> nieruchomości zgodnie z Ustawą z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne ustalany jest na cele związane z obronnością i bezpieczeństwem

---

<sup>2</sup> M. Błażewski, *Ochrona wartości w procesie budowlanym*, w: *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 307.

<sup>3</sup> Zob. J. Jagielski, *Rozdział VIII. Specjalny status prawny*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017, s. 525–529: Status rzeczowy „wyraża” nadanie jakiemuś przedmiotowi, w przypadku terenów zamkniętych nieruchomości, określonego przymiotu (cechy), będącego jego wyróżnikiem wśród przedmiotów danej kategorii. To wyróżnienie dokonywane jest w oparciu o spełnienie ustalonych w przepisach przesłanek, które – patrząc od strony prawodawcy – są odzwierciedleniem powodów, dla których widzi on potrzebę takiego wyróżnienia. Przesłanką do ustalenia terenu zamkniętego zgodnie z art. 4 ust. 2a p.g.k. jest wydanie decyzji o ustaleniu terenów zamkniętych przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych. *Ratio legis* ustalenia terenu zamkniętego zgodnie z art. 2 pkt 9 p.g.k. jest jego zastrzeżony charakter ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa. Przewidując przydanie danemu przedmiotowi wyróżnika „statusu rzeczowego”, prawodawca wyznacza też najczęściej pewne reguły zachowania się (zwykle w postaci różnych obowiązków) wobec niego ze strony różnych podmiotów. Do kręgu adresatów nakazanych zachowań mogą należeć właściciele czy posiadacze rzeczy, ale także często cały szereg innych podmiotów. W przypadku procesu

państwa. W doktrynie kwalifikowany jest on jako rodzaj obszaru specjalnego, na terenie którego obowiązuje szczególny reżim prawny ograniczający lub wyłączający dotychczasowy porządek prawny<sup>4</sup>. Jest on tworzony dla realizacji nadrzędnych zadań państwa na danym, wyodrębnionym terenie.

Wyodrębnienie danego obszaru specjalnego następuje na podstawie konkretnych przepisów materialnego prawa administracyjnego, jeżeli jest to zgodne z interesem publicznym. Ponadto cele ogólne, które przemawiają za wyodrębnieniem obszaru specjalnego, muszą być na tyle istotne, że uzasadniają wprowadzenie odrębnej regulacji od ogólnie obowiązującego porządku prawnego. Tęgo rodzaju specyficzny reżim prawny ma zabezpieczać odpowiednie warunki przestrzenne i swobodę działania uprawnionym podmiotom<sup>5</sup>. Zarówno cel, w jakim tworzy się teren zamknięty, jak i podejmowane działania, w tym również podczas procesu inwestycyjno-budowlanego na jego obszarze, mają charakter priorytetowy.

Pojęcie terenów zamkniętych do polskiego systemu prawnego *ab initio* wprowadził art. 2 pkt 9 Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>6</sup>. Zgodnie z obecną definicją legalną są to tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na

---

inwestycyjno-budowlanego realizowanego na terenach zamkniętych reguły zachowania się uczestników procesu rozproszone są w wielu ustawach.

<sup>4</sup> Za: M. Pracka, *Obszar ograniczonego użytkowania i jego wpływ na prawo własności*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2020, Vol. 27, s. 272, <http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2020.031>; A. Miler, *Obszar ograniczonego użytkowania. Zagadnienia prawne*, Toruń 2012, s. 299–302; P. Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 318.

<sup>5</sup> J. Jagielski, *Rozdział XII. Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017, s. 686.

<sup>6</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 2052 ze zm., dalej: p.g.k. W pierwotnym brzmieniu rozumiano przez nie tereny o charakterze zastrzeżonym, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych. Natomiast Ustawą z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej rozszerzono pojęcie charakteru zastrzeżonego ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, Dz.U. z 2000 r. Nr 12, poz. 136.

obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych. Sądownictwo administracyjne wskazuje, że z definicji tej wynika, iż ustalenie przez właściwego ministra (kierownika urzędu centralnego), że określony teren staje się terenem zamkniętym, określa przeznaczenie tego terenu na cele związane z obronnością i bezpieczeństwem kraju<sup>7</sup>.

W doktrynie prawa administracyjnego nie jest do końca rozstrzygnięty charakter prawny aktu ustalającego tereny zamknięte<sup>8</sup>. Niemniej jednak w świetle art. 4 ust. 2b p.g.k. są one ustalane przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych w drodze decyzji<sup>9</sup>, poprzez enumeratywne wyliczenie działek ewidencyjnych ze wskazaniem powiatu, miejscowości, obrębu oraz numeru. Dzięki tej identyfikacji określone zostają granice terenu zamkniętego. Sądownictwo administracyjne wskazuje, że decyzja ta nie jest aktem indywidualnym, lecz ma charakter normatywny. Podlega ona publikacji w dzienniku urzędowym organu centralnego, który ją wydaje w trybie określonym przepisami Ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>10</sup>. Wyodrębnienie terenów zamkniętych determinuje cel, jakiemu mają one służyć. Jest nim obronność i bezpieczeństwo państwa. Inne przeznaczenie terenu nie pozwala na

---

<sup>7</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 stycznia 2012 r., VII SA/Wa 1533/11, Lex nr 1121780.

<sup>8</sup> Analiza charakteru prawnego tego aktu będzie przedmiotem rozważań w odrębnych publikacjach autorki. Obecnie w doktrynie pojawiają się stanowiska, że decyzję właściwych ministrów i kierowników centralnych można zaliczyć do aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, aktów kierownictwa wewnętrznego, aktów administracyjnych generalnych, aktów administracyjnych w rozumieniu k.p.a. Zob. L.N. Zacharko, *Strefy specjalne w prawie administracyjnym*, Katowice 2012, s. 149–152; P. Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 678; E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny. Między indywidualnym aktem administracyjnym a aktem normatywnym*, Warszawa 2014, s. 147–156.

