

Prawo budowlane. Komentarz

Wydanie 10.

Prawo budowlane¹

z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 414)

Tekst jednolity z dnia 7 lipca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333)²

(zm.: Dz.U. 2020, poz. 471; Druk sejmowy Nr 239, Nr 534, Nr 574)

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 2009/28/WE z dnia 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, z późn. zm.).

² Tekst jednolity ogłoszono dnia 3.08.2020 r.

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.

Spis treści

	Nb
I. Uwagi wstępne	1–4
II. Zakres przedmiotowy ustawy	5–6
III. Zakres podmiotowy ustawy	7
IV. Inne regulacje dotyczące problematyki budownictwa	8
V. Przynależność Prawa budowlanego do gałęzi prawa administracyjnego	9–10

I. Uwagi wstępne

1. Tytuł komentowanej ustawy został skonstruowany stosownie do regulacji § 19 pkt 2 Zasad techniki prawodawczej (załącznik do rozp. Prezesa RM z 20.6.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 283). Tytuł ustawy wskazuje, że mamy do czynienia z aktem wyczerpująco regulującym „obszerną dziedzinę spraw”. Mimo to ustawa nie jest kodeksem. Przyjmuje się, że nazwa „kodeks” zastrzeżona jest dla ustaw mających charakter podstawowy dla całej gałęzi prawa, gdzie obszerność aktu prawnego i uwarunkowania historyczne (np. długi okres, przez który obowiązywał dany akt) przemawiają za użyciem

w tytule powołanej nazwy. W polskim systemie prawa nie obowiązywał dotąd akt prawny – „Kodeks budowlany”. Propozycje stosowania takiego określenia pojawiały się natomiast w doktrynie prawa (zob. *L. Bar*, Kodeks budowlany, Warszawa 1972). Należy podkreślić, że kodeksy budowlane obowiązują w niektórych krajach europejskich, np. w Niemczech (zob. *Battis, Krautzberger, Lör*, Baugesetzbuch: BauGB. Kommentar, München 2005). Próbę opracowania Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego w Polsce podjęła Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego powołana w 2014 r. pod przewodnictwem prof. dr. hab. *Zygmunta Niewiadomskiego*.

- 2 2. Termin „prawo budowlane” wykorzystywany jest w języku prawnym (treści przepisów prawnych), języku prawniczym (doktrynie) oraz języku potocznym.

W znaczeniu wąskim oznacza ustawę – Prawo budowlane. Termin taki, pisany wielką literą, pokrywa się ze znaczeniem prawnym omawianego pojęcia i wykorzystywany jest również w treści przepisów odsyłających zawartych w innych aktach prawnych. W języku prawniczym terminu „prawo budowlane” używa się najczęściej na określenie ogółu regulacji publicznoprawnych dotyczących przebiegu procesu inwestycyjno-budowlanego, w tym ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy – Prawo ochrony środowiska czy ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz aktów wykonawczych do powołanych ustaw.

Szerokie znaczenie pojęcia obejmuje ogół norm związanych z budownictwem, w tym:

- 1) regulacje cywilnoprawne dotyczące stosunków rzeczowych i zobowiązaniowych związanych z prawem do nieruchomości będącej przedmiotem działań inwestycyjnych oraz zleceniem wykonania robót budowlanych, jak również odpowiedzialności odszkodowawczej uczestników procesu inwestycyjno-budowlanego;
- 2) przepisy regulujące jakość wyrobów budowlanych;
- 3) regulacje dotyczące kwestii bezpieczeństwa i higieny pracy.

W ostatnim ujęciu na podkreślenie zasługuje interdyscyplinarność prawa budowlanego pojmowanego jako swoista dziedzina (dział) prawa.

