

Prawo budowlane. Komentarz

Wydanie 12.

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Prawo budowlane¹

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

Tekst jednolity z dnia 10 marca 2023 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 682)²

(zm.: Dz.U. 2020, poz. 2127; 2022, poz. 2206; 2023, poz. 553, poz. 967, poz. 1506, poz. 1597, poz. 1681, poz. 1762, poz. 1688, poz. 1890, poz. 1963, poz. 2029; Druk sejmowy Nr 3522)

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.).

² Tekst jednolity ogłoszono dnia 12.04.2023 r.

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Literatura: B. Banaszkiewicz, Konstytucyjne prawo do własności, w: M. Wyrzykowski (red.), Konstytucyjne podstawy systemu prawa, Warszawa 2001; von U. Battis, M. Krautzberger, R.P. Löhr, Baugesetzbuch: BauGB. Kommentar, München 2005; T. Bąkowski i in., Zasady techniki prawodawczej, Warszawa 2003; G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2005; S. Dmowski, S. Rudnicki, Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna, Warszawa 2002; R. Hauser, Z. Niewiadomski, Konstytucyjne aspekty regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego, PiP 2015, Nr 6; J. Ignatowicz, Prawo rzeczowe, Warszawa 1994; S. Jędrzejewski, Proces budowlany – zagadnienia administracyjno-prawne, Bydgoszcz 1995; D.R. Kijowski, Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego, Białystok 2000; Z. Kostka, Prawo budowlane. Komentarz, Gdańsk 2002; W. Krebs, Baurecht, w: E. Schmidt, A. Bmann (red.), Besonderes Verwaltungsrecht, 1995; Z. Leoński (red.), Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki, Poznań 1998; Z. Leoński, M. Szewczyk, Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego, Poznań 1999; Z. Niewiadomski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2005; Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2005; A. Ostrowska, Pozwolenie na budowę, Warszawa 2012; W. Pańko, O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, Katowice 1984; E. Radziszewski, Prawo budowlane. Przepisy i komentarz, Warszawa 2005; S. Rudnicki, Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe, Warszawa 2003; J. Siegień, Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2003; W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Kraków 2002; W. Sz wajdler, w: W. Sz wajdler, T. Bąkowski, Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne, Toruń 2004; A. Wasilewski, Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych – rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego, Kraków 1972; S. Wronkowska, M. Zieliński, Zasady techniki prawodawczej. Komentarz, Warszawa 1997; Z. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2020.

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. Tytuł ustawy	
2. Termin „prawo budowlane”	
3. Historyczne regulacje	
4. Tytuł aktu prawnego, ewentualna preambuła oraz przepisy określające przedmiot regulacji	
II. Zakres przedmiotowy ustawy	
1. Przedmiot regulacji	
2. Wyłączenia przedmiotowe	
III. Zakres podmiotowy ustawy	
1. Kategorie podmiotów	
IV. Inne regulacje dotyczące problematyki budownictwa	
1. Odrębne akty prawne	
V. Przynależność Prawa budowlanego do gałęzi prawa administracyjnego	
1. Gałęzie prawa	
2. Prawo administracyjne	

I. Uwagi wstępne

1. **Tytuł ustawy.** Tytuł komentowanej ustawy został skonstruowany stosownie do 1 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 re-

gulującym „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). Należy podkreślić, że kodeksy budowlane obowiązują w niektórych krajach europejskich, np. w Niemczech (zob. *Battis, Krautzberger, Lör*, Baugesetzbuch: BauGB). Opracowania Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego w Polsce podjęła się Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego powołana w 2014 r. pod przewodnictwem prof. dr. hab. *Zygmunta Niewiadomskiego*.

2. Termin „prawo budowlane” wykorzystywany jest w języku prawnym (treści 2 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. Historyczne regulacje. W polskim systemie prawa proces budowlany po raz pierwszy został objęty kompleksową regulacją w rozp. 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 zamieszczania 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 PrBud) 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 PrBud). 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, wzmoczenia 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 na aktualności w szczególności te cele, które koncentrowały się na ochronie interesu społecznego, nie wyrażając wprost konieczności uwzględniania interesów indywidualnych.