<sup>9</sup> Przykładem takiej decyzji jest Decyzja nr 38/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 maja 2019 r. w sprawie ustalenia terenów zamkniętych w resorcie obrony narodowej, Dz.Urz. MON z 2019 r. poz. 46 ze zm.

<sup>10</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.

nadanie danemu obszarowi statusu terenu zamkniętego<sup>11</sup>. Nie jest istotne przy tym, czy faktycznie tego rodzaju działalność jest tam wykonywana, czy też nie. Wystarczające jest przeznaczenie tych terenów na ten cel, bez konieczności podejmowania jakiegokolwiek aktywności w tym zakresie. Dodatkowo tereny te mają być określone jako zamknięte przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych zawiadujących sferą obronności bądź bezpieczeństwa<sup>12</sup>.

Szczególny charakter terenów zamkniętych wymusza odpowiednią modyfikację wykonywanych względem nich czynności<sup>13</sup>. Wyodrębnienie w przepisach materialnych prawa administracyjnego tego statusu rzeczowego doprowadziło *a posteriori* do wprowadzenia ograniczeń i zobowiązań dla uczestników procesu inwestycyjno-budowlanego na tym obszarze. Oznacza to, że na uczestnikach procesu spoczywają określone uprawnienia i obowiązki, które dotyczą realizacji stypizowanych zadań charakterystycznych dla danego typu obszaru specjalnego. Natomiast reżim prawny obowiązujący na terenach zamkniętych stwarza nietypowe sytuacje prawne dla podmiotów działających czy też zamierzających działać lub nawet przebywać w ich granicach. Ustalenie terenów zamkniętych rodzi skutki prawne m.in. w sferze prawa administracyjnego. Są nimi ograniczenia w powszechnym prowadzeniu procesu inwestycyjno-budowlanego będące przedmiotem niniejszego artykułu.

---

<sup>11</sup> Z chwilą utworzenia terenów zamkniętych bezpośrednia realizacja zadań publicznych na tych obszarach zostaje nałożona na właściwych miejscowo i rzeczowo ministrów i kierowników urzędów centralnych. Ważna jest również funkcja, jaką ma pełnić dany obszar specjalny, gdyż nie może ona pozostawać w kolizji z realizacją innych funkcji przynależnych do oznaczonej przestrzeni.

<sup>12</sup> Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2011 r., I OSK 449/10, Lex nr 990253.

<sup>13</sup> Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2020 r., I OSK 2004/19, Lex nr 3029147; wyrok NSA z dnia 7 października 2020 r., I OSK 415/20, Lex nr 3174077.

### 3. Proces inwestycyjno-budowlany na terenach zamkniętych

Proces inwestycyjno-budowlany stanowi ciąg czynności planistycznych, projektowych, techniczno-budowlanych składających się szczególnie na wybudowanie obiektu budowlanego. Przedstawiciele doktryny wskazują, że pojęcie procesu inwestycyjno-budowlanego wywodzi się z języka prawniczego i zostało przyjęte w doktrynie prawa<sup>14</sup>.

Zakres pojęcia procesu inwestycyjno-budowlanego jest bardzo szeroki. Po dokonaniu analizy przedstawionych w doktrynie jego definicji<sup>15</sup> można wyróżnić w nim następujące etapy oraz fazy, które będą przyczynkiem do kolejnych konstatacji i rozważań:

I. Etap przygotowania inwestycji, na który składa się:

1. faza planowania inwestycji;
2. faza przygotowania gruntu do inwestycji:
  - a) podfaza prac projektowo-geodezyjnych, na którą składa się:
    - podział nieruchomości,
    - scalenie i podział nieruchomości;
  - b) podfaza uzbrojenia terenu w infrastrukturę techniczną;
  - c) podfaza działań administracyjnoprawnych;

---

<sup>14</sup> Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis; T. Bąkowski, W. Sz wajdler, *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004, s. 14 i cytowana tam literatura.

<sup>15</sup> S. Jędrzejewski, *Proces budowlany – zagadnienia administracyjno-prawne*, Bydgoszcz 1995, s. 28; K. Małysa, *Proces inwestycyjno-budowlany*, Kraków 2002, s. 26–31; D. Trzcińska, *Proces inwestycyjno-budowlany w praktyce. Rozwiązania najważniejszych problemów*, Warszawa 2021, s. 21; M. Zakrzewska, *Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2010; W. Kietliński, J. Janowska, C. Woźniak, *Proces inwestycyjny w budownictwie*, Warszawa 2007. W literaturze przedmiotu można spotkać się ze stanowiskiem, że proces inwestycyjno-budowlany może również obejmować eksploatację oraz likwidację obiektu budowlanego. Zob. A. Radziejowska, J. Sagan, *Analysis of the preparatory phase of a construction investment in the area covered by revitalization*, „Open Engineering” 2019, Vol. 9, Issue 1, s. 415, <https://doi.org/10.1515/eng-2019-0052>.

3. faza projektowania.

II. Etap realizacji inwestycji, na który składa się:

1. faza właściwej budowy inwestycji budowlanej;
2. faza oddania do użytkowania inwestycji budowlanej<sup>16</sup>.

Problematyka objęta zakresem procesu inwestycyjno-budowlanego uregulowana jest w wielu aktach normatywnych<sup>17</sup>. Wynika to ze złożoności procesu inwestycyjno-budowlanego oraz jego powyższych etapów. Do podstawowych aktów normatywnych zaliczamy: Ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>18</sup>, Ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>19</sup>, Ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>20</sup>, Ustawę 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<sup>21</sup>. Należy mieć również na względzie, że w ustawodawstwie polskim powyższe ustawy nie wyczerpują wszystkich regulacji prawnych problematyki procesu inwestycyjno-budowlanego na terenach zamkniętych<sup>22</sup>. W tej płaszczyźnie obowiązują

<sup>16</sup> M.A. Ziniewicz, *Administracyjnoprawne aspekty opłat adiacenckich*, Warszawa 2012, s. 35–36.

<sup>17</sup> Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*.

<sup>18</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 741 ze zm., dalej: u.p.z.p.

<sup>19</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm., dalej: u.g.n.

<sup>20</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm., dalej: p.b.

<sup>21</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 247 ze zm.

<sup>22</sup> Zaliczamy do nich jeszcze m.in. Ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 1064 ze zm., Ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm., Ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 1098 ze zm., Ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 624 ze zm., Ustawę z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 1326 ze zm., Ustawę z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 710 ze zm., Ustawę z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze, tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 1970 ze zm., Ustawę z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 1043 ze zm., Ustawę z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług sieci telekomunikacyjnych, tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 777 ze zm., Ustawę z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowa-

jeszcze przepisy Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz Ustawy z dnia 5 sierpnia 2012 r. o ochronie informacji niejawnych<sup>23</sup>. Pomiedzy tymi aktami prawnymi dochodzi do ścisłych zależności. Prawidłowe skorelowanie przepisów powyższych ustaw jest więc niezbędne do właściwego zabezpieczenia realizacji procesu inwestycyjnego na terenach zamkniętych. Z kolei sprawne przeprowadzenie tego procesu wynika z konieczności szybkiego (bez zbędnej zwłoki) reagowania na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa państwa oraz zagwarantowania na odpowiednim poziomie gotowości obronnej państwa<sup>24</sup>.

#### 4. Ograniczenia procesu inwestycyjno-budowlanego na terenach zamkniętych wynikające z Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

W procesie inwestycyjno-budowlanym zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Stosownie do art. 4 ust. 2 u.p.z.p. w przypadku jego braku określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji

---

niu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 428 ze zm., Ustawę z dnia 9 sierpnia 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych, tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 2147 ze zm., Ustawę z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 1354 ze zm., Ustawę z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich, tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 491 ze zm.

<sup>23</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 742 ze zm., dalej: u.o.i.n.

<sup>24</sup> M. Karpiuk, *Tereny zamknięte ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa ustanawiane przez organy administracji rządowej*, „Ius Novum” 2016, nr 4, s. 199.



inwestycji celu publicznego, natomiast sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy. Inaczej sprawa wygląda w przypadku terenów zamkniętych, zostają one bowiem ustawowo wyłączone z treści planów miejscowych<sup>25</sup>.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 u.p.z.p. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice terenów zamkniętych oraz granice ich stref ochronnych. „Ustalanie”, o którym mowa w art. 4 ust. 3 u.p.z.p., polega jedynie na naniesieniu stosownych danych na część graficzną planu oraz na odpowiednim odniesieniu się do terenów zamkniętych w tekście uchwały. Granice te i ich strefy ochronne, w tym strefy ochronne wynikające z decyzji lokalizacyjnych wydanych przez Komisję Planowania przy Radzie Ministrów w związku z realizacją inwestycji w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, przenoszone są z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jako że stosownie do regulacji art. 10 ust. 2 pkt 15 u.p.z.p. istnieje obowiązek ich określenia już w tym akcie planistycznym<sup>26</sup>. Wyłączenie z granicy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie dotyczy terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego ds. transportu, czyli terenów kolejowych, zgodnie z art. 4 ust. 4 u.p.z.p.

W związku z tym samodzielność planistyczna gminy na terenach zamkniętych nie ma charakteru bezwzględnej. Podlega ona ograniczeniom innych przepisów, które coraz częściej rozszerzają władztwo planistyczne administracji rządowej<sup>27</sup>. W tym przypad-

---

<sup>25</sup> Ustalenie przez właściwego ministra, że określony teren staje się terenem zamkniętym, określa przeznaczenie tego terenu na cele związane z obronnością i bezpieczeństwem kraju. Tym samym, jeżeli w dotychczas obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego określone było inne przeznaczenie tego terenu, mocą powyższej decyzji następuje zmiana tego przeznaczenia na wymienione wyżej cele, zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 stycznia 2012 r., VII SA/Wa 1533/11, Lex nr 1121780.

<sup>26</sup> Zob. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2021.

<sup>27</sup> M. Kisilowski, *Planowanie przestrzenne jako element zarządzania kryzysowego w administracji publicznej*, w: *Planowanie i zagospodarowanie*

ku samodzielność gminy jest ograniczona planowaniem specjalistycznym (sektorowym)<sup>28</sup>. W konsekwencji powyższego z woli ustawodawcy z chwilą ustalenia terenu zamkniętego kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na tym terenie przestaje być zadaniem gminy. Uprawnienia w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego pozostają ograniczone<sup>29</sup>. Gmina traci wówczas władztwo planistyczne w odniesieniu do tego terenu.

Skoro na terenach zamkniętych nie uchwała się planów miejscowych, to warunki zabudowy i zagospodarowania terenu zgodnie z art. 4 ust. 2 u.p.z.p. ustala się w decyzji. Uszczegółowienie tej regulacji następuje w art. 51 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p., który wskazuje, że w sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego na terenach zamkniętych decyzje wydaje wojewoda. Stosownie do art. 60 ust. 3 u.p.z.p. decyzje o warunkach zabudowy na terenach zamkniętych również wydaje wojewoda.

