

---

**Komentarze Becka**

---

**Prawo  
budowlane**  
**Komentarz**

Pod redakcją Z. Niewiadomskiego

**5. wydanie**



**C·H·BECK**

# KOMENTARZE BECKA

---

Prawo budowlane

Polecamy nasze najnowsze publikacje z tej serii:

*Zygmunt Niewiadomski (red.)*

**PLANOWANIE I ZAGOSPODAROWANIE  
PRZESTRZENNE. KOMENTARZ, wyd. 7**

*Adam Doliwa*

**PRAWO MIESZKANIOWE. KOMENTARZ, wyd. 4**

*Bogusław Banaszak*

**KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ.  
KOMENTARZ, wyd. 2**

*Ryszard Strzelczyk, Aleksander Turlej*

**WŁASNOŚĆ LOKALI. KOMENTARZ, wyd. 2**

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

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

*Izabela Heropolitańska, Agnieszka Drewicz-Tułodziecka,  
Katarzyna Hryców-Mycka, Paweł Kuglarz*

**USTAWA O KSIĘGACH WIECZYSTYCH I HIPOTECE  
ORAZ PRZEPISY ZWIĄZANE. KOMENTARZ**

*Paweł Granecki*

**PRAWO ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH. KOMENTARZ,  
wyd. 3**

**Legalis**  
System Informacji Prawnej

**[www.ksiegarnia.beck.pl](http://www.ksiegarnia.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**

**5. wydanie**

**zaktualizowane i uzupełnione**



WYDAWNICTWO C.H. BECK  
WARSZAWA 2013

Propozycja cytowania:

*Niewiadomski*, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, wyd. 5, art. 6, Nb 2  
Warszawa 2013

**Autorami poszczególnych części są:**

*Tomasz Asman, Zygmunt Niewiadomski:*  
art. 1–11

*Tomasz Asman, Elżbieta Janiszewska-Kuropatwa:*  
art. 80–89

*Jędrzej Dessoulavy-Śliwiński:*  
art. 17–40a i art. 90–94

*Elżbieta Janiszewska-Kuropatwa:*  
art. 61–79

*Zygmunt Niewiadomski:*  
art. 41–60 i art. 103–108

*Alicja Plucińska-Filipowicz:*  
art. 12–16 i art. 95–101

*Redakcja:* Aleksandra Dróżdż  
*Wydawca:* Dagna Kordyasz



© **Wydawnictwo C.H. Beck 2013**

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

*Skład i łamanie:* Wydawnictwo C.H. Beck  
*Druk:* Białostockie Zakłady Graficzne

ISBN 978-83-255-4808-7



ISBN e-book 978-83-255-4809-4

## Spis treści

Przedmowa .....	VII
Wykaz skrótów .....	IX
<b>Prawo budowlane</b>	
<b>Rozdział 1. Przepisy ogólne .....</b>	<b>3</b>
Art. 1–11 .....	3
<b>Rozdział 2. Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie ..</b>	<b>197</b>
Art. 12–16 .....	197
<b>Rozdział 3. Prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego .....</b>	<b>266</b>
Art. 17–27 .....	266
<b>Rozdział 4. Postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych .....</b>	<b>325</b>
Art. 28–40a .....	325
<b>Rozdział 5. Budowa i oddawanie do użytku obiektów budowlanych .....</b>	<b>492</b>
Art. 41–60 .....	492
<b>Rozdział 6. Utrzymanie obiektów budowlanych .....</b>	<b>621</b>
Art. 61–72 .....	621
<b>Rozdział 7. Katastrofa budowlana .....</b>	<b>679</b>
Art. 73–79 .....	679
<b>Rozdział 8. Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego .....</b>	<b>697</b>
Art. 80–89c .....	697
<b>Rozdział 9. Przepisy karne .....</b>	<b>802</b>
Art. 90–94 .....	802
<b>Rozdział 10. Odpowiedzialność zawodowa w budownictwie ...</b>	<b>830</b>
Art. 95–102 .....	830

## Spis treści

<b>Rozdział 11. Przepisy przejściowe i końcowe</b> .....	867
Art. 103–108 .....	867
Załącznik Nr 1. Wykaz wybranych ustaw związanych z prawem budowlanym .....	886
Załącznik Nr 2. Wykaz aktów wykonawczych do ustawy – Prawo budowlane .....	888
Indeks rzeczowy .....	893

## 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. Ponad dziesięcioletnie funkcjonowanie ustawy zdaje się umożliwiać jej poważniejsze skomentowanie. W tak zakreślonej 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 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.



## Przedmowa

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

Wydanie piąte zawiera stan prawny na dzień 1.2.2013 r.

*Zygmunt Niewiadomski*

Konstancin-Jeziorna, styczeń 2013 r.

## Wykaz skrótów

### 1. Źródła prawa

EgzAdmU . . . . .	ustawa z 17.6.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 1015 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.)
<i>PrBud z 1974 r.</i> . . . .	<i>ustawa z 24.10.1974 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.)</i>
PrEnerg . . . . .	ustawa z 10.4.1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 1059)
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 9.6.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 163, poz. 981 ze zm.)
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 (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.)
PrWod . . . . .	ustawa z 18.7.2001 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 145)

## Wykaz skrótów

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 (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 647)
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
SN . . . . .	Sąd Najwyższy
SN(7) . . . . .	Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów
TK . . . . .	Trybunał Konstytucyjny
WSA . . . . .	Wojewódzki Sąd Administracyjny

## 3. Czasopisma i publikatory

CBOSA . . . . .	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
Dz.U. . . . .	Dziennik Ustaw
Dz.Urz. . . . .	Dziennik Urzędowy
GP . . . . .	Gazeta Prawnicza
GS . . . . .	Gazeta Sądowa
KPP . . . . .	Kwartalnik Prawa Prywatnego
MoP . . . . .	Monitor Prawniczy
MoPod . . . . .	Monitor Podatkowy

X

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
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

## Wykaz skrótów

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
S.A.	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
ze zm.	ze zmianami
zob.	zobacz

# **Prawo budowlane<sup>1</sup>**

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)<sup>2</sup>

(zm.: Dz.U. 2011, Nr 32, poz. 159, Nr 45, poz. 235, Nr 94, poz. 551, Nr 135,  
poz. 789, Nr 142, poz. 829, Nr 185, poz. 1092, Nr 232, poz. 1377; 2012, poz. 472,  
poz. 951, poz. 1256)

---

<sup>1</sup> Niniejsza ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji transpozycji 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 (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).

<sup>2</sup> 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 określany 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 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:

- 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

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 ustawie z 24.10.1974 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.), 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 ustawy – Prawo budowlane 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, to jest ustawą z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 647), to jednak niektóre cele, o których była mowa w preambule ustawy 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 przedmiotu 5 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 administracyjnego), określający prawa i obowiązki adresatów tych norm. Należy podkreślić, że nie wszystkie zwroty użyte do zdefiniowania zakresu przedmiotowego ustawy zostały doprecyzowane poprzez