II. Zakres przedmiotowy ustawy

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

Należy przyjąć, że wskazany w art. 1 przedmiotowy zakres ustawy (działalność obej-
mująca sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych)
odnosi się do wskazania wszystkich spraw i powstających na ich tle stosunków publicz-
noprawnych, odnoszących się do przebiegu procesu budowlanego. Powołane kwestie
zostały uregulowane normami prawa administracyjnego materialnego, w sposób bez-
pośredni lub pośredni (wymagający konkretyzacji w drodze aktu administracyjnego),
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 po-
wołanymi 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 urządze-
niami, lub
- 3) obiekt małej architektury (więcej na temat definicji legalnej obiektu budowlanego –
zob. Nb 2 komentarza do art. 3 PrBud).

Z kolei budowa to wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także
odbudowa, rozbudowa, nadbudowa obiektu budowlanego (więcej na temat definicji le-
galnej budowy – zob. Nb 7 komentarza do art. 3 PrBud). „Rozbiórka” to przykład
prac składających się na definicję „robót budowlanych”. Pojęcie „projektowania” nie
zostało zdefiniowane, ale stanowi element przepisów regulujących problematykę samo-
dzielnych 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 PrBud), obowiązków projek-
tanta w odniesieniu do przygotowywanego projektu (art. 20 PrBud), kontroli projektu
przez organ architektoniczno-budowlany (art. 35 ust. 1 PrBud). Problematyki „utrzy-
mania” obiektów budowlanych dotyczy w szczególności art. 5 ust. 2 oraz Rozdział 6
PrBud. Jednocześnie z brzmienia przepisów ustawy wynika, że reguluje ona także kwe-
stie innych robót budowlanych, niewymienionych w art. 1 PrBud, jak „przebudowa”,
„montaż”, „remont” (zob. definicję „robót budowlanych” i Nb 7 komentarza do art. 3
PrBud). Zamieszczenie przez ustawodawcę w art. 3 najbardziej pojemnej pojęciowo
definicji legalnej „robót budowlanych” sugerowałoby użycie tego określenia przy defi-
niowaniu zakresu przedmiotowego ustawy, co jednak nie zostało uczynione. W świetle
powyższego należy przyjąć, że ustawodawca w art. 1 w sposób niewyczerpujący wskazał
typowe etapy procesu budowlanego, posiłkując się zarówno pojęciami zdefiniowanymi
ze względu na potrzeby techniki legislacyjnej w art. 3 PrBud, 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 eta-
pów procesu budowlanego ma charakter przykładowy i nawiązuje do typowych etapów
„bytu” obiektu budowlanego. Nie wszystkie z tych etapów muszą wystąpić. Proces bu-
dowlany może zatrzymać się na którymś z nich. Pewne etapy mogą nie wystąpić bądź
pojawić się 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*, 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*, 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*).

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 PrBud 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 2023 r. poz. 344 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 PrBud).

System sankcji zabezpieczających wykonanie norm materialnych uzupełniają normy prawa karnego zamieszczone w Rozdziale 9 „Przepisy karne” (zob. komentarz do art. 91–94 PrBud). 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” proponować określenie zadań ww. organów jako „policji budowlanej” (szerzej na ten temat *D.R. Kijowski*, Pozwolenia w administracji publicznej, 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 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 obowiązującego 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 PrBud.

2. Wyłączenia przedmiotowe. Określenie zakresu przedmiotowego ustawy zostało 6 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 PrBud). *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, niewymienione wprost w normie regulującej podstawowy zakres regulacji. Biorąc pod uwagę niezupełnie precyzyjną konstrukcję art. 2 ust. 2 PrBud, 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 wyłączości przepisy PrBud (zob. komentarz do art. 2 ust. 2 PrBud).

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 ze zm.) 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

1. **Kategorie podmiotów.** Określenie zakresu podmiotowego ustawy może obejmować 7 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*, 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 przedmiotowym 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 PrBud);

- 2) właścicieli, użytkowników wieczystych i zarządców nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu (zob. w szczególności komentarz do art. 28 ust. 2 PrBud);
- 3) właścicieli i zarządców obiektów budowlanych (zob. komentarz do Rozdziału 6 „Utrzymanie obiektów budowlanych” PrBud);
- 4) osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie (zob. w szczególności komentarz do art. 12–16 PrBud);
- 5) inne podmioty, w szczególności: właściciela lub najemcę nieruchomości sąsiedniej (zob. komentarz do art. 47 PrBud) bądź organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Państwowej Straży Pożarnej (zob. komentarz do art. 56 PrBud).

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. **Odrębne akty prawne.** 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 PrBud). 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 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).

V. Przynależność Prawa budowlanego do gałęzi prawa administracyjnego

1. **Gałęzie prawa.** 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, s. 15–16).

Kryterium metody regulacji, odnoszące się do swoistych cech stosunków administracyjnych, 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 a prawem prywatnym, ale żadna z nich nie daje w tej mierze wystarczającej odpowiedzi (zob. *E. Ochendowski*, Prawo administracyjne, s. 17 oraz powołana tam literatura niemiecka). Dominujące kryteria rozgraniczenia omawianych gałęzi prawa odnoszą się do: interesu chronionego przez normy prawne, rodzaju realizowanych zadań, istnienia elementu władztwa administracyjnego, uczestnictwa w stosunku prawnym organu władzy publicznej, występowania aktu administracyjnego jako podstawy stosunku prawnego oraz założenia formalnej nierównorzędności stron stosunku prawnego. Podkreśla się, że wyłączenie zastosowania niektórych z wymienionych kryteriów nie pozwala na zadowalające wyodrębnienie prawa administracyjnego. Przyjęcie jedynie kryterium interesu publicznego naraża się

na zasadny zarzut, że funkcjonowanie całego porządku prawnego uzasadnione jest interesem publicznym. Oparcie się wyłącznie na kryterium podmiotowym spowodowałoby, że do prawa administracyjnego należałoby włączyć normy regulujące chociażby umowy, których przynajmniej jedna ze stron jest organem administracji publicznej. W takiej sytuacji zadowalający rezultat można uzyskać, wskazując pewne swoiste cechy stosunków administracyjnoprawnych, będące zarazem cechami stosowanej przez ustawodawcę administracyjnoprawnej metody regulacji.

Przynajmniej jedną ze stron stosunku administracyjnoprawnego jest organ administracji publicznej lub inny podmiot reprezentujący państwo bądź jednostkę samorządu terytorialnego. Podmiot ten posiada opartą na normie prawa kompetencję do władczego kształtowania praw i obowiązków drugiej strony (władztwo administracyjne). Istnienie takiej nierównorzędności stron stosunku prawnego nie jest tożsame z organizacyjnym podporządkowaniem jednostki władzy publicznej. Stosunki materialne prawa administracyjnego należy odróżnić bowiem od tzw. stosunków wewnętrznych – zachodzących w obrębie struktury administracji publicznej. Podstawą stosunku administracyjnoprawnego jest najczęściej norma o charakterze bezwzględnie obowiązującym – działająca bezpośrednio lub konkretyzowana w drodze aktu administracyjnego. Strony tak nawiązanego stosunku w zasadzie nie mogą w sposób dowolny, na mocy własnych oświadczeń woli kształtować treści tego stosunku, tak jak ma to miejsce w przypadku stosunków cywilnoprawnych.

Istotną kwestię stanowi interes prawny zabezpieczony przez normy prawne należące do określonej gałęzi prawa. Interes prawny to interes faktyczny strony, któremu została przyznana ochrona przez określoną normę prawną. Pojęcie to jest pojęciem języka prawnego, bowiem zgodnie z art. 28 KPA stanowi podstawę zakwalifikowania określonego podmiotu jako strony postępowania administracyjnego ogólnego (w kwestii strony na gruncie regulacji komentowanej ustawy – zob. komentarz do art. 28 ust. 2 PrBud). Normy prawa publicznego zabezpieczają również interes publiczny. Zasadnie wskazuje się, że próba definiowania na gruncie przepisów prawa pojęcia „interesu publicznego” skazana jest na niepowodzenie [zob. Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu, s. 22]. Pojęcie „interesu publicznego” jako element normy prawnej ma odgrywać rolę klauzuli generalnej, opartej na zastosowaniu terminu nieostrego, która w celu uzyskania elastyczności stosowania prawa wypełniana jest treścią przez organ sądowniczy lub administracyjny. Interes publiczny w stosunku do indywidualnego interesu prawnego może znajdować się w różnych konfiguracjach – najczęściej w opozycji. Zadaniem organów stosujących prawo jest wyważenie tych interesów, m.in. opierając się na porównaniu ich z wartościami ogólnymi. Zasadę uwzględniania interesu publicznego (społecznego) i słusznego interesu stron wyraża m.in. art. 7 KPA (zob. B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne, s. 34–35).

Należy podkreślić, że powołana zasada ma pełne zastosowanie do postępowań prowadzonych w sprawach regulowanych komentowaną ustawą. Stosując normy prawa administracyjnego, organ nie może zakładać priorytetu określonego interesu, w szczególności stawiać interesu publicznego ponad interes prywatny. Zgodnie z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego istnieje obowiązek wyważenia interesu publicznego i prywatnego, bez zakładania nadrzędności któregośkolwiek z tych interesów. Wyraża to nietracąca aktualności teza wyroku SN z 18.11.1993 r. (III ARN 49/93, OSNCP 1994, Nr 9, poz. 181): „W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli.

Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a już szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie (lub odjęcie) chronionego przez Konstytucję RP prawa własności”. Powyższa teza ma w szczególności znaczenie dla podstawowej dla PrBud zasady wolności zabudowy (zob. komentarz do art. 4 PrBud).

2. Prawo administracyjne. Zestawiając zakres przedmiotowy i podmiotowy komentowanej ustawy oraz przyjętą przez ustawodawcę metodę regulacji, należy stwierdzić, że normy zawarte w PrBud należą, co do zasady, do gałęzi prawa administracyjnego. Normy te służą ochronie zarówno interesu publicznego, jak i interesu prywatnego inwestora oraz uzasadnionych interesów osób trzecich. Przepisy komentowanej ustawy należy poddawać wykładni i stosować w kontekście innych przepisów prawa publicznego, w szczególności zasad ogólnych prawa administracyjnego (zob. *Z. Kmiecik*, *Ogólne zasady*). Inwestorowi przysługują środki ochrony jego praw podmiotowych przewidziane w przepisach o postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym.

Warto jednak zauważyć, że szeroko rozumiane prawo budowlane stanowi wyraźny punkt styku prawa administracyjnego i prawa cywilnego (zob. Nb 8 komentarza do niniejszego artykułu w kwestii znaczenia dla procesu budowlanego regulacji cywilnoprawnych). To od uznania ustawodawcy, który powinien stanowić prawo zgodnie z zasadą racjonalności, zależy, którą metodę regulacji należy zastosować. Teoretycznie przynajmniej część celów zabezpieczonych publicznoправnymi regulacjami procesu inwestycyjno-budowlanego można by realizować w drodze instrumentów cywilnoprawnych. Znane są próby utrzymywania odpowiedniego charakteru zabudowy w drodze np. służebności czy nawiązywania stosunków obligacyjnych. Praktyka jednak pokazuje, że dzięki istnieniu elementu władztwa administracyjnego efektywniej jest realizować takie cele w drodze regulacji o charakterze publicznoправnym.

Ewolucja treści PrBud pokazuje, że również ta konkretna regulacja zawiera pewne elementy, które mają charakter interdyscyplinarny. Dotyczy to w szczególności stosunków, w których istnieje konieczność wyważenia przeciwstawnych interesów prywatnych, przez co – ze swej istoty – mogą zostać uregulowane w drodze administracyjnej lub cywilistycznej. Przykładem jest kwestia ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. Artykuł 5 ust. 1 pkt 6 oraz ust. 2 PrBud z 1974 r. stanowił, że obiekty budowlane powinny być projektowane, budowane oraz utrzymywane zgodnie z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, oraz wymaganiami wiedzy i normami, w sposób zapewniający m.in. ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich. Ochrona ta miała obejmować w szczególności zapewnienie dostępu do drogi publicznej, ochronę przed pozbawieniem lub ograniczeniem możliwości korzystania z wody, kanalizacji, energii elektrycznej i ciepłej oraz ze środków łączności, dopływu światła dziennego do pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi oraz ochronę przed uciążliwościami powodowanymi przez hałas, wibracje, zakłócenia elektryczne, promieniowanie, a także przed zanieczyszczeniem powietrza, wody lub gleby. Regulację powyższą powtarzał w prawie identyczny sposób art. 5 ust. 1 pkt 9 oraz ust. 2 PrBud do czasu nowelizacji przez ZmPrBud z 27.3.2003 r. Obecnie art. 5 ust. 1 PrBud stanowi: „Obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając: (...) 9) poszanowanie, występujących w obszarze obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej (...)”. Brzmienie powołanych przepisów

wskazuje jednoznacznie, że ich zakresy zawierają elementy wspólne z przepisami KC, należącymi do tzw. prawa sąsiedzkiego (art. 144–154 KC). Prowadzenie robót budowlanych może powodować naruszenia praw osób trzecich, będących przykładowo właścicielami nieruchomości sąsiednich bądź wprawdzie niesąsiadujących, lecz znajdujących się w obszarze oddziaływania określonej inwestycji. Dotyczy to zwłaszcza zakazu immisji pośrednich (art. 144 KC), zakazu immisji bezpośrednich wynikających z wykonywania robót ziemnych (art. 147 KC), zakazu pozostałych immisji bezpośrednich, który wynika wprost z art. 140 KC (zob. wyr. SN z 15.3.1968 r., III CRN 41/68, GSiP 1968, Nr 15, s. 2), czy regulacji służebności drogi koniecznej (art. 145 KC). Właściciel – w przypadku np. immisji – może dochodzić ochrony w drodze roszczenia negatoryjnego (*actio negatoria*) o zaniechanie naruszeń i przywrócenie stanu zgodnego z prawem (art. 222 § 2 KC), natomiast w przypadku wystąpienia szkody – dochodzić odszkodowania na zasadach ogólnych (art. 415 i n. KC). Orzecznictwo stoi na stanowisku, że uwzględnienie roszczenia negatoryjnego w sytuacji, gdy wybudowanie obiektu budowlanego zgodnie z pozwoleniem na budowę narusza prawa właściciela nieruchomości sąsiedniej przez zakłócanie korzystania z tej nieruchomości, nie może polegać na nakazaniu rozebrania tego obiektu (zob. wyr. SN z 16.12.1992 r., I CRN 188/92, OSNCP 1993, Nr 5, poz. 90). Jednak właściciel nieruchomości może żądać na podstawie norm prawa cywilnego (art. 222 § 2 w zw. z art. 144 KC) zaniechania przygotowań, które prowadziłyby do zrealizowania określonych robót budowlanych powodujących niedozwolone immisje (zob. wyr. SN z 3.6.1983 r., III CRN 100/83, OSNCP 1984, Nr 1, poz. 10).

W wielu przypadkach może dochodzić do zbiegu regulacji publicznoprawnych z powołanymi przepisami KC. Dotyczy to nie tylko komentowanej ustawy, ale chociażby PrWod, PrGeol oraz aktów wykonawczych do powołanych ustaw. Jeżeli zbieg dotyczy przepisów szczególnych w stosunku do art. 144 KC, przepisy te wyłączają jego stosowanie zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali*. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że ustalenie, które przepisy mają charakter szczególny względem art. 144 KC, może napotkać uzasadnione trudności. Wymaga to przede wszystkim oceny, czy dana norma odnosi się do tej samej sfery stosunków społecznych – należy zatem wziąć pod uwagę przedmiot regulacji aktu prawnego, z którego dana norma pochodzi. Ponadto należy wyodrębnić te normy, których hipotezy odpowiadają danemu stanowi faktycznemu. Norma o hipotezie posiadającej węższy zakres może być uznana za *lex specialis*. Dodatkowo także ocena dyspozycji badanych norm może mieć wpływ na ustalenie ich związku merytorycznego *lex generalis* – *lex specialis*, ponieważ związek taki wykluczać może rodzajowo odmienna treść tych dyspozycji. Przepisem szczególnym w stosunku do art. 144 KC może być przykładowo norma, która dotyczy tylko immisji o rodzajowo węższym charakterze, bądź norma, która reguluje stosunki pomiędzy właścicielami nieruchomości w sposób odmienny niż wynikający z dyspozycji norm wynikających z art. 144 w zw. z art. 222 § 2 KC (zob. S. Rudnicki, Komentarz do Kodeksu cywilnego, s. 71–75).

Zbieg może dotyczyć też przepisów niewyłączających się i wtedy uprawniony będzie decydował o wyborze środka ochrony. Sąd Najwyższy wypowiedział się w kwestii zbiegu przepisu art. 5 PrBud w pierwotnym brzmieniu z art. 144 KC w wyroku z 7.3.1996 r. (III ARN 73/95, OSNAPiUS 1996, Nr 18, poz. 260). Sprawa dotyczyła budowy obiektu budowlanego na nieruchomości sąsiedniej, która powodowała pozbawienie lub ograniczenie na sąsiedniej nieruchomości dopływu światła dziennego do znajdujących się na niej upraw. Sąd Najwyższy uznał, że wykładnia pojęcia „uzasadnionych interesów osób trzecich” powinna być dokonywana w kontekście regulacji art. 144 KC, wymagającej od właściciela powstrzymania się od działań, które zakłó-

ciłyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Wobec powyższego należało, zdaniem SN, przyjąć, że budowa określonego ogrodzenia pozbawiająca lub ograniczająca dopływ światła dziennego do upraw znajdujących się na sąsiedniej nieruchomości mieści się w podanym w art. 5 ust. 2 zakresie ochrony „przed pozbawieniem dopływu światła dziennego”.

Innym przykładem styku metody regulacji cywilistycznej z administracyjną jest instytucja „pozwolenia wejścia na teren sąsiada”, uregulowana w art. 47 PrBud. Instytucja ta, chociaż w innym kształcie, zawarta była również w ustawach – Prawo budowlane z 1961 i 1974 r. W przypadku omawianej instytucji ustawodawca uznał, że zastosowanie w pierwszej kolejności administracyjnej metody regulacji stanowić będzie zbyt daleko idącą ingerencję w prawa właściciela sąsiedniej nieruchomości. Bardziej racjonalne i rodzące potencjalnie mniej konfliktów będzie wprowadzenie uprzedniego obowiązku ukształtowania stosunków sąsiedzkich w drodze stosunku cywilnoprawnego (art. 47 ust. 1 PrBud). Dopiero nieosiągnięcie przez strony konsensusu tworzy możliwość ustalenia warunków wejścia inwestora na teren sąsiada w drodze władczego działania administracji (art. 47 ust. 2 PrBud). Należy podkreślić również, że organ administracji nie wydaje decyzji ograniczającej prawo własności w sposób automatyczny, bowiem może uznać, że wniosek inwestora nie jest zasadny. Ingerencja w prawo własności oraz wyrządzenie przez inwestora szkód rodzą obowiązek zapłaty rekompensaty bądź odszkodowania na zasadach KC. Podany przykład pokazuje, że istnieją sytuacje, w których zastosowanie administracyjnej metody regulacji powinno mieć charakter subsydiarny. Ponadto przytoczona instytucja stanowi przykład przenikania się na gruncie danego stanu faktycznego stosunków administracyjnoprawnych (organ administracji – inwestor oraz organ administracji – właściciel nieruchomości sąsiedniej) oraz cywilnoprawnych (inwestor – właściciel nieruchomości sąsiedniej), a także wywoływania przez akt administracyjny skutków w sferze prawa cywilnego (zob. komentarz do art. 47).

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

Nb

1. Zakres przedmiotowy ustawy
2. Akty prawne o zakresie regulacji częściowo zbieżnym z zakresem PrBud
3. Zakres stosowania PrBud do spraw uregulowanych w przepisach szczególnych . . .

1. **Zakres przedmiotowy ustawy.** Artykuł 2 ust. 1 w powiązaniu z art. 1 PrBud tworzą normę prawa określającą zakres przedmiotowy ustawy (zob. Nb 5 oraz 6 komentarza do art. 1 PrBud). Artykuł 2 ust. 1 stanowi przyjętą w zasadach techniki prawodawczej konstrukcję wyłączenia przedmiotowego o charakterze bezwarunkowym. Ze względu na specyfikę robót górniczych dotyczących wyrobisk, w szczególności obowiązują-

cych w tej dziedzinie wymogów sztuki budowlanej, ustawodawca uznał, że należy je wyłączyć z zakresu regulacji komentowanej ustawy. Niezamieszczenie takiego wyłączenia przedmiotowego mogłoby prowadzić do wykładni uznającej wyrobiska górnicze za budowle w rozumieniu art. 3 pkt 3 PrBud i stosowania do nich również przepisów komentowanej ustawy. Zgodnie z definicją legalną, zawartą w art. 6 ust. 1 pkt 17 PrGeol, wyrobisko górnicze to przestrzeń w nieruchomości gruntowej lub w górotworze, powstała w wyniku robót górniczych. Wyrobiska górnicze są zatem specyficznymi budowlami ziemnymi, związanymi z eksploatacją złóż kopalin. Sprawy projektowania, budowy, utrzymywania (zabezpieczania) i likwidacji wyrobisk górniczych są na zasadzie wyłączności przedmiotem odrębnej regulacji PrGeol.

