

PRAWO BUDOWLANE

Komentarz

redakcja naukowa Dominik Sypniewski

Jan Góralski, Mikołaj Goss
Rafał Godlewski, Wojciech Gunia, Dominik Sypniewski

KOMENTARZE

PRAWO BUDOWLANE

Komentarz

redakcja naukowa Dominik Sypniewski

Jan Góralski, Mikołaj Goss
Rafał Godlewski, Wojciech Gunia, Dominik Sypniewski

KOMENTARZE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

PRZEDMOWA

Budownictwo jest jedną z najważniejszych gałęzi polskiej gospodarki, która ma istotny wpływ na rozwój przemysłu i innych sektorów gospodarki, zapewnia wiele miejsc pracy, a także odgrywa istotną rolę w realizacji polityki mieszkaniowej. Z tej perspektywy celem prawa budowlanego powinno być zapewnienie możliwości efektywnej realizacji inwestycji budowlanych. Obok interesów inwestorów w procesie inwestycyjnym występują jednak inne wartości, takie jak bezpieczeństwo, zdrowie i higiena, środowisko, a także coraz silniej akcentowane w prawie dostępność dla osób ze szczególnymi potrzebami, efektywność energetyczna czy też rozwój zrównoważony.

Polskie Prawo budowlane zostało uchwalone już ponad 28 lat temu. Od tego czasu ustawa została wielokrotnie nowelizowana, a także stała się przedmiotem licznych analiz i dyskusji z udziałem prawników, inżynierów i przedstawicieli biznesu, reprezentujących perspektywę teoretyczną oraz praktyczną. Równocześnie stosowanie przepisów Prawa budowlanego ujawniło liczne wątpliwości interpretacyjne, które najczęściej były rozwiązywane i wyjaśniane przez sądy administracyjne, które stworzyły bogaty dorobek orzecznicy.

W ramach długo dyskutowanej reformy prawa procesu inwestycyjno-budowlanego przez wiele lat ścierały się dwie koncepcje. Pierwsza zakładała zmianę o charakterze rewolucyjnym, której istotą miało być uchwalenie zupełnie nowej ustawy. Druga koncepcja była oparta na podejściu

ewolucyjnym, zgodnie z którym miało dochodzić do etapowego rozwiązywania zidentyfikowanych problemów. Ostatecznie ustawodawca wybrał drugie podejście.

Oddajemy w ręce Czytelników komentarz uwzględniający najnowsze zmiany wynikające ustawy z 7.07.2022 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, które częściowo weszły w życie 1.08.2022 r., a częściowo zaczną obowiązywać od 1.01.2023 r. oraz 27.01.2023 r. Zmiany te przede wszystkim stanowią kolejny etap cyfryzacji procesu inwestycyjnego, która stwarza szansę na zwiększanie efektywności działania administracji budowlanej.

Komentarz prezentuje praktyczne podejście do omawianej ustawy z uwagi na to, że Autorzy od wielu lat łączą pracę naukowo-dydaktyczną oraz wykonywanie zawodów adwokata lub radcy prawnego. Przedstawione rozważania uwzględniają również najnowsze orzecznictwo sądowe, a także dorobek doktryny prawa budowlanego.

Warszawa, 16 sierpnia 2022 r.

Dominik Sypniewski

USTAWA

z dnia 7 lipca 1994 r.

Prawo budowlane¹

(tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 2351; zm.: Dz.U. z 2022 r. poz. 88, poz. 1557)

¹ Niniejsza ustawa wdraża postanowienia następujących dyrektyw Unii Europejskiej:

- 1) dyrektywy Rady 92/57/EWG z 24 czerwca 1992 r. w sprawie wdrożenia minimalnych wymagań bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na tymczasowych lub ruchomych budowach (ósmą szczegółową dyrektywa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG) (Dz.Urz. WE L 245 z 26.08.1992, str. 6; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 2, str. 71);
- 2) częściowo dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz.Urz. UE L 153 z 18.06.2010, str. 13);
- 3) częściowo dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 16 ze zm.).

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Przedmiot regulacji]

Ustawa – Prawo budowlane, zwana dalej „ustawą”, normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbioru obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach.

1. Najczęściej spotykaną praktyką legislacyjną jest określanie zakresu ustawy w jej pierwszym artykule. Ma to szczególne znaczenie, gdy okoliczności te nie wynikają wprost z nazwy aktu prawnego, choć oczywiście tytuł ustawy powinien odnosić się do tego zakresu. Dodatkowym zabiegiem może być umieszczenie w ustawie preambuły, która w ogólny sposób formułuje założenia, jakie przyświecały ustawodawcy wprowadzającemu taki akt prawny. Taka praktyka dotyczy w szczególności najważniejszych aktów prawnych lub mających szczególne znaczenie dla społeczeństwa. Jednak pierwszą informację o tym, z jakim aktem mamy do czynienia, stanowi tytuł ustawy. Większość tych regulacji nosi tytuł „ustawa o określonej materii”. Ustawy o charakterze systemowym otrzymują miano kodeksu. Tytuł ten sugeruje, że jest to najważniejszy akt prawny w danej gałęzi prawa, w sferze materialnej bądź też procesowej. W polskim porządku prawnym mamy zatem m.in. Kodeks cywilny oraz Kodeks postępowania cywilnego czy Kodeks karny oraz Kodeks postępowania karnego. Na gruncie prawa administracyjnego ustawodawca zdecydował się na kodyfikację

