

PRAWO BUDOWLANE

Komentarz

redakcja naukowa

Marek Wierzbowski, Alicja Plucińska-Filipowicz

Kamil Buliński, Arkadiusz Despot-Mładanowicz

Tomasz Filipowicz, Artur Kosicki

Alicja Plucińska-Filipowicz

Mariusz Rypina, Mirosław Wincenciak

Katarzyna Wincenciak-Pruszyńska

KOMENTARZE

WYDANIE

4

PRAWO BUDOWLANE

Komentarz

redakcja naukowa
Marek Wierzbowski, Alicja Plucińska-Filipowicz

Kamil Buliński, Arkadiusz Despot-Mładanowicz
Tomasz Filipowicz, Artur Kosicki
Alicja Plucińska-Filipowicz
Mariusz Rypina, Mirosław Wincenciak
Katarzyna Wincenciak-Pruszyńska

KOMENTARZE

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

4

Stan prawny na 15 października 2020 r.

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne

Trzy kropki Joanna Maź

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Komentarze do poszczególnych artykułów napisali:

Kamil Buliński – art. 90–101

Arkadiusz Despot-Mładanowicz – art. 1–16

Tomasz Filipowicz – art. 41–47

Artur Kosicki – art. 28–34, 35–36a, 37, 37a, 38–40a, 61–72a

Alicja Plucińska-Filipowicz – art. 102–108

Alicja Plucińska-Filipowicz, Tomasz Filipowicz – art. 17–27a, 34a, 34b, 36b,
37b, 48a, 48b, 49d–49i, 50a–57, 59i, 73–79

Alicja Plucińska-Filipowicz, Tomasz Filipowicz, Mirosław Wincenciak – art. 50

Mariusz Rypina – art. 48, 49–49c

Mirosław Wincenciak – art. 80–89c

Katarzyna Wincenciak-Pruszyńska – art. 59h

Mirosław Wincenciak, Katarzyna Wincenciak-Pruszyńska – art. 59–59g, 60

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8223-163-2

4. wydanie

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

WSTĘP DO IV WYDANIA KOMENTARZA DO PRAWA BUDOWLANEGO

Nowy komentarz do ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane, stanowiący już IV wydanie, uwzględnia m.in. liczne zmiany ustawy i wprowadza nowe stanowisko do części normatywnie niezmienionych, jednakże konieczne ze względu na potrzebę aktualizacji istotnych kierunków w zakresie stosowania prawa. Wstępnie należy zauważyć, że dokonano w komentowanej ustawie szereg bardzo istotnych zmian, które będą stanowiły poważne wyzwanie dla podmiotów stosujących prawo. Zespół autorów starał się wyjaśnić istotne regulacje kierując się potrzebą lepszego ich zrozumienia, a co za tym idzie łatwiejszego stosowania.

Kluczowe zmiany wprowadzone nowelą z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 471 ze zm.), w szczególności polegają na wprowadzeniu:

- ułatwień w pozyskiwaniu pozwolenia na budowę poprzez uproszczenie procedur;
- podziału projektu budowlanego na 3 części – projekt zagospodarowania działki lub terenu, projekt architektoniczno-budowlany, projekt techniczny;
- zmian w zakresie uzyskiwania odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych;

- zmian ułatwiających inwestorom ustalenie, jakie roboty budowlane wymagają dokonania zgłoszenia zamiast uzyskania pozwolenia na budowę;
- ułatwień w zakresie zalegalizowania starych (co najmniej dwudziestoletnich) samowoli budowlanych;
- uproszczonego postępowania legalizacyjnego;
- zamkniętego katalogu robót budowlanych dla których wymagane jest ustalenie kierownika budowy i inspektora nadzoru budowlanego (enumeratywnie wymienione roboty budowlane);
- dopracowania niektórych przepisów w celu poprawy ich czytelności (w sprawie samowoli budowlanych);
- pięcioletniego terminu do stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę i decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

W komentarzu uwzględniono również wchodzącą w życie z dniem 31.07.2020 r. nowelizację ustawy – Prawo budowlane, w wyniku uchwalenia ustawy z 16.04.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 782).

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Przedmiot regulacji]

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

I. Uwagi wstępne

Przepis art. 1 określa zakres przedmiotowy ustawy, która jako akt publicznego prawa materialnego normuje działalność dotyczącą projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych. Jednocześnie ustawa określa zasady działania organów administracji publicznej w każdej z wymienionych spraw. Innymi słowy, dotyczy ona wszystkich stosunków publicznoprawnych, jakie powstają w trakcie projektowania, budowy, użytkowania oraz rozbiórki obiektu budowlanego. Ogół tych stosunków publicznoprawnych określany jest mianem procesu budowlanego. Poza zakresem przedmiotowym ustawy pozostają stosunki cywilnoprawne powstające w związku z działalnością określoną

w art. 1, wynikające z umów o roboty budowlane czy umów o roboty projektowe.

