

ZGODY BUDOWLANE

Poradnik dla projektantów

Michał Bursztynowicz, Martyna Sługocka



Wolters Kluwer

ZGODY BUDOWLANE

Poradnik dla projektantów

Michał Bursztynowicz, Martyna Sługocka

Stan prawny na 1 kwietnia 2024 r.

Wydawczyni
Justyna Zabielska- Musioł

Redaktorka prowadząca
Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne
Anna Kunz

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski



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., 2024

ISBN 978-83-8358-516-1

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział 1	
Projektant jako pełnomocnik	13
1. Ustanowienie pełnomocnika	16
2. Przystąpienie do postępowania	22
3. Odpowiedzialność pełnomocnika	24
4. Odwołanie i wygaśnięcie pełnomocnictwa	25
Rozdział 2	
Projektant jako autor projektu budowlanego	27
1. Obowiązki autora projektu budowlanego	28
2. Opracowanie projektu budowlanego	28
2.1. Zakres projektu budowlanego	29
2.2. Dopuszczalne wyłączenia z zakresu projektu budowlanego	44
2.2.1. Definicja obiektu budowlanego	45
2.2.2. Przyłącza	46
2.3. Oświadczenie projektanta dotyczące sporządzenia projektu budowlanego	48
2.4. Odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych ...	50
2.4.1. Procedura uzyskania odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych	52
2.4.2. Relacja między instytucją odstępstwa określoną w ustawie – Prawo budowlane	

a ekspertyzą, o której mowa w warunkach technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki	59
2.4.3. Odstępstwo od warunków usytuowania budynków i budowli oraz wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowych	60
3. Uzyskanie wymaganych opinii, uzgodnień, decyzji	62
4. Wyjaśnianie wątpliwości dotyczących projektu budowlanego i zawartych w nim rozwiązań	77
5. Załączniki do wniosku o pozwolenie na budowę	79

Rozdział 3

Przebieg postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia

na budowę	85
1. Kompetencje organu administracji architektoniczno-budowlanej	85
1.1. Oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane	88
1.1.1. Formularz oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane	88
1.1.2. Tytuły do dysponowania nieruchomością na cele budowlane	91
1.1.3. Charakter prawny oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane	95
2. Usuwanie braków wniosku o pozwolenie na budowę lub braków projektu budowlanego	96
2.1. Braki formalne	97
2.2. Braki merytoryczne	98
2.3. Wezwanie do złożenia wyjaśnień	103
3. Ustalenie stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę – obszar oddziaływania obiektu	104
3.1. Pojęcie obszaru oddziaływania obiektu	104
3.2. Wyznaczenie obszaru oddziaływania obiektu jako obowiązek projektanta	108

3.3. Wyznaczenie obszaru oddziaływania obiektu jako obowiązek organu administracji architektoniczno-budowlanej	109
3.4. Nieuregulowany stan prawny nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu ...	110
3.4.1. Śmierć strony przed wszczęciem postępowania ...	112
3.4.2. Śmierć strony w toku postępowania	114
3.4.3. Pozostałe uwagi	115
4. Pozwolenie na budowę jako decyzja administracyjna	117
4.1. Elementy obligatoryjne pozwolenia na budowę	117
4.2. Elementy fakultatywne pozwolenia na budowę	121
4.3. Inne elementy pozwolenia na budowę wynikające z przepisów szczególnych	125

Rozdział 4

Projektant w postępowaniu administracyjnym	129
1. Zasady kontaktów z urzędnikami	129
1.1. Rozmowy z pracownikami organów	131
1.2. Notatki (adnotacje) i protokoły sporządzane przez pracowników organów	133
1.3. Przeglądanie akt sprawy	135
1.3.1. Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu	135
1.3.2. Umocowanie do przeglądania akt sprawy	137
1.3.3. Sposób udostępnienia akt sprawy	138
2. Skuteczne sposoby wnoszenia pism (podań)	144
2.1. Adres do doręczeń elektronicznych i elektroniczna skrzynka podawcza	150
2.1.1. Adres do doręczeń elektronicznych	150
2.1.2. Okres przejściowy	155
2.1.3. Elektroniczna skrzynka podawcza	157
2.2. Portal e-Budownictwo, a system teleinformatyczny organu	159
3. Doręczenia, czyli jak odbierać korespondencję	161
3.1. Doręczenia pism elektronicznie (e-doręczenia) jako zasada	162

3.2. Wyjątki od doręczeń na adres do doręczeń elektronicznych	165
3.2.1. Sytuacje, gdy nie stosuje się przepisów dotyczących e-doręczeń	165
3.2.2. Sytuacje, gdy nie ma możliwości zastosowania e-doręczeń	166
3.3. Okres przejściowy	168
3.4. Uwagi do kodeksowych przepisów o doręczeniach	170
4. Sposoby na wydłużenie postępowania	178
5. Sposoby na przyspieszenie postępowania	181
5.1. Szybkość postępowania jako zasada każdego postępowania administracyjnego	182
5.2. Przyczyny zwłoki niezależne od organów	185
5.3. Ponaglenia	187
5.3.1. Pozostawienie ponaglenia bez rozpoznania	190
5.4. Skarga do sądu na bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania	193
6. Skuteczne odwołanie	195
6.1. Uchybienie terminu do wniesienia odwołania	204
6.2. Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania	208
7. Decyzja kasacyjna, czyli uchylenie zaskarżonej decyzji do ponownego rozpatrzenia	209

