PRAWO BUDOWLANE

Komentarz

redakcja naukowa Marek Wierzbowski
Alicja Plucińska-Filipowicz, Tomasz Filipowicz

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

KOMENTARZE

WYDANIE 5

Wolters Kluwer

PRAWO BUDOWLANE

Komentarz

redakcja naukowa Marek Wierzbowski
Alicja Plucińska-Filipowicz, Tomasz 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 5

Wolters Kluwer

WARSZAWA 2026

Stan prawny na 20 czerwca 2026 r. z uwzględnieniem zmian,
które wejdą w życie 1 lipca 2026 r. i 20 września 2026 r.

Wydawca
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący
Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne
Agnieszka Witczak

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Komentarze do poszczególnych artykułów napisali:

Kamil Buliński – art. 90–101
Arkadiusz Despot-Mładanowicz – art. 1–16
Tomasz Filipowicz – art. 41–47v, art. 60a–60r, art. 79a–79k
Artur Kosicki – art. 28–34, art. 35–36a, art. 37, art. 37a, art. 38–40a, art. 61–72a
Alicja Plucińska-Filipowicz, Tomasz Filipowicz – art. 17–27a, art. 34a, art. 34b, art. 36b, art. 37b, art. 48a, art. 48b, art. 49d–49i, art. 51–57, art. 59i, art. 73–79
Alicja Plucińska-Filipowicz, Tomasz Filipowicz, Mirosław Wincenciak – art. 50
Mariusz Rypina – art. 48, art. 49–49c
Mirosław Wincenciak – art. 80–89c
Katarzyna Wincenciak-Pruszyńska – art. 59h
Mirosław Wincenciak, Katarzyna Wincenciak-Pruszyńska – art. 59–59g, art. 60

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2026

ISBN 978-83-8438-189-2
5. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Zarządzania Prawami Autorskimi i Treściami
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 692 477 076
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

WSTĘP DO V WYDANIA KOMENTARZA DO PRAWA BUDOWLANEGO

Nowe, V wydanie komentarza do ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane stanowi kompleksowe i zaktualizowane opracowanie, uwzględniające w szczególności liczne zmiany legislacyjne wprowadzone w latach 2021–2026. Publikacja nie ogranicza się jednak wyłącznie do omówienia nowelizacji, prezentuje również zaktualizowane stanowiska interpretacyjne w odniesieniu do przepisów, które formalnie nie uległy zmianie, lecz wymagają nowego ujęcia ze względu na ewolucję praktyki stosowania prawa oraz kierunków wykładni.

Na szczególną uwagę zasługują zmiany wprowadzone na przełomie lat 2025 i 2026, które w istotny sposób modyfikują dotychczasowe mechanizmy procesu inwestycyjno-budowlanego i będą stanowiły poważne wyzwanie dla wszystkich podmiotów stosujących prawo. Zespół autorów podjął próbę ich wszechstronnego objaśnienia, kierując się potrzebą zapewnienia możliwie największej przejrzystości regulacji oraz ułatwienia ich praktycznego stosowania.

Kluczowe zmiany wprowadzone nowelizacjami Prawa budowlanego z lat 2021–2026 obejmują w szczególności:

- stopniowe odchodzenie od tradycyjnego (papierowego) dziennika budowy na rzecz jego formy elektronicznej (e-dziennika), z docelowym pełnym wdrożeniem do końca 2031 r.;
- dalsze uproszczenie procedur administracyjnych związanych z procesem inwestycyjno-budowlanym;
- ułatwienie stosowania odstępstw od przepisów techniczno-budowlanych w toku realizacji inwestycji oraz przy zmianie sposobu użytkowania obiektów;
- rozszerzenie zakresu uproszczonej legalizacji samowoli budowlanych;

– wprowadzenie w procedurze kontroli inwestycji mechanizmu tzw. żółtej kartki, polegającego na możliwości pouczenia inwestora w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości;
– rozszerzenie katalogu obiektów realizowanych na podstawie zgłoszenia, bez konieczności uzyskania pozwolenia na budowę (w tym m.in. schronów przydomowych, wybranych obiektów użyteczności publicznej, kontenerów telekomunikacyjnych czy magazynów energii);
– doprecyzowanie i rozszerzenie katalogu definicji ustawowych, obejmującego m.in. takie pojęcia, jak: budynek mieszkalny, budynek mieszkalny wielorodzinny, budynek użyteczności publicznej, budynek rekreacji indywidualnej, budynek gospodarczy, wiata czy działka budowlana.

Uwzględniona w ramach nowego wydania komentarza nowelizacja z 4.12.2025 r. wprowadza m.in. zastrzeżenie, że propozycje rozwiązań zamiennych mają być zawarte we wniosku do ministra, który ustanowił przepisy techniczno-budowlane, w sprawie upoważnienia do udzielenia zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych, składanego przez organ administracji architektoniczno-budowlanej przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę albo decyzji o zmianie pozwolenia na budowę, jeżeli istnieją możliwości techniczne.

