

UMOWY O ROBOTY BUDOWLANE I USŁUGI ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ PRZEDSIĘWZIĘĆ BUDOWLANYCH

Lidia Więctaw-Bator, Arkadiusz Jówko, Leopold Kruszka

ZAWIERA WZORY PISM

UMOWY O ROBOTY BUDOWLANE I USŁUGI ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ PRZEDSIĘWZIĘĆ BUDOWLANYCH

**Wykaz najczęściej spotykanych
nieprawidłowości i uchybień**

Lidia Więctaw-Bator, Arkadiusz Jówko, Leopold Kruszka

Stan prawny na 1 lutego 2021 r.

Recenzenci

Dr hab. Przemysław Drapała, prof. ALK

Dr hab. Paweł Nowicki

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne

Violet Design Wioletta Kowalska

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8223-532-6

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wstęp	13
Rozdział 1	
Analiza wybranych aktów prawnych	15
1.1. Prawo budowlane	15
1.2. Ustawa o wyrobach budowlanych	19
1.3. Prawo geodezyjne i kartograficzne	20
1.4. Prawo zamówień publicznych	21
Rozdział 2	
Podstawowe definicje	27
2.1. Obiekt budowlany	27
2.2. Roboty budowlane	33
2.3. Materiał, materiał budowlany, wyrób, wyrób budowlany	36
2.4. Uczestnicy procesu budowlanego	37
Rozdział 3	
Umowa na gruncie Kodeksu cywilnego	41
3.1. Umowa – definicja, podział, strony	41
3.2. Zasady ogólne kształtowania postanowień umów	43
Rozdział 4	
Umowa w sprawie zamówienia publicznego	49
4.1. Definicja umowy w sprawie zamówienia publicznego	49
4.2. Okres, na jaki można zawrzeć umowę	50
4.3. Forma umowy	51
4.4. Obowiązek współdziałania stron	51
4.5. Obligatoryjne elementy umowy w sprawie zamówienia publicznego	52
4.6. Klauzule abuzywne	55
4.7. Waloryzacja wynagrodzenia	55
4.8. Prawo opcji	60
4.9. Zaliczki	60
4.10. Wypłata wynagrodzenia w częściach	61

4.11. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy	61
4.12. Solidarna odpowiedzialność wykonawców	63
4.13. Zmiana postanowień zawartej umowy	63
4.14. Odstąpienie od umowy	66
4.15. Unieważnienie umowy	68
4.16. Uprawnienia organu sprawującego nadzór finansowy nad zamawiającym	70
4.17. Raport z realizacji zamówienia	70
4.18. Umowy w sprawie zamówień publicznych w świetle tarcz antykryzysowych	72
4.18.1. Szczególne zasady dotyczące umów w sprawie zamówienia publicznego udzielanych na podstawie ustawy z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych	72
4.18.2. Obowiązki informacyjne stron umowy w sprawie zamówienia publicznego	73
4.18.3. Zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego	74
4.18.4. Zmiana umowy o podwykonawstwo	75
4.18.5. Zakaz potrącania kary umownej z wynagrodzenia wykonawcy lub innych jego należności; zakaz dochodzenia zaspokojenia z zabezpieczenia należytego wykonania umowy; zawieszenie biegu terminu przedawnienia roszczeń zamawiającego; przedłużenie terminu ważności zabezpieczenia należytego wykonania umowy	75

Rozdział 5

Umowa o roboty budowlane	77
5.1. Definicja umowy o roboty budowlane	78
5.2. Rozróżnienie umowy o roboty budowlane od umowy o dzieło	80
5.3. Forma umowy o roboty budowlane	85
5.4. Elementy umowy o roboty budowlane	85
5.5. Wzory umów o roboty budowlane	88
5.6. Najczęściej spotykane nieprawidłowości i uchybienia w zakresie formułowania postanowień umów	90

Rozdział 6

Inwestor	93
6.1. Inwestor – definicja	93
6.2. Obowiązki inwestora	94
6.3. Inwestor zastępczy	95

Rozdział 7

Wykonawca robót budowlanych	97
7.1. Wykonawca – definicja	97
7.2. Obowiązki wykonawcy	101
7.2.1. Obowiązek zawiadomienia inwestora o przeszkodach w prawidłowym wykonaniu robót budowlanych	103
7.2.2. Obowiązek uprzedzenia inwestora o niebezpieczeństwie zniszczenia lub uszkodzenia obiektu	108
7.3. Najczęściej popełniane błędy przez wykonawców	110

Rozdział 8

Podwykonawca	111
8.1. Umowa o podwykonawstwo – definicja	111
8.2. Podwykonawca na gruncie przepisów Kodeksu cywilnego	112
8.3. Podwykonawca na gruncie przepisów Prawa zamówień publicznych	113
8.3.1. Możliwość powierzenia wykonania części zamówienia podwykonawcy	113
8.3.2. Zakazane postanowienia w umowie o podwykonawstwo	115
8.3.3. Projekt umowy o podwykonawstwo w zakresie robót budowlanych	116
8.3.4. Podpisana umowa o podwykonawstwo w zakresie robót budowlanych	117
8.3.5. Podpisana umowa o podwykonawstwo w zakresie dostawy lub usługi	117
8.3.6. Bezpośrednia zapłata wynagrodzenia podwykonawcy lub dalszemu podwykonawcy	117

Rozdział 9

Prace projektowe i nadzór autorski	119
9.1. Obowiązki i uprawnienia projektanta	119
9.2. Nadzór autorski na budowie	121
9.3. Najczęściej popełniane błędy przez projektantów	123
9.4. Prawa autorskie	123
9.4.1. Autorskie prawa majątkowe	124
9.4.2. Autorskie prawa osobiste	125
9.4.3. Prawo do integralności utworu	126
9.5. Umowa o prace projektowe i nadzór autorski	127
9.6. Najczęściej spotykane nieprawidłowości i uchybienia w zakresie sporządzania umów ...	129

Rozdział 10

Nadzór inwestorski	131
10.1. Obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego	131
10.2. Obowiązki i uprawnienia inspektora nadzoru inwestorskiego	133
10.3. Zmiana inspektora nadzoru inwestorskiego	134
10.4. Najczęściej popełniane błędy przez inspektorów nadzoru inwestorskiego	134
10.5. Umowa na usługi nadzoru inwestorskiego	135
10.6. Najczęściej spotykane nieprawidłowości i uchybienia w zakresie sporządzania umów ...	137

Rozdział 11

Kierownik budowy (robót)	139
11.1. Obowiązek ustanowienia kierownika budowy (robót)	139
11.2. Obowiązki i uprawnienia kierownika budowy (robót)	140
11.3. Zmiana kierownika budowy (robót)	142
11.4. Najczęściej popełniane błędy przez kierownika budowy (robót)	143
11.5. Umowa na usługi kierowania budową (robotami)	143

Rozdział 12

Opis robót budowlanych	147
12.1. Projekt/dokumentacja projektowa na gruncie przepisów Kodeksu cywilnego	147
12.2. Projekt budowlany na gruncie przepisów Prawa budowlanego	148

12.3. Opis zamówienia na roboty budowlane na gruncie Prawa zamówień publicznych	151
12.3.1. Jednoznaczny i wyczerpujący opis przedmiotu zamówienia	151
12.3.2. Uczciwa konkurencja i równe traktowanie wykonawców	153
12.3.3. Wspólny Słownik Zamówień	156
12.3.4. Dostępność dla osób niepełnosprawnych	156
12.3.5. Sposoby opisanie przedmiotu zamówienia	157
12.3.6. Opis wymaganych cech materiałów, produktów i usług	159
12.3.7. Opis przedmiotu zamówienia na roboty budowlane w formule „wybuduj”	160
12.3.8. Opis przedmiotu zamówienia na roboty budowlane w formule „zaprojektuj i wybuduj”	163
12.4. Najczęściej spotykane nieprawidłowości i uchybienia w zakresie opisanie przedmiotu zamówienia	170

Rozdział 13

Dokumentacja dotycząca budowy obiektu budowlanego	173
13.1. Składowe dokumentacji dotyczącej obiektu budowlanego	173
13.2. Dokumentacja budowy	174
13.3. Dokumentacja powykonawcza	188

Rozdział 14

Kontrola realizacji robót budowlanych przez uczestników procesu

inwestycyjnego	191
14.1. Podstawowe zasady projektowania i budowy obiektów budowlanych	191
14.2. Standard i jakość robót budowlanych	195
14.3. Kontrola jakości wyrobów	199
14.4. Bezpieczeństwo i higiena na terenie budowy	201
14.5. Kontrola gospodarowania odpadami budowlanymi	205

Rozdział 15

Odbiory robót budowlanych	209
15.1. Rodzaje odbiorów robót budowlanych	209
15.2. Procedury odbiorów robót budowlanych	210
15.3. Protokół odbioru robót budowlanych	212
15.4. Uchylenie się inwestora od dokonania odbioru robót budowlanych	213

Rozdział 16

Wady wykonanych robót budowlanych i ich klasyfikacja	219
16.1. Wady wykonanych robót budowlanych	219
16.2. Klasyfikacja wad wykonanych robót budowlanych	219
16.2.1. Wady fizyczne i wady prawne	220
16.2.2. Wady istotne i wady nieistotne	221
16.2.3. Wady usuwalne (naprawialne) i wady nieusuwalne (nienaprawialne)	223
16.2.4. Wady jawne i ukryte	226
16.3. Błędy i odpowiedzialność uczestników procesu budowlanego / inwestycyjnego / eksploatacyjnego	228

Rozdział 17

Rękojmia za wady i gwarancja	233
17.1. Rękojmia za wady	233
17.1.1. Rękojmia za wady robót budowlanych	233
17.1.2. Odpowiedzialność sprzedawcy	234
17.1.3. Wada fizyczna	235
17.1.4. Domniemanie o chwili powstania lub istnienia wady	235
17.1.5. Wada prawna	235
17.1.6. Zwolnienie sprzedawcy od odpowiedzialności z tytułu rękojmi	236
17.1.7. Modyfikacja odpowiedzialności z tytułu rękojmi	236
17.1.8. Odpowiedzialność sprzedawcy z tytułu rękojmi	236
17.1.9. Uprawnienia kupującego w razie wady	237
17.1.10. Żądanie wymiany rzeczy lub usunięcie wady	238
17.1.11. Demontaż wadliwej rzeczy i ponowne zamontowanie	239
17.1.12. Obowiązek dostarczenia lub udostępnienia rzeczy	239
17.1.13. Możliwość rezygnacji z następnej partii rzeczy dostarczanych częściami	240
17.1.14. Utrata uprawnień z tytułu rękojmi	240
17.1.15. Ograniczenie prawa odstąpienia w przypadku wadliwości części rzeczy	240
17.1.16. Uprawnienia kupującego w zakresie naprawienia szkody	240
17.1.17. Odesłanie rzeczy na koszt i niebezpieczeństwo sprzedawcy	241
17.1.18. Przedawnienie roszczeń z tytułu rękojmi	242
17.1.19. Odpowiedzialność sprzedawcy za wady stwierdzone przed upływem przydatności rzeczy do użycia	242
17.1.20. Obowiązek zawiadomienia sprzedawcy o wadach prawnych rzeczy	243
17.1.21. Uprawnienia kupującego w związku z wadą prawną rzeczy	243
17.1.22. Uprawnienia kupującego do zwrotu ceny w razie wydania rzeczy osobie trzeciej	243
17.1.23. Uprawnienie przemienne	243
17.1.24. Wykonanie uprawnień z tytułu rękojmi za wady prawne	244
17.2. Gwarancja	244
17.2.1. Gwarancja na wykonane roboty budowlane	244
17.2.2. Gwarancja co do jakości rzeczy sprzedanej	244
17.2.3. Oświadczenie gwarancyjne	245
17.2.4. Wykonanie uprawnień z tytułu rękojmi	245
17.2.5. Wykonanie uprawnień wynikających z gwarancji	246
17.2.6. Okres gwarancji	246