3. W polskim systemie prawa proces budowlany po raz pierwszy został objęty kompleksową regulacją w rozporządzeniu Prezydenta RP z 16.2.1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (tekst jedn. Dz.U. z 1939 r. Nr 34, poz. 216 ze zm.). W okresie poprzedzającym w dziedzinie prawa budowlanego obowiązywały przepisy prawne byłych państw zaborczych. Powołane rozporządzenie o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli z 1928 r. było aktem szeroko regulującym problematykę inwestycyjno-budowlaną, obejmowało bowiem przepisy dotyczące planu i zasad zabudowania osiedli, wywłaszczenia nieruchomości, scalania działek oraz prawa budowlanego w znaczeniu węższym, w tym ustroju organów nadzoru budowlanego. Przepisy powołanego rozporządzenia w zakresie dotyczącym planów zabudowania uchylił dekret z 2.4.1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz.U. Nr 16, poz. 109 ze zm.).

Kolejną regulacją dotyczącą procesu budowlanego była ustawa z 31.1.1961 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 7, poz. 46 ze zm.). Ostatnim aktem ustawowym regulującym problematykę procesu budowlanego w poprzednich warunkach ustrojowych była ustawa z 24.10.1974 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.). Należy dodać, że w wymienionym okresie charakterystyczną cechą prawa budowlanego, tak jak innych dziedzin prawa, było występowanie aktów tzw. prawa powielaczowego.

Obecnie obowiązująca ustawa – Prawo budowlane została uchwalona 7.7.1994 r. i weszła w życie 1.1.1995 r.

4. Tytuł aktu prawnego, ewentualna preambuła oraz przepisy określające przedmiot regulacji pełnią zarazem funkcję informacyjną i interpretacyjną. Dostarczają wiedzy na temat rangi aktu prawnego, twórcy tego aktu, zakresu regulowanych spraw oraz ewentualnie celów regulacji i jej powiązań z innymi aktami. Funkcja interpretacyjna powołanych elementów aktu prawnego wyraża się w ich znaczeniu dla procesu wykładni prawa. Treść ewentualnej preambuły oraz zasad (celów) zawartych w przepisach ogólnych ustawy stanowią o kierunku wykładni funkcjonalnej (celowościowej) i systemowej. Polska tradycja ustawodawcza oraz obowiązujące reguły techniki prawodawczej, w przeciwieństwie do

systemu prawnego Unii Europejskiej, nie wskazują na potrzebę zamieszczenia preambuły w aktach rangi ustawowej. Skutkuje to trudnością w zdefiniowaniu założonych przez ustawodawcę celów i rodzi niebezpieczeństwo oderwania treści przepisów prawnych od warstwy aksjologicznej. Stan taki prowadzi do sięgania przez osoby dokonujące wykładni do treści uzasadnienia projektu ustawy, które nie ma waloru normatywnego, a ponadto z powodu zmian projektu ustawy w toku procesu legislacyjnego może się stać nieadekwatne do ostatecznego brzmienia aktu.

Obowiązujący tekst komentowanej ustawy nie zawiera preambuły. W takiej sytuacji o celach regulacji zawartej w komentowanej ustawie można wnioskować wyłącznie z brzmienia pozostałych przepisów, posiłkując się poglądami nauki prawa. Należy przyjąć, że celem ustawy jest ochrona m.in. interesu publicznego przy jednoczesnym poszanowaniu interesów indywidualnych, które mogą zostać naruszone w przebiegu procesu inwestycyjno-budowlanego. W zakresie norm o charakterze materialnym wyraża się to przede wszystkim w zapewnieniu przysługującego inwestorowi prawa zabudowy nieruchomości (zasada wolności budowlanej – zob. komentarz do art. 4) oraz nałożeniu na uczestników procesu budowlanego obowiązków, których realizacja zabezpiecza poszanowanie interesu publicznego i uzasadnionych interesów prawnych osób trzecich. Kwestie podstawowych zasad prawidłowego przebiegu procesu budowlanego reguluje art. 5 PrBud. Przepisy zawarte w powołanym przepisie mają znaczenie dla konstrukcji oraz wykładni pozostałych norm komentowanej ustawy (zob. komentarz do art. 5). Regulacje ustawy zawierające przepisy ustrojowe, proceduralne, karne czy dotyczące odpowiedzialności zawodowej mają na celu stworzenie systemu sankcjonowania norm o charakterze materialnym (o typologii oraz charakterystyce przepisów zawartych w komentowanej ustawie zob. Nb 5 komentarza do niniejszego artykułu).

Posiłkowo, poprzez wykładnię historyczną, można się odwoływać – aczkolwiek należy to czynić ostrożnie ze względu na inne warunki ustrojowe – do preambuły zawartej w PrBud z 1974 r., uchylonej komentowaną ustawą. Preambuła zawierała m.in. deklarację, że rola budownictwa w rozwoju gospodarki kraju

wymaga stałego doskonalenia działalności budowlanej zgodnie z potrzebami gospodarki oraz interesem społecznym, co wiąże się z dążeniem do usprawniania procesu przygotowania i realizacji inwestycji budowlanych, wzmożenia ochrony środowiska, zapewnienia wysokiej jakości budownictwa i podniesienia jego efektywności, a także sprawniejszej działalności organów administracji państwowej. W preambule i unormowaniach PrBud z 1974 r. ustawodawca odwoływał się też do potrzeby zapewnienia ładu przestrzennego w zabudowie. Wprawdzie problematyka zagospodarowania przestrzennego, w tym kwestie ładu przestrzennego, jest regulowana innym aktem ustawowym, tj. ZagospPrzestrzU, to jednak niektóre cele, o których była mowa w preambule PrBud z 1974 r., zachowują aktualność w świetle postanowień przepisów komentowanej ustawy. Tracą natomiast aktualność w szczególności te cele, które koncentrowały się na ochronie interesu społecznego, nie wyrażając wprost konieczności uwzględniania interesów indywidualnych.

II. Zakres przedmiotowy ustawy

1. Artykuł 1 w zw. z art. 2 ust. 1 zawiera określenie 5 przedmiotu regulacji. Technika legislacyjna wymaga precyzyjnego i adekwatnego określenia pola regulacji. Prawidłową praktyką jest wyczerpujące określenie zakresu spraw regulowanych ustawą (zakres przedmiotowy ustawy) oraz podmiotów, których ona dotyczy (zakres podmiotowy ustawy). Można też dodatkowo określić sprawy i podmioty wyłączone spod regulacji zawartej w danym akcie prawnym.

Należy przyjąć, że wskazany w art. 1 przedmiotowy zakres ustawy (działalność obejmująca sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych) odnosi się do wskazania wszystkich spraw i powstających na ich tle stosunków publicznoprawnych, odnoszących się do przebiegu procesu budowlanego. Powołane kwestie zostały uregulowane normami prawa administracyjnego materialnego, w sposób bezpośredni lub pośredni (wymagający konkretyzacji w drodze aktu administra-

cyjnego), określający prawa i obowiązki adresatów tych norm. Należy podkreślić, że nie wszystkie zwroty użyte do zdefiniowania zakresu przedmiotowego ustawy zostały doprecyzowane poprzez umieszczenie definicji legalnych w art. 3 PrBud. Terminy „obiekt budowlany” i „budowa” zostały zdefiniowane w pkt 1 oraz 6 powołanego przepisu. Zgodnie z powołanymi przepisami, przez obiekt budowlany należy rozumieć:

- 1) budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi lub
- 2) budowlę stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami, lub
- 3) obiekt małej architektury (więcej na temat definicji legalnej obiektu budowlanego – zob. Nb 2 komentarza do art. 3).

Z kolei budowa to wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowa, rozbudowa, nadbudowa obiektu budowlanego (więcej na temat definicji legalnej budowy – zob. Nb 7 komentarza do art. 3). „Rozbiórka” to przykład prac składających się na definicję „robót budowlanych”. Pojęcie „projektowania” nie zostało zdefiniowane, ale stanowi element przepisów regulujących problematykę samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Rozdział 2 PrBud) czy obowiązków projektanta jako uczestnika procesu budowlanego (Rozdział 3 PrBud). Normy dotyczące projektowania dotyczą w szczególności: obowiązków inwestora w zakresie zapewnienia opracowania projektu budowlanego (art. 18 ust. 1 pkt 1), obowiązków projektanta w odniesieniu do przygotowywanego projektu (art. 20), kontroli projektu przez organ architektoniczno-budowlany (art. 35 ust. 1). Problematyki „utrzymania” obiektów budowlanych dotyczy w szczególności art. 5 ust. 2 oraz Rozdział 6 PrBud. Jednocześnie z brzmienia przepisów ustawy wynika, że reguluje ona także kwestie innych robót budowlanych, niewymienionych w art. 1, jak „przebudowa”, „montaż”, „remont” (zob. definicję „robót budowlanych” i Nb 7 komentarza do art. 3). Zamieszczenie przez ustawodawcę w art. 3 najbardziej pojemnej pojęciowo definicji legalnej „robót budowlanych” sugerowałoby użycie tego określenia przy definiowaniu zakresu przedmiotowego ustawy, co jednak nie zostało uczynione. W świetle powyższego należy przyjąć, że ustawodawca w przepisie