Natomiast w zakresie obszarów sąsiadujących z terenami zamkniętymi władztwo organów gminy podczas sporządzania i uchwalania dokumentów planistycznych podlega interwencjonizmowi rządowemu. Polega on na przyznaniu organom rządowym obronności i bezpieczeństwa państwa instrumentów wpływania na akty stanowione przez gminę czy akty stosowania przez nią prawa<sup>30</sup>. Przykładem ograniczenia władztwa planistycznego jest opiniowanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zgodnie z art. 11 pkt 5 lit. d u.p.z.p., uzgadnianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego według art. 17 lit. b tiret 4 u.p.z.p. przez właściwe organy wojskowe, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa. Przykładem jest również uzgodnienie decyzji

---

*przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*, red. B. Dobkowska, P. Sobotko, M.A. Ziniewicz, Olsztyn 2015, s. 256.

<sup>28</sup> Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 85.

<sup>29</sup> M.A. Ziniewicz, *Rozwiązania prawne służące podniesieniu sprawności działania samorządu terytorialnego w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sąsiedztwie terenów zamkniętych*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 10, s. 29.

<sup>30</sup> P. Sosnowski, *Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa*, Warszawa 2011, s. 319.

o warunkach zabudowy stosownie do art. 60 w zw. z art. 53 ust. 4 pkt 15 u.p.z.p. oraz uzgodnienie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego stosownie do art. 53 ust. 4 pkt 15 przez właściwy organ wojskowy – w odniesieniu do stref ochronnych terenów zamkniętych ustalonych przez ministra obrony narodowej. Opiniowania i uzgadniania organy obronności i bezpieczeństwa państwa dokonują w trybie art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>31</sup>.

## 5. Ograniczenia procesu inwestycyjno-budowlanego na terenach zamkniętych wynikające z Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami

W procesie inwestycyjno-budowlanym ważnym etapem jest przygotowanie struktur terenowych. Etap ten obejmuje głównie podział nieruchomości bądź scalenie i podział nieruchomości<sup>32</sup>.

Podział nieruchomości ma zastosowanie do pojedynczych działek (nieruchomości) oraz kompleksów działek, ukształtowanych w sposób uniemożliwiający ich racjonalne zagospodarowanie zgodnie ze wskazaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Natomiast procedura scalenia i podziału prowadzi do przekształcenia niekorzystnie ukształtowanych nieruchomości w celu umożliwienia ich wykorzystania i zainwestowania zgodnie ze wskazaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jest to proces, który ma na celu kształtowanie ładu przestrzennego na wybranym obszarze gminy<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm., dalej: k.p.a. Zob. szerzej B. Dobkowska, K. Klonowski, *Uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 9, s. 33–52.

<sup>32</sup> Często również zachodzi potrzeba przeprowadzenia rozgraniczenia lub wznowienia granic.

<sup>33</sup> S. Żróbek, R. Żróbek, J. Kuryj, *Gospodarka nieruchomościami z komentarzem do wybranych procedur*, Katowice 2012, s. 157, 165–166.

Powyższe procedury podlegają regulacji Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, których stosowanie w zakresie terenów zamkniętych jest istotnie ograniczone.

Pierwsze ograniczenie wynika z wyłączenia terenów zamkniętych z treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zgodnie ze wspomnianym już art. 4 ust. 3 u.p.z.p. Z powodu tych regulacji plan miejscowy (jeśli jest) nie może zawierać żadnych ustaleń w zakresie możliwości zagospodarowania terenu zamkniętego, co uniemożliwia posługiwanie się tym planem przy ocenie dopuszczalności proponowanego podziału nieruchomości czy scalenia i podziału nieruchomości położonych w obrębie terenu zamkniętego<sup>34</sup>. Dlatego ustawodawca dopuścił dokonywanie podziału takich nieruchomości niezależnie od ustaleń planu miejscowego<sup>35</sup>.

Uszczegółowienie tego ograniczenia następuje w art. 95 pkt 8 u.g.n. Według niego niezależnie od ustaleń planu miejscowego, a w przypadku braku planu niezależnie od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, podział nieruchomości może nastąpić w celu wydzielenia działek gruntu na terenach zamkniętych<sup>36</sup>. W zakresie scalenia i podziału nieruchomości na terenach zamkniętych Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nie zawiera szczegółowych regulacji. Jednak z oczywistych względów w takim wypadku stosowanie przewidzia-

---

<sup>34</sup> E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2021, Lex.

<sup>35</sup> W wypadku, gdy we wniosku o podział nieruchomości wskazano warunki określone w art. 95 pkt 8 u.g.n., wówczas organ gminy powinien – stosownie do art. 7 i 77 oraz art. 80–81 k.p.a. – przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, nakierowane na ustalenie, czy nieruchomość bądź jej część jest położona na terenie zamkniętym, zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 marca 2009 r., III SA/Wr 545/08, Lex nr 536496.

<sup>36</sup> Zgodnie z orzecznictwem administracyjnym brak planu lub decyzji o warunkach zabudowy czy decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego nie ogranicza możliwości podziału nieruchomości w celu wydzielenia działek gruntu – zgodnie z art. 95 pkt 8 u.g.n. Sąd wskazuje, że użyte pojęcie wydzielenia działek gruntu na terenie zamkniętym jest pojęciem szerokim i również może mieć zastosowanie do wydzielenia działek zajętych pod istniejące na tym terenie drogi publiczne, zob. wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2018 r., I OSK 254/18, Lex nr 2780026; wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 września 2017 r., II SA/Łd 502/17, Lex nr 2366440.

nego w art. 101 ust. 2 u.g.n. kryterium oceny dopuszczalności scalenia i podziału w odniesieniu do nieruchomości położonych w obrębie terenów zamkniętych jest niemożliwe.