Rozdział 18

Wynagrodzenie i rozliczenie robót budowlanych	247
18.1. Składowe wynagrodzenia za roboty budowlane	247
18.2. Modele wynagrodzenia za roboty budowlane	249
18.2.1. Wynagrodzenie na podstawie określonego wskazania podstaw do jego ustalenia	249
18.2.2. Wynagrodzenie kosztorysowe	250
18.2.3. Wynagrodzenie ryczałtowe	252
18.3. Umowna zmiana wysokości wynagrodzenia ryczałtowego	254

18.4. Sądowa zmiana wysokości wynagrodzenia ryczałtowego	255
18.5. Bezpodstawne wzbogacenie	259

Rozdział 19

Kary umowne	263
19.1. Instytucja kary umownej według uregulowań kodeksowych	267
19.1.1. Funkcje, cele i rodzaje kar umownych	269
19.1.2. Odpowiedzialność z tytułu kary	270
19.1.3. Sposób naliczania, wysokość i dochodzenie kar umownych	275
19.2. Uregulowania kar umownych zgodnie z Prawem zamówień publicznych	278
19.3. Obligatoryjność dochodzenia kar umownych	281
19.4. Nieprawidłowości i uchybienia w zakresie formułowania postanowień umów dotyczących kar umownych	283

Rozdział 20

Odstąpienie od umowy	287
20.1. Umowne prawo odstąpienia od umowy	287
20.2. Ustawowe prawo odstąpienia od umowy	289
20.3. Odstąpienie od umowy w sprawie zamówienia publicznego	296
20.4. Skutki odstąpienia od umowy	302

Rozdział 21

Gwarancja zapłaty	307
--------------------------------	-----

Tezy orzecznicze sądów powszechnych i opinie głównego urzędu nadzoru budowlanego dotyczące przygotowania, realizacji i rozliczenia robót budowlanych i usług związanych z realizacją przedsięwzięć budowlanych	311
---	-----

Wzory	391
Wzór 1. Protokół zdawczy dokumentacji projektowo-kosztorysowej	391
Wzór 2. Formularz tabeli wartości elementów scalonych robót budowlanych	393
Wzór 3. Obiegowa karta wyrobu	397
Wzór 4. Protokół przekazania wykonawcy terenu budowy	399
Wzór 5. Protokół z narady technicznej	401
Wzór 6. Protokół odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu	403
Wzór 7. Zgłoszenie gotowości do odbioru częściowego robót budowlanych	405
Wzór 8. Zgłoszenie gotowości do odbioru końcowego robót budowlanych	407
Wzór 9. Protokół odbioru częściowego/końcowego robót budowlanych	408
Wzór 10. Protokół przekazania inwestorowi terenu budowy	411
Wzór 11. Protokół przeglądu gwarancyjnego	413

Bibliografia	415
---------------------------	-----

Autorzy	419
----------------------	-----

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- dyrektywa 2014/24/UE** – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26.02.2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 94, s. 65, ze zm.)
- k.c.** – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
- k.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.)
- Konwencja ONZ** – Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku dnia 13.12.2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169 ze zm.)
- k.p.a.** – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)
- k.p.** – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.)
- k.p.c.** – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.)
- k.w.** – ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2019 r. poz. 821 ze zm.)
- k.z.** – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.10.1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz.U. z 1933 r. Nr 82, poz. 598 ze zm.)
- pr. aut.** – ustawa z 4.02.1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1231 ze zm.)
- pr. bud.** – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.)
- p.z.p.** – ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2019 ze zm.)
- rozporządzenie nr 305/2011** – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z 9.03.2011 r. ustanawiające zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylające dyrektywę Rady 89/106/EEG (Dz.Urz. UE L 88, s. 5, ze zm.)
- r.w.t.** – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1065 ze zm.)
- TFUE** – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C 202, s. 47)
- u.g.r.b.** – ustawa z 9.07.2003 r. o gwarancji zapłaty za roboty budowlane (Dz.U. z 2003 r. poz. 1758 ze zm.)
- u.g.k.** – ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2020 r. poz. 276)

u.o.n.d.f.	– ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1440 ze zm.)
u.p.l.	– ustawa z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.)
u.s.r.z.p.	– ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 1842 ze zm.)
u.w.b.	– ustawa z 16.04.2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz.U. z 2020 r. poz. 215 ze zm.)

Inne

BIM	– modelowanie informacji o budowaniu (ang. <i>Building Information Modeling</i>)
BIOZ	– bezpieczeństwo i ochrona zdrowia
BIP	– Biuletyn Informacji Publicznych
BZP	– Biuletyn Zamówień Publicznych
Dz.Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
FIDIC	– Międzynarodowa Federacja Inżynierów Konsultantów (fr. <i>Fédération Internationale Des Ingénieurs-Conseils</i> ; ang. <i>International Federation of Consulting Engineers</i>)
GINB	– Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
GKA	– Główna Komisja Arbitrażowa
GKO	– Główna Komisja Orzekająca
GUNB	– Główny Urząd Nadzoru Budowlanego
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
KIO	– Krajowa Izba Odwoławcza przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych
LEX	– System informacji prawnej Wolters Kluwer Polska
PAB	– projekt architektoniczno-budowlany
PFU	– program funkcjonalno-użytkowy
PT	– projekt techniczny
PZT	– projekt zagospodarowania terenu
SA	– sąd apelacyjny
SIDIR	– Stowarzyszenie Inżynierów Doradców i Rzeczoznawców
SIWZ	– specyfikacja istotnych warunków zamówienia
SN	– Sąd Najwyższy
SO	– sąd okręgowy
SR	– sąd rejonowy
STWiORB	– specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót budowlanych
SWZ	– specyfikacja warunków zamówienia
UE	– Unia Europejska
Urz.PUE	– Urząd Publikacji Unii Europejskiej
UZP	– Urząd Zamówień Publicznych
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Głównym celem autorów jest popularyzowanie i upowszechnianie wiedzy oraz doświadczeń w zakresie przygotowywania i realizacji zadań inwestycyjnych, a także remontów obiektów kubaturowych i obiektów liniowych.

W przedmiotowej publikacji przedstawiono m.in.:

- 1) analizę techniczno-prawną zagadnień dotyczących umów o roboty budowlane oraz umów na usługi związane z realizacją przedsięwzięć budowlanych (umowa o prace projektowe i nadzór autorski, umowa o nadzór inwestorski), w tym:
 - elementów przedmiotowo istotnych umowy o roboty budowlane,
 - odróżnienia umowy o roboty budowlane od umowy o dzieło,
 - określenia zakresu rzeczowego świadczenia wykonawcy robót budowlanych,
 - odpowiedzialności solidarnej inwestora i (generalnego) wykonawcy wobec podwykonawców,
 - zakresu powinności badania przez wykonawcę projektu otrzymanego od inwestora,
 - obowiązków i uprawnień uczestników procesu budowlanego,
 - kontroli jakości i ilości robót budowlanych i wyrobów,
 - klasyfikacji wad wykonanych robót budowlanych,
 - odbiorów robót budowlanych wadliwie wykonanych,
 - modeli wynagrodzenia,
 - waloryzacji wynagrodzenia,
 - kar umownych,
 - odstąpienia od umowy;
- 2) wyniki badań empirycznych orzecznictwa sądów i Krajowej Izby Odwoławczej dominującego na gruncie poprzednich regulacji, które pozostały aktualne;
- 3) wykaz najczęściej spotykanych nieprawidłowości (działań lub zaniechań, które są nielegalne, niegospodarne, niecelowe lub nierzetelne i powodują odpowiedzialność prawną z tego tytułu) i uchybień (odstępstw od stanu pożądanego o charakterze wyłącznie formalnym, niepowodujących odpowiedzialności prawnej z tego tytułu) popełnianych przez uczestników procesu budowlanego, w tym inwestorów wydających środki publiczne;

- 4) zalecenia dla uczestników budowlanego procesu inwestycyjnego, których stosowanie może zminimalizować ryzyko: wystąpienia sporów, konieczności reorganizacji procesu budowlanego oraz zwiększenia kosztów realizacji przedsięwzięcia budowlanego;
- 5) katalog rzeczowy tez orzeczeń sądów i Krajowej Izby Odwoławczej;
- 6) opinie Ministerstwa Rozwoju, Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego i Urzędu Zamówień Publicznych;
- 7) wzory dokumentów, w tym: protokołu odbioru robót budowlanych, protokołu z narady technicznej, obiegowych kart wyrobów.

Książka została przygotowana z myślą o uczestnikach procesu budowlanego (inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant, kierownik budowy/robót), wykonawcach robót budowlanych, pracownikach administracji rządowej i samorządowej realizujących budowlane zadania inwestycyjne, jednostkach kontrolujących prawidłowość wydatkowania środków publicznych z zakresu przedsięwzięć budowlanych, podmiotach zajmujących się doradztwem prawnym i świadczących pomoc prawną w obszarze budownictwa, nauczycielach akademickich i studentach wydziałów prawa i budownictwa, a także architektury i inżynierii środowiska.

Rozdział 1

ANALIZA WYBRANYCH AKTÓW PRAWNYCH

1.1. Prawo budowlane

Ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane reguluje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach¹, w tym kwestie:

- uzyskiwania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (art. 12–16 pr. bud.);
- praw i obowiązków uczestników procesu budowlanego (art. 17–27a pr. bud.);
- postępowań poprzedzających rozpoczęcie robót budowlanych (art. 28–40a pr. bud.);
- rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych (art. 41–47 pr. bud.);
- postępowań w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy (art. 48–53a pr. bud.);
- zakończenia budowy (art. 54–60 pr. bud.);
- utrzymania obiektów budowlanych (art. 61–72a pr. bud.);
- obowiązków i uprawnień organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego (art. 80–89c pr. bud.);
- odpowiedzialności karnej w budownictwie (art. 91–94 pr. bud.);
- odpowiedzialności zawodowej w budownictwie (art. 95–102 pr. bud.).

W dniu 31.07.2020 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw², która wprowadziła zmiany w Prawie budowlanym dotyczące dokumentacji geodezyjnej wykorzystywanej w procesie inwestycyjnym³, w tym m.in.:

¹ Ustawy tej nie stosuje się do wyrobisk górniczych.

² Dz.U. poz. 782.

³ A. Malan-Wijata, *Kalendarium*, „Inżynier Budownictwa” 2020/6, s. 45–46.