art. 1 w sposób niewyczerpujący wskazał typowe etapy procesu budowlanego, posiłkując się zarówno pojęciami zdefiniowanymi ze względu na potrzeby techniki legislacyjnej w art. 3, jak i pojęciami używanymi również potocznie, których nie zdefiniował ze względu na jednoznaczność i zgodność ze znaczeniem typowym dla języka polskiego. Należy nadmienić, że wyliczenie etapów procesu budowlanego ma charakter przykładowy i nawiązuje do typowych etapów „bytu” obiektu budowlanego. Nie wszystkie z tych etapów muszą wystąpić. Proces budowlany może zatrzymać się na którymś z nich. Pewne etapy mogą nie wystąpić bądź wystąpić w innym porządku chronologicznym.

Odniesienie do pojęcia „procesu budowlanego” wymaga określenia jego znaczenia. Komentowana ustawa nie zawiera jego definicji legalnej. Pojęcie „procesu budowlanego” pojawia się w tytule i treści przepisów Rozdziału 3 PrBud „Prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego”. Termin taki używany jest powszechnie w języku prawniczym, najczęściej w odniesieniu do ogółu stosunków powstających na tle projektowania obiektów budowlanych, wykonywania robót budowlanych i utrzymania wymienionych obiektów. Proces budowlany to ciąg działań techniczno-budowlanych, składających się na wybudowanie, eksploatację i rozbiórkę obiektu budowlanego. Ciąg tych działań jest powiązany z powinnościami prawnymi, mającymi zapewnić przebieg procesu budowlanego według założonych, technicznych i prawnych wzorców (por. *S. Jędrzejewski*, *Proces budowlany – zagadnienia administracyjno-prawne*, Bydgoszcz 1995, s. 27–28). Postuluje się przy tym, aby termin „proces budowlany” odnosić do całego zakresu przedmiotowego ustawy, a węższego pojęcia „proces budowy” używać do zakresu praw i obowiązków określonych w Rozdziale 3 PrBud. Stanowisko takie popiera *W. Sz wajdler* (w: *W. Sz wajdler, T. Bąkowski*, *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004, s. 127). Jednocześnie, w znaczeniu szerszym niż proces budowlany, korzysta się z terminu „proces inwestycyjno-budowlany”, obejmującego także ogół działań związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym (tamże, s. 14–15; tam też powołanie literatury

prawniczej operującej wymienionym pojęciem). Terminu „proces inwestycyjno-budowlany” używa się również w literaturze urbanistyczno-architektonicznej (zob. np. W.A. *Werner*, *Proces inwestycyjny dla architektów*, Warszawa 1994).

Należy podkreślić, że zakres przedmiotowy ustawy nie jest ograniczony do określenia praw i obowiązków uczestników procesu budowlanego. Rozdziały 2 oraz 10 PrBud regulują bowiem prawny status i zasady odpowiedzialności zawodowej osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, na co treść art. 1 wprost nie wskazuje. Wydaje się, że zastosowanie w komentowanej ustawie sposobu zdefiniowania zakresu regulacji wykorzystanego np. w ustawie z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.), w której przepisie art. 1 ust. 1 wymieniono w sposób wyczerpujący zakres przedmiotowy ustawy, wpłynęłoby korzystnie na realizację postulatu komunikatywności aktu prawnego. Obecnie, biorąc pod uwagę mnogość aktów prawnych regulujących problematykę szeroko rozumianego procesu budowlanego, osoby poszukujące regulacji dotyczących statusu prawnego wymienionych grup zawodowych mogą napotkać uzasadnione trudności w powiązaniu tej regulacji z zakresem wskazanym w art. 1 PrBud.