2. Akty prawne o zakresie regulacji częściowo zbieżnym z zakresem PrBud. 2

Biorąc pod uwagę określenie zakresu regulacji, zawarte w art. 1 oraz art. 2 ust. 1 PrBud, można *a contrario* wyprowadzić wniosek, że we wszystkich pozostałych sprawach, mieszczących się w tak określonym przedmiocie PrBud, stosować się będzie jej przepisy na zasadzie wyłączności bądź łącznie z przepisami zawartymi w innym akcie prawnym o ząbującym się zakresie regulacji. Jednak liczba aktów prawnych regulujących szeroko rozumianą problematykę procesu budowlanego powoduje, że precyzyjne określenie norm mających zastosowanie w danym stanie faktycznym nie zawsze będzie kwestią oczywistą.

Artykuł 2 ust. 2 przywołuje trzy akty prawne rangi ustawowej o zakresie regulacji częściowo zbieżnym z zakresem PrBud: PrGeol, PrWod oraz ZabytkiU. Zastosowanie zwrotu „w szczególności” wskazuje, że jest to wyliczenie przykładowe. Innymi aktami regulującymi dziedziny pokrewne, w zakresie których może dochodzić do przenikania się zakresów regulacji, są przykładowo akty prawne dotyczące autostrad płatnych, lotnisk, ochrony przyrody czy ochrony terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (zob. wykaz wybranych ustaw związanych z PrBud znajduje się na końcu opracowania).

W sytuacjach, w których określone stany faktyczne mieszczą się w hipotezach norm prawnych pochodzących z różnych ustaw, pojawia się kwestia zbiegu norm prawnych. Racjonalny ustawodawca powinien takim sytuacjom zapobiegać, stosując reguły prawidłowej legislacji. Najprostszym zabiegiem jest zastosowanie wyłączenia przedmiotowego lub podmiotowego – komentowana ustawa zawiera wyłącznie wyłączenie przedmiotowe (zob. Nb 1 komentarza do niniejszego artykułu). Zatem w innych sytuacjach kwestie zbiegu należy rozstrzygać przy zastosowaniu kolizyjnych reguł wykładni, chyba że ustawodawca postanawia, iż obie regulacje stosuje się łącznie. Łączne stosowanie przepisów PrBud z przepisami innej ustawy powinno zostać osiągnięte poprzez zastosowanie zgodnego z zasadami techniki prawodawczej rozszerzenia przedmiotowego lub podmiotowego, przykładowo o treści: „przepisy prawa budowlanego stosuje się do ... (urządzeń wodnych, o których mowa w ustawie ...)”. Jednak ustawodawca użył w art. 2 ust. 2 PrBud sformułowania „przepisy ustawy nie naruszają przepisów odrębnych ...”. Konstrukcja taka, choć stosowana w innych aktach prawnych (np. w art. 2 GospNierU), nie jest do końca jasna. Jej znaczenia w przypadku PrBud należy upatrywać – jak się wydaje – głównie w funkcji informacyjnej. Powołany przepis informuje, że komentowana ustawa nie jest jedynym aktem prawnym, który zawiera regulacje odnoszące się do spraw budowlanych. Nie rozstrzyga natomiast, czy przepisy komentowanej ustawy będą miały zastosowanie do spraw wskazanych w powołanych przepisach odrębnych, a jeżeli tak – to w jakim zakresie i czy na zasadzie wyłączności, czy obok regulacji zawartych w aktach odrębnych?

Co więcej, trudno uznać, że komentowany przepis został zamieszczony przez ustawodawcę w celu uniknięcia wyłączenia powołanych przepisów odrębnych przez PrBud na podstawie reguły kolizyjnej *lex specialis derogat legi generali*. Prawo budowlane nie

Przejdź do księgarni →