- wprowadziła definicje pojęć: „mapa do celów projektowych” i „geodezyjna inwentaryzacja powykonawcza”;
- określiła, jakie obowiązki ciążyą na inwestorze i kierowniku budowy w zakresie zapewnienia geodezyjnej obsługi inwestycji;
- doprecyzowała, że wchodzący w skład projektu budowlanego (PB), projekt zagospodarowania działki lub terenu (PZT) powinien być sporządzony na aktualnej mapie do celów projektowych lub jej kopii poświadczonej za zgodność z oryginałem przez projektanta. W świetle nowych przepisów mapy do celów projektowych wykorzystywane w procesie budowlanym muszą być opatrzone klauzulą urzędową, określoną w przepisach prawa geodezyjnego i kartograficznego, potwierdzającą przyjęcie materiałów lub zbiorów danych, na podstawie których mapy te zostały sporządzone, do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego albo oświadczeniem wykonawcy prac geodezyjnych o uzyskaniu pozytywnego wyniku weryfikacji.

W dniu 19.09.2020 r.⁴ weszła w życie ustawa o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw⁵, która⁶:

- zmodyfikowała definicję pojęcia „obszar oddziaływania obiektu”, wskazując, że przy jego ustalaniu, należy uwzględnić wyłącznie przepisy odrębne wprowadzające ograniczenia w zabudowie terenu, wykreślając zwrot odnoszący się do ograniczeń w zagospodarowaniu terenu;

⁴ W ustawie z 13.12.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw zawarto szereg przepisów intertemporalnych. Wszystkie postępowania wszczęte i niezakończone przed dniem 19.09.2020 r. prowadzone będą na dotychczasowych zasadach. Co więcej, inwestor jeszcze przez rok od wejścia w życie nowelizacji będzie miał swobodę wyboru co do formy projektu budowlanego, który dołączać będzie do wniosku o pozwolenie na budowę, jego zatwierdzenie lub do zgłoszenia (według nowego lub dotychczasowego podziału). Jeśli zdecyduje się na projekt w dotychczasowej formie, pozostałe zmieniane nowelą przepisy (również w innych ustawach) stosowane będą w dotychczasowym brzmieniu. Taka sama zasada zachodzi w przypadku zamierzeń budowlanych realizowanych na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę lub zgłoszenia, które zostały wydane lub dokonane przed wejściem ustawy w życie (jeśli sporządzono projekt w starej wersji). Ponadto, ustawodawca przewidział, że w ww. sytuacjach zastosowanie mają nowe, korzystniejsze przepisy dotyczące katalogu istotnych i nieistotnych odstępstw od zatwierdzonego PZT oraz PAB oraz zasad przenoszenia decyzji o pozwoleniu na budowę. Złożone, ale nierozpatrzone przed dniem 19.09.2020 r., wnioski o udzielenie odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych organy będą kwalifikować na podstawie nowych przepisów. Jako że zmiany w Prawie budowlanym dotyczą również dziennika budowy, montażu i rozbiórki w przepisach przejściowych, dokumenty te, jeśli zostały wydane lub ostemplowane przed wejściem w życie ustawy, nie tracą ważności, a kierownik budowy ma prowadzić je na dotychczasowych zasadach. Właściwe przepisy przejściowe dotyczą również tablic informacyjnych oraz ogłoszeń. Co do nowej formy legalizacji „starych” samowoli budowlanych na podstawie uproszczonego postępowania, to nie mogą być one wszczęte, jeśli przed dniem 19.09.2020 r. wydano decyzję o nakazie rozbiórki. Jeżeli chodzi o wprowadzoną na mocy nowelizacji możliwość wielokrotnego karania za nielegalne użytkowanie obiektu, podlegać jej można tylko po wejściu w życie ustawy, tj. podmioty ukarane z tytułu nielegalnego użytkowania przed 19.09.2020 r. nie mogą zostać ukarane ponownie.

⁵ Dz.U. poz. 471 ze zm.

⁶ A. Malan-Wijata, *Kalendarium*, „Inżynier Budownictwa” 2020/5, s. 44–45.

- wprowadziła zmiany w przepisach dotyczących uzyskiwania odstępstw od przepisów techniczno-budowlanych, takie jak:
 - uszczegółowienie wymagań, jakie powinien spełniać wniosek organu administracji architektoniczno-budowlanej do właściwego ministra w sprawie udzielenia upoważnienia do wyrażenia zgody na odstępstwo,
 - ustanowienie zakazu udzielania zgody na odstępstwo w postępowaniach dotyczących legalizacji samowoli budowlanych,
 - zwolnienie z obowiązku uzyskiwania zgody organu administracji architektoniczno-budowlanej na odstępstwo w przypadku dostosowywania istniejących obiektów budowlanych do wymagań ochrony przeciwpożarowej przy ich nadbudowie, rozbudowie, przebudowie lub zmianie sposobu użytkowania;
- określiła wymaganą długość praktyki do uzyskania specjalizacji w ramach posiadanych uprawnień budowlanych bez ograniczeń;
- utworzyła nowe przejrzyste katalogi obiektów i robót budowlanych wymagających zgłoszenia oraz niewymagających pozwolenia na budowę oraz zgłoszenia;
- zwolniła z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę oraz zgłoszenia budowy:
 - tarasów przydomowych o powierzchni zabudowy do 35 m²,
 - przepustów o powierzchni przekroju do 0,85 m²,
 - urządzeń melioracji wodnych,
 - bankomatów, biletomatów, wpłatomatów, automatów sprzedających, automatów przechowujących przesyłki lub automatów służących do wykonywania innego rodzaju usług o wysokości do 3 m włącznie,
 - stawów i zbiorników wodnych o powierzchni nieprzekraczającej 1000 m² i głębokości nieprzekraczającej 3 m położonych w całości na gruntach rolnych,
 - naziemnych zbiorników będących obiektami budowlanymi, służących do przechowywania paliw płynnych klasy III, na potrzeby własne użytkownika, o pojemności do 5 m³;
- wprowadziła nowe zasady sporządzania projektu budowlanego, który składać się będzie z trzech części: projektu zagospodarowania działki lub terenu, projektu architektoniczno-budowlanego i projektu technicznego, przy czym dwie pierwsze części będą podlegać zatwierdzeniu przez organ administracji architektoniczno-budowlanej w pozwoleniu na budowę, natomiast projekt techniczny ma być przedkładany do organu nadzoru budowlanego na etapie składania wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie;
- ograniczyła do trzech liczbę egzemplarzy projektu budowlanego składanego wraz z wnioskiem o pozwolenie na budowę;
- nałożyła nowe obowiązki na projektanta związane z wprowadzonym podziałem projektu budowlanego na części;
- dokonała zmiany w przepisach regulujących istotne odstępstwa od pozwolenia na budowę, stanowiąc, że istotne odstępstwo występuje, gdy przekroczono powierzchnię zabudowy obiektu budowlanego o 5% oraz zrezygnowano z oceny parametru dotyczącego kubatury obiektu, a ponadto dodatkowo uznano za istotne odstępstwo zmianę źródła ciepła do ogrzewania lub przygotowania ciepłej wody

- użytkowej, ze źródła zasilanego paliwem ciekłym, gazowym, odnawialnym źródłem energii lub z sieci ciepłowniczej na źródło opalane paliwem stałym;
- wprowadziła zmiany usprawniające procedurę przeniesienia pozwolenia na budowę oraz praw wynikających ze zgłoszenia;
 - uchyliła obowiązek zawiadamiania organu nadzoru budowlanego o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych;
 - utworzyła wykaz robót budowlanych, które wymagają ustanowienia przez inwestora, kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego, oraz doprecyzowano obowiązki kierownika budowy;
 - uszczegółowiła przepisy dotyczące prowadzenia dziennika budowy, a także regulacje odnoszące się do tablicy informacyjnej i ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia;
 - w nowym rozdziale zatytułowanym „Postępowanie w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy” uregulowała sprawy dotyczące budowy obiektów budowlanych bez wymaganego pozwolenia na budowę albo bez wymaganego zgłoszenia (lub pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia), wprowadzając jednocześnie pewne rozwiązania upraszczające procedurę legalizacyjną;
 - dodała przepisy umożliwiające przeprowadzenie uproszczonego postępowania legalizacyjnego w stosunku do samowoli budowlanych powstałych ponad 20 lat temu⁷;
 - uporządkowała i doprecyzowała przepisy dotyczące zakończenia budowy;
 - wprowadziła pięcioletni termin dla stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę oraz pozwolenia na użytkowanie;
 - określiła nową procedurę dotyczącą kar za nielegalne użytkowanie obiektu budowlanego, w tym wprowadziła możliwość wielokrotnego nakładania kar z tego tytułu;
 - wprowadziła zmiany w przepisach dotyczących okresowych kontroli obiektów budowlanych, wskazując, jakie informacje powinien zawierać protokół z przeprowadzonej kontroli;
 - ustanowiła obowiązek przedłożenia ekspertyzy rzeczoznawcy do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych w przypadku zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, polegającej na podjęciu lub zaniechaniu w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki bezpieczeństwa pożarowego;
 - przekazała do właściwości wojewody – jako organu administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji – sprawy dotyczące realizacji linii kolejowych wraz z infrastrukturą kolejową, obiektami, urządzeniami, służącymi do utrzymania tej infrastruktury i transportu kolejowego oraz sieciami uzbrojenia terenu – także niezwiązanymi z użytkowaniem linii kolejowej, jeżeli konieczność ich budowy lub przebudowy wynika z budowy lub przebudowy linii kolejowej.

⁷ Regulacja ta nie ma zastosowania do samowoli budowlanych na terenie rodzinnych ogrodów działkowych.

W znowelizowanej ustawie – Prawo budowlane występuje jeszcze szereg zmian, które mają charakter porządkujący i doprecyzowujący.

Ustawa z 13.02.2020 r. znowelizowała także 23 inne ustawy, w tym:

- ustawę z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne⁸ – określono terminy, w których przedsiębiorstwa energetyczne zobowiązane są do wydawania warunków przyłączenia do sieci elektroenergetycznej, gazowej i ciepłowniczej, oraz zastrzono kary pieniężne za niewydanie w terminie warunków przyłączenia do sieci;
- ustawę z 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁹ – określono terminy na wydanie przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne warunków przyłączenia do sieci, tj. 21 dni dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych, w tym znajdujących się w zabudowie zagrodowej, oraz 45 dni w pozostałych przypadkach. Za nieterminowe wydanie warunków przyłączenia do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej będą nakładane kary w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki.

1.2. Ustawa o wyrobach budowlanych

Ustawa o wyrobach budowlanych reguluje:

- wprowadzenie do obrotu lub udostępnianie na rynku krajowym wyrobów budowlanych (art. 4–10 u.w.b.);
- obowiązki producentów, upoważnionych przedstawicieli producentów, importerów i sprzedawców w zakresie wyrobów budowlanych znakowanych znakiem budowlanym (art. 10a–10d u.w.b.);
- działania organów właściwych w zakresie kontroli i postępowania administracyjnego w sprawie wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu lub udostępnianych na rynku krajowym (art. 11–15a u.w.b.);
- kontrolę i postępowanie administracyjne w sprawie wprowadzonych do obrotu lub udostępnianych na rynku krajowym wyrobów budowlanych (art. 16–27 u.w.b.);
- przepisy karne (art. 35–36 u.w.b.);
- przepisy finansowe (art. 36a–36k u.w.b.).