Przepisy materialnoprawne dotyczące praw i obowiązków uczestników procesu inwestycyjnego oraz osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie nie wyczerpują przedmiotu regulacji ustawy. Komentowana ustawa obejmuje również normy prawa ustrojowego i prawa procesowego. Jak podkreślono wyżej, służą one ukształtowaniu systemu sankcjonowania norm materialnoprawnych. Użycie w art. 1 ustawy sformułowania „ustawa (...) określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach” oznacza zgodne z zasadami techniki prawodawczej wskazanie na zamieszczenie w ustawie przepisów ustrojowych dotyczących organów administracji publicznej właściwych w sprawach budowlanych. Zgodnie z § 26 ZTPR: „W przepisach ustrojowych zamieszcza się w szczególności przepisy o zadaniach i kompetencjach organów lub instytucji, ich formie prawnej i organizacji, sposobie ich finansowania i obsadzania oraz

jakim podmiotom one podlegają albo jakie podmioty sprawują nad nimi nadzór”. Regulacje takie zawiera Rozdział 8 PrBud „Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego” (zob. komentarz do art. 80–89c).

Ze względu na specyfikę przedmiotu regulacji PrBud zawiera również normy o charakterze procesowym. Zgodnie z § 27 ZTPR: „W przepisach proceduralnych określa się w szczególności: 1) sposób postępowania przed organami lub instytucjami; 2) strony i innych uczestników postępowania oraz ich prawa i obowiązki w postępowaniu; 3) rodzaje rozstrzygnięć, które zapadają w postępowaniu, i tryb ich wzruszania; 4) zasady i tryb ponoszenia opłat i kosztów postępowania; 5) zasady i tryb wykonania rozstrzygnięć, które zapadają w postępowaniu”.

Należy przyjąć, że zamieszczone w ustawie regulacje proceduralne stanowią przepisy szczególne w odniesieniu do przepisów KPA (zob. komentarz do art. 28 ust. 2, art. 32, 33, 35–40).

System sankcji zabezpieczających wykonanie norm materialnych uzupełniają normy prawa karnego zamieszczone w Rozdziale 9 „Przepisy karne” (zob. komentarz do art. 91–94). Należy mieć na uwadze, że sankcje karne nie są jedynymi, dzięki którym osiągnięte mają być takie cele ustawy, jak zapewnienie porządku i bezpieczeństwa w trakcie działań związanych z przebiegiem procesu budowlanego. Decydującą rolę odgrywają w tym zakresie administracyjne zakazy i nakazy o charakterze policyjnym. Odnosząc się zwłaszcza do kompetencji organów nadzoru budowlanego, można na bazie funkcjonującego w doktrynie określenia „prawo policyjne” zaproponować określenie zadań ww. organów jako „policji budowlanej” (szerzej na ten temat *D.R. Kijowski*, *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Białystok 2000, s. 39 i n.). Do czynności podejmowanych przez organy nadzoru budowlanego w tym zakresie zalicza się w szczególności: przeprowadzanie kontroli, prowadzenie postępowań wyjaśniających, podejmowanie rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych, a także współdziałanie z innymi organami (np. administracji architektoniczno-budowlanej).

Należy podkreślić, że przepis art. 304 § 2 KPK przewiduje, iż instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą

działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa. Należy przyjąć, iż organ nadzoru budowlanego po uzyskaniu informacji (powzięciu wiadomości) o popełnieniu czynu, który odpowiada znamionom któregoś z przepisów Rozdziału 9 PrBud, stanowiącego przestępstwo ścigane z urzędu, a jednocześnie obligującego ten organ do podjęcia postępowania administracyjnego zmierzającego do zastosowania przewidzianych komentowaną ustawą środków (sankcji administracyjnych), w pierwszej kolejności ma obowiązek przeprowadzić administracyjne postępowanie wyjaśniające – w zakresie niezbędnym do stwierdzenia, że zachodzi uzasadnione podejrzenie, iż określony czyn jest przestępstwem. Samo poinformowanie organu nadzoru budowlanego o realizacji w warunkach samowoli budowlanej obiektu budowlanego nie stanowi jeszcze podstawy obowiązku przekazania tej wiadomości organom ścigania.