procedury administracyjnej, rezygnując z takiego zabiegu w odniesieniu do materialnego prawa administracyjnego. Takie podejście nie powinno budzić żadnych wątpliwości, ponieważ nie dałoby się zebrać w jeden akt prawny wszystkich czy nawet większości regulacji prawnych z zakresu prawa administracyjnego materialnego. Stąd też prawo administracyjne materialne składa się z dużej liczby ustaw przyporządkowanych różnym działom prawa administracyjnego czy też poświęconych określonym organom administracji publicznej lub określonym zagadnieniom społecznym. Jednym z tych działów jest właśnie prawo budowlane, któremu poświęcona jest komentowana w niniejszym opracowaniu ustawa.

2. Tytuł aktu prawnego – „Prawo budowlane” – sygnalizuje, że ustawa ta reguluje istotną materię tak życia społecznego, jak i gospodarczego oraz że czyni to kompleksowo. W myśl § 19 pkt 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie Zasad Techniki Prawodawczej² ustawę można określić mianem Prawa, gdy wyczerpująco reguluje obszerną dziedzinę prawa. Pomimo że od czasu uchwalenia tych przepisów pojawiały się głosy *de lege ferenda*, żeby przyjąć jeszcze bardziej kompleksową regulację oraz nazwać ją kodeksem budowlanym, to nadal w polskim porządku prawnym obowiązuje komentowana ustawa, a działalność budowlana jest regulowana przez inne ustawy oraz liczne akty wykonawcze.

Komentowana ustawa nie posiada preambuły, choć taki zabieg legislacyjny był stosowany w poprzednich aktach prawnych dotyczących prawa budowlanego. Przykładowo art. 1 ustawy z 24.10.1974 r. – Prawo budowlane³ poprzedzony był preambułą o doniosłym wydzwisku, stanowiącą, że „Rola budownictwa w rozwoju socjalistycznej gospodarki oraz w podnoszeniu poziomu życia społeczeństwa wymaga stałego doskonalenia działalności budowlanej, zgodnie z potrzebami gospodarki narodowej oraz interesem społecznym. Kierując się tymi względami, a zwłaszcza dążąc do usprawnienia procesu przygotowania i realizacji inwestycji budowlanych, zapewnienia ładu przestrzennego w zabudowie miast i wsi, wzmocnienia ochrony

² Dz.U. z 2016 r. poz. 283.

³ Dz.U. Nr 38 poz. 229 ze zm.

środowiska, zapewnienia wysokiej jakości budownictwa i podniesienia jego efektywności, pełniejszego wykorzystania osiągnięć nauki i techniki, a także usprawnienia działalności organów administracji państwowej w budownictwie, stanowi się, co następuje (...).” Pomimo że preambuła ta nawiązuje do nieaktualnego pojęcia jak socjalistyczna gospodarka, to co do meritum zachowuje aktualność, a przynajmniej zachowywała w roku 1994, kiedy uchwalono obowiązującą ustawę. Bez wątplenia dziś w takiej preambule powinno się znaleźć co najmniej nawiązanie do prawa własności, wolności gospodarczej, a także zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska.

3. Komentowany przepis określa zakres przedmiotowy ustawy. Stanowi on, że ustawa normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach. Przepis ten określa zatem trzy kluczowe kwestie dla komentowanej ustawy, a mianowicie wskazuje, że:
 - 1) reguluje czynności podejmowane w procesie budowlanym przez jego uczestników;
 - 2) podstawowym pojęciem ustawy jest obiekt budowlany;
 - 3) organy administracji publicznej wykonują zadania publiczne w procesie budowlanym.

Artykuł 1 nie stanowi wprost o podstawowych adresatach tego aktu prawnego, jednak dokonując jego wykładni, można wywieść podstawowych adresatów ustawy.

4. Definicja legalna „obektu budowlanego” znajduje się w art. 3 pkt 1 pr. bud., zgodnie z którym przez to pojęcie należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Jest to pojęcie dość obszerne i obejmuje w zasadzie wszystkie obiekty podlegające regulacji ustawy, z zastrzeżeniem wyłączeń określonych w art. 2 pr. bud. Bez wątplenia obiekty budowlane stanowią główny przedmiot zainteresowania ustawy.