W komentarzu przyjęto stan prawny na 20.06.2026 r. z uwzględnieniem zmian, które wejdą w życie 20.09.2026 r.

Tomasz Filipowicz

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r.

Prawo budowlane[1]

(Dz.U. z 2026 r. poz. 524; zm.: Dz.U. z 2026 r. poz. 605)

[1] Niniejsza ustawa wdraża postanowienia następujących dyrektyw Unii Europejskiej:
1) dyrektywy Rady 92/57/EWG z 24.06.1992 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, s. 6; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 2, s. 71);
2) częściowo dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z 19.05.2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz.Urz. UE L 153, s. 13);
3) częściowo dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11.12.2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.Urz. UE L 328, s. 82, ze zm.)

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Arkadiusz Despot-Mładanowicz

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.

Spis treści

I. Uwagi wstępne 27
II. Zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy 28

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 to 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, czy 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 rozstrzygania 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, utrzymywania 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 objęto również niewymienione wprost w art. 1: osoby wykonujące samodzielne funkcje w budownictwie (art. 12), uczestników procesu budowlanego (art. 17), podmioty będące obok inwestora stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę (art. 28 ust. 2), właścicieli, zarządców obiektów budowlanych oraz inne podmioty, do których odnosi się rozdział 6 ustawy. Szerzej na ten temat zob. komentarz do art. 61.

Arkadiusz Despot-Mładanowicz

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.

Spis treści

I. Uwagi wprowadzające 30
II. Przepisy odrębne 31

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 2026 r. poz. 69). 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 to, 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, ustawę z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2025 r. poz. 960 ze zm.) oraz ustawę z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1292 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 rozbiórki 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 kompetencje organów architektoniczno-budowlanych oraz nadzoru budowlanego w tym zakresie ustawodawca powierzył organom nadzoru górniczego.

2. Prawo budowlane nie narusza ustawy – Prawo wodne w odniesieniu do urządzeń wodnych. Zgodnie z art. 16 pkt 65 pr. wod. urządzenia wodne to urządzenia lub budowle służące do kształtowania zasobów wodnych lub korzystania z tych zasobów, w tym:

a) urządzenia lub budowle piętrzące, przeciwpowodziowe i regulacyjne, a także kanały i rowy;
b) sztuczne zbiorniki usytuowane na wodach płynących oraz obiekty związane z tymi zbiornikami;
c) stawy, w szczególności stawy rybne oraz stawy przeznaczone do oczyszczania ścieków albo rekreacji;

W publikacji 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.

Piąte wydanie komentarza uwzględnia zmiany dotyczące:

- stopniowego ograniczenia korzystania z tradycyjnego (papierowego) dziennika budowy oraz przechodzenia na e-dziennik do końca 2031 r.;
- ułatwień w korzystaniu z odstępstw od przepisów technicznych przy budowie lub zmianie użytkowania;
- rozszerzenia uproszczonej legalizacji samowoli budowlanych;
- wprowadzenia mechanizmu „żółtej kartki" w procedurze kontroli inwestycji – czyli pouczenia inwestora w przypadku odstępstw od projektu lub przepisów;
- rozszerzenia katalogu obiektów budowanych na zgłoszenie – bez konieczności uzyskania pozwolenia na budowę (schrony przydomowe, budynki użyteczności publicznej, kontenery telekomunikacyjne, magazyny energii);
- rozszerzenia katalogu definicji nowych pojęć, takich jak: budynek mieszkalny, wielorodzinny, użyteczności publicznej, rekreacji indywidualnej, gospodarczy; wiata; działka budowlana;
- uproszczenia procedur administracyjnych.

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

Marek Wierzbowski – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; partner w kancelarii Prof. Marek Wierzbowski i Partnerzy – Adwokaci i Radcowie Prawni; profesor zwyczajny Uniwersytetu Warszawskiego; wiceprezes Rady Giełdy Papierów Wartościowych; członek Rady Zamówień Publicznych, Rady Polsko-Amerykańskiej Komisji Fulbrighta, Rady European Law Institute (ELI).

Alicja Plucińska-Filipowicz – sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w stanie spoczynku; autorka publikacji z dziedziny materialnego i procesowego prawa administracyjnego, w szczególności prawa budowlanego oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Tomasz Filipowicz – radca prawny, doktor nauk prawnych; prawnik zarządzający w Kancelarii Filipowicz, szkoleniowiec, autor publikacji z zakresu Prawa budowlanego, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz dotyczących tzw. postępowania środowiskowego w zakresie przedsięwzięć energetycznych i infrastrukturalnych.

9788384381892 W05P01

ISBN 978-83-8438-189-2

9 788384 381892

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

CENA 299 ZŁ (W TYM 5% VAT)

Zamów książkę w księgarni internetowej
profinfo.pl
księgarnia internetowa