W kwestii regulacji o charakterze prawnokarnym zob. komentarz do art. 91–94.

- 6 2. Określenie zakresu przedmiotowego ustawy zostało doprecyzowane poprzez zastosowanie konstrukcji wyłączenia przedmiotowego. Ustawodawca w drodze wyłączenia bezwarunkowego postanowił, że komentowanej ustawy nie stosuje się do wyrobisk górniczych (zob. komentarz do art. 2 ust. 1). *Ratio legis* takiego rozwiązania należy upatrywać w istnieniu szczególnych uwarunkowań, w tym odrębnych zasad sztuki budowlanej odnoszących się do przedmiotowej dziedziny. Wnioskując z przeciwieństwa, należy przyjąć, że PrBud stosować się będzie we wszystkich pozostałych przypadkach mieszczących się w zakresie regulacji określonym w art. 1 PrBud.

Przepisy ogólne PrBud nie zawierają tzw. przepisów rozszerzających (przedmiotowych lub podmiotowych), tzn. takich, które rozciągają zakres stosowania ustawy na inne sprawy, niewymie-

nione wprost w normie regulującej podstawowy zakres regulacji. Biorąc pod uwagę niezupełnie precyzyjną konstrukcję przepisu art. 2 ust. 2, można sformułować postulat zawarcia w przepisach ogólnych ustawy klauzul rozszerzających, określających w sposób zamknięty katalog spraw regulowanych innymi aktami prawnymi, do których zastosowanie będą mieć dodatkowo lub na zasadzie wyłączności przepisy PrBud (zob. komentarz do art. 2 ust. 2).

Zakres przedmiotowy ustawy był rozważany przez NSA w aspekcie likwidacji szkód spowodowanych powodzią. Oceniając, czy do materii normowanej komentowaną ustawą należy „kwestia likwidacji szkód spowodowanych powodzią, a polegających na oderwaniu części terenu”, stwierdzono, że należy mieć zwłaszcza na uwadze, że obiektem budowlanym nie jest ani teren działki, ani zaistniała w niej w wyniku powodzi wyrwa, co powoduje, że – co do zasady – likwidacja szkód po powodzi, polegających na oderwaniu się części terenu, nie należy do zakresu przedmiotowego komentowanej ustawy, chyba że w konsekwencji szkód zaistniałych w terenie konieczne będzie wykonanie robót budowlanych. Jeżeli powódź spowodowała takie szkody, które wymagają prowadzenia robót budowlanych, to konieczne jest wyjaśnienie, czy jednocześnie problematyki tej nie reguluje przepis szczególny, wyłączający możliwość zastosowania komentowanej ustawy. W sytuacji gdy konsekwencją zniszczeń spowodowanych powodzią jest realizacja zamierzenia budowlanego i brak jest przepisu szczególnego odrębnie normującego daną kwestię, będzie miała zastosowanie komentowana ustawa. Przepisy ustawy z 11.8.2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 764) jako przepisy odrębne mają pierwszeństwo przed przepisami komentowanej ustawy w sprawach budowlanych na mocy art. 2 ust. 2 PrBud (zob. wyr. NSA z 5.1.2001 r., IV SA 2264/98, Legalis).

III. Zakres podmiotowy ustawy

7 1. Określenie zakresu podmiotowego ustawy może obejmować różne kategorie podmiotów, w szczególności:

- 1) adresatów norm zawierających zakazy i nakazy;
- 2) podmioty upoważnione;
- 3) podmioty podlegające cudzym kompetencjom;
- 4) beneficjentów cudzych działań (zob. *S. Wronkowska, M. Zieliński, Zasady techniki prawodawczej. Komentarz, Warszawa 1997, s. 36*).