W dniu 19.09.2020 r. weszła w życie ustawa z 13.12.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw¹⁰, która wprowadziła zmianę w ustawie o wyrobach budowlanych polegającą na przyznaniu GINB kompetencji do wyznaczania w drodze decyzji jednostek oceny technicznej oraz krajowych jednostek oceny technicznej, jak również ograniczania zakresu właściwości tych jednostek, a także w przypadku stwierdzenia, że jednostka przestała spełniać wymagania, uchylania wydanych

⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 833.

⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1437.

¹⁰ Dz.U. poz. 471 ze zm.

decyzji. Ponadto, GINB został uprawniony do monitorowania działania i kompetencji wyznaczonych jednostek oraz zobowiązany do prowadzenia wykazu jednostek upoważnionych do wydawania krajowych ocen technicznych¹¹.

1.3. Prawo geodezyjne i kartograficzne

Ustawa – Prawo geodezyjne i kartograficzne reguluje sprawy:

- organizacji i zadań Służby Geodezyjnej i Kartograficznej (art. 6–10 u.g.k.);
- wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych (art. 11–19 u.g.k.);
- ewidencji gruntów i budynków (art. 20–26 u.g.k.);
- geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz koordynacji sytuowania tych sieci (art. 27–28g u.g.k.);
- rozgraniczania nieruchomości (art. 29–39 u.g.k.);
- państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (art. 40–41b u.g.k.);
- uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii oraz odpowiedzialność dyscyplinarną (art. 42–47 u.g.k.);
- ewidencję miejscowości, ulic i adresów (art. 47a–47b u.g.k.);
- przepisy karne i kary pieniężne (art. 48–48a u.g.k.).

W dniu 30.04.2020 r. weszła w życie ustawa z 16.04.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw¹², która¹³:

- wprowadziła definicje pojęć: „czynności geodezyjne na potrzeby budownictwa”, „mapa do celów projektowych” oraz „geodezyjna inwentaryzacja powykonawcza obiektów budowlanych”;
- nałożyła obowiązek ustanowienia kierownika prac geodezyjnych, legitymującego się uprawnieniami zawodowymi w dziedzinie geodezji i kartografii w przypadku wykonywania każdej z prac geodezyjnych;
- wzniosła obowiązek zgłoszenia do starosty prac polegających na tyczeniu budynków lub sieci uzbrojenia terenu oraz przekazywania wyników tych prac do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego;
- umożliwia rozpoczęcie wykonywania prac geodezyjnych przed dokonaniem zgłoszenia zamiaru ich wykonywania do starosty. Przy czym zgłoszenie to musi zostać dokonane nie później niż w terminie 5 dni roboczych po rozpoczęciu tych prac;
- wprowadziła możliwość zgłaszania przez wykonawców prac geodezyjnych do organów służb geodezji i kartografii tylko jednego celu zgłaszanych prac. Uzupełnienie takiego zgłoszenia będzie możliwe tylko w ściśle określonych przypadkach;
- wprowadziła ograniczenia w zgłaszanym przez wykonawcę terminie wykonania pracy geodezyjnej;

¹¹ A. Malan-Wijata, *Kalendarium*, „Inżynier Budownictwa” 2020/5, s. 44–45.

¹² Dz.U. poz. 782.

¹³ A. Malan-Wijata, *Kalendarium*, „Inżynier Budownictwa” 2020/6, s. 45–46.

- wprowadziła możliwość uzgodnienia między wykonawcą prac geodezyjnych i organem administracji geodezyjnej harmonogramu oraz zakresu częściowego przekazywania wyników zgłoszonych prac geodezyjnych;
- określiła maksymalny termin na weryfikację wyników prac geodezyjnych przez organy administracji geodezyjnej szczebla powiatowego, tj. od 7 do 20 dni roboczych – w zależności od obszaru zgłoszonej pracy;
- uchyliła instytucję uwierzytelniania dokumentów opracowanych na podstawie wykonanych prac geodezyjnych na potrzeby postępowań administracyjnych, postępowań sądowych lub czynności cywilnoprawnych, i wprowadziła zasadę obligatoryjnego opatrywania z urzędu klauzulą dokumentów, stanowiących wyniki prac geodezyjnych, która stanowić będzie potwierdzenie przyjęcia danych i materiałów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego;
- wprowadziła zmiany obejmujące ewidencję gruntów i budynków:
 - aktualizacja bazy odbywać się będzie z urzędu, na podstawie materiałów znajdujących się w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym,
 - zmniejszono zakres informacyjny rejestru, wyłączając z niego dane znajdujące się w innych rejestrach państwowych;
- zmieniła opłaty za udostępnianie materiałów z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, tj. wprowadziła:
 - opłaty zryczałtowane dla wykonawców prac geodezyjnych,
 - bezpłatny dostęp do znacznej części danych geodezyjnych za pośrednictwem strony internetowej <https://geoportal.gov.pl>, które dotychczas można było pozyskać tylko na wniosek i za opłatą.

1.4. Prawo zamówień publicznych

W dniu 1.01.2021 r. weszła w życie ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych regulująca następujące zagadnienia¹⁴:

- zakres podmiotowy i przedmiotowy stosowania ustawy (art. 1–15 p.z.p.);
- zasady udzielania zamówień (art. 16–20 p.z.p.);
- politykę zakupową państwa oraz plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych (art. 21–23 p.z.p.);
- zamówienia o charakterze mieszanym (art. 24–27 p.z.p.);
- szacowanie wartości zamówienia i konkursu (art. 28–36 p.z.p.);
- ogólne regulacje dotyczące zamawiających i wykonawców (art. 37–60 p.z.p.);
- komunikację w postępowaniu i dokumentowanie przebiegu postępowania (art. 61–82 p.z.p.);

¹⁴ Zob. Urząd Zamówień Publicznych, *Sprawozdanie o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2019 r.*, sierpień 2020 r., s. 18–19 (https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0020/43418/Sprawozdanie-2019-r.pdf).

- postępowanie o udzielenie zamówienia klasycznego o wartości równej lub przekraczającej progi unijne, w tym ogłoszenia i tryby udzielania zamówień (art. 83–265 p.z.p.);
- postępowanie o udzielenie zamówienia klasycznego o wartości mniejszej niż progi unijne, w tym ogłoszenia oraz tryby udzielania zamówień (art. 266–310 p.z.p.);
- szczególne instrumenty i procedury w zakresie zamówień klasycznych, takie jak: umowa ramowa, dynamiczny system zakupów, konkurs oraz zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi (art. 311–361 p.z.p.);
- zamówienia sektorowe (art. 362–394 p.z.p.);
- zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa (art. 395–430 p.z.p.);
- umowę w sprawie zamówienia publicznego i jej wykonanie (art. 431–465 p.z.p.);
- organy właściwe w sprawach zamówień publicznych: Prezes UZP (art. 466–472 p.z.p.), KIO (art. 473–492 p.z.p.), Komitet do spraw Kontroli w Zamówieniach Publicznych (art. 493–499 p.z.p.), Rada Zamówień Publicznych (art. 500–504 p.z.p.);
- środki ochrony prawnej (art. 505–590 p.z.p.);
- pozasądowe rozwiązywanie sporów (art. 591–595 p.z.p.);
- kontrolę udzielania zamówień publicznych (art. 596–617 p.z.p.);
- przepisy o karach pieniężnych (art. 618–622 p.z.p.).

Nowa ustawa – Prawo zamówień publicznych wprowadza wiele zmian w systemie udzielania zamówień publicznych¹⁵:

- wprowadza legalne definicje pojęć: „dokument zamówienia”, „innowacje”, „kryteria selekcji”, „łańcuch dostaw”, „podmiotowe środki dowodowe”, „pisemność”, „przedmiotowe środki dowodowe”, „udzielenie zamówienia”, „warunki zamówienia”, „zamówienie klasyczne”, „zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi”;
- zmienia dotychczasowe definicje pojęć: „postępowanie o udzielenie zamówienia”, „umowa o podwykonawstwo”;
- wprowadza obowiązek zamieszczenia planu postępowań o udzielenie zamówień w BZP i na stronie internetowej zamawiającego oraz zapewnienia jego aktualności;
- wprowadza podstawę prawną do stworzenia polityki zakupowej państwa, która będzie narzędziem do realizacji polityki gospodarczej państwa;
- zwiększa rolę planowania zamówień publicznych przez:
 - wprowadzenie obowiązku dokonania analiz przedrealizacyjnych (analiza potrzeb i wymagań) oraz konsultacji z wykonawcami, co umożliwi zamawiającym lepsze zidentyfikowanie potrzeb, dostępnym rozwiązań oraz następnie opisanie przedmiotu zamówienia, warunków i innych ważnych elementów,

¹⁵ L. Więclaw-Bator, *Prawo zamówień publicznych. Kosztorysowanie robót budowlanych*, Warszawa 2020, s. 53–59.

- nałożenie obowiązku na centralne organy administracji rządowej określenia strategii zarządzania dla poszczególnych kategorii zakupowych (drzewo kategorii zakupowych) oraz wskazanie zamówień stanowiących realizację polityki państwa. Obowiązek ten będzie stanowił ramy dla rocznych planów postępowań, obecnie funkcjonujących w ramach Prawa zamówień publicznych,
- wprowadzenie obowiązku kwartalnej aktualizacji rocznych planów postępowań,
- koncentrację ogłoszeń o zamówieniach w oficjalnym publikatorze (BZP),
- zwiększenie roli dialogu z wykonawcą przez podkreślenie roli przygotowania postępowania,
- wprowadzenie do ustawy zasady efektywności wyrażającej się w obowiązku udzielenia zamówienia w sposób zapewniający najlepszą jakość dostaw, usług, oraz robót budowlanych, uzasadnioną charakterem zamówienia, w ramach środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację oraz uzyskanie najlepszych efektów społecznych, środowiskowych oraz gospodarczych, o ile którykolwiek z tych efektów jest możliwy do uzyskania w danym zamówieniu, w stosunku do poniesionych nakładów (art. 17 ust. 1 p.z.p.);
- upraszcza procedurę postępowania o udzielenie zamówienia klasycznego o wartości mniejszej niż progi unijne, przez odrębne tryby i wyłączenie stosowania części przepisów Prawa zamówień publicznych mających zastosowanie w procedurze o udzielenie zamówienia o wartości równej lub przekraczającej tzw. progi unijne;
- wprowadza procedurę konkursu nieograniczonego i konkursu ograniczonego;
- upraszcza procedury postępowań na usługi społeczne i inne szczególne usługi;
- znosi odpowiedzialność solidarną wykonawców w trybie partnerstwa innowacyjnego;
- uporządkowuje i doprecyzowuje przepisy dotyczące warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia;
- w przypadku dopuszczenia rozwiązań „równoważnych”, o których mowa w art. 99 ust. 5 p.z.p., wprowadza nakaz wskazania w opisie przedmiotu zamówienia kryteriów stosowanych w celu oceny „równoważności” (art. 99 ust. 6 p.z.p.);
- ogranicza liczbę obligatoryjnych podstaw wykluczenia z postępowania (art. 108 p.z.p.) oraz rozszerza i dostosowuje do dyrektywy 2014/24/UE katalog fakultatywnych podstaw wykluczenia (art. 109 p.z.p.);
- doprecyzowuje procedurę samooczyszczenia wykonawcy oraz cezury czasowe (art. 110 p.z.p.);
- wprowadza nowe przesłanki odrzucenia oferty, np. oferty, która została złożona bez odbycia wizji lokalnej lub bez sprawdzenia dokumentów niezbędnych do realizacji zamówienia dostępnych na miejscu u zamawiającego, w przypadku gdy zamawiający tego wymagał w dokumentach zamówienia (art. 226 ust. 1 pkt 18 p.z.p.);
- zrównoważa pozycje stron w umowach;
- wprowadza zakaz zawierania w umowach o podwykonawstwo postanowień kształtujących prawa i obowiązki podwykonawcy, w zakresie kar umownych oraz

postanowień dotyczących warunków wypłaty wynagrodzenia, w sposób dla niego mniej korzystny niż prawa i obowiązki wykonawcy, ukształtowane postanowieniami umowy zawartej między zamawiającym a wykonawcą (art. 463 p.z.p.);

- zmniejsza wysokość zabezpieczenia należytego wykonania umowy z 10% do 5% ceny całkowitej podanej w ofercie albo maksymalnej wartości nominalnej zobowiązania zamawiającego wynikającego z umowy – chyba że z uwagi na przedmiot zamówienia lub ryzyka związane z realizacją zamówienia uzasadnione będzie jego zwiększenie do 10%, co zamawiający zobowiązany będzie opisać w SWZ lub innych dokumentach zamówienia (art. 452 p.z.p.);
- znosi obowiązek żądania wniesienia wadium w postępowaniach o udzielenie zamówienia klasycznego o wartości równej lub przekraczającej progi unijne;
- obniża maksymalną wysokość wadium w postępowaniach o udzielenie zamówienia klasycznego o wartości mniejszej niż progi unijne z 3% do 1,5% wartości zamówienia;
- znosi obowiązek jawnego otwarcia ofert;
- wprowadza obowiązek otwarcia ofert niezwłocznie po upływie terminu składania ofert, nie później niż następnego dnia po dniu, w którym upłynął termin składania ofert (art. 222 ust. 1 p.z.p.);
- wprowadza obowiązek wskazania w dokumentach zamówienia konkretnej daty terminu związania ofertą (art. 220 ust. 2 p.z.p.);
- wydłuża termin związania ofertą do 90 dni od dnia upływu terminu składania ofert oraz do 120 dni, jeżeli wartość zamówienia dla robót budowlanych jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 20 000 000 euro, a dla dostaw lub usług – 10 000 000 euro (art. 220 ust. 1 p.z.p.);
- doprecyzowuje zasady korzystania z prawa opcji (art. 441 p.z.p.);
- wprowadza obowiązek przygotowania raportu ewaluacji realizacji umowy w określonych okolicznościach;
- usprawnia system kontroli zamówień publicznych przez:
 - wprowadzenie dla organów kontroli wspólnych przepisów ogólnych dotyczących kontroli zamówień publicznych;
 - wprowadzenie systemu współpracy pomiędzy organami kontroli, wymiany informacji o przeprowadzanych kontrolach i ich wynikach (art. 597 p.z.p.);
 - wprowadzenie obowiązku planowania i przeprowadzania kontroli po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach udzielenia zamówienia (art. 598 p.z.p.);
 - wprowadzenie obowiązku opracowania, udostępnienia na stronie podmiotowej organu kontroli w BIP oraz przekazania zamawiającemu kwestionariusza kontroli (lub informacji o miejscu jego udostępnienia) wraz z zawiadomieniem o wszczęciu kontroli – o ile takie zawiadomienie jest przekazywane (art. 599–600 p.z.p.);
 - obowiązkowe zamieszczenie informacji o przeprowadzonych kontrolach i ich wynikach, w tym dokumentu kończącego kontrolę, w BIP, na swojej stronie podmiotowej, w terminie 30 dni od dnia zakończenia kontroli (art. 602 p.z.p.);

- wzmacnia rolę Prezesa UZP w przygotowywaniu i propagowaniu dobrych praktyk i wzorców dokumentów, które będą stanowiły wsparcie dla zamawiających;
- wprowadza uprawnienie wykonawcy, który ma lub miał interes w uzyskaniu danego zamówienia, do wystąpienia do sądu o unieważnienie umowy, o której mowa w art. 457 ust. 1 pkt 1 p.z.p. Uprawnienie to wygasa z upływem 4 lat od dnia zawarcia umowy (art. 460 p.z.p.);
- usprawnia postępowanie skargowe na orzeczenie KIO oraz postanowienie Prezesa KIO;
- wprowadza mechanizm koncyliacji, czyli ugodowego załatwiania największych sporów pomiędzy wykonawcą a zamawiającym na etapie wykonywania umowy. Strony będą mogły zwrócić się do Sądu Polubownego przy Prokuraturii Generalnej RP o szybkie rozstrzygnięcie sporu, zanim trafi on na drogę sądową.

Rozdział 2

PODSTAWOWE DEFINICJE

2.1. Obiekt budowlany

Zgodnie z art. 3 pkt 1 pr. bud. przez obiekt budowlany należy rozumieć: **budynek**, **budowlę** bądź **obiekt małej architektury** wraz z **instalacjami** zapewniającymi możliwość użytkowania tego obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych.

Tabela 2.1. Kategorie obiektów budowlanych

Kategoria I – budynki mieszkalne jednorodzinne
Kategoria II – budynki służące gospodarce rolnej, jak: produkcyjne, gospodarcze, inwentarsko-składowe
Kategoria III – inne niewielkie budynki, jak: domy letniskowe, budynki gospodarcze, garaże do dwóch stanowisk włącznie
Kategoria IV – elementy dróg publicznych i kolejowych dróg szynowych, jak: skrzyżowania i węzły, wjazdy, zjazdy, przejazdy, perony, rampy
Kategoria V – obiekty sportu i rekreacji, jak: stadiony, amfiteatry, skocznie i wyciągi narciarskie, kolejki linowe, odkryte baseny, zjeżdźalnie
Kategoria VI – cmentarze
Kategoria VII – obiekty służące nawigacji wodnej, jak: dalby, wysepki cumownicze
Kategoria VIII – inne budowle
Kategoria IX – budynki kultury, nauki i oświaty, jak: teatry, opery, kina, muzea, galerie sztuki, biblioteki, archiwa, domy kultury, budynki szkolne i przedszkolne, żłobki, kluby dziecięce, internaty, bursy i domy studenckie, laboratoria i placówki badawcze, stacje meteorologiczne i hydrologiczne, obserwatoria, budynki ogrodów zoologicznych i botanicznych
Kategoria X – budynki kultu religijnego, jak: kościoły, kaplice, klasztory, cerkwie, zbory, synagogi, meczety oraz domy pogrzebowe, krematoria
Kategoria XI – budynki służby zdrowia, opieki społecznej i socjalnej, jak: szpitale, sanatoria, hospicja, przychodnie, poradnie, stacje krwiodawstwa, lecznice weterynaryjne, domy pomocy i opieki społecznej, domy dziecka, domy rencisty, schroniska dla bezdomnych oraz hotele robotnicze

Kategoria XII – budynki administracji publicznej, budynki Sejmu, Senatu, Kancelarii Prezydenta, ministerstw i urzędów centralnych, terenowej administracji rządowej i samorządowej, sądów i trybunałów, więzień i domów poprawczych, zakładów dla nieletnich, zakładów karnych, aresztów śledczych oraz obiekty budowlane Sił Zbrojnych
Kategoria XIII – pozostałe budynki mieszkalne
Kategoria XIV – budynki zakwaterowania turystycznego i rekreacyjnego, jak: hotele, motele, pensjonaty, domy wypoczynkowe, schroniska turystyczne
Kategoria XV – budynki sportu i rekreacji, jak: hale sportowe i widowiskowe, kryte baseny
Kategoria XVI – budynki biurowe i konferencyjne
Kategoria XVII – budynki handlu, gastronomii i usług, jak: sklepy, centra handlowe, domy towarowe, hale targowe, restauracje, bary, kasyna, dyskoteki, warsztaty rzemieślnicze, stacje obsługi pojazdów, myjnie samochodowe, garaże powyżej dwóch stanowisk, budynki dworcowe
Kategoria XVIII – budynki przemysłowe, jak: budynki produkcyjne, służące energetyce, montownie, wytwórnie, rzeźnie oraz obiekty magazynowe, jak: budynki składowe, chłodnie, hangary, wiaty, a także budynki kolejowe, jak: nastawnie, podstacje trakcyjne, lokomotywnie, wagonownie, strażnice przejazdowe, myjnie taboru kolejowego
Kategoria XIX – zbiorniki przemysłowe, jak: silosy, elewatory, bunkry do magazynowania paliw i gazów oraz innych produktów chemicznych
Kategoria XX – stacje paliw
Kategoria XXI – obiekty związane z transportem wodnym, jak: porty, przystanie, sztuczne wyspy, baseny, doki, falochrony, nabrzeża, mola, pirsy, pomosty, pochylnie
Kategoria XXII – place składowe, postojowe, składowiska odpadów, parkingi
Kategoria XXIII – obiekty lotniskowe, jak: pasy startowe, drogi kołowania, płyty lotniskowe, place postojowe i manewrowe, lądowiska
Kategoria XXIV – obiekty gospodarki wodnej, jak: zbiorniki wodne i nadpoziomowe, stawy rybne
Kategoria XXV – drogi i kolejowe drogi szynowe
Kategoria XXVI – sieci, jak: elektroenergetyczne, telekomunikacyjne, gazowe, ciepłownicze, wodociągowe, kanalizacyjne oraz rurociągi przesyłowe
Kategoria XXVII – budowle hydrotechniczne piętrzące, upustowe i regulacyjne, jak: zapory, progi i stopnie wodne, jazy, bramy przeciwpowodziowe, śluzy wałowe, syfony, wały przeciwpowodziowe, kanały, śluzy żeglowne, opaski i ostrogi brzegowe, rowy melioracyjne
Kategoria XXVIII – drogowe i kolejowe obiekty mostowe, jak: mosty, estakady, kładki, przejścia podziemne, wiadukty, przepusty, tunele
Kategoria XXIX – wolno stojące kominy i maszty oraz części budowlane elektrowni wiatrowych
Kategoria XXX – obiekty służące do korzystania z zasobów wodnych, jak: ujęcia wód morskich i śródlądowych, budowle zrzutów wód i ścieków, pompownie, stacje strefowe, stacje uzdatniania wody, oczyszczalnie ścieków

Źródło: opracowanie własne.

Budynek to obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach (art. 3 pkt 2 pr. bud.). W ustawie – Prawo budowlane oraz w rozporządzeniach do tej ustawy brak jest definicji „trwałego związania z gruntem”, „przegród budowlanych”, „fundamentu” i „dachu”. W orzecznictwie przyjmuje się, że:

- „[...] dla kwestii trwałego związania obiektu budowlanego z gruntem nie zawsze mają znaczenie zastosowane rozwiązania techniczne dotyczące posadowienia obiektu na gruncie, lecz także wielkość obiektu. Istnienie fundamentów nie jest jedynym wyznacznikiem kwalifikacji prawnej budynku jako trwale związanego z gruntem, ponieważ aktualne technologie pozwalają na zastosowanie innych rozwiązań technicznych umożliwiających trwale związanie obiektu budowlanego z gruntem. Chodzi bowiem o to aby obiekt budowlany opierał się naturalnym siłom przyrody, na co też wielokrotnie wskazywano w ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie i kategorycznie wypowiadał się, że cecha «trwałego związania z gruntem» sprowadza się do posadowienia obiektu na tyle trwale, by zapewnić mu stabilność i możliwość przeciwdziałania czynnikom zewnętrznym, mogącym go zniszczyć lub spowodować przesunięcie czy przemieszczenie na inne miejsce (por. wyrok NSA z 17 stycznia 2020 r. II OSK 526/18)”¹.
- „[...] o braku trwałego związania z gruntem nie świadczy fakt posadowienia inwestycji na legarach drewnianych. Istnienie fundamentów nie jest jedynym wyznacznikiem kwalifikacji prawnej budynku jako trwale związanego z gruntem, ponieważ aktualnie dostępne środki techniczne pozwalają także na zastosowanie innych rozwiązań technicznych pozwalających na trwale związanie obiektu budowlanego z gruntem. Jak podkreśla się w orzecznictwie chodzi o to, żeby obiekt budowlany opierał się naturalnym siłom przyrody. Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie i kategorycznie wypowiadał się, że cecha «trwałego związania z gruntem» sprowadza się do posadowienia obiektu na tyle trwale, by zapewnić mu stabilność i możliwość przeciwdziałania czynnikom zewnętrznym, mogącym go zniszczyć lub spowodować przesunięcie czy przemieszczenie na inne miejsce (por. wyrok NSA z 17 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 526/18, CBOSA). Należy podkreślić, że to głównie cel, w jakim obiekt został posadowiony oraz okres jego funkcjonowania na działce przesądzają o charakterze tego obiektu, który odpowiada w charakterze definicji z ustawy Prawo budowlane (zob. wyrok NSA z 13 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 348/08, CBOSA)”².
- „Cecha «trwałego związania z gruntem» sprowadza się do posadowienia obiektu na tyle trwale, by zapewnić mu stabilność i możliwość przeciwdziałania czynnikom zewnętrznym mogącym go zniszczyć lub spowodować przesunięcie czy przemieszczenie na inne miejsce. To, że dane urządzenie jest przestawne nie oznacza jeszcze, że nie można przyjąć, iż nie jest ono trwale związane z gruntem, ponieważ w aktualnym stanie techniki sposób wykonania fundamentu może być różny. Dotyczy to każdego rozwiązania, które ma zapewniać trwałość konstrukcji, uniemożliwić jej przesunięcie czy zniszczenie przez działanie sił przyrody”³.

¹ Wyrok NSA z 26.11.2020 r., II OSK 1312/18, LEX nr 3089396.

² Wyrok WSA w Gdańsku z 8.07.2020 r., II SA/Gd 647/19, LEX nr 3029072.

³ Wyrok WSA w Warszawie z 28.02.2018 r., VII SA/Wa 1075/17, LEX nr 2465686.

- „O trwałości związania z gruntem przesądza posadowienie obiektu na tyle trwałe, by zapewnić mu stabilność i możliwość przeciwdziałania czynnikom zewnętrznym, mogącym go zniszczyć lub spowodować przesunięcie czy przemieszczenie na inne miejsce. O tym, czy określona budowla jest trwale związana z gruntem, czy też nie, nie decyduje sposób i metoda związania z gruntem, ani technologia wykonania fundamentu i możliwości techniczne przeniesienia obiektu w inne miejsce, ale to czy wielkość tego urządzenia, jego konstrukcja, przeznaczenie i względy bezpieczeństwa wymagają takiego trwałego związania”⁴.
- „O trwałym bądź nietrwałym związaniu obiektu z gruntem, nie decyduje ani technologia wykonania fundamentów, ani możliwości techniczne przeniesienia tego obiektu w inne miejsce. Podstawowe znaczenie ma bowiem ustalenie, czy posadowienie jest na tyle trwałe, że opiera się czynnikom mogącym zniszczyć ustawioną na tym posadowieniu konstrukcję i zapewnia jej bezpieczeństwo”⁵.
- „Techniczne (faktyczne) powiązanie określonej konstrukcji budowlanej z gruntem nie stanowi kryterium uznania tej konstrukcji za «trwale związaną z gruntem» i odwrotnie: brak powiązania technicznego nie przesądza o tym, że obiekt przestaje być budynkiem”⁶.
- „To, że określony obiekt budowlany jest przestawny nie oznacza, że nie można przyjąć, że jest on trwale związany z gruntem, ponieważ w aktualnym stanie techniki sposób wykonania fundamentu może być różny. Fundament, przekazując na podłoże gruntowe całość obciążeń budowli, ma zapewniać trwałość konstrukcji, uniemożliwić jej przesunięcie czy zniszczenie przez działanie sił przyrody. Trwałość połączenia budynku z gruntem musi być oceniana jako kwestia faktu. Decyduje o tym konstrukcja techniczna budynku, a połączenie z gruntem musi być w sensie fizycznym na tyle trwałe, że pozwala na bezpieczne korzystanie z obiektu i opiera się czynnikom (np. atmosferycznym) mogącym niszczyć tę konstrukcję”⁷.
- „Dla przyjęcia trwałego związania z gruntem nie ma znaczenia okoliczność posiadania przez obiekt fundamentów, czy wielkość zagłębienia w gruncie. Istotne jest, czy posadowienie jest na tyle trwałe, że opiera się czynnikom mogącym zniszczyć ustawioną na nim konstrukcję”⁸.

⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 14.02.2018 r., VII SA/Wa 1025/17, LEX nr 2457394.

⁵ Wyrok WSA w Lublinie z 23.01.2018 r., II SA/Lu 979/17, LEX nr 2471075.

⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 31.01.2017 r., VII SA/Wa 1773/16, LEX nr 2355086.

⁷ Wyrok WSA w Łodzi z 18.04.2013 r., II SA/Łd 205/13, LEX nr 1326042.

⁸ Wyrok NSA z 23.06.2006 r., II OSK 923/05, LEX nr 266325.

Przegrody budowlane jako elementy obiektu budowlanego oddzielają jego wnętrze od otoczenia zewnętrznego lub/i wydzielają w jego wnętrzu pomieszczenia, np. ściana, strop, stropodach, krata. Rozróżnia się przegrody budowlane stałe i ruchome oraz pełne (wykonane z elementów przezroczystych i nieprzezroczystych) z otworami i bez otworów, jak też ażurowe.

- „Przegroda budowlana nie musi być ścianą. Choć ściana (jako element budowlany) jest niewątpliwie przegrodą budowlaną”⁹.
- „Funkcją przegrody budowlanej obiektu budowlanego ma być wyodrębnienie tego obiektu z przestrzeni zewnętrznej w taki sposób, gdzie da się co do zasady opisać, która część przestrzeni ogólnej należy do przestrzeni obiektu, a która jest przestrzenią zewnętrzną w stosunku do obiektu, da się określić położenie dowolnego obiektu, że znajduje się on w obiekcie lub w przestrzeni zewnętrznej poza obiektem”¹⁰.
- „Brak jest podstaw do przyjęcia, że ściana obiektu, w której wykonano otwór drzwiowy, lecz nie zamontowano drzwi, nie stanowi przegrody budowlanej w rozumieniu art. 3 pkt 2 p.b. Niezamontowanie drzwi zewnętrznych nie zmienia faktu, że ściana posiada funkcję oddzielającą wnętrze obiektu od terenu na zewnątrz, a zatem wydziela obiekt z przestrzeni”¹¹.

Fundament jest elementem nośnej konstrukcji budowlanej, w jej najniższej części, mającym za zadanie przekazanie ciężaru obiektu budowlanego na grunt (podłoże gruntowe), np. ława, stopa fundamentowa. Prawie każdy obiekt budowlany posiada fundament, gdyż powinien mieć element konstrukcyjny przenoszący obciążenia tego obiektu na grunt – podłoże gruntowe. „Niewątpliwie fundament [...] może być wykonany z różnych materiałów budowlanych. Technologia fundamentu nie zmienia charakteru obiektu budowlanego jako budynku”¹².

Zamieszczenie definicji pojęcia „fundamenty” w Prawie budowlanym nie jest niezbędne ze względu na fakt, iż jest to określenie techniczne elementu konstrukcyjnego.

Obiektu budowlanego, który spełnia tylko niektóre elementy definicji z art. 3 pkt 2 pr. bud., np. jest wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach, ale nie jest trwale związany z gruntem, nie można uznać za budynek w rozumieniu tej definicji ustawowej.

Budowla to każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci

⁹ Wyrok WSA w Szczecinie z 19.04.2017 r., I SA/Sz 126/17, LEX nr 2281724.

¹⁰ Wyrok WSA w Szczecinie z 19.04.2017 r., I SA/Sz 126/17, LEX nr 2281724.

¹¹ Wyrok WSA w Rzeszowie z 12.02.2020 r., II SA/Rz 1400/19, LEX nr 3034177.

¹² Wyrok WSA w Kielcach z 3.07.2020 r., II SA/Ke 917/19, LEX nr 3040524.

techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową (art. 3 pkt 3 pr. bud.).

Obiekty małej architektury to niewielkie obiekty, a w szczególności: a) kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury, b) posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej, c) użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki (art. 3 pkt 4 pr. bud.).

Powyższe zagadnienia mają istotne znaczenie w interpretacji przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w szczególności dotyczących rozróżnienia budynku od budowli. Zgodnie z art. 1a ust. 1 pkt 1 u.p.l. **budynek** to obiekt budowlany w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach. W myśl art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.l. przez **budowlę** należy rozumieć obiekt budowlany w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także **urządzenie budowlane** w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, tj. urządzenie techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki (art. 3 pkt 9 pr. bud.).

W art. 7 pkt 14 p.z.p. **obiekt budowlany** zdefiniowano zaś jako wynik całości robót budowlanych w zakresie budownictwa lub inżynierii lądowej i wodnej, który może samoistnie spełniać funkcję gospodarczą lub techniczną. Definicja ta jest tożsama z definicją zawartą w dyrektywach 2014/24/UE oraz 2014/25/UE¹³, jak również w poprzedzających je dyrektywach 2004/18/WE¹⁴ oraz 2004/17/WE¹⁵.

¹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z 26.02.2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz.Urz. UE L 94, s. 243, ze zm.).

¹⁴ Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31.03.2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.Urz. UE L 134, poz. 114).

¹⁵ Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31.03.2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz.Urz. UE L 134, s. 1).

2.2. Roboty budowlane

Zgodnie z art. 3 pkt 7 pr. bud. przez **roboty budowlane** należy rozumieć **budowę**, a także prace¹⁶ polegające na **przebudowie**, **montażu**, **remontie** lub **rozbiórce** obiektu budowlanego, które wymagają uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, zgłoszenia lub są zwolnione z obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę i zgłoszenia.

