

Bartłomiej Wiklański

ORCID: 0000-0003-3948-5052

Instytut Nauk Prawnych

Uniwersytet Rzeszowski

Analiza pozycji ustrojowej kierownika budowy

An analysis of the constitutional position of the construction manager

Abstract

This study deals with the issue of the position of the construction manager in the current legal order and it contains an indication of the effects of the proposed changes under the "Polish Deal". The discussed change is a postulate to limit the role of the construction manager in the construction of houses up to 70 square meters. For this purpose, the study has been divided into six subsections. The introduction to the discussed topic presents the position of the construction manager in the legal order. Next, a polemic is conducted with the thesis presented in the introduction. The study ends with a summary containing an answer to the problems raised in the article.

Keywords: Construction law, construction manager, construction supervision.

Streszczenie

Niniejsze opracowanie dotyczy problematyki funkcjonowania kierownika budowy w obecnym porządku prawnym oraz wskazanie efektów postulowanych zmian w ramach „Polskiego Ładu”. Omawianą zmianą jest postulat ograniczenia roli kierownika budowy przy budowie domów do 70 m². W tym celu został dokonany podział artykułu na sześć podpunktów. Wprowadzenie do omawianej tematyki przedstawia pozycję w porządku prawnym sylwetkę kierownika budowy oraz rozwinięcie uprawnień w porównaniu z postulatami „Polskiego Ładu”. Kolejno zostaje przeprowadzona polemika z przedstawioną we wstępie tezą i antytezą. Całość zaś kończy podsumowanie zawierające odpowiedź na poruszone w artykule problemy.

Słowa kluczowe: Prawo budowlane, kierownik budowy, nadzór budowlany.

1. Wstęp

Problemem stanowiącym impuls do stworzenia niniejszego opracowania, jest ustalenie pozycji ustrojowej kierownika budowy, w kontekście proponowanych

zmian prawa budowlanego w odniesieniu do regulacji „Polskiego Ładu”¹. Postulat, zgodnie z którym uczestnictwo kierownika budowy w procesie budowy wybranych obiektów budowlanych ma zostać znacząco ograniczony, jest w ocenie w ocenie autora zbyt daleko posuniętą ingerencją w istotę jego funkcjonowania². Celem przeprowadzonej analizy będzie weryfikacja następującej tezy głównej. Ograniczenie uczestnictwa kierownika budowy w procedurze budowy mniejszych obiektów może rodzić w dalszej perspektywie potencjalne problemy związane w szczególności z przestrzeganiem szeroko rozumianych zasad BHP oraz założeniami ładu przestrzennego. W celu podjęcia polemiki z przedstawioną tezę jako antyteza zostanie przyjęty najbardziej wyrazisty argument stojący za przeprowadzeniem postulowanych zmian, tj. podniesienie kwestii wolności i swobody budowy³.

Metodologia badawcza wykorzystywana w tworzeniu niniejszego opracowania oparta została na trzech filarach analitycznych: analizie aktów prawnych, analizie orzecznictwa sądów krajowych oraz analizie literatury przedmiotu.

2. Kim jest kierownik budowy?

Wyjaśniając pierwszą istotną kwestię, z punktu widzenia prowadzonych rozważań, należy odpowiedzieć sobie na pytanie, kim jest kierownik budowy oraz dlaczego jego kompetencje są istotne z punktu widzenia całego procesu budowlanego. A w szczególności w kontekście wskazanych powyżej propozycji zmian jego statusu. Podstawami prawnymi, w ramach prawa Unii Europejskiej są przepisy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE⁴. Dzięki nim wyrażono procedury, które umożliwiają sprawne bytowanie każdej działalności nacechowanej na charakter budowlany, mające wpływ na funkcjonowanie prawodawstwa krajowego. Wpływają też zakres praw i obowiązków wszystkich uczestniczących w procesie inwestycyjno-budowlanym, regulowanych przez przepisy prawa krajowego⁵.

¹ Wskazane zmiany odnoszą się do postulatu ograniczenia funkcji kierownika budowy w odniesieniu do budowy domów o wielkości 70 m².

² Podobnie wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2013 r., sygn. akt IV KK 216/12 – źródło baza orzeczeń SN (www.sn.pl) [dostęp: 14.12.2021].

³ M. Błażewski, *Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym*, Studium administracyjnoprawne, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2016, s. 21.

⁴ Mowa w szczególności o: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiające zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylające dyrektywę Rady 89/106/EWG.

⁵ J. Gołaszewski, D. Stolarczyk, *Zakres obowiązków uczestników procesu inwestycyjno-budowlanego na przykładzie Hiszpanii i Polski*, „Budownictwo i Inżynieria Środowiska” 2011, nr 2, s. 487.

Kierownik budowy, według przepisów prawa budowlanego, jest to osoba fizyczna, wykonująca pracę o typie usługowym w obszarze organizacji oraz zarządzania procesem budowy, mająca uprawnienia budowlane w stosownej specjalności, która podjęła się w procesie budowlanym samodzielnej funkcji technicznej⁶.

Priorytetem jego pracy jest zrealizowanie oraz oddanie w ręce inwestorów przedmiotowego obiektu (np.: domu mieszkalnego) do użytkowania. Kierownik budowy organizuje i nadzoruje wykonanie robót budowlanych zgodnie z pozwoleniem na budowę lub zgłoszeniem, projektem budowlanym, dokumentacją wykonawczą, Specyfikacją Techniczną Wykonania i Odbioru Robót oraz obowiązującymi przepisami prawa i wiedzą techniczną⁷.

Pełni funkcję bezpośredniego przedstawiciela głównego wykonawcy na budowie, ponosząc odpowiedzialność za prowadzone roboty⁸.

Jego obowiązki wynikają z przepisów prawa budowlanego, a także z umowy zawartej z pracodawcą oraz z innych przepisów, które są związane z prowadzeniem robót, do których zalicza się w szczególności, przepisy prawa pracy oraz przepisy BHP⁹. Art. 17 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane traktuje, iż jest on ostatnim uczestnikiem procesu budowlanego¹⁰. Pełni on nadzór i ponosi odpowiedzialność za każdy etap budowy. M. Czopek wskazuje, że kierownik budowy to osoba posiadająca uprawnienia budowlane w stosownej specjalności, która podjęła się w procesie budowlanym samodzielnej funkcji technicznej¹¹. Jak wskazuje H. Wawrzyniak, „wiedza wymagana od projektanta, kierownika budowy i inspektora nadzoru jest bardzo rozległa. Świadczy o tym zestawienie wybranych, najważniejszych aktów prawnych, norm i innych opracowań, jakie są rekomendowane dla zdających egzaminy na uprawnienia budowlane. Ponadto wiedza ta powinna być stale weryfikowana i uzupełniana. Zalecanym sposobem jest samokształcenie, ale również udział w licznie organizowanych na terenie kraju konferencjach i sympozjach tematycznych, ponieważ

⁶ M. Czopek, *Odpowiedzialność kierownika budowy za bezpieczeństwo na budowie*, „Budownictwo i Architektura” 2017, nr 2, s. 110.

⁷ Z. Kapusta, G. Sarzyński., Cz. Komar, D. Kowalik, *Krajowy standard kompetencji zawodowych. Kierownik budowy*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji – Państwowego Instytutu Badawczego, 2013, s. 6

⁸ M. Połoński [w:] W. Bogusz, E. Pisarska, M. Połoński, K. Pruszyński, *Kierowanie Budowlanym Procesem Inwestycyjnym*, wyd. 2, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2018, s. 27.

⁹ T. Maj, *Organizacja budowy*, Warszawa 2007, s. 193

¹⁰ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 270

¹¹ M. Czopek, *Odpowiedzialność kierownika...*, *op. cit.*, s. 110.

jest to najlepsze miejsce do wymiany poglądów i/lub pozyskania informacji”¹². Zdaniem Wawrzyniaka wiedza techniczna kierownika budowy składa się z trzech rodzajów: wiedzy naukowej, inżynierskiej i monterskiej. Dwa ostatnie rodzaje wiedzy przenikają się najbardziej na budowach i trzeba dużego wyczucia oraz zaangażowania projektanta, kierownika budowy i inspektora nadzoru, aby jak najlepiej były wykorzystane na realizowanym obiekcie budowlanym¹³.

Objęcie funkcji kierownika budowy następuje w drodze oświadczenia o przyjęciu obowiązków w ramach tej funkcji na określonej budowie. Nie ma formalnie przyjętej formy tego dokumentu. Należy w nim jednak zawrzeć istotne informacje, które dotyczą: kto, kiedy i na jakiej budowie będzie pełnił funkcję omawianego kierownika. Takie oświadczenie wraz z zawiadomieniem o planowanym terminie rozpoczęcia robót, zostaje złożone w organie nadzoru budowlanego przez inwestora¹⁴. Przed rozpoczęciem budowy, kierownik budowy ma obowiązek sporządzić lub zapewnić sporządzenie planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, uwzględniając przy tym specyfikę obiektu budowlanego i warunki prowadzenia robót budowlanych, w tym planowane jednoczesne prowadzenie robót budowlanych i produkcji przemysłowej¹⁵.

Z unormowań zawartych w prawie budowlanym oraz roli, jaką odgrywa w procesie budowlanym kierownik budowy, wynika, że na budowie może funkcjonować wyłącznie jeden kierownik budowy¹⁶. Należy pamiętać, że funkcja ta jest samodzielną funkcją techniczną. W związku z tym nie można jej powierzyć np. spółce jako całości¹⁷. Należy pamiętać, że prawo budowlane wskazuje pewne ograniczenia w pełnieniu kilku funkcji jednocześnie. Mianowicie zabrania się jednoczesnego pełnienia funkcji kierownika budowy oraz inspektora nadzoru inwestorskiego. To samo ograniczenie ma zastosowanie w przypadku kierowników robót. Oczywiście wymaganie to obowiązuje jedynie w przypadku tej samej budowy, choć dla jasności sytuacji należy unikać każdego rodzaju powiązań, zarówno formalnych, jak i prywatnych pomiędzy kierownikiem a inspektorem. Połączenie funkcji kierownika budowy z funkcją inspektora prowadziłoby do sytuacji, w której kierownik budowy sam nad sobą sprawowałby nadzór, co jest

¹² H. Wawrzyniak, *Kierownik budowy i inspektor nadzoru w procesie budowlanym*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Elektrotechniki i Automatyki” 2013, nr 35, s. 58.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Bezpieczeństwo umów w procesie budowlanym*, red. M. Kuliński, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 172.

¹⁵ L. Kruszka, *Umowy o roboty budowlane w zamówieniach publicznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 72.

¹⁶ M. Kuliński, *Nadzór nad wykonywaniem robót budowlanych*, Znak, Kraków 2017, s. 56.

¹⁷ *Bezpieczeństwo umów w procesie...*, *op.cit.*, s. 169.

niedopuszczalne. Łączenie samodzielnej funkcji technicznej kierownika budowy z funkcją inspektora nadzoru autorskiego nie jest zabronione w ustawie. Kierownik budowy ma możliwość rezygnacji z podjętego stanowiska. Musi w takiej sytuacji stworzyć odpowiedni wpis w dzienniku budowy, a także poinformować na piśmie inwestora i organ nadzoru budowlanego. Dzięki temu uniknie odpowiedzialności za sytuacje na budowie, które miały miejsce po terminie rezygnacji z tej funkcji¹⁸.

Podsumowując analizę przeprowadzoną w niniejszym podpunkcie, należy wskazać co następuje. Kierownik budowy jest kluczowym podmiotem z punktu widzenia organizacji procesu budowy pod względem technicznym, kierowniczym oraz organizacyjnym. Wysokie kwalifikacje wymagane od niego przez prawodawcę, służą realizacji wielu działań we wskazanym zakresie. Można zatem na tym etapie rozważyć stwierdzić, że jego obecność jest nieodzowna w każdym procesie budowlanym, na którym jego obecność jest wymagana w obecnym stanie prawnym¹⁹.

3. Uprawnienia szczegółowe

Rozwijając zagadnienia poruszone we wcześniejszym punkcie należy skupić się na uprawnieniach kierownika budowy, które w szczególności mają zostać dotknięte postulowaną nowelizacją. Dotyczy to kompetencji, w szczególności kwestii budowy domów do 35 m² bez zezwolenia, książki budowy oraz kontroli kierownika budowy²⁰. Zgodnie z założeniami przedstawionymi w projekcie Polskiego Ładu, realizacja budynków jednorodzinnych o powierzchni zabudowy do 70 m² będzie możliwa bez pozwolenia, kierownika i książki budowy, a jedynie na podstawie zgłoszenia²¹. Celem takiej zmiany ma być skrócenie procesu budowlanego nawet do kilku tygodni i oszczędności co najmniej kilku tysięcy PLN dla inwestora²². Skrócenie czasu, który przy standardowej procedurze obejmuje około dwóch miesięcy jest pożądanym postępowaniem, jednakże oszczędność

¹⁸ *Ibidem*, s. 170–171.

¹⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2351) – stan prawny na dzień 17.12.2021 r.

²⁰ Por. obecne regulacje zawarte w art. 29 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

²¹ M. Sługocka, *Budowa domu jednorodzinnego na podstawie zgłoszenia – w jakim zakresie opracować projekt i jakie są konsekwencje wyboru trybu zgłoszeniowego*, LEX/el. 2021 oraz R. Krupa-Dąbrowska, *Polski Ład: Domy bez pozwoleń, ale to nic nowego*, „Prawo w biznesie” – wiadomość z dnia 15 maja 2021 r.

²² R. Krupa-Dąbrowska, *Warunki zabudowy dla domów 70 mkw. w 30 dni – nierealne. A ucierpią inni inwestorzy*, „Prawo w biznesie” – wiadomość z dnia 3 września 2021 r.

kilku tysięcy złotych w kontekście fachowego nadzoru budowlanego nad obiektem nie jest kwotą, która w kontekście całokształtu budowy stanowi kwotę decydującą o opłacalności budowy, zaś jej potencjalne pozytywne skutki są absolutnie nie do przecenienia.

Postulowana regulacja będzie musiała uwzględnić również inne przepisy. Na pierwszy plan wysuwa się problematyka skutecznego zastosowania Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego. Znajdujące się w jego ramach wytyczne takie jak regulacja kształtu dachów, czy jakiegokolwiek inne standardy estetyczne, jakie mogą zostać zastosowane przy finalizacji prac budowlanych, w odniesieniu do konkretnego budynku. Obecnie, z uwagi na luki w Polskim Ładzie, omawiana zmiana kompetencji może również doprowadzić do stworzenia nieestetycznej zabudowy miejskiej. W tym miejscu ujawnia się kolejne uprawnienie kierownika budowy, który czuwałby nad takimi projektami, jednak w związku z eliminacją go z obiegu prawno-architektonicznego, jest tylko kolejną przesłanką podającą w wątpliwość postulowane rozwiązania. Warto dodać, że sama możliwość budowy, która jest nieobwarowana wymogami pozwolenia nie jest instytucją nową na gruncie prawa budowlanego, ponieważ takie zapisy zostały wprowadzone wraz z nowelizacją z 2015 roku²³.

Kolejnym problemem, jaki w kontekście szeroko rozumianych uprawnień kierownika budowy należy poruszyć, jest oddziaływanie na sąsiednie działki stworzonego w ramach takiej procedury budynku²⁴. Zgodnie z prawem budowlanym, jednym z podstawowych obowiązków projektanta jest określenie obszaru oddziaływania obiektu²⁵. Obowiązek ten jest realizowany poprzez zamieszczenie właściwej informacji w projekcie budowlanym, która podlega kontroli organu uprawnionego do wydania pozwolenia na budowę. Proces wyznaczania obszaru oddziaływania obiektu budowlanego jest istotny również z punktu widzenia ustalenie kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę²⁶. Wprowadzenie w ramach Polskiego Ładu możliwości zgłoszenia budowy budynków o powierzchni 70 m² (do 90 m² z poddaszem),

²³ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 443) – źródło isap.gov.pl [dostęp: 30.11.2021].

²⁴ Warto zauważyć, że kierownik budowy może być projektantem. Nie może być natomiast inspektorem.

²⁵ Por. art. 20 pkt 1c ustawy Prawo budowlane.

²⁶ Podmioty, którym przyznano status strony postępowania zyskują pewne uprawnienia i gwarancje procesowe, np. prawo do zawiadomienia o wszczęciu postępowania, prawo do udziału w każdym stadium postępowania oraz wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań czy prawo odwołania się od decyzji o pozwoleniu na budowę. Zapewnia to ochronę interesów właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. W praktyce są nim zazwyczaj sąsiedzi.

wyklucza z informowania o planowanej inwestycji w szczególności sąsiadów inwestora. Zgodnie ze wskazaniami Polskiego Ładu taka inwestycja może w sposób znikomy oddziaływać na nieruchomości²⁷. Nie sposób zgodzić się z taką uogólniającą przesłanką charakteryzującą proces powstawania budynku. Nowo powstały budynek w ramach postulowanej procedury może doprowadzić do np. do zaciemniania sąsiednich budynków, podtopień czy innego rodzaju immisji²⁸. Zatem można stwierdzić, że postulowane rozwiązanie, w którym właściciele i użytkownicy wieczysti nieruchomości sąsiednich będą pozbawieni możliwości ochrony swoich interesów przed rozpoczęciem robót budowlanych, może prowadzić do konfliktów sąsiedzkich i dochodzenia roszczeń na drodze cywilnej. Jest to również naruszenie zasad naczelnych postępowania administracyjnego takich jak prawo do jawnego, sprawiedliwego i szybkiego postępowania oraz demokratycznego państwa prawa poprzez ograniczenie elementu ujmowanego w postaci ochrony praw nabytych²⁹.

Ostatnim omówionym w tej części rozważań problemem jest zagadnienie związane z przestrzeganiem zasad BHP. Jak wspomniano, budowa domu o powierzchni do 70 m² (do 90 m² z poddaszem) odbędzie się bez projektu i konieczności zaangażowania kierownika budowy. Należy w tym miejscu wskazać, że do obowiązków kierownika budowy należą we wskazanym kontekście takie zadania jak: zabezpieczenie terenu budowy czy kierowanie budową w sposób zgodny z projektem i przepisami techniczno-budowlanymi oraz przepisami bezpieczeństwa i higieny pracy³⁰. Prace budowlane prowadzone w normalnym trybie, według projektu i pod profesjonalnym nadzorem kierownika budowy są objęte gwarancją właściwego wykonania, a także zapewnieniem odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa prowadzonych prac budowlanych, zaś finalnie prowadzi do możliwości użytkowania w sposób bezpieczny wykonanego obiektu.

W przypadku wprowadzenia zmian, które wyeliminowałyby z obiegu kierownika budowy oraz projektanta, może to doprowadzić do poważnego naruszenia przepi-

²⁷ P. Jarzyński, *Polski Ład: Budowa domu bez pozwolenia na budowę 29 maja 2021 – dostęp na stronie internetowej Polski Ład: Budowa domu bez pozwolenia na budowę*, „GazetaPrawna.pl” [dostęp: 20.12.2021].

²⁸ A. Partyk, T. Partyk, *Posadowienie obiektu budowlanego na gruncie jako działanie stanowiące immisję na nieruchomości sąsiednie*, LEX/el. 2014, <https://sip.lex.pl/#/publication/419659845/partyk-aleksandra-partyk-tomasz-posadowienie-objektu-budowlanego-na-gruncie-jako-dzialanie...?keyword=immisje%20budynek%20na%20budynek&cm=STOP> [dostęp: 29.11.2021].

²⁹ *Zasady w prawie administracyjnym Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 45 i n.

³⁰ A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, wyd. IV, red. M. Wierzbowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, art. 17, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587366770/633689/plucinska-filipowicz-alicja-red-wierzbowski-marek-red-prawo-budowlane-komentarz-wyd-iv?cm=URELATIONS> [dostęp: 5.11.2021].

sów BHP zarówno w trakcie budowy, jak i w późniejszym czasie użytkowania danego obiektu³¹. Dotyczy to także kwestii związanych z brakiem dziennika budowy, ponieważ bez wspomnianego dziennika, trudno będzie ustalić datę zakończenia budowy, w sposób niebudzący wątpliwości a tym samym ustalić, od kiedy naliczać daninę³².

4. Dyskusja nad tezą oraz antytezą ze wstępu

Ostatni punkt rozważań zostanie poświęcony dyskusji pomiędzy argumentami optującymi za tezą³³ oraz antytezą³⁴. Jako pierwsze zostaną przytoczone wybrane trzy uzupełniające argumenty wynikające ze wcześniejszych rozważań potwierdzające zasadność tezy.

Ograniczenie uczestnictwa kierownika budowy w procedurze budowy mniejszych obiektów może rodzić w dalszej perspektywie potencjalne problemy związane z przestrzeganiem szeroko rozumianych zasad BHP oraz założeniami ładu przestrzennego. W celu podjęcia polemiki z przedstawioną tezą jako antyteza zostanie przyjęty najbardziej wyrazisty argument stojący za przeprowadzeniem postulowanych zmian, tj. podniesienie kwestii wolności i swobody budowy.

Przepisy prawa budowlanego dotyczące nadzoru budowlanego zawierają z reguły nakazy i zakazy typu policyjnego, podyktowane interesem ogólnym, a zwłaszcza wprowadzeniem ładu, porządku i bezpieczeństwa³⁵. Samo zaś bezpieczeństwo jest uważane za najwyższą wartością społeczną, która warunkuje bezpieczeństwo życia, zdrowia obywateli, a także gwarantuje nienaruszalność ich mienia³⁶. Problematyka bezpieczeństwa dotyczy szerokiego obszaru dziedzin życia. Szczegół-

³¹ Por. R. Krupa-Dąbrowska, *Domy do 70 mkw. bez pozwolenia – będzie wolna amerykanka*, „Prawo w biznesie” – wiadomość z dnia 6 sierpnia 2021 r.

³² R. Krupa-Dąbrowska, *Dom do 70 mkw. bez formalności, ale jak ustalić podatek?* „Prawo w biznesie” – wiadomość z dnia 18 grudnia 2021 r. – „Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, jeżeli okolicznością, od której jest uzależniony obowiązek podatkowy, jest istnienie budowli albo budynku lub ich części, obowiązek podatkowy powstaje z dniem 1 stycznia roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona, albo w którym rozpoczęto użytkowanie budowli albo budynku lub ich części przed ich ostatecznym wykończeniem”.

³³ Ograniczenie uczestnictwa kierownika budowy w procedurze budowy mniejszych obiektów może rodzić w dalszej perspektywie potencjalne problemy związane z przestrzeganiem szeroko rozumianych zasad BHP oraz założeniami ładu przestrzennego.

³⁴ Podnoszone w trakcie rozważań argumenty, ukazujące rolę wolności budowlanej.

³⁵ S. Zwolak, *Wartości jako przedmiot ochrony policji budowlane*, „Studia Iuridica Lublinsia” 2017, Vol. XXVI, 3, s. 132.

³⁶ S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego [w:] Prawne i administracyjne zagadnienia bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, red. W. Bednarek, St. Pikulski, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2000, s. 101.

nie jest to zauważalne w przepisach prawa budowlanego ukierunkowanych na zapewnienie bezpieczeństwa obiektów budowlanych oraz zaspokojenie potrzeb użytkowych obiektów na określonym poziomie. O bezpieczeństwie obiektu budowlanego decyduje w zasadniczym zakresie jego właściwe użytkowanie, tzn. użytkowanie zgodne z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska, a także utrzymywanie obiektu w należyтым stanie technicznym i estetycznym, niedopuszczające do nadmiernego pogorszenia właściwości użytkowych i sprawności technicznej obiektu. Można w związku z powyższymi argumentami stwierdzić, że brak zapewnienia właściwego bezpieczeństwa projektom domów według zasad Polskiego Ładu, jest decyzją w negatywny sposób wpływającą na bezpieczeństwo społeczne.

Postulowane zmiany, mające na celu ograniczenie roli, jaką spełnia kierownik budowy w toku procesu inwestycyjno-budowlanego, mogą ukazać swoje negatywne efekty w aspekcie związanym z zaufaniem do zawodu zaufania publicznego³⁷. Podważenie roli podmiotu zaufania, który ma zapewniać bezpieczeństwo i profesjonalizm prowadzonej inwestycji, nie może zostać ocenione pozytywnie. Potencjalny zysk, jaki prawodawca wskazuje, związany z uproszczeniami wykonywania w formie faktycznej działań budowlanych, kolejny raz znajduje negatywną przesłankę, tym razem związaną z niewątpliwie istotną kwestią, jaką jest podważenie zaufania publicznego.

Jako trzeci argument, uzupełniający podnoszone argumenty na poparcie tezy, należy wskazać ryzyko pogłębiania się chaosu w ładzie przestrzennym i estetycznym. Niniejszy argument, oparty na subiektywnych przesłankach związanych z aspektami estetycznymi, należy uzupełnić o wskazanie związku pomiędzy tym zagadnieniem a podejściem racjonalnego układu przestrzennego. Zmiana prawa, pozwalająca na zbyt daleko posunięte uproszczenie procedur prawnych, będąca w dużej mierze efektem stawiania interesów indywidualnych ponad ogólnospołecznymi, prowadzi będzie do dalszego i coraz bardziej pogłębiającego się chaosu przestrzennego. Jak wskazuje literatura, już od lat funkcjonuje stanowisko postulowania integracji polityki przestrzennej w skali ponadlokalnej dla optymalizacji transportu oraz racjonalnej lokalizacji głównych funkcji w przestrzeni aglomeracji, uwzględniającej specyficzne zasoby (przyrodnicze, społeczne, gospodarcze) oraz potrzeby rozwojowe poszczególnych gmin³⁸.

³⁷ M. Szewczyk, *Sporządzenie projektu planu miejscowego* [w:] M. Szewczyk, M. Kruś, Z. Leoński, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, https://sip.lex.pl/#/monograph/369451743/353218/krus-maciej-leonski-zbigniew-szewczyk-marek-prawo-zagospodarowania-przestrzeni?keyword=kierownik%20budowy%20zaw%C3%B3d%20zaufania%20publicznego&unitId=pas_sage_1427 [dostęp: 21.12.2021].

³⁸ M. Wdowicka, L. Mierzejewska, *Chaos w zagospodarowaniu przestrzennym stref podmiejskich jako efekt braku zintegrowanego systemu planowania (na przykładzie strefy podmiejskiej Poznania)*, „Problemy Rozwoju Miast” 2012, nr 1, s. 49.

5. Przedstawienie argumentów za antytezą

Druga część rozważań w niniejszym podpunkcie zostanie poświęcona analizie wybranych argumentów uzasadniających antytezę pracy. Podobnie jak w przypadku punktu pierwszego zostały przedstawione trzy wybrane argumenty w oparciu o całokształt rozważań. Jako pierwszy należy wskazać, najmocniej akcentowany, element związany z szeroko rozumianą wolnością konstytucyjną wyrażającą się w swobodzie gospodarowania własną ziemią, a w konsekwencji prowadzenie na niej prac budowlanych. Jest to niewątpliwie bardzo poważna przesłanka, stanowiąca filar wprowadzanych zasad. Niemniej jednak, należy zauważyć, że przez samego prawodawcę już na etapie projektu ustawy została ona ograniczona pod kątem wykorzystania mieszkania³⁹. Odwołując się do istoty zasady wolności budowlanej należy wskazać możliwość prowadzenia konkretnych działań związanych z realizacją zamierzenia budowlanego lub rozbiórką obiektu budowlanego.

Na takie rozumienie tej zasady wskazuje wykładnia językowa art. 4 p.b., zgodnie z którą zamierzenie budowlane może być wykonane na nieruchomości gruntowej, pod warunkiem jego zgodności z przepisami. Norma ta wyraźnie stanowi o konkretnym zamierzeniu budowlanym⁴⁰. Na takie ujęcie tej zasady wskazuje także wykładnia systemowa art. 4 p.b. Zasada ta została wyrażona w przepisach ogólnych ustawy Prawo budowlane. Przepisy tej ustawy regulują m.in. działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych⁴¹. Zgodnie z wykładnią celowościową tej zasady, wolność budowlana oznacza zapewnienie możliwości realizacji konkretnego zamierzenia budowlanego, jeżeli zostały spełnione warunki określone przepisami prawa budowlanego⁴².

Drugim argumentem wspierającym antytezę, przyjętym na potrzeby niniejszego opracowania jest obniżenie kosztów budowy⁴³. Niniejszy argument o charakterze *stricte* ekonomicznym, oddziałuje także na ocenę prawną przepisów kreu-

³⁹ Nowy ład zabrania budowy pod wynajem mieszkań do 70 m² – etap legislacyjny I czytanie w Sejmie oraz informacje przedstawione na stronie Polski Ład – strona główna (pis.org.pl).

⁴⁰ A. Despot-Mładanowicz [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021, art. 4, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Wolters Kluwer, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587718100/664148> [dostęp: 22.12.2021].

⁴¹ M. Błażewski, *Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym. Studium administracyjno-prawne*, Wrocław 2016, s. 20.

⁴² *Ibidem*, s. 21.

⁴³ Ryzyko kosztowe w odniesieniu do przedsięwzięć budowlanych należy wyraźnie odróżnić od ryzyka cenowego, które stanowi kategorię ekonomiczną. Ryzyko kosztowe ma charakter technologiczny, co należy rozumieć jako zespół czynników natury technicznej, organizacyjnej i ekonomicznej – J. Górecki, *Koszty budowy w perspektywie zmienności czynników kosztotwórczych*, „Przegląd Budowlany” 2/2013, s. 50.

jących nową pozycję kierownika budowy. Aby uzasadnić odwołanie się do elementów ekonomicznych, należy powołać się na myśl nurtu Ekonomicznej Analizy Prawa. Jak trafnie wskazują polscy reprezentanci wspomnianej doktryny, „jedynym celem prawa powinna być efektywność ekonomiczna”⁴⁴. Przekładając ten cytat na potrzeby niniejszych rozważań, należy podkreślić rolę, jaką spełni obniżenie kosztów budowy w kontekście interesów obywatelskich, a także pokazuje ducha omawianych rozważań. Można zatem stwierdzić, że w ujęciu prawnoko-ekonomycznym, ograniczenie roli kierownika budowy oraz związane z tym faktem obniżenie kosztów budowy w sposób wyczerpujący realizując przesłankę efektywności prawa⁴⁵. Ostatni argument wspierający antytezę przyjmując rolę możliwość pozytywnego wpływu na gospodarkę dotkniętą kryzysem oraz wsparcie pośrednie obywateli chcących posiadać swój własny dom. W treści wskazanego argumentu można również odnieść się do przytoczonej powyżej argumentacji opartej o ekonomiczną analizę prawa, a konkretnie o aspekt efektywności. Zasadniczym problemem, na który należy zwrócić uwagę w kontekście całokształtu niniejszych rozważań, jest sprowadzenie problemu do rozstrzygnięcia następującej kwestii. Czy odpowiedzią na pojawiające się problemy, jest tworzenie większej liczby obiektów budowlanych, bez udziału kierownika budowy. Czy też tworzenie wysokiej jakości obiektów budowlanych, spełniających wszelkie standardy BHP, a także wpisujące się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. To pytanie, postawione w kontekście wcześniejszych argumentów, pozwala na stwierdzenie, że uzasadniona jest ponowna dyskusja na fundamentami prawnymi, ale i aksjologicznymi ustawy. Przytoczone argumenty wspierające antytezę posiadają mocniejszy wydźwięk ekonomiczny niż prawny. Dlatego też, mimo swojej wagi, w ostatecznym rozrachunku nie powinny być decydujące dla prawodawcy, mimo mocnego ukierunkowania i podkreślenia ich roli w ramach doktryny ekonomicznej analizy prawa. Niemniej jednak bez wątpienia wskazywane kwestie, powinny również znaleźć odzwierciedlenie w ostatecznej ocenie omawianych regulacji.

6. Podsumowanie

W oparciu o analizę prawną głównymi argumentami, mogącymi w ocenie autora służyć za uzasadnienie o słuszności tezy nad antytezą jest ryzyko podwa-

⁴⁴ J. Stelmach, B. Brożek, W. Załuski, *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 17.

⁴⁵ Szerzej: J. Stelmach, *Efektywne prawo*, 958 [w:] *Vetera novis augere: studia i prace dedykowane Profesorowi Waclawowi Uruszczakowi*, t. 2, red. S. Grodziski, D. Malec, A. Karabowicz, M. Stus, Wydawnictwo UJ, Kraków 2010.

żenia pozycji i roli kierownika budowy w obrocie prawnym a także pogłębienie się w przyszłości chaosu prawno-administracyjnego spowodowanego zbyt daleko idącymi uproszeniami, w sytuacji, gdy nie mogą one zostać ocenione pozytywnie, również w aspekcie prawno-ekonomicznym. Zatem należy stwierdzić, że aspekty prawne wyrażone w tezie pozwalają w oparciu o przeprowadzoną argumentację na jej potwierdzenie⁴⁶.

Na podstawie analizy poszczególnych, części poświęconych tezie oraz antytezie, można stwierdzić w oparciu o przedstawienie argumentów związanych z aksjologią prawa, co następuje⁴⁷. Najwyraźniej przejawiająca się wartość, wyrażająca się w antytezie, poza aspektami ekonomicznymi dotyczy kwestii własności i wolności budowlanej. Mniej zaakcentowaną, we wcześniejszych rozważaniach kwestią była wartość, jaką stanowi porządek prawny. Rozważając siłę wartości wolności jednostkowej, a powszechnego porządku prawnego, należy w sposób obiektywny, stwierdzić, że suma interesów jednostek, nie może być oceniana w ostatecznym rozrachunku wyżej niż powszechny interes publiczny⁴⁸. Dlatego też należy stwierdzić, że na płaszczyźnie aksjologicznej zmiana charakteru funkcjonowania kierownika budowy, w ramach postulowanych zawartych w Polskim Ładzie, jest zmianą, którą należy ocenić negatywnie w aspekcie aksjologicznym,

Biorąc pod uwagę całokształt przeprowadzonych rozważań, należy zwrócić uwagę na następujące kwestię. Mimo występujących rozbieżności oraz wskazań dotyczących wyższości tezy nad antytezą, autor uważa, że ich synteza pozwoli przedstawić właściwą rolę kierownika budowy i jego pozycji prawnej w świetle Polskiego Ładu. Sformułowaniem, określonym jako synteza jest: Ograniczenie uczestnictwa kierownika budowy w procedurze budowy mniejszych obiektów, może zostać ograniczone do kwestii związanych z uproszczeniem, skróceniem, a także ograniczeniem kwestii *stricte* administracyjnych. Niemniej jednak, rola kierownika budowy nie może zostać całkowicie wyeliminowana, tak aby zachować właściwy standard nowopowstających obiektów budowlanych, przy uwzględnienie wszystkich aspektów ładu przestrzennego⁴⁹.

⁴⁶ Niniejsza uwaga dotyczy wpływu poluzowania norm prawnych na szeroko rozumiane kwestie związane z bezpiecznym funkcjonowaniem obiektów budowlanych.

⁴⁷A. Kociołek-Pęksy, M, *Stępień Leksykon socjologii prawa*, Wydawnictwo CH. Beck, Warszawa 2013, s. 5.

⁴⁸ Podobnie wskazano w: P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Wolters Kluwer, LEX/el. 2021, art. 31, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587806625/650688/tuleja-piotr-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> [dostęp: 01.02.2022].

⁴⁹ K. Małyś-Sulińska, *Plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego w systemie źródeł prawa zawierających normy kształtujące ład przestrzenny*, PPP 2014, nr 4, s. 34–44. <https://sip.lex.pl/#/publication/151190530/malysa-sulinska-katarzyna-plan-zagospodarowania-prze>

Mając świadomość, że niniejszy problem dopiero ma możliwość wejścia do porządku prawnego, autor uważa, że naświetlenie problematyki od strony, którą podniósł w treści artykułu jest konieczne z następujących powodów. Pozwoli poddać analizie krytycznej postulowaną regulację oraz w przypadku wejścia w życie w podobnym charakterze, jak ma to miejsce w omawianej regulacji, pozwoli również w przyszłości podjąć polemikę z zasadnością postawionej w treści niniejszego artykułu tezy.

Bibliografia

Literatura

- Błażewski M., *Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym Studium administracyjno-prawne*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2016.
- Bogusz W., Pisarska E., Połoński M., Pruszyński K., *Kierowanie Budowlanym Procesem Inwestycyjnym*, wyd. 2, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2018.
- Czarny P., Florczak-Wątor M., Naleziński B., Radzewicz P., Tuleja P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021.
- Czopek M., *Odpowiedzialność kierownika budowy za bezpieczeństwo na budowie*, „Budownictwo i Architektura” 2017, nr 2.
- Gołaszewski J., Stolarczyk D., *Zakres obowiązków uczestników procesu inwestycyjno-budowlanego na przykładzie Hiszpanii i Polski*, „Budownictwo i Inżynieria Środowiska” 2011, nr 2.
- Górecki J., *Koszty budowy w perspektywie zmienności czynników kosztotwórczych*, „Przegląd Budowlany” 2013, nr 2.
- Jarzyński P., *Polski Ład: Budowa domu bez pozwolenia na budowę* 29 maja 2021 r. – dostęp na stronie internetowej Polski Ład: Budowa domu bez pozwolenia na budowę.
- Kapusta Z., Sarzyński G., Komar Cz., Kowalik D., *Krajowy standard kompetencji zawodowych. Kierownik budowy*, 2013.
- Kociołek-Pęksy A., Stępień M., *Leksykon socjologii prawa*, Warszawa 2013.
- Krupa-Dąbrowska R., *Dom do 70 mkw. bez formalności, ale jak ustalić podatek?* „Prawo w biznesie”.
- Krupa-Dąbrowska R., *Domy do 70 mkw. bez pozwolenia – będzie wolna amerykanka*, „Prawo w biznesie”.
- Krupa-Dąbrowska R., *Polski Ład: Domy bez pozwoleń, ale to nic nowego*, „Prawo w biznesie”.
- Krupa-Dąbrowska R., *Warunki zabudowy dla domów 70 mkw. w 30 dni – nierealne. A ucierpią inni inwestorzy*, „Prawo w biznesie”.
- Kruszka L., *Umowy o roboty budowlane w zamówieniach publicznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Kuliński M., *Bezpieczeństwo umów w procesie budowlanym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Kuliński M., *Nadzór nad wykonywaniem robót budowlanych*, Kraków 2017.
- Maj T., *Organizacja budowy*, Wydawnictwo WSIP, Warszawa 2007.
- Małyśa-Sulińska K., *Plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego w systemie źródeł prawa zawierających normy kształtujące ład przestrzenny*, PPP 2014, nr 4.
- Partyk A., *Posadowienie obiektu budowlanego na gruncie jako działanie stanowiące immisję na nieruchomości sąsiednie*, LEX/el. 2014.

- Prawne i administracyjne zagadnienia bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, red. W. Bednarek, St. Pikulski, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2000.
- Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2021.
- Prawo budowlane. Komentarz*, wyd. IV, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2021
- Sługocka M., *Budowa domu jednorodzinnego na podstawie zgłoszenia – w jakim zakresie opracować projekt i jakie są konsekwencje wyboru trybu zgłoszeniowego*, LEX/el. 2021
- Stelmach J., Brożek B., Załuski W., *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*, Warszawa 2007.
- Szewczyk M., Kruś M., Leoński Z., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019
- Vetera novis augere: studia i prace dedykowane Profesorowi Waclawowi Uruszczakowi*, t. 2, red. S. Grodziski, D. Malec, A. Karbowicz, M. Stus, Wydawnictwo UJ, Kraków 2010.
- Wawrzyniak H., *Kierownik budowy i inspektor nadzoru w procesie budowlanym*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Elektrotechniki i Automatyki” 2013, nr 3.
- Wdowicka M., Mierzejewska L., *Chaos w zagospodarowaniu przestrzennym stref podmiejskich jako efekt braku zintegrowanego systemu planowania (na przykładzie strefy podmiejskiej Poznania)*, „Problemy Rozwoju Miast” 2012, nr 1.
- Zasady w prawie administracyjnym Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala, Warszawa 2018.
- Zwolak S., *Wartości jako przedmiot ochrony policji budowlane*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, Vol. XXVI, 3.

Akty prawne

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (Ue) Nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiające zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylające dyrektywę Rady 89/106/EWG.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2351).

Orzecznictwo

- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2013 roku, sygn. akt IV KK 216/12

Strony internetowe

- www.sn.pl
[Polski Ład – Strona główna \(pis.org.pl\)](http://PolskiLad-pis.org.pl)
Gazeta-prawna.pl
sip.lex.pl
isap.gov.pl