Ustawodawca, określając zakres podmiotowy komentowanej ustawy, w sposób bezpośredni wskazał tylko jedną grupę podmiotów objętych zakresem jej regulacji, tzn. organy administracji publicznej wykonujące zadania w dziedzinie objętej zakresem podmiotowym ustawy. Z przepisów Rozdziału 8 PrBud wynika, że tymi podmiotami są organy administracji architektoniczno-budowlanej: starosta, wojewoda, GINB oraz organy nadzoru budowlanego: powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, wojewoda działający przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego oraz GINB.

Krąg innych adresatów norm komentowanej ustawy został określony w sposób dorozumiany. Katalog tych podmiotów można wywieść, zestawiając zakres regulowanej działalności określony w art. 1 PrBud z jej pozostałymi przepisami. W ten sposób można stwierdzić, że zakres podmiotowy ustawy obejmuje również:

- 1) uczestników procesu budowlanego: inwestora, inspektora nadzoru inwestorskiego, projektanta, kierownika budowy lub kierownika robót (zob. w szczególności komentarz do art. 17);
- 2) właścicieli, użytkowników wieczystych i zarządców nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu (zob. w szczególności komentarz do art. 28 ust. 2);
- 3) właścicieli i zarządców obiektów budowlanych (zob. komentarz do Rozdziału 6 „Utrzymanie obiektów budowlanych”);
- 4) osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie (zob. w szczególności komentarz do art. 12–16);
- 5) inne podmioty, w szczególności: właściciela lub najemcę nieruchomości sąsiedniej (zob. komentarz do art. 47) bądź

organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Państwowej Straży Pożarnej (zob. komentarz do art. 56).

Ustawodawca w przepisach ogólnych komentowanej ustawy nie zastosował żadnych wyłączeń ani rozszerzeń zakresu podmiotowego regulacji.

Kwestie szczegółowe, nieuregulowane w ustawie, zawarte zostały w aktach wykonawczych (wykaz aktów wykonawczych do komentowanej ustawy znajduje się na końcu opracowania).

IV. Inne regulacje dotyczące problematyki budownictwa

1. Ustawa – Prawo budowlane, jak już wspomniano, nie ma 8 charakteru kodyfikacji. Można co najwyżej przyjąć, że wraz z regulacjami dotyczącymi planowania i zagospodarowania przestrzennego stanowi najistotniejszy element szeroko rozumianego prawa procesu inwestycyjno-budowlanego. Problematyka związana z tym procesem jest tak rozległa, że większość spraw dotyczących budownictwa regulowana jest w odrębnych aktach prawnych. Należy podkreślić, że normami podstawowymi, stanowiącymi źródło przysługującego inwestorom prawa zabudowy, są przepisy Konstytucji RP odnoszące się do ochrony prawa własności – art. 20, 21 i 64 Konstytucji RP (w kwestii prawa zabudowy zob. komentarz do art. 4). Znaczną grupę regulacji stanowią akty prawne wprowadzające publicznoprawne ograniczenia prawa własności, w tym przysługujące inwestorom prawa do zagospodarowania i zabudowy terenu. Dotyczy to m.in. takich przepisów prawa administracyjnego, jak PrWod, PrGeol, PrOchrŚrod, DrogiPublU, ZabytkiU oraz OchrPrzyrodU. Z procesem budowlanym związane są też akty prawne dotyczące jakości wyrobów budowlanych bądź regulujące samorząd zawodowy architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów. Wykaz najważniejszych ustaw i rozporządzeń związanych z prawem budowlanym zawiera Załącznik Nr 1 do niniejszego komentarza.

Poza zakresem komentowanej ustawy znajdują się stosunki cywilnoprawne powstające na poszczególnych etapach procesu budowlanego. Stosunki te możemy zaliczyć do grupy stosunków

