

PRAWO BUDOWLANE

Komentarz

redakcja naukowa Dominik Sypniewski

Rafał Godlewski, Mikołaj G. Goss, Jan M. Góralski
Wojciech Ł. Gunia, Dominik Sypniewski

KOMENTARZE

WYDANIE 2

PRAWO BUDOWLANE

Komentarz

redakcja naukowa Dominik Sypniewski

Rafał Godlewski, Mikołaj G. Goss, Jan M. Góralski
Wojciech Ł. Gunia, Dominik Sypniewski

KOMENTARZE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

2

Stan prawny na 17 kwietnia 2025 r.
z uwzględnieniem zmian wchodzących w życie 1 lipca 2026 r.
(Dz.U. z 2023 r. poz. 1688)

Wydawca
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący
Paulina Staniszevska-Chudzik

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Rybczyńska

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały omówili:

Rafał Godlewski – rozdz. 5–5c

Rafał Godlewski, Mikołaj G. Goss, Jan M. Góralski, Dominik Sypniewski – rozdz. 1 art. 3

Mikołaj G. Goss – rozdz. 1 art. 2, 4, 9; rozdz. 10

Jan M. Góralski – rozdz. 1 art. 1, 5–8, 10, 11

Wojciech Ł. Gunia – rozdz. 2; rozdz. 3 art. 17–23

Dominik Sypniewski – rozdz. 3 art. 24–27a; rozdz. 4, 5d–9

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-522-8

2. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

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 30 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 orzeczniczy. Od kilku lat trwa etapowe reformowania prawa budowlanego, w ramach którego wprowadzono również rozwiązania umożliwiające cyfryzację procesu inwestycyjnego.

Oddajemy w ręce Czytelników wydanie 2 komentarza, uwzględniające liczne zmiany wprowadzone w latach 2023–2024, w tym w szczególności dalsze uproszczenia procesu inwestycyjnego w zakresie odnawialnych źródeł energii oraz telekomunikacji, a także wzmocnienie ochrony strategicznych systemów przesyłowych. W pracy nad tym wydaniem staraliśmy się uwzględnić uwagi spływające od sędziów sądów administracyjnych, pracowników organów administracji budowlanej, biur projektowych oraz deweloperów. 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. Komentarz uwzględnia stan prawny na dzień 17 kwietnia 2025 r.

Warszawa, 17 kwietnia 2025 r.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹

(Dz.U. z 2025 r. poz. 418)

¹⁾ Niniejsza ustawa wdraża postanowienia następujących dyrektyw Unii Europejskiej:

- 1) dyrektywy Rady 92/57/EWG z dnia 24 czerwca 1992 r. w sprawie wdrożenia minimalnych wymagań bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na tymczasowych lub ruchomych budowach (ósma szczegółowa 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 (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, str. 82, z późn. zm.).

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Jan Góralski

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.

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 liczy-

by 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 prawodawczej”¹ 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 budowlane² poprzedzony był preambułą o doniosłym wydźwięku, 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, wzmożenia ochrony 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.

¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 283.

² Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.

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 pr. bud. 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 wątpienia 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 samodzielną 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.

Mikołaj Goss

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 przeobrażania powierzchni ziemi, a w zakresie gospodarczo i technologicznie uzasadnionym – również przestrzeni pod powierzchnią ziemi. Ten niezwykle pojem-

ny 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, a roboty górnicze polegają na wykonywaniu wyrobisk górniczych. Wobec tej ułomności regulacji ustawowej z pomocą musi przyjść techniczne rozumienie pojęcia wyrobiska jako trójwymiarowej przestrzeni we wnętrzu ziemi powstałej lub przeobrażonej przy wykorzystaniu technologii górniczych. Te roboty mogą upodabniać się do robót budowlanych, jednak mają one nieporównywalnie większą skalę, a ich celem jest wydobycie kopaliny. Wyrobisko górnicze powstaje najczęściej w wyniku przemieszczania mas ziemnych przy drążeniu elementów podziemnego zakładu górniczego, jak szyby, studnie, chodniki czy sztolnie. Wyrobiskiem górniczym będzie także przestrzeń powstała w wyniku stosowania metody odkrywkowej, czyli przemieszczania mas ziemnych w celu udostępnienia zalegającej pod nimi kopaliny. Specyfika działalności górniczej objawia się w istnieniu ograniczeń reglamentacyjnych działalności gospodarczej w postaci koncesjonowania i innych form oddziaływania nadzorczego, jak również w poddaniu tego sektora administrowaniu przez wyspecjalizowane jednostki administracji publicznej – dyrektorów okręgowych urzędów górniczych, Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego oraz Dyrektora Specjalistycznego Urzędu Górniczego. Zgodnie z art. 168 ust. 2 p.g.g., w odniesieniu do projektowania i wykonywania robót budowlanych oraz utrzymania obiektów budowlanych na terenie zakładu górniczego, organy nadzoru górniczego wykonują zadania z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego. Uzupełnieniem tej regulacji jest wyposażenie Dyrektora Specjalistycznego Urzędu Górniczego w zadania z zakresu administracji architektoniczno-

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

- odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych,
- obiekty budowane realizowane na podstawie pozwolenia na budowę, zgłoszenia lub bez konieczności dopełniania tych wymogów,
- samowola budowlana – procedura legalizacyjna i naprawcza,
- obowiązki właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego.

W drugim wydaniu komentarza autorzy omawiają najnowsze zmiany legislacyjne dotyczące w szczególności dalszego uproszczenia procesu inwestycyjnego w zakresie odnawialnych źródeł energii i telekomunikacji, oraz wzmocnienia ochrony strategicznych systemów przesyłowych, a także rozwiązania dotyczące cyfryzacji postępowania.

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 deweloperów, projektantów, generalnych wykonawców i zarządców nieruchomości.



ISBN 978-83-8390-522-8



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: +48 801 044 545
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL

CENA 269 ZŁ (W TYM 5% VAT)