Rozdział 5

Postępowania nadzwyczajne a pozwolenie na budowę	215
1. Wznowienie postępowania w sprawie zakończonej pozwoleniem na budowę	216
1.1. Zasady obowiązujące we wznowionym postępowaniu	220
2. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę	224
2.1. Przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji	225
2.2. Ograniczenia czasowe stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę	227
3. Zgłoszenie zamiaru budowy lub wykonania robót budowlanych a tryby nadzwyczajne	228
4. Zmiana pozwolenia na budowę	231

WYKAZ SKRÓTÓW

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.)
u.d.i.ś.	– ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm.)
u.d.p.	– ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 320)
u.t.k.	– ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1786 ze zm.)

WSTĘP

Zgodnie z ustawą – Prawo budowlane projektant jest jednym z uczestników procesu budowlanego. Oprócz niego uczestniczą w nim jeszcze inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego oraz kierownik budowy lub kierownik robót. W ciągu ostatnich lat można zaobserwować wzrost znaczenia roli projektanta nie tylko na etapie sporządzania dokumentacji projektowej, ale w całym procesie inwestycyjnym. Projektanci coraz częściej stają się doradcami inwestorów w planowaniu i realizacji całego procesu powstawania obiektu budowlanego. Tym samym występują w roli pełnomocników w postępowaniach prowadzonych przez organy administracji publicznej oraz podejmują wiele ważnych i trudnych decyzji.

Powyższa obserwacja stała się motorem do napisania tej książki – prawniczego, a jednocześnie praktycznego poradnika dla projektantów wszystkich specjalności. Do lektury szczególnie zapraszamy inżynierów, którzy wątpią, że o prawie można mówić w przystępny sposób. Można, obiecujemy! Treść książki została wzbogacona wieloma przykładami stanów faktycznych, z którymi zetknęliśmy się w pracy zawodowej.

Poradnik rozpoczyna się omówieniem roli projektanta jako pełnomocnika inwestora (rozdział 1). Co ważne, rozdział ten zawiera gotowe przykłady pełnomocnictw, których wykorzystanie przyspieszy i ułatwi pracę. W następnym rozdziale czytelnik otrzyma wskazówki, jak zadbać o interesy samych projektantów i zostanie zapoznany z ich rolą jako autorów projektu budowlanego. W rozdziale tym znajdują się również odpowiedzi na pytania, jak powinien wyglądać projekt budowlany, czy wszystkie załączniki wymagane przez organy administracji architek-

toniczno-budowlanej rzeczywiście trzeba przedkładać oraz w jakim zakresie projektant zobowiązany jest do składania wyjaśnień.

Kolejny rozdział omawia przebieg postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę. W naszej ocenie nawet doświadczeni projektanci stają czasem w obliczu komplikacji prawnych, z którymi wcześniej się nie spotkali. Dlatego w tym rozdziale omówione są przede wszystkim pojawiające się problemy, oczywiście wraz ze sposobami ich rozwiązania.

Rozdział 4 – *Projektant w postępowaniu administracyjnym* to czysta praktyka, czyli zbiór pomocnych wskazówek. Wyjaśniamy, na czym polega elektronizacja procedur budowlanych, czy warto czynić ustalenia ustne z urzędnikami oraz jakie czynności można podejmować podczas przeglądania akt sprawy. Przedstawiamy także sposoby na skrócenie oraz wydłużenie postępowania administracyjnego, a także pokazujemy, jak napisać skuteczne odwołanie.

Ostatni rozdział został poświęcony trybom nadzwyczajnym, czyli przede wszystkim stwierdzeniu nieważności pozwolenia na budowę oraz wznowieniu postępowania. Znajduje się w nim odpowiedź na najczęściej zadawane pytanie: kiedy postępowanie we wskazanych trybach ma wpływ na realizację inwestycji – czyli czy jeszcze można budować?

Mamy nadzieję, że ten poradnik będzie pomocnym narzędziem w praktyce zawodowej wielu projektantów, a jego treść doprowadzi do celu, do którego wszyscy zmierzamy, czyli będzie pomocną wskazówką w przyspieszeniu i usprawnieniu procesu inwestycyjnego.

Rozdział 1

PROJEKTANT JAKO PEŁNOMOCNIK

W postępowaniach związanych z uzyskiwaniem zgód budowlanych zarówno inwestor, jak i pozostałe strony postępowania, o ile nie wymaga to ich ewentualnego osobistego udziału, mogą działać przez pełnomocnika lub pełnomocników.

Ważne! Pełnomocnikiem może być tylko osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych – pełną lub ograniczoną. Zatem pełnomocnikiem nie może być wyłącznie osoba fizyczna niemająca zdolności do czynności prawnych (będą to osoby fizyczne, które nie ukończyły 13. lat, oraz osoby ubezwłasnowolnione całkowicie). Nie może nim być również osoba prawna.

Oznacza to, że pełnomocnikiem nie może być np. biuro projektowe czy spółka. Na dokumencie pełnomocnictwa zawsze trzeba wskazać konkretne osoby (poprzez podanie ich imienia i nazwiska), które będą reprezentować mocodawcę. Warto wiedzieć, że pełnomocników może być kilku i nie ma konieczności podawania ich numerów PESEL, numerów telefonów czy adresów domowych, pamiętać należy jednak o adresie do korespondencji (i o ewentualnym poinformowaniu organu prowadzącego postępowanie o każdej zmianie tego adresu, bo w przeciwnym wypadku doręczenie pisma pod dotychczasowy adres będzie miało skutek prawny).

Warto wiedzieć! Jeżeli mocodawca ustanowił kilku pełnomocników z takim samym zakresem umocowania (o zakresie pełnomocnictwa

zob. pkt 1 w tym rozdziale poradnika), to każdy z nich może działać samodzielnie, chyba że co innego wynika z treści pełnomocnictwa.

Przykład: wskazanie pełnomocników może wyglądać tak:

„Ja, Andrzej Nowak, udzielam pełnomocnictwa Janowi Kowalskiemu (ul. Podstawowa 1, 00-000 Miasteczko) do reprezentowania mnie w sprawie dotyczącej pozwolenia na budowę...”

albo tak:

„Działając w imieniu spółki X sp. z o.o. z siedzibą w Miasteczku przy ul. Podstawowej 1 (KRS nr ...), jako uprawniony do jej samodzielnego reprezentowania, udzielam pełnomocnictwa

Andrzejowi Nowakowi

Janowi Kowalskiemu

adres dla doręczeń: ul. Podstawowa 1, 00-000 Miasteczko

do reprezentowania Spółki w sprawie dotyczącej pozwolenia na budowę...”

Od dnia powiadomienia organu o ustanowieniu pełnomocnika powinien mieć on zapewniony czynny udział w postępowaniu, tak samo jak strona postępowania, a pominięcie pełnomocnika w czynnościach postępowania jest w orzecznictwie sądownoadministracyjnym równoznaczne z pominięciem samej strony i w konsekwencji wywołuje takie same skutki prawne (negatywne dla organu: od uchybienia procesowego w toku postępowania jako naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu – art. 10 § 1 k.p.a., aż po podstawę do wznowienia postępowania zakończonę ostateczną decyzją – przesłanką wznowienia postępowania jest to, że strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu – art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.).

Powyższe oznacza zatem, że gdy strona ustanowiła pełnomocnika, doręczenie pisma wyłącznie stronie z pominięciem pełnomocnika jest prawnie bezskuteczne i stanowi naruszenie zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym. W takiej sytuacji pismo doręczone stronie traktuje się bowiem tylko jako przekazane go jej wyłącznie „do wiadomości”. Wszystkie terminy (np. do wniesienia odwołania czy uzupełnienia dokumentacji lub projektu budowlanego) liczy się od dnia doręczenia pisma ustanowionemu pełnomocnikowi.

Przykład: Pełnomocnik inwestora zgłosił zamiar budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Projekt zagospodarowania działki narusza postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z tego względu organ administracji architektoniczno-budowlanej wniósł w terminie sprzeciw wobec przedmiotowej inwestycji. Pracownik organu wysłał jednak decyzję bezpośrednio inwestorowi, a nie jego pełnomocnikowi. Kiedy pomyłkę ujawniono, sprzeciw wysłano także do pełnomocnika, ale ustawowy termin na wniesienie sprzeciwu już minął. Skutek – zgłoszenie zostało skutecznie przyjęte.

Nic jednak nie stoi na przeszkodzie, by organ doręczył pismo zarówno pełnomocnikowi, jak i jednocześnie przekazał je do wiadomości stronie – mocodawcy. Takie działanie może być zasadne, zwłaszcza jeśli organ ma wątpliwości co do zgodności z wolą strony działań podejmowanych przez pełnomocnika, czy w sytuacji, gdy pełnomocnik np. nie odpowiedział na prawidłowo doręczone mu ważne dla sprawy wezwanie.

Wskazówka! Jeśli organ wysłał pismo zarówno do strony, jak i do jej pełnomocnika, to strona może je bez konsekwencji odebrać. Dzięki temu będzie wiadomo, co zawiera dokument, a żadne terminy nie rozpoczną biegu. Pierwszy dzień biegu terminu to z kolei dzień po doręczeniu pisma pełnomocnikowi.

Nie zapomnij! Jeżeli ustanowiono kilku pełnomocników, to organ doręcza pisma tylko jednemu pełnomocnikowi, a nie wszystkim. Strona – mocodawca – może sama wskazać takiego pełnomocnika do doręczeń. W razie gdy strona nie skorzysta z tego uprawnienia, to organ administracji architektoniczno-budowlanej jest nie tylko uprawniony, ale i zobowiązany samodzielnie wybrać, który z pełnomocników strony będzie