prawnorzeczowych, regulowanych w Księdze II KC „Własność i inne prawa rzeczowe”, albo obligacyjnych (zobowiązaniowych), regulowanych w Księdze III KC „Zobowiązania”. Znaczenie cywilnoprawnych stosunków prawnorzeczowych dla przebiegu procesu budowlanego wyraża się zwłaszcza w: udokumentowaniu, poprzez złożenie oświadczenia, prawa inwestora do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (zob. Nb 11 komentarza do art. 3 oraz art. 32 ust. 4 pkt 2 PrBud), określeniu dostępnych stronom procesu budowlanego cywilnoprawnych instrumentów ochrony praw rzeczowych i posiadania (dotyczy to zwłaszcza roszczenia windykacyjnego i negatoryjnego – art. 222 KC, roszczenia z art. 151 KC oraz innych instrumentów z zakresu tzw. prawa sąsiedzkiego, ochrony posiadania na podstawie art. 347 KC), jak również kwestii służebności, zwłaszcza służebności drogi koniecznej (art. 145 KC). Stosunki obligacyjne, powstające na tle procesu budowlanego, to w szczególności umowy (o roboty geodezyjno-kartograficzne, o prace projektowe, o roboty budowlane – art. 647 KC, o nadzór inwestorski, o zastępstwo inwestycyjne, jak również umowy deweloperskie), związana z nimi odpowiedzialność z tytułu rękojmi, stosunki odpowiedzialności kontraktowej czy odpowiedzialność deliktowa, w szczególności za szkody na terenie budowy (zob. *J. Strzępka, B. Sagan, E. Zielińska*, Prawo umów budowlanych, Warszawa 2001).

V. Przynależność Prawa budowlanego do gałęzi prawa administracyjnego

- 9 1. W kontekście mnogości regulacji związanych z szeroko pojmowanym procesem inwestycyjno-budowlanym zasadniczej wagi nabiera kwestia przyporządkowania norm zawartych w PrBud do określonej gałęzi prawa. Właściwa kwalifikacja tych norm ma znaczenie w szczególności dla określania drogi i instrumentów ochrony prawnej przysługującej podmiotom uprawnionym, zidentyfikowania zasad właściwych danej gałęzi prawa i określania ich funkcji normującej (kreującej treść stosunku prawnego) oraz wyjaśniającej (służącej wykładni przepisów prawa). Wyodrębnienie

aktów podstawowych dla danej gałęzi prawa i powiązanych z komentowaną ustawą jest niezbędne dla poprawności procesów stosowania i interpretacji prawa.

Analiza doktryny wskazuje, że łatwiejsze jest wyodrębnienie norm prawnych wchodzących w skład gałęzi prawa cywilnego, choć zarówno podmiotowy (osoby fizyczne, osoby prawne, ewentualnie inne jednostki posiadające podmiotowość prawną), jak i przedmiotowy (stosunki majątkowe i niemajątkowe) zakres tych regulacji nie stanowi elementu wyróżniającego prawa cywilnego. Stosunkami o takim charakterze pomiędzy wymienionymi zajmują się bowiem również inne gałęzie prawa (np. prawo pracy, prawo administracyjne).

Przyjmuje się zatem, że elementem wyróżniającym gałąź prawa cywilnego, w szczególności spośród norm prawa administracyjnego, jest zastosowana metoda regulacji. Powszechnie podkreśla się, że stosunki cywilnoprawne oparte są na zasadzie formalnej równorzędności stron. Równorzędność ta nie może być utożsamiana chociażby z rzeczywistą równorzędnością ekonomiczną stron. Jej istota polega na braku kompetencji jednej ze stron do jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej (praw i obowiązków) drugiej strony. Ponadto cechą stosunków cywilnoprawnych jest brak prawnego przymusu do wstąpienia przez stronę w stosunek prawny. Zasadą jest, że od woli strony zależy, czy stanie się stroną stosunku prawnego. Stosunki cywilnoprawne są kształtowane zgodnie z zasadą autonomii woli stron – co do zasady, strony dobierają sobie kontrahentów i w ramach obowiązujących norm prawnych kształtują treść stosunku prawnego oraz decydują o zmianie jego treści bądź rozwiązaniu takiego stosunku (zob. *S. Dmowski, S. Rudnicki*, Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna, Warszawa 2002, s. 15–16).

Kryterium metody regulacji, odnoszące się do swoistych cech stosunków administracyjnoprawnych, stanowi przyjętą w doktrynie metodę rozgraniczenia prawa publicznego od prawa prywatnego, w tym prawa administracyjnego od prawa cywilnego. Należy podkreślić, że nauka prawa administracyjnego wskazuje, że istnieje wiele teorii wyjaśniających różnice między prawem publicznym

Przejdź do księgarni →