Ustawa – Prawo budowlane jako akt zawierający normy prawa administracyjnego ingeruje w prawo własności, w tym w szczególności w stanowiące jeden z elementów tego prawa prawo do zabudowy. Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP dopuszcza wprowadzenie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw w drodze ustawy tylko wówczas, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie do jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Dotyczący wprost prawa własności art. 64 Konstytucji RP w ust. 3 stanowi, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i jedynie w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

II. Zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy

1. Zakres przedmiotowy ustawy obejmuje sprawy wymienione w art. 1 oraz stosunki publicznoprawne związane z powstaniem oraz istnieniem obiektu budowlanego, począwszy od działalności związanej z projektowaniem obiektu budowlanego, przez jego budowę i utrzymanie aż do momentu, w którym faktycznie obiekt przestaje istnieć (wyrok NSA z 30.08.2006 r., II OSK 1121/05, LEX nr 266067).

Jednocześnie z brzmienia art. 1 nie wynika, aby przepisy ustawy miały zastosowanie tylko do obiektów budowlanych, na których wybudowanie jest wymagane pozwolenie na budowę lub dokonanie zgłoszenia. Odmienny pogląd pozostawałby w sprzeczności z postanowieniami art. 5 czy też przepisami rozdziału 6 ustawy (wyrok NSA w Łodzi z 11.04.2002 r., II SA/Łd 1788–1789/98, CBOSA). Ustawodawca w art. 1 odwołał się do projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektu budowlanego. Definicja ustawowa obiektu budowlanego znajduje się w art. 3 pkt 1. Wobec tego ocena, czy określony wytwór działalności człowieka objęty będzie zakresem przedmiotowym ustawy – Prawo budowlane, zależeć będzie od tego, czy zakwalifikowany zostanie jako

obiekt budowlany w rozumieniu tego aktu prawnego. Zakwalifikowanie danego obiektu jako budowlanego oznacza, że objęty jest on zakresem przedmiotowym ustawy niezależnie od tego, czy na jego wzniesienie potrzebne było uzyskanie pozwolenia na budowę bądź dokonanie zgłoszenia.

2. Przepisy Prawa budowlanego stanowią podstawę do ingerencji organów administracji publicznej w sferze obowiązków publicznoprawnych. Dlatego też organy administracji architektoniczno-budowlanej i organy nadzoru budowlanego nie są upoważnione do badania tytułu prawnego, z którego wynika prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (wyroki NSA: w Gdańsku z 14.11.2001 r., II SA/Gd 1460/99, LEX nr 654915; w Łodzi z 7.11.2000 r., II SA/Łd 1749/98, LEX nr 656339). Przepisy Prawa budowlanego mają charakter bezwzględnie obowiązujący, w związku z czym organy administracji publicznej nie mają możliwości uznaniowego rozstrzygnięcia spraw objętych przedmiotem ustawy. Jednocześnie wykładnia przepisów ustawy nie może być dokonywana w sposób rozszerzający, w szczególności prowadzący do ograniczenia prawa własności w jego aspekcie prawa do zabudowy (wolności budowlanej). Dokonując interpretacji przepisów Prawa budowlanego, należy mieć na względzie regulację art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wykładnia przepisów komentowanej ustawy nie może doprowadzić do naruszenia istoty prawa własności.
3. Przedmiot regulacji ustawy obejmuje również zasady działania organów administracji publicznej w dziedzinie projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych (zakres podmiotowy regulacji). Kwestie ustrojowe organów administracji publicznej właściwych w sprawach objętych zakresem przedmiotowym ustawy określone zostały w rozdziale 8. Zasady działania właściwych organów ujęte są w rozdziałach dotyczących poszczególnych etapów (dziedzin) procesu budowlanego.
4. Zakresem podmiotowym ustawy objęte zostały również niewymienione wprost w art. 1 osoby wykonujące samodzielne funkcje w budownictwie

(art. 12), uczestnicy procesu budowlanego (art. 17), podmioty będące obok inwestora stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę (art. 28 ust. 2), właściciele, zarządcy obiektów budowlanych oraz inne podmioty, do których odnosi się rozdział 6 ustawy. Szerzej na ten temat zob. komentarz do art. 61.

Art. 2. [Rozwinięcie]

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.**

I. Uwagi wprowadzające

Przepis art. 2 stanowi normatywne uzupełnienie art. 1 co do zakresu przedmiotowego ustawy. Ustawodawca określił wzajemne relacje pomiędzy Prawem budowlanym a innymi aktami prawnymi, których przedmiot obejmuje również obiekty budowlane. W ust. 1 tego artykułu ustawodawca w sposób zupełny wyłączył spod zakresu przedmiotowego ustawy wyrobiska górnicze. Do wyrobisk górniczych zastosowanie znajduje ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2020 r. poz. 1064 ze zm.). Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 17 p.g.g. wyrobiskiem górniczym jest przestrzeń w nieruchomości gruntowej lub górotworze powstała w wyniku robót górniczych. Wyrobiska górnicze jako specyficzne obiekty budowlane podlegają wyłącznie regulacji wskazanej wyżej ustawy.

