

---

**Komentarze Becka**

---

**Prawo  
budowlane**  
**Komentarz**

Pod redakcją Z. Niewiadomskiego

3. wydanie



**C·H·BECK**

# KOMENTARZE BECKA

---

Prawo budowlane

Polecamy nasze publikacje z serii Komentarze Becka:

*Jerzy Pieróg*

**PRAWO ZAMÓWIENÍ PUBLICZNYCH, wyd. 9**

*Marzena Czarnecka, Tomasz Ogłódek*

**PRAWO ENERGETYCZNE**

*Robert Kędziora*

**KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO,  
wyd. 2**

*Leszek Mazur*

**PRAWO BANKOWE, wyd. 2**

*Marcin Uliasz*

**KODEKS POSTĘPOWANIA CYWILNEGO, wyd. 2**

*R. Hauser, Z. Leoński, A. Skoczylas*

**POSTĘPOWANIE EGZEKUCYJNE W ADMINISTRACJI,  
wyd. 4**

*Marta Litwińska-Werner*

**KODEKS SPÓŁEK HANDLOWYCH, wyd. 3**

*Andrzej Zieliński*

**KOSZTY SĄDOWE W SPRAWACH CYWILNYCH, wyd. 6**

**Legalis**  
System Informacji Prawnej

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

**3. wydanie**

**zaktualizowane i uzupełnione**



WYDAWNICTWO C. H. BECK  
WARSZAWA 2009

Propozycja cytowania:  
*Niewiadomski*, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, art. 6, Nb 2  
Warszawa 2009

**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:* Iwona Duda



© **Wydawnictwo C. H. Beck 2009**

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

*Skład i łamanie:* Wydawnictwo C. H. Beck

*Druk:* PERFEKT S.A. Warszawa

ISBN 978-83-255-0603-2

## Spis treści

Przedmowa .....	VII
Wykaz skrótów .....	IX

### Prawo budowlane

<b>Rozdział 1. Przepisy ogólne</b> .....	3
Art. 1–11 .....	3
<b>Rozdział 2. Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie</b> ..	184
Art. 12–16 .....	184
<b>Rozdział 3. Prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego</b> .....	252
Art. 17–27 .....	252
<b>Rozdział 4. Postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych</b> .....	312
Art. 28–40a .....	312
<b>Rozdział 5. Budowa i oddawanie do użytku obiektów budowlanych</b> .....	475
Art. 41–60 .....	475
<b>Rozdział 6. Utrzymanie obiektów budowlanych</b> .....	604
Art. 61–72 .....	604
<b>Rozdział 7. Katastrofa budowlana</b> .....	673
Art. 73–79 .....	673
<b>Rozdział 8. Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego</b> .....	691
Art. 80–89c .....	691
<b>Rozdział 9. Przepisy karne</b> .....	798
Art. 90–94 .....	798
<b>Rozdział 10. Odpowiedzialność zawodowa w budownictwie</b> ...	825
Art. 95–102 .....	825

## Spis treści

<b>Rozdział 11. Przepisy przejściowe i końcowe</b> .....	855
Art. 103–108 .....	855
Odnośnik nr 1 .....	873
Załącznik nr 1. Wykaz wybranych ustaw związanych z prawem budowlanym .....	875
Załącznik nr 2. Wykaz aktów wykonawczych do ustawy – Prawo budowlane .....	877
Indeks rzeczowy .....	881

## Przedmowa

Polskie prawo budowlane, w kształcie nadanym ustawą z 7.7.1994 r. (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 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 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 i 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 od-



## Przedmowa

bijają 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 drugiego, a następnie trzeciego wydania niniejszego komentarza.

Wydanie trzecie zawiera stan prawny na dzień 1.1.2009 r.

*Zygmunt Niewiadomski*

Konstancin-Jeziorna, marzec 2009 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 2004 r. Nr 261, poz. 2603 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 2006 r. Nr 156, poz. 1118 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 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.)

## Wykaz skrótów

- PrGeol . . . . . ustawa z 4.2.1994 r. – Prawo geologiczne i górnictwo (t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 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 (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.)
- 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 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.)
- WiLokU . . . . . 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)
- 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.)

## 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
GINB	.....	Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
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

## Wykaz skrótów

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
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
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 budowlane<sup>1</sup>**

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

Tekst jednolity z dnia 17 sierpnia 2006 r. (Dz.U. Nr 156,  
poz. 1118)<sup>2</sup>

(zm.: Dz.U. 2006, Nr 170, poz. 1217; 2007, Nr 88, poz. 587, Nr 99, poz. 665,  
Nr 127, poz. 880, Nr 191, poz. 1373, Nr 247, poz. 1844; 2008, Nr 145, poz. 914,  
Nr 199, poz. 1227, Nr 206, poz. 1287, Nr 210, poz. 1321, Nr 227, poz. 1505; 2009,  
Nr 18, poz. 97, Nr 31, poz. 206)

---

<sup>1</sup> Odnośnik nr 1 dodany do tytułu ustawą z dnia 23.06.2006 r. (Dz.U. Nr 133, poz. 935), która wchodzi w życie 5.08.2006 r. Treść odnośnika publikujemy na końcu ustawy.

<sup>2</sup> Tekst jednolity ogłoszono dnia 1.09.2006 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 „ZTP”). 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 w dniu 7.7.1994 r. (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 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