Przez **budowę** należy rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę i nadbudowę obiektu budowlanego. W Prawie budowlanym brak jest definicji pojęcia odbudowa, rozbudowa i nadbudowa. W orzecnictwie przyjmuje się, że:

- **odbudowa** to: „[...] odtworzenie istniejącego wcześniej i zniszczonego obiektu budowlanego, w tym samym miejscu i z zachowaniem pierwotnej wielkości, kształtu i układu funkcjonalnego.”¹⁷; „[...] wykonywanie faktycznie nowego obiektu budowlanego, choć z wykorzystaniem elementów konstrukcyjnych pozostałych po innym obiekcie budowlanym, który uległ zniszczeniu”¹⁸.
- **rozbudowa** to: „[...] powiększenie, rozszerzenie budowli, obszaru już zabudowanego, dobudowywanie nowych elementów”¹⁹.
- **nadbudowa** to: „[...] rodzaj budowy, w wyniku którego powstaje nowa część istniejącego już obiektu budowlanego. W wyniku przeprowadzenia nadbudowy pewnego obiektu budowlanego zwiększa się jego wysokość i powierzchnia użytkowa”²⁰.

Przez **przebudowę** należy rozumieć wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego.

Remont to wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym. „Cechą charakterystyczną remontu jest odtworzenie stanu pierwotnego, stąd nie mogą być uznane za remont roboty budowlane, w wyniku których powstają

¹⁶ Przez **prace**, o których mowa w tym przepisie, należy rozumieć „ogół czynności techniczno-budowlanych podejmowanych w ramach realizacji budowy, przebudowy, montażu, remontu lub rozbiórki obiektu budowlanego” – wyrok WSA w Krakowie z 8.10.2018 r., II SAB/Kr 22/18, LEX nr 2567069.

¹⁷ Wyrok WSA w Kielcach z 13.03.2014 r., II SA/Ke 970/13, LEX nr 1443463.

¹⁸ Wyrok WSA w Lublinie z 13.03.2012 r., II SA/Lu 971/11, LEX nr 1138642.

¹⁹ Wyrok WSA w Krakowie z 3.11.2015 r., II SA/Kr 1112/15, LEX nr 1939235.

²⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z 22.08.2012 r., II SA/Po 528/12, LEX nr 1223315.

nowe elementy”²¹. W wyroku NSA w Warszawie z 15.02.2018 r., II OSK 1024/16, LEX nr 2458303, słusznie wskazano, iż: „[...] za remont nie mogą zostać uznane roboty budowlane polegające na rozbiórce istniejącego obiektu budowlanego i budowie obiektu nowego, nawet gdy budowa polega na odbudowie obiektu istniejącego z ewentualnym wykorzystaniem materiałów pozostałych po rozbiórce obiektu dotychczasowego”.

W art. 7 pkt 21 p.z.p. **roboty budowlane** zdefiniowano jako zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych, określonych w załączniku II do dyrektywy 2014/24/UE, w załączniku I do dyrektywy 2014/25/UE oraz objętych działem 45 załącznika I do rozporządzenia (WE) nr 2195/2002²² lub obiektu budowlanego, a także realizację obiektu budowlanego za pomocą dowolnych środków, zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego. Oznacza to, że czynności, które w świetle Prawa zamówień publicznych zalicza się do robót budowlanych, mogą nie być objęte zakresem przedmiotowym Prawa budowlanego, np. malowanie ścian.

Stosunkowo często w budownictwie stosowane jest pojęcie **modernizacja** rozumiane jako „wykonanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, powodujących jednocześnie jego unowocześnienie”, które w dniu 1.01.1999 r. zostało wykreślone z Prawa budowlanego.

Nie oznacza to jednak, że pojęcie modernizacja zostało wyeliminowane z obrotu prawnego. Funkcjonuje ono w zakresie rachunkowości budżetowej, gdzie dokonanie odpowiedniej kwalifikacji nakładów finansowych na środki trwałe ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia ustalenia źródeł ich finansowania. Wydatki na remonty finansuje się z wydatków bieżących, a wydatki na modernizację z wydatków majątkowych (inwestycyjnych). Definicje pojęć: „naprawa główna”, „naprawa bieżąca” i „konserwacja” zamieszczono w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych²³. W rozporządzeniu tym wskazano, iż przez:

- **naprawę główną** należy rozumieć remont polegający na wymianie co najmniej jednego elementu budynku (§ 3 pkt 2);
- **naprawę bieżącą** należy rozumieć okresowy remont elementów budynku, który ma na celu zapobieganie skutkom zużycia tych elementów i utrzymanie budynku we właściwym stanie technicznym (§ 3 pkt 3);
- **konserwację** należy rozumieć wykonanie robót mających na celu utrzymanie sprawności technicznej elementów budynku (§ 3 pkt 4).

W art. 3 pkt 8 pr. bud. posłużono się pojęciem **bieżąca konserwacja**, które nie zostało zdefiniowane w tej ustawie.

²¹ Wyrok WSA w Gliwicach z 2.09.2013 r., II SA/GI 1521/12, LEX nr 1347761.

²² Rozporządzenie (WE) nr 2195/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.11.2002 r. w sprawie Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) (Dz.Urz. UE L 340, s. 1).

²³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 16.08.1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych (Dz.U. Nr 74, poz. 836 ze zm.).

W opinii GUNB²⁴: „[...] bieżącą konserwacją są drobne prace budowlane mające na celu zmniejszenie szybkości zużycia obiektu budowlanego lub jego elementów oraz zapewnienie możliwości ich użytkowania zgodnie z przeznaczeniem (np. malowanie ścian). Bieżąca konserwacja znajduje się poza zakresem ustawy – Prawo budowlane, a więc do wykonywania tych prac nie wymaga się ani uzyskania pozwolenia na budowę, ani dokonania zgłoszenia”.

W orzecznictwie przyjmuje się, iż:

- „Przez pojęcie bieżącej konserwacji należy rozumieć wykonanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót nie polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, ale mających na celu utrzymanie obiektu budowlanego w dobrym stanie, w celu jego zabezpieczenia przed szybkim zużyciem się, czy też zniszczeniem i dla utrzymania go w celu użytkowania w stanie zgodnym z przeznaczeniem tegoż obiektu. Tak więc bieżącą konserwacją będą prace budowlane wykonywane na bieżąco w węższym zakresie niż roboty budowlane określone jako remont”²⁵.
- „Przez pojęcie «bieżącej konserwacji», o jakiej mowa w art. 3 pkt 8 p.b., należy rozumieć wykonanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót mających na celu utrzymanie obiektu budowlanego w dobrym stanie, w celu jego zabezpieczenia przed szybkim zużyciem się, czy też zniszczeniem i dla utrzymania go w celu użytkowania w stanie zgodnym z przeznaczeniem tegoż obiektu. Zakwalifikowanie określonych robót do prac konserwacyjnych jest kwestią ocenną, wynikającą z konkretnych warunków, a przede wszystkim odniesienia zakresu prowadzonych robót do konkretnego obiektu, jego wielkości, przeznaczenia”²⁶.
- „Czynności noszące znamiona bieżącej konserwacji, mają [...] na celu utrzymanie nieruchomości w odpowiednim stanie technicznym i zapobiegnięcie pogorszeniu się jej stanu przy codziennej eksploatacji. Polegają one na wykonaniu prac, które w potocznym znaczeniu określone są jako roboty budowlane, jednakże nie stanowią robót budowlanych w rozumieniu Prawa budowlanego [...]”²⁷.

W budownictwie stosowane są również takie pojęcia jak:

- **roboty podstawowe** – minimalny zakres prac, które po wykonaniu są możliwe do odebrania pod względem ilości i wymogów jakościowych oraz uwzględniają przyjęty stopień zagregowania robót;
- **prace przygotowawcze** – którymi są: wytyczenie geodezyjne obiektów w terenie, wykonanie niwelacji terenu, zagospodarowanie terenu budowy wraz z budową

²⁴ Pismo GUNB z 25.01.2018 r., DPR.022.42.2018. niepubl.

²⁵ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 25.02.2020 r., II SA/Bd 941/19, LEX nr 2973873.

²⁶ Wyrok WSA w Łodzi z 8.11.2011 r., II SA/Ld 997/11, LEX nr 1053164.

²⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 26.10.2010 r., VII SA/Wa 283/10, LEX nr 760098.

tymczasowych obiektów, wykonanie przyłączy do sieci infrastruktury technicznej na potrzeby budowy;

- **roboty tymczasowe** – roboty, które są projektowane i wykonywane jako potrzebne do wykonania robót podstawowych, ale nie są przekazywane zamawiającemu i są usuwane po wykonaniu robót podstawowych, np. montaż i demontaż rusztowań, odwodnienie wykopów. Robót tych nie uwzględnia się w tabelach przedmiaru robót budowlanych (wchodzącego w skład dokumentacji projektowej), z wyłączeniem przypadków, gdy istnieją uzasadnione podstawy do ich odrębnego rozliczenia;
- **prace towarzyszące** – prace niezbędne do wykonania robót podstawowych niezaliczane do robót tymczasowych, w tym geodezyjne tyczenie i geodezyjna inwentaryzacja powykonawcza;
- **roboty ulegające zakryciu lub zanikające** – roboty budowlane, które w dalszych fazach technologicznych danego procesu budowlanego ulegają zakryciu lub/i nie występują, np. instalacje podtynkowe;
- **roboty dodatkowe** – roboty budowlane, które nie zostały wskazane w projekcie/umowie²⁸;
- **roboty zamienne** – roboty budowlane realizowane w sposób odmienny niż przewiduje to projekt²⁹;
- **roboty zaniechane** – roboty budowlane przewidziane w projekcie, ale niewykonane z uwagi na brak celowości lub możliwości technicznych i/lub technologicznych. Zaniechanie wykonania robót budowlanych (np. ulegających zakryciu) może wynikać z winy wykonawcy.

2.3. Materiał, materiał budowlany, wyrób, wyrób budowlany

W budownictwie stosuje się pojęcia: materiał, materiał budowlany, wyrób i wyrób budowlany.

W aktach prawnych brak jest legalnej definicji pojęć:

- **materiał** – pojęcie występujące w art. 655 k.c.;
- **materiał budowlany** – pojęcie powszechnie stosowanego w kosztorysowaniu i materiałoznawstwie – jest to szersze pojęcie niż wyrób budowlany ujęty w rozporządzeniu nr 305/2011;
- **wyrób** – pojęcie występujące w art. 10 pr. bud., które jak wskazuje literalne brzmienie tego przepisu jest szersze niż pojęcie **wyrób budowlany**, które w art. 2 pkt 1 rozporządzenia nr 305/2011 zdefiniowano jako „każdy wyrób lub zestaw

²⁸ Zob. wyrok SA w Białymstoku z 19.02.2016 r., I ACa 894/15, LEX nr 2016281, w którym sąd wskazał, iż: „Żaden z aktów prawnych nie zawiera legalnej definicji pojęcia prac lub robót dodatkowych. Jest to pojęcie języka prawniczego, na gruncie którego roboty dodatkowe rozumie się jako świadczenia wykonywane poza istniejącym zobowiązaniem dotyczącym robót budowlanych, którego zakres określa projekt – art. 649 k.c.”.

²⁹ PN-ISO 6707-2:2000 *Budownictwo -- Terminologia -- Terminy stosowane w umowach*.

wyprodukowany i wprowadzony do obrotu w celu trwałego wbudowania w obiektach budowlanych lub ich częściach, którego właściwości wpływają na właściwości użytkowe obiektów budowlanych w stosunku do podstawowych wymagań dotyczących obiektów budowlanych”.