Jeżeli chodzi natomiast o pozostałe obiekty budowlane, to stosownie do art. 2 ust. 2 przepisy ustawy nie naruszają przepisów odrębnych, które normują problematykę procesu budowlanego. Ustalając wzajemne relacje między Prawem budowlanym a przepisami odrębnymi, trzeba mieć na względzie, że Prawo budowlane stanowi akt prawny o charakterze ogólnym (*lex generalis*), przepisy odrębne będą zaś występowały w stosunku do tej ustawy jako akty szczególne (*lex specialis*), o ile ustawodawca nie zawrze w ich treści normatywnej innej reguły kolizyjnej.

Ustawodawca w art. 2 ust. 2 wymienił trzy akty prawne o zbieżnym z Prawem budowlanym zakresie przedmiotowym, tj.: Prawo geologiczne i górnicze, Prawo wodne oraz ustawę z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2020 r. poz. 282 ze zm.). Użyte w komentowanym przepisie sformułowanie „w szczególności” świadczy o tym, że katalog przepisów odrębnych, których nie naruszają przepisy Prawa budowlanego, nie jest zamknięty.

II. Przepisy odrębne

1. Przepisy komentowanej ustawy nie naruszają Prawa geologicznego i górniczego w odniesieniu do obiektów budowlanych zakładów górniczych. Zgodnie z art. 106 p.g.g. do projektowania, budowy, utrzymania i rozbioru obiektów budowlanych zakładów górniczych stosuje się przepisy Prawa budowlanego oraz odpowiednio przepisy rozdziałów 2 i 5 działu VI p.g.g. Organami właściwymi w odniesieniu do projektowania i wykonywania robót budowlanych oraz utrzymania obiektów budowlanych zakładu górniczego są organy nadzoru górniczego, które wykonują zadania z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego (art. 168 ust. 2 p.g.g.).

Z przedstawionych przepisów Prawa geologicznego i górniczego wynika, że Prawo budowlane znajduje bezpośrednie zastosowanie do obiektów budowlanych zakładów górniczych wraz z odpowiednio stosowanymi przepisami Prawa geologicznego i górniczego. Jednocześnie kompeten-

W komentarzu przedstawiono wnikliwą interpretację przepisów ustawy – Prawo budowlane oraz innych aktów prawnych z nią związanych. Autorzy podpowiadają, jak można skutecznie rozwiązywać problemy prawne towarzyszące stosowaniu tych regulacji w praktyce. W sposób jasny i precyzyjny wskazują, jakie działania powinien podejmować inwestor budowlany, by osiągnąć zamierzony efekt bez konieczności wchodzenia w spory z organami administracji publicznej, prezentując również merytoryczną analizę jego uprawnień i obowiązków.

Na uwagę zasługują także praktyczne rady, jak uniknąć komplikacji łączących się z koniecznością uwzględniania wymagań stawianych przedsięwzięciom inwestycyjnym, m.in. z zakresu prawa ochrony środowiska, prawa energetycznego, prawa autorskiego czy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przedstawione rozważania wzbogaca aktualne orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych, Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego.

W publikacji omówiono zmiany w Prawie budowlanym, które weszły w życie m.in. 31.07.2020 r. i 19.09.2020 r. Nowe regulacje przyczyniły się do wprowadzenia:

- ułatwień w pozyskiwaniu pozwolenia na budowę poprzez uproszczenie procedur;
- podziału projektu budowlanego na trzy części – projekt zagospodarowania działki lub terenu, projekt architektoniczno-budowlany, projekt techniczny;
- zmian w zakresie uzyskiwania odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych;
- zmian ułatwiających inwestorom ustalenie, jakie roboty budowlane wymagają dokonania zgłoszenia zamiast uzyskania pozwolenia na budowę;
- uproszczonego postępowania legalizacyjnego dla starych samowoli budowlanych;
- zamkniętego katalogu robót budowlanych, dla których wymagane jest ustalenie kierownika budowy i inspektora nadzoru budowlanego;
- pięcioletniego terminu do stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę i decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

Komentarz przeznaczony jest dla sędziów, adwokatów i radców prawnych, a także dla pracowników organów administracji publicznej – zarówno rządowej, jak i samorządowej – oraz faktycznych uczestników procesu budowlanego, w szczególności inwestorów. Będzie pomocny również pracownikom naukowym oraz studentom prawa i kierunków technicznych.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL