
Komentarze Becka

**Prawo
budowlane**
Komentarz

Pod redakcją Z. Niewiadomskiego

4. wydanie



C·H·BECK

KOMENTARZE BECKA

Prawo budowlane

Polecamy nasze najnowsze publikacje z tej serii:

Zygmunt Niewiadomski (red.)

**PLANOWANIE I ZAGOSPODAROWANIE
PRZESTRZENNE. KOMENTARZ, wyd. 6**

*Jacek Jaworski, Marian Wolanin, Adam Tułodziecki,
Arkadiusz Prusaczyk*

**USTAWA O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI.
KOMENTARZ, wyd. 2**

Bernard Smykla

PRAWO BANKOWE. KOMENTARZ, wyd. 2

Jolanta Strusińska-Żukowska, Beata Gudowska (red.)

**USTAWA O SYSTEMIE UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH.
KOMENTARZ**

Janusz Jankowski (red.)

**KODEKS POSTĘPOWANIA CYWILNEGO.
POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE. KOMENTARZ
DO ARTYKUŁÓW 758–1088**

Robert Kędziora

**KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO.
KOMENTARZ, wyd. 3**

Marek Bojarski, Wojciech Radecki

KODEKS WYKROCZEŃ. KOMENTARZ, wyd. 5

Ewa Ferenc-Szydełko (red.)

**USTAWA O PRAWIE AUTORSKIM I PRAWACH
POKREWNYCH. KOMENTARZ**

Legalis
System Informacji Prawnej

www.sklep.beck.pl

Prawo budowlane

Komentarz

Redaktor

prof. zw. dr hab. **Zygmunt Niewiadomski**

Autorzy

Tomasz Asman

Jędrzej Dessoulavy-Śliwiński

Elżbieta Janiszewska-Kuropatwa

Zygmunt Niewiadomski

Alicja Plucińska-Filipowicz

4. wydanie

zaktualizowane i uzupełnione



WYDAWNICTWO C.H. BECK
WARSZAWA 2011

Propozycja cytowania:
Niewiadomski, [w:] Prawo budowlane. Komentarz, wyd. 6, art. 6, Nb 2
Warszawa 2011

Autorami poszczególnych części są:

Tomasz Asman:

art. 1–11 i art. 80–89

Jędrzej Dessoulavy-Śliwiński:

art. 17–40a i art. 90–94

Elżbieta Janiszewska-Kuropatwa:

art. 61–79 i art. 80–89

Zygmunt Niewiadomski:

art. 1–11, art. 41–60 i art. 103–108

Alicja Plucińska-Filipowicz:

art. 12–16 i art. 95–101

Redakcja: Aleksandra Dróżdż

Wydawca: Dagda Kordyasz



© Wydawnictwo C.H. Beck 2011

Wydawnictwo C.H. Beck Sp. z o.o.
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa

Skład i łamanie: Wydawnictwo C.H. Beck

Druk: Perfekt, Warszawa

ISBN 978-83-255-2674-0



ISBN e-book 978-83-255-2675-7

Spis treści

Przedmowa	VII
Wykaz skrótów	IX

Prawo budowlane

Rozdział 1. Przepisy ogólne	3
Art. 1–11	3
Rozdział 2. Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie ..	195
Art. 12–16	195
Rozdział 3. Prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego	264
Art. 17–27	264
Rozdział 4. Postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych	324
Art. 28–40a	324
Rozdział 5. Budowa i oddawanie do użytku obiektów budowlanych	489
Art. 41–60	489
Rozdział 6. Utrzymanie obiektów budowlanych	618
Art. 61–72	618
Rozdział 7. Katastrofa budowlana	676
Art. 73–79	676
Rozdział 8. Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego	694
Art. 80–89c	694
Rozdział 9. Przepisy karne	798
Art. 90–94	798
Rozdział 10. Odpowiedzialność zawodowa w budownictwie ...	826
Art. 95–102	826

Spis treści

Rozdział 11. Przepisy przejściowe i końcowe	863
Art. 103–108	863
Załącznik nr 1. Wykaz wybranych ustaw związanych z prawem budowlanym	881
Załącznik nr 2. Wykaz aktów wykonawczych do ustawy – Prawo budowlane	883
Indeks rzeczowy	889

Przedmowa

Polskie prawo budowlane, w kształcie nadanym ustawą z 7.7.1994 r. (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.), obowiązuje na tyle długo, że umożliwia podjęcie próby opracowania komentarza odpowiadającego potrzebom praktyki. Ponnaddziesięcioletnie funkcjonowanie ustawy zdaje się umożliwiać jej poważniejsze skomentowanie. W tak określonej perspektywie czasu uwidaczniają się ważne problemy praktyki. Powstaje dorobek teorii.

Zdawać by się mogło, że w tej sytuacji propozycja napisania szerszego komentarza powinna być przyjęta bez zastrzeżeń. I tak byłoby, gdyby nie fakt, że polskiemu Prawu budowlanemu daleko do elementarnej choćby stabilności. Zmiany dokonywane są często w pośpiechu, bez koniecznego monitorowania przyjętych wcześniej rozwiązań. Dokonywane są bez szerszej refleksji teoretycznej. W rezultacie efekty są odwrotne od zamierzonych. Pojawiają się kolejne wątpliwości interpretacyjne. To wszystko w nieco innym świetle stawia ową propozycję. Przekonany jednak, że rynek wydawniczy oczekuje, w ślad za komentarzem do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, na podobny komentarz do Prawa budowlanego, który wspólnie stanowiłby swoistego rodzaju przewodnik po podstawach prawnych polskiego procesu inwestycyjno-budowlanego, podjąłem się wraz z zespołem osób, z którym współpracuję, napisania niniejszego komentarza.

Komentarz jest adresowany głównie do praktyków. W zamierzeniu autorów – pracowników naukowych warszawskiej Szkoły Głównej Handlowej oraz praktyków z Naczelnego Sądu Administracyjnego – opracowanie ma odpowiadać na konkretne problemy pojawiające się w stosowaniu przepisów Prawa budowlanego. Stąd m.in. inspiracja orzecznictwem sądowym, w którym jak

Przedmowa

w soczewce odbijają się problemy stosowania prawa. Tam gdzie jest to możliwe, autorzy nie stronią od odesłań do dorobku doktrynalnego. Komentowane przepisy autorzy starają się osadzać na tle całokształtu rozwiązań prawnych w określonych dziedzinach, wychodząc z założenia, że konkretny przepis nie może być interpretowany w izolacji od jego otoczenia prawnego. Dają tym samym wyraz rosnącej roli wykładni systemowej i funkcjonalnej w interpretacji i stosowaniu prawa.

Szybkie wyczerpanie nakładu pierwszego wydania oraz zmiany komentowanej ustawy spowodowały potrzebę przygotowania kolejnego, czwartego już wydania niniejszego komentarza.

Wydanie czwarte zawiera stan prawny na dzień 1.8.2011 r. z uwzględnieniem zmian wchodzących w życie 1.7.2012 r.

Zygmunt Niewiadomski

Konstancin-Jeziorna, lipiec 2011 r.

Wykaz skrótów

1. Źródła prawa

- EgzAdmU ustawa z 17.6.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.)
- GospNierU ustawa z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.)
- KC ustawa z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.)
- KK ustawa z 6.6.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.)
- KPA ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)
- KPK ustawa z 6.6.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.)
- PrBud ustawa z 7.7.1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.)
- PrBud z 1974 r.* *ustawa z 24.10.1974 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.)*
- PrEnerg ustawa z 10.4.1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm.)
- PrGeod ustawa z 17.5.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287)
- PrGeol ustawa z 4.2.1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.)

Wykaz skrótów

- PrOchrŚrod ustawa z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.)
- PrPostAdm ustawa z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.)
- PrWod ustawa z 18.7.2001 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.)
- SamGminU ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)
- SamPowU ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.)
- SamZawArchU ustawa z 15.12.2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz.U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42 ze zm.)
- SwobDziałGospU ustawa z 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.)
- WłLokU ustawa z 24.6.1994 r. o własności lokali (t.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.)
- WyrBudU ustawa z 16.4.2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz.U. Nr 92, poz. 881 ze zm.)
- ZabytkiU ustawa z 23.7.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.)
- ZagospPrzestrzU ustawa z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.)
- ZTPR rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.6.2002 r. w sprawie „zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908)

2. Organy orzekające

- NSA Naczelny Sąd Administracyjny
- SA Sąd Apelacyjny

X

SN	.....	Sąd Najwyższy
SN(7)	.....	Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów
TK	.....	Trybunał Konstytucyjny
WSA	.....	Wojewódzki Sąd Administracyjny

3. Czasopisma

Dz.U.	.....	Dziennik Ustaw
Dz.Urz.	.....	Dziennik Urzędowy
GP	.....	Gazeta Prawnicza
GS	.....	Gazeta Sądowa
KPP	.....	Kwartalnik Prawa Prywatnego
MoP	.....	Monitor Prawniczy
MoPod	.....	Monitor Podatkowy
M.P.	.....	Monitor Polski
NP	.....	Nowe Prawo
OG	.....	Orzecznictwo Gospodarcze
OJ	.....	Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
ONSA	.....	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	.....	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSG	.....	Orzecznictwo Sądów Gospodarczych
OSN	.....	Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNAPiUS	.....	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Zbiór Urzędowy. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSP	.....	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	.....	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OSS	.....	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	.....	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
Pal.	.....	Palestra
PG	.....	Prawo Gospodarcze
PiP	.....	Państwo i Prawo
PiZS	.....	Praca i Zabezpieczenie Społeczne

Wykaz skrótów

Prok. i Pr.	Prokuratura i Prawo
PUG	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
Rej.	Rejent
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	Samorząd Terytorialny
Wok.	Wokanda

4. Inne skróty

art.	artykuł
dot.	dotyczący
GINB	Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
i in.	i innych
jw.	jak wyżej
lit.	litera
MI	Minister Infrastruktury
MSWiA	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
m.in.	między innymi
nast.	następny (-a, -e)
Nb	numer brzegowy
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
Nr	numer
nt.	na temat
orz.	orzeczenie
ost.	ostatni
PIS	Państwowa Inspekcja Sanitarna
pkt	punkt
plan BIOZ	Plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia
por.	porównaj
post.	postanowienie
poz.	pozycja
r.	rok
red.	redakcja
RM	Rada Ministrów
RP	Rzeczpospolita Polska
rozp.	rozporządzenie

s.	.....	strona
SA	.....	spółka akcyjna
sp. z o.o.	.....	spółka z ograniczoną odpowiedzialnością
t.	.....	tom
tj.	.....	to jest
t.j.	.....	tekst jednolity
UE	.....	Unia Europejska
uchw.	.....	uchwała
ust.	.....	ustęp
wg	.....	według
ww.	.....	wyżej wymieniony
wyr.	.....	wyrok
w zw.	.....	w związku
z.	.....	zeszyt
zarz.	.....	zarządzenie
ze zm.	.....	ze zmianami
zob.	.....	zobacz

Prawo budowlane¹

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

Tekst jednolity z dnia 12 listopada 2010 r.
(Dz.U. Nr 243, poz. 1623)²

(zm.: Dz.U. 2011, Nr 32, poz. 159, Nr 45, poz. 235, Nr 135, poz. 789, Nr 142,
poz. 829, Nr 94, poz. 551)

¹ Niniejsza ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji transpozycji dyrektywy Rady 92/57/EWG z 24.6.1992 r. w sprawie wdrożenia minimalnych wymagań bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na tymczasowych lub ruchomych budowach (ósmą szczegółową dyrektywą 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 Tekst jednolity ogłoszono dnia 23.12.2010 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
II. Zakres przedmiotowy ustawy	5
III. Zakres podmiotowy ustawy	7
IV. Inne regulacje dotyczące problematyki budownictwa	8
V. Przynależność Prawa budowlanego do gałęzi prawa administracyjnego	9

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”, Dz.U. Nr 100, poz. 908, dalej określane jako „ZTPR”). 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. Kommentar, München 2005).

- 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 pojęcia „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:

- 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,
- przepisy regulujące jakość wyrobów budowlanych,
- regulacje dotyczące kwestii bezpieczeństwa i higieny pracy.

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

- 3 3. 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 (t.j. Dz.U. z 1939 r. Nr 34, poz. 216 ze zm.). W okresie poprzedzającym w dziedzinie prawa budowlanego obowiązywały przepisy prawne

byłych państw zaborczych. Rozporządzenie z 1928 r. było aktem szeroko regulującym problematykę inwestycyjno-budowlaną, obejmowało bowiem przepisy dotyczące planu i zasad zabudowania osiedli, wyłączenia 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. (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.) i weszła w życie w dniu 1.1.1995 r.

4. Tytuł aktu prawnego, ewentualna preambuła oraz przepisy 4 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 Wspólnot Europejskich, 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