5. Komentowany przepis wskazuje również na działania, które będą podlegać regulacji ustawowej. Odnosi się to do projektowania, budowania, utrzymania oraz rozbiórki obiektu budowlanego. Działania te określają w zasadzie cały cykl życia obiektu budowlanego. Uzupełniając, można wskazać, że ustawodawca wprowadził różne kategorie robót budowlanych, takich jak rozbudowa, nadbudowa, odbudowa czy też przebudowa lub remont. Określając te działania, ustawodawca pośrednio wskazał podstawowych adresatów komentowanej ustawy. W zakresie projektowania będą to osoby wykonujące samodzielnie funkcję techniczną w budownictwie, polegającą na projektowaniu, sprawdzaniu projektów architektoniczno-budowlanych i technicznych oraz sprawowaniu nadzoru autorskiego. W zakresie budowy i rozbiórki będą to działania inwestora, jak również podmiotów zajmujących się kierowaniem budową lub innymi robotami budowlanymi oraz wykonywaniem nadzoru inwestorskiego. W zakresie utrzymania obiektu budowlanego adresatem ustawy są właściciele, użytkownicy wieczysti i zarządcy nieruchomości, także osoby sprawujące kontrolę techniczną utrzymania obiektów budowlanych. Dodatkową grupę adresatów norm prawnych zawartych w ustawie, wobec powyższego wyliczenia, stanowią strony postępowań administracyjnych regulowanych przez komentowane przepisy.
6. Ostatnim obszarem określonym ustawą są zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach. Odnosi się to do tzw. organów administracji budowlanej, które obejmują organy administracji architektoniczno-budowlanej: starostę i wojewodę, organów nadzoru budowlanego, które obejmują powiatowego inspektora nadzoru budowlanego i wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego, a także Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, który jest organem wspólnym dla obydwu pionów administracji budowlanej.
7. Komentowany przepis wskazuje więc właściwie wszystkie obszary unormowane ustawą. Poza wymienionymi w nim zagadnieniami, ustawa reguluje również kwestie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie oraz odpowiedzialności karnej za przestępstwa i wykroczenia związane z budownictwem.

Art. 2. [Wyłączenia]

- 1. Ustawy nie stosuje się do wyrobisk górniczych.**
- 2. Przepisy ustawy nie naruszają przepisów odrębnych, a w szczególności:**
 - 1) prawa geologicznego i górniczego – w odniesieniu do obiektów budowlanych zakładów górniczych;**
 - 2) prawa wodnego – w odniesieniu do urządzeń wodnych;**
 - 3) o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – w odniesieniu do obiektów i obszarów wpisanych do rejestru zabytków oraz obiektów i obszarów objętych ochroną konserwatorską na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**
1. Prawidłowa technika prawodawcza wymaga, aby dany obszar stosunków społecznych był w całości uregulowany w ramach jednego aktu prawnego rangi ustawowej. Wszelkie wyjątki od tej zasady muszą mieć wyraźne uzasadnienie. W świetle art. 1 pr. bud. zakres ustawy obejmuje sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych, a zatem wszelkie przejawy aktywności człowieka zmierzającej do przeobrażenia powierzchni ziemi, a w zakresie gospodarczo i technologicznie uzasadnionym – również przestrzeni pod powierzchnią ziemi. Ten niezwykle pojemny zakres regulacji doznaje ograniczeń przewidzianych w art. 2 pr. bud. ze względu na uwarunkowania technologiczne oraz wymóg posiadania nietypowej wiedzy specjalistycznej.
2. Prawidłowe zrozumienie linii rozgraniczającej regulację komentowanej ustawy oraz Prawa geologicznego i górniczego wymaga przybliżenia kilku pojęć, które są zdefiniowane w tym drugim akcie prawnym. Po pierwsze, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 17 p.g.g., wyrobisko górnicze to przestrzeń w nieruchomości gruntowej lub górotworze powstała w wyniku robót górniczych. Z kolei przez roboty górnicze należy rozumieć wykonywanie, utrzymywanie, zabezpieczanie lub likwidowanie wyrobisk górniczych oraz zwałowanie nadkładu w odkrywkowych zakładach górniczych w związku z działalnością regulowaną ustawą (zob. art. 6 ust. 1 pkt 12 p.g.g.). Te dwie definicje dotknięte są wadą logiczną tzw. błędnego koła pośredniego – wedle ustawy wyrobisko górnicze powstaje w wyniku robót górniczych,

Książka zawiera praktyczną interpretację przepisów prawa budowlanego ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień, takich jak:

- projekt budowlany (i konsekwencje jego podziału na trzy części: zagospodarowania działki lub terenu, architektoniczno-budowlany, techniczny),
- katalog obiektów budowanych na podstawie: pozwolenia na budowę, zgłoszenia lub bez konieczności dopełniania tych wymogów,
- procedura legalizacji samowoli budowlanych,
- obowiązki właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego.

Autorzy omawiają najnowszą regulację wprowadzoną ustawą z 7 lipca 2022 r. – w tym także te przepisy, które wejdą w życie 1 stycznia 2023 r. – dotyczące cyfryzacji prawa budowlanego, m.in. obowiązywania systemu e-CRUB, czyli Centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane, elektronicznego dziennika budowy (EDB).

Komentarz wzbogacono o najnowsze orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych, wskazując aktualne kierunki interpretacji przepisów.

Publikacja zainteresuje prawników praktyków: adwokatów, radców prawnych, notariuszy, sędziów, a także pracowników organów administracji publicznej, w tym zwłaszcza organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego. Komentarz będzie pomocny w pracy architektów, inżynierów budownictwa, rzeczoznawców i zarządców nieruchomości.



Góralski & Goss
LEGAL

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