## 6. Ograniczenia procesu inwestycyjno-budowlanego na terenach zamkniętych wynikające z Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne

Administracyjnoprawne ograniczenia procesu inwestycyjno-budowlanego wynikają także z Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Geodezyjna obsługa procesu inwestycyjno-budowlanego odgrywa bowiem zasadniczą rolę wykonawczą, ponieważ warunkuje wykonanie procesów planistycznych czy projektowych<sup>37</sup>. Dostarcza ona informacji o terenie na wszystkich etapach procesu inwestycyjno-budowlanego. Na etapie przygotowania inwestycji geodezyjna obsługa obejmuje sporządzenie map do celów opiniodawczych, topograficznych, tematycznych, przeprowadzenie podziałów nieruchomości i rozgraniczeń, a także wznowień i okazania granic. Na etapie projektowym prace geodezyjne obejmują inwentaryzację architektoniczno-budowlaną, sporządzenie mapy do celów projektowych oraz uzyskanie opinii narady koordynacyjnej. W trakcie realizacji budowy prace geodezyjne obejmują wytyczenie obiektu, obsługę obiektu i montażu, pomiary przemieszczeń i odkształceń podłoża, a przede wszystkim inwentaryzację powykonawczą. Podczas eksploatacji obiektu budowlanego prace geodezyjne obejmują kontrole pionowości obiektów wysmukłych, pomiary przemieszczeń i odkształceń obiektów i podłoża<sup>38</sup>. Podstawy prawne realizacji prac geodezyjnych na terenach zamkniętych zawierają następujące ograniczenia.

---

<sup>37</sup> R. Hycner, *Zagadnienia geodezyjno-prawne gospodarki nieruchomościami*, Katowice 2006, s. 186.

<sup>38</sup> A. Jagielski, B. Marczevska, *Geodezja w gospodarce nieruchomościami*, t. 2, Kraków 2010, s. 202.

Zgodnie z art. 13 ust. 3 p.g.k. na terenach zamkniętych prace geodezyjne mogą być wykonywane tylko przez wykonawców działających na zlecenie organów, które wydały decyzję o zamknięciu terenu, lub za ich zgodą. Podmioty prowadzące prace geodezyjne na terenach zamkniętych muszą się zatem legitymować stosownym oświadczeniem woli organu administracji rządowej zamykającego teren, mającym postać zgody bądź zlecenia<sup>39</sup>, a także zawartej umowy o roboty budowlane w formule „zaprojektuj i wybuduj”.

Wyżej wymienione opracowania geodezyjne i kartograficzne powstające w wyniku procesu inwestycyjno-budowlanego, stanowiące dokumentację terenu zamkniętego, mają często charakter zastrzeżony<sup>40</sup>. Informacjom niejawnym, według art. 5 ust. 4 u.o.i.n., nadawana jest klauzula tajności „zastrzeżone”, gdy nie nadano im wyższej klauzuli tajności, a ich nieuprawnione ujawnienie może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie przez organy władzy publicznej, czy też inne jednostki organizacyjne, zadań w zakresie obrony narodowej, bezpieczeństwa publicznego, przestrzegania praw i wolności obywateli, polityki zagranicznej, wymiaru sprawiedliwości bądź interesów ekonomicznych RP<sup>41</sup>.

W zależności od klauzuli tajności nadanej terenowi zamkniętemu wykonawcy prac geodezyjnych muszą spełniać wymogi rękopisami zachowania tajemnicy i tylko w zakresie niezbędnym do wykonywania przez nich pracy lub pełnienia służby na zajmowanym stanowisku albo wykonywania czynności zleconych zgodnie z art. 2 pkt 2 u.o.i.n. W związku z tym, przetwarzając informacje niejawne, są zobowiązani spełniać wymagania Ustawy z dnia 5 sierpnia 2012 r. o ochronie informacji niejawnych.

---

<sup>39</sup> M. Karpiuk, *Tereny zamknięte*, s. 201.

<sup>40</sup> Precyzyjne określenie charakteru, jak i przebiegu granic terenów zamkniętych na materiałach zgromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym pozwoli organom lub zarządom terenów zamkniętych na odpowiednie stosowanie przepisów prawa w zakresie możliwości ich udostępniania, bez obawy naruszenia przepisów Ustawy z dnia 5 sierpnia 2012 r. o ochronie informacji niejawnych. Zob. D. Fencenloben, *Kataster nieruchomości rejestrem publicznym*, Katowice 2009, s. 212.

<sup>41</sup> Za: M. Karpiuk, *Tereny zamknięte*, s. 202; idem, *Przestrzeń e-administracji i demokracji cyfrowej*, w: K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Karpiuk, *Prawo nowych technologii. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2015, s. 446.

Dalsze ograniczenia prac geodezyjnych na terenach zamkniętych zawiera art. 28d p.g.k. Dotyczy on zasad projektowania sieci uzbrojenia terenu w granicach terenu zamkniętego. O usytuowaniu sieci lub ich części położonych w granicach terenu zamkniętego decyduje projektant w uzgodnieniu z podmiotem, który zarządza terenem zamkniętym. Uzgodnienie takie ma na celu wyeliminowanie lub usunięcie kolizji przebiegu sieci uzbrojenia terenu oraz innych obiektów budowlanych. Uzgodnienie odbywa się na wniosek projektanta lub inwestora, kierowany do podmiotu, który zarządza terenem zamkniętym. Podmiot, który zarządza terenem zamkniętym, jest zobowiązany wyznaczyć, w terminie 7 dni od dnia otrzymania wniosku, swojego przedstawiciela i termin spotkania uzgodnieniowego. Uzgodnienie, o którym mowa powyżej, powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku. Przy czym ustawodawca nie wskazuje formy prawnej uzgodnienia ani nie odsyła do przepisów k.p.a. Z uwagi na to, że zarządca terenu nie zawsze jest organem administracji publicznej, uzgodnienie będzie raczej formą wyrażenia zgody/porozumienia/opinii bez zachowania trybu art. 106 k.p.a.

Dodatkowo na etapie składania wniosków o wszczęcie postępowania o wydanie warunków zabudowy, o wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, o wydanie pozwolenia na budowę czy wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego na terenach zamkniętych niezbędne jest dołączenie do wniosków map zasadniczych czy katastralnych (art. 52 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.), szkiców usytuowania obiektu budowlanego (art. 30 ust. 2a pkt 2 p.b.) czy map do celów projektowych (art. 34 ust. 3 pkt 1 p.b.). W tym zakresie ponownie ustawodawca wprowadza ograniczenia prowadzenia ewidencji gruntów i budynków oraz dokumentacji geodezyjno-kartograficznej na terenach zamkniętych Ustawą z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Polegają one na tym, że w przypadku objęcia terenów zamkniętych klauzulami tajności przez ministrów wydających decyzję o terenach zamkniętych ewidencja gruntów i budynków prowadzona przez starostę jest rejestrem niekompletnym<sup>42</sup>. Nie zawiera ona wówczas danych

---

<sup>42</sup> To wynika z § 6 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2001 r.

rejestranych objętych właściwą klauzulą tajności, co jest związane z ograniczonym dostępem do takich obiektów<sup>43</sup>. Wykonawcy prac geodezyjnych i projektowych po powyższe dane są zobowiązani występować do podmiotów zarządzających tymi terenami zamkniętymi. Za każdym razem przechodzą również weryfikację spełnienia warunków ochrony informacji niejawnych.

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne wprowadza także ograniczenie zasady prowadzenia bazy danych mapy zasadniczej w systemie teleinformatycznym dla terenów zamkniętych. Dla tych terenów zgodnie z art. 4 ust. 2 p.g.k. zamiast mapy zasadniczej sporządza się odrębne mapy zawierające w swojej treści również sieć podziemnego uzbrojenia terenu. Sporządzanie i aktualizowanie tych map oraz ustalanie granic terenów zamkniętych należy do właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych. Te mapy w postaci szkiców, kopii, wyrysów są załączane do wyżej wymienionych wniosków składanych na wielu etapach procesu inwestycyjno-budowlanego na terenach zamkniętych.

## 7. Ograniczenia procesu inwestycyjno-budowlanego na terenach zamkniętych wynikające z Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane

Uczestnicy procesu inwestycyjno-budowlanego na terenach zamkniętych spotykają się z ograniczeniami, których źródłem regulacji jest również Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.

---

w sprawie wykazywania w ewidencji gruntów i budynków danych odnoszących się do gruntów, budynków i lokali, znajdujących się na terenach zamkniętych, Dz.U. z 2001 r. Nr 84, poz. 911. Przepis wskazuje, że w przypadku ustalenia terenu zamkniętego, na obszarze, na którym dotychczas była prowadzona ewidencja, starosta po otrzymaniu dokumentacji o terenach zamkniętych niezwłocznie dostosowuje tę ewidencję do przepisów o ochronie informacji niejawnych. Główny Geodeta Kraju przekazuje staroście wykaz obiektów, którym została przyznana klauzula tajności. Dokumentację zawierającą informację niejawną o budynkach i lokalach znajdujących się na terenie zamkniętym starosta wyłącza z ewidencji i przekazuje zarządzającemu terenem zamkniętym.

<sup>43</sup> M. Karpiuk, *Tereny zamknięte*, s. 199.



Pierwsze ograniczenie zawarte jest w art. 30a p.b. i wiąże się przede wszystkim z ochroną informacji niejawnej na temat inwestycji obronnych i bezpieczeństwa państwa. W przypadku zgłoszenia budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1–3 p.b.<sup>44</sup>, przebudowy, o której mowa w art. 29 ust. 3 pkt 1 lit. a p.b.<sup>45</sup>, oraz instalowania, o którym mowa w art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. d p.b.<sup>46</sup>, dla obiektów budowlanych usytuowanych na terenach zamkniętych, ustalonych decyzją ministra obrony narodowej, ustawa ogranicza obowiązek zamieszczenia przez organ administracji architektoniczno-budowlanej w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu informacji wskazanych w tym przepisie. Wyłączenie tych informacji następuje z powodu stanowienia przez nie danych wrażliwych dotyczących robót budowlanych realizowanych na terenach zamkniętych Sił Zbrojnych RP. W związku z tym nie powinny być przekazywane do publicznej wiadomości informacje w zakresie opisu i adresu projektowanych na tych terenach obiektów budowlanych<sup>47</sup>.

Kolejnym ograniczeniem jest odejście ustawodawcy od powszechnego obowiązku uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub zgłoszenia rozbiórki zgodnie z art. 31 ust. 1a pkt 2 p.b.<sup>48</sup> Zgodnie z nim nie

---

<sup>44</sup> W tym przypadku chodzi o budowę wolno stojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane; budowę sieci elektroenergetycznych obejmujących napięcie znamionowe nie wyższe niż 1 kV, wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłych, gazowych o ciśnieniu roboczym nie wyższym niż 0,5 MPa; budowę wolno stojących parterowych budynków stacji transformatorowych i kontenerowych stacji transformatorowych o powierzchni zabudowy do 35 m<sup>2</sup>.

<sup>45</sup> W tym przypadku chodzi o przebudowę przegród zewnętrznych oraz elementów konstrukcyjnych budynków mieszkalnych jednorodzinnych, o ile nie prowadzi ona do zwiększenia obszaru oddziaływania obiektu poza działkę, na której budynek jest usytuowany.

<sup>46</sup> W tym przypadku chodzi o instalowanie wewnątrz i na zewnątrz użytkowanego budynku instalacji gazowych.

<sup>47</sup> A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2020.

<sup>48</sup> Artykuł został wprowadzony Ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, Dz.U. z 2021 r. poz. 11.

wymaga decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę oraz zgłoszenia rozbiórka budynków i budowli zlokalizowanych na terenach zamkniętych ustalonych decyzją ministra obrony narodowej. Choć uzasadnienie do projektu ustawy zmieniającej nie zawiera wyjaśnienia przyczyn zmiany<sup>49</sup>, to należy mieć na względzie, że zmiana z pewnością była podyktowana potrzebą sprawnego prowadzenia procesu inwestycyjno-budowlanego na terenach zamkniętych, w odpowiedzi na potrzeby szybko podejmowanych decyzji strategicznych i zobowiązań w stosunku do NATO. Zwolnienie to ma charakter wyczerpujący i nie podlega wykładni rozszerzającej. Zwolnienia nie stosuje się do rozbiórki obiektów budowlanych i urządzeń budowlanych zlokalizowanych na terenach zamkniętych wpisanych do rejestru zabytków lub objętych ochroną konserwatorską<sup>50</sup>.

Kolejnym przykładem jest ograniczenie 65-dniowego terminu na rozpatrzenie wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, który zaczyna swój bieg od dnia jego wpływu do właściwego urzędu obsługującego organ administracji architektoniczno-budowlanej. Ustawodawca, chcąc przyspieszyć załatwianie spraw o szczególnym znaczeniu dla interesu publicznego, zgodnie z art. 35 ust. 6 pkt 2–3 p.b. zdecydował się skrócić termin podstawowy i w sprawach związanych z transportem kolejowym przewiduje 45-dniowy termin na rozpatrzenie wniosku o pozwolenie na budowę, natomiast w zakresie realizacji inwestycji zlokalizowanych na terenach zamkniętych ustalonych decyzją ministra obrony narodowej, służących bezpieczeństwu i obronności państwa, termin 30 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji<sup>51</sup>. Wprowadzony przez ustawodawcę dodatkowy instrument służy realizacji zasady szybkości i prostoty postępowania.

W związku z realizacją procesu inwestycyjno-budowlanego na terenach zamkniętych została również ograniczona zasada przechowywania przez organ architektoniczno-budowlany dokumentacji

---

<sup>49</sup> Druk nr 534 z dnia 6 sierpnia 2020 r., Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej IX kadencja, Prezes Rady Ministrów RM-10-39-20, <http://sejm.gov.pl> (dostęp: 31.07.2021 r.).

<sup>50</sup> Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

zatwierdzonych projektów budowlanych, projektów budowlanych załączonych do zgłoszenia, w stosunku do którego organ nie wniósł sprzeciwu, a także innych dokumentów objętych pozwoleniem na budowę lub tym zgłoszeniem co najmniej przez okres istnienia obiektu. Zgodnie z art. 38 ust. 3 p.b. w decyzji o pozwoleniu na budowę obiektu budowlanego na terenie zamkniętym wojewoda może wyrazić zgodę na to, aby zatwierdzony projekt budowlany, a także inne dokumenty objęte pozwoleniem na budowę zawierające informacje niejawne przechowywane były przez użytkownika obiektu budowlanego<sup>52</sup>. Ograniczenie to związane jest z ochroną informacji niejawnej dotyczącej inwestycji w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa.

Nowelą z dnia 13 lutego 2020 r.<sup>53</sup> w art. 71 ust. 9 p.b. ograniczono na terenach zamkniętych powszechny obowiązek zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego. W związku z tym w obecnym stanie prawnym zamiar zmiany przeznaczenia obiektu budowlanego zlokalizowanego na terenach zamkniętych ustalonych decyzją ministra obrony narodowej nie wymaga dokonania zgłoszenia.

Z art. 82 ust. 3 pkt 5 p.b. wynika ograniczenie właściwości I instancji starosty w sprawach obiektów i robót budowlanych usytuowanych na terenach zamkniętych. Ustawodawca kompetencję tę przekazał wojewodzie.

Natomiast z art. 82b ust. 1a p.b. wypływa ograniczenie zasady prowadzenia rejestru dla wszystkich wniosków o pozwolenie na budowę. Dla terenów zamkniętych wojewoda prowadzi odrębny rejestr wniosków o pozwolenie na budowę, decyzji o pozwoleniu na budowę oraz rejestr zgłoszeń budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1–3, dotyczący terenów zamkniętych.

---

<sup>52</sup> A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2016.

<sup>53</sup> Art. 71 ust. 9 dodany przez art. 1 pkt 52 lit. c Ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2020 r. poz. 471.

## 8. Zakończenie

Prawną istotą obszaru specjalnego jest powiązanie wyodrębnionej określonej przestrzeni ze swoistą regulacją prawną wyłączającą lub ograniczającą unormowania powszechnie obowiązujące<sup>54</sup>. W niniejszym artykule przedstawiono swoiste administracyjnoprawne ograniczenia występujące na poszczególnych etapach procesu inwestycyjno-budowlanego realizowanego na terenach zamkniętych ustalonych decyzją właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych. Celem tych ograniczeń jest ochrona priorytetowej wartości, którą jest obronność i bezpieczeństwo państwa. W systemie polskiego ustawodawcy w celu realizacji tej wartości tworzy się tereny zamknięte.

### STRESZCZENIE

#### Administracyjnoprawne ograniczenia procesu inwestycyjno-budowlanego na terenach zamkniętych w Polsce

Proces inwestycyjno-budowlany to całość złożonych działań zmierzających do zagospodarowania przestrzeni obiektami budowlanymi. Proces ten wiąże się z konstytucyjną zasadą wolności budowlanej. Wolność ta oznacza możliwość swobodnego podjęcia działań przez inwestora. Warto jednak zadać pytanie, czy na każdym terenie inwestor może swobodnie podejmować działania inwestycyjne. W artykule poddano analizie realizację procesu inwestycyjno-budowlanego na terenach zamkniętych o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa. Pokazano, że na terenach zamkniętych ustawodawca wprowadza odrębny reżim prawny jego realizacji w postaci ograniczeń administracyjnoprawnych. W tym celu analizie poddano przepisy zawarte w Ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Ustawie z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz Ustawie z dnia 5 sierpnia 2012 r. o ochronie informacji niejawnych.

---

<sup>54</sup> J. Jagielski, *Rozdział VIII. Specjalny*, s. 526.

**Słowa kluczowe:** proces inwestycyjno-budowlany; teren zamknięty; geodezja; ochrona informacji niejawnej; obronność i bezpieczeństwo państwa

## SUMMARY

### Administrative and legal limitations of the investment and construction process in closed areas in Poland

The investment and construction process is a whole of complex activities aimed at the development of space with construction objects. This process is related to the constitutional principle of building freedom. This freedom means that the investor can act freely. However, the question remains whether the investor can freely undertake investment activities in each area. The article analyzes the implementation of the investment and construction process in closed areas reserved for the purposes of national defense and security. It has been shown that in these areas the legislator introduces a separate legal regime for its implementation in the form of administrative and legal restrictions. For this purpose, the provisions contained in the Act of March 27, 2003 on spatial planning and development, the Act of August 21, 1997 on real estate management, the Act of July 7, 1994, Construction Law, the Act of May 17, 1989 Geodetic and Cartographic Law and the Act of 5 August 2012 on the protection of classified information were analyzed.

**Keywords:** investment and construction process; closed area; geodesy; protection of classified information; state defense and security

## BIBLIOGRAFIA

- Bąkowski T., Szwajdler W., *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004.
- Błażewski M., *Ochrona wartości w procesie budowlanym*, w: *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.
- Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, Lex 2021.
- Dobkowska B., Klonowski K., *Uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 9.

- Dziwiński R., Ziemski P., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Fencenloben D., *Kataster nieruchomości rejestrem publicznym*, Katowice 2009.
- Gliniecki A. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2016.
- Hycner R., *Zagadnienia geodezyjno-prawne gospodarki nieruchomościami*, Katowice 2006.
- Jagielski A., Marczevska B., *Geodezja w gospodarce nieruchomościami*, t. 2, Kraków 2010.
- Jagielski J., *Rozdział VIII. Specjalny status prawny*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017.
- Jagielski J., *Rozdział XII. Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017.
- Jędrzejewski S., *Proces budowlany – zagadnienia administracyjno-prawne*, Bydgoszcz 1995.
- Karpiuk M., *Przestrzeń e-administracji i demokracji cyfrowej*, w: K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Karpiuk, *Prawo nowych technologii. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2015.
- Karpiuk M., *Tereny zamknięte ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa ustanawiane przez organy administracji rządowej*, „Ius Novum” 2016, nr 4.
- Kietliński W., Janowska J., Woźniak C., *Proces inwestycyjny w budownictwie*, Warszawa 2007.
- Kisilowska H., Sypniewski D., *Prawo budowlane*, Warszawa 2012.
- Kisilowski M., *Planowanie przestrzenne jako element zarządzania kryzysowego w administracji publicznej*, w: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*, red. B. Dobkowska, P. Sobotko, M.A. Ziniewicz, Olsztyn 2015.
- Leoński Z., *Prawo budowlane*, w: *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, red. Z. Leoński, M. Szewczyk, Bydgoszcz–Poznań 2002.
- Małysa K., *Proces inwestycyjno-budowlany*, Kraków 2002.
- Miler A., *Obszar ograniczonego użytkowania. Zagadnienia prawne*, Toruń 2012.
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003.

- Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Niewiadomski Z. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Pracka M., *Obszar ograniczonego użytkowania i jego wpływ na prawo własności*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2020, Vol. 27, <http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2020.031>.
- Radziejowska A., Sagan J., *Analysis of the preparatory phase of a construction investment in the area covered by revitalization*, „*Open Engineering*” 2019, Vol. 9, Issue 1, <https://doi.org/10.1515/eng-2019-0052>.
- Sosnowski P., *Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa*, Warszawa 2011.
- Szewczyk E., Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny. Między indywidualnym aktem administracyjnym a aktem normatywnym*, Warszawa 2014.
- Trzczińska D., *Proces inwestycyjno-budowlany w praktyce. Rozwiązania najważniejszych problemów*, Warszawa 2021.
- Zacharczuk P., *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017.
- Zacharko L.N., *Strefy specjalne w prawie administracyjnym*, Katowice 2012.
- Zakrzewska M., *Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2010.
- Ziniewicz M.A., *Administracyjnoprawne aspekty opłat adiacenckich*, Warszawa 2012.
- Ziniewicz M.A., *Rozwiązania prawne służące podniesieniu sprawności działania samorządu terytorialnego w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sąsiedztwie terenów zamkniętych*, „*Samorząd Terytorialny*” 2020, nr 10.
- Źróbek S., Źróbek R., Kuryj J., *Gospodarka nieruchomościami z komentarzem do wybranych procedur*, Katowice 2012.