2.4. Uczestnicy procesu budowlanego

W myśl art. 17 pr. bud. uczestnikami procesu budowlanego są:

- **inwestor**;
- **projektant**, który na żądanie inwestora lub organu architektoniczno-budowlanego może zostać zobowiązany do sprawowania projektowego nadzoru autorskiego na budowie;
- **inspektor nadzoru inwestorskiego**, który może być ustanowiony z inicjatywy inwestora lub przez organ architektoniczno-budowlany, w przypadku uzasadnionym wysokim stopniem skomplikowania obiektu budowlanego lub robót budowlanych bądź przewidywanym wpływem na środowisko;
- **kierownik budowy** lub **kierownik robót**, który może być ustanowiony z inicjatywy inwestora lub przez organ architektoniczno-budowlany.

Inwestorem może być osoba fizyczna lub osoba prawna zamierzająca realizować lub realizować roboty budowlane. Projektantem, inspektorem nadzoru inwestorskiego i kierownikiem budowy (robót) może zostać osoba fizyczna pełniąca samodzielną funkcję techniczną w budownictwie³⁰, posiadająca odpowiednie wykształcenie techniczne i praktykę zawodową, dostosowane do rodzaju, stopnia skomplikowania działalności i innych wymagań związanych z wykonywaną funkcją, stwierdzone decyzją – tzw. uprawnienia budowlane – wydaną przez organ samorządu zawodowego (Polska Izba Inżynierów Budownictwa lub Izba Architektów Rzeczypospolitej Polskiej).

Uprawnienia budowlane mogą być udzielane do projektowania lub kierowania robotami budowlanymi, w ograniczonym zakresie lub bez ograniczeń, w specjalnościach techniczno-budowlanych:

- 1) architektonicznej;
- 2) konstrukcyjno-budowlanej;

³⁰ Za samodzielną funkcję techniczną w budownictwie uważa się działalność związaną z koniecznością fachowej oceny zjawisk technicznych lub samodzielnego rozwiązania zagadnień architektonicznych i technicznych oraz techniczno-organizacyjnych, a w szczególności działalność obejmującą:

- 1) projektowanie, sprawdzanie projektów architektoniczno-budowlanych i technicznych oraz sprawowanie nadzoru autorskiego;
- 2) kierowanie budową lub innymi robotami budowlanymi;
- 3) kierowanie wytwarzaniem konstrukcyjnych elementów budowlanych oraz nadzór i kontrolę techniczną wytwarzania tych elementów;
- 4) wykonywanie nadzoru inwestorskiego;
- 5) sprawowanie kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych.

- 3) inżynierskiej:
 - a) mostowej,
 - b) drogowej,
 - c) kolejowej w zakresie kolejowych obiektów budowlanych,
 - d) kolejowej w zakresie sterowania ruchem kolejowym,
 - e) hydrotechnicznej,
 - f) wyburzeniowej;
- 4) instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń:
 - a) telekomunikacyjnych,
 - b) ciepłych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych,
 - c) elektrycznych i elektroenergetycznych.

W ramach specjalności mogą być wyodrębnione specjalizacje techniczno-budowlane (art. 14 ust. 2 pr. bud.) – zob. Tabela 2.2.

Tabela 2.2. Specjalizacje techniczno-budowlane wyodrębnione w specjalnościach budowlanych

Specjalność uprawnień budowlanych	Specjalizacja techniczno-budowlana do projektowania lub kierowania robotami budowlanymi
konstrukcyjno-budowlana	– geotechnika, – obiekty budowlane budownictwa ogólnego, – obiekty budowlane na terenach wpływów górniczych, – budowle wysokościowe, – rusztowania i deskowania wielofunkcyjne
inżynierska hydrotechniczna	– śródlądowe budowle hydrotechniczne, – morskie budowle hydrotechniczne, – obiekty budowlane oczyszczalni wody i ścieków, – melioracje wodne
instalacyjna w zakresie sieci, instalacji i urządzeń ciepłych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych	– sieci, instalacje i urządzenia ciepłe oraz wentylacyjne i klimatyzacyjne, – sieci, instalacje i urządzenia gazowe, – sieci, instalacje i urządzenia wodociągowe i kanalizacyjne
instalacyjna w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych	– sieci, instalacje i urządzenia elektryczne i elektroenergetyczne powyżej 45 kV, – sieci, instalacje i urządzenia elektryczne i elektroenergetyczne w elektrowniach jądrowych, – trakcje elektryczne

Źródło: załącznik nr 4 do rozporządzenia Ministra Inwestycji i Rozwoju z 29.04.2019 r. w sprawie przygotowania zawodowego do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie³¹

³¹ Dz.U. poz. 831

Sprawowanie samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie wiąże się z koniecznością fachowej oceny zjawisk technicznych oraz samodzielnego rozwiązywania zagadnień architektonicznych i technicznych oraz techniczno-organizacyjnych. Z tego też względu prawodawca tak wiele uwagi przywiązuje do szczegółowych wymogów formalnoprawnych, które musi spełnić osoba ubiegająca się o wykonywanie samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie. Zgodnie z art. 6 pkt 1 ustawy z 15.12.2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa³² prawo wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie przysługuje wyłącznie osobom wpisanym na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego.

W orzecznictwie przejawia się nacisk na niezależność i szeroki zakres uprawnień osób pełniących samodzielne funkcje techniczne:

„Kierownik budowy nie jest w procesie budowlanym podmiotem wyłącznie wykonującym polecenia inwestora. Jako pełniący samodzielną funkcję budowlaną ma obowiązek kierowania budową i czynnego wpływania na decyzje inwestora (ewentualnie ich korygowania) lub domagania się, by przed ich wykonaniem uzyskać wymaganą przez przepisy prawa budowlanego aprobatę (w przypadkach gdy zmiany inwestorskie tego wymagają – zmianę pozwolenia na budowę, zmiany do projektu lub aprobatę projektanta)”³³.

³² Dz.U. z 2019 r. poz. 1117 ze zm.

³³ Wyrok SA w Szczecinie z 18.03.2020 r., I ACa 652/19.

Rozdział 3

UMOWA NA GRUNCIE KODEKSU CYWILNEGO

Regulacje dotyczące umów zawarto m.in. w Kodeksie cywilnym. Komplementarną rolę wobec tej ustawy, pełni Kodeks postępowania cywilnego, który jako akt prawa procesowego reguluje sposób rozpoznawania spraw cywilnych przez sądy, a także sposób zabezpieczenia i dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych¹.

3.1. Umowa – definicja, podział, strony

Umowa jest czynnością prawną obejmującą co najmniej dwa zgodne oświadczenia woli (*konsensus*) zmierzające do powstania, zmiany lub ustania stosunku cywilnoprawnego. Przez **oświadczenie woli** należy rozumieć złożony proces psychofizyczny składający się z dwóch elementów: wewnętrznego aktu woli oraz uzewnętrznienia aktu woli w sposób dostateczny (art. 60 k.c.).

Do funkcji umów należą:

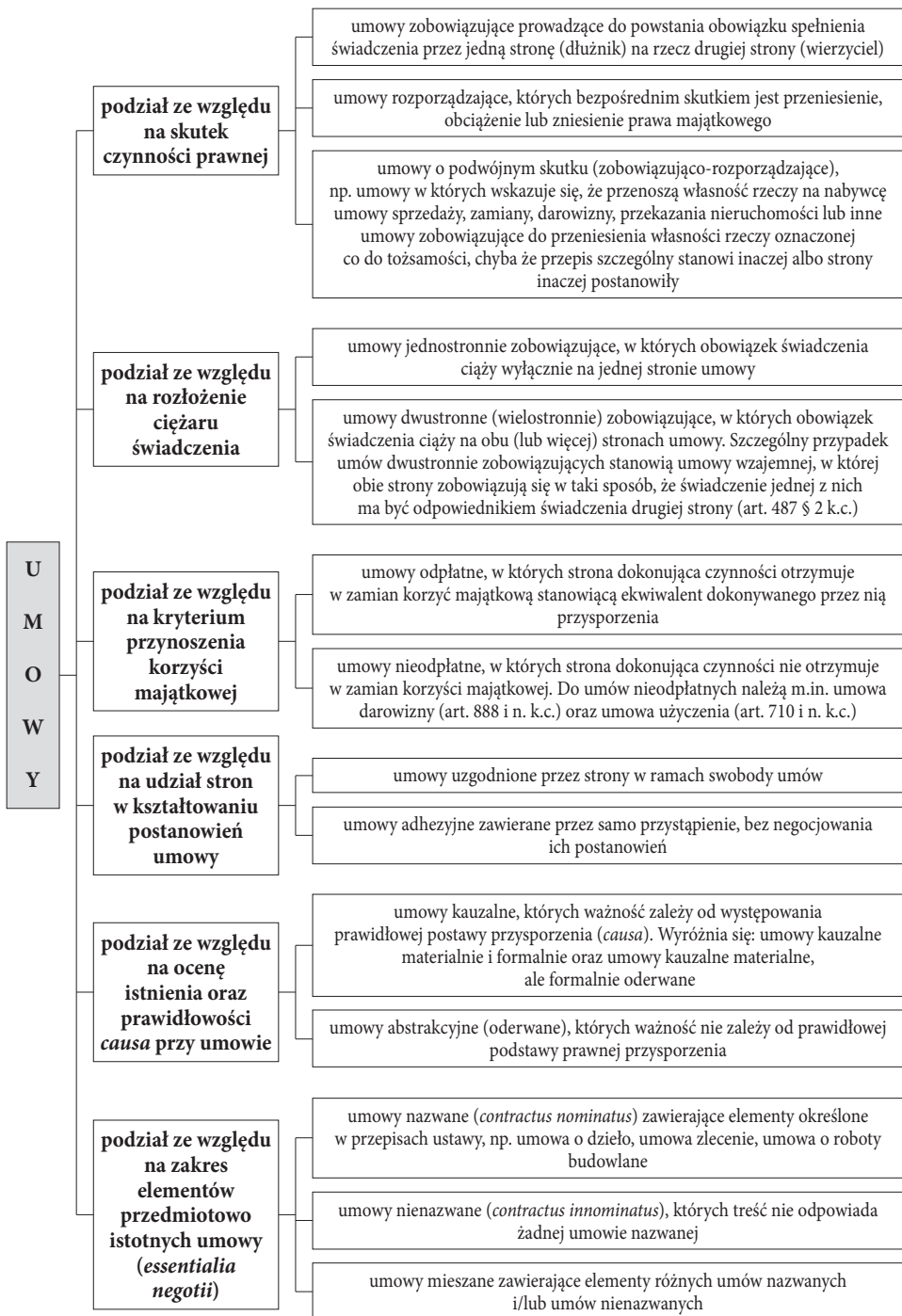
- kształtowanie stosunków zobowiązaniowych,
- racjonalizacja obrotu,
- zabezpieczenie praw,
- zobowiązanie do konkretnego świadczenia.

W Kodeksie cywilnym wyróżniono trzy tryby zawierania umów:

- tryb ofertowy,
- przetarg i aukcję,
- negocjacje.

¹ Zob. A. Polaszek, B. Rosada, *Umowy o roboty budowlane w zamówieniach publicznych*, Wrocław 2016, s. 17–19.

Schemat. 3.1. Podział umów cywilnoprawnych



Źródło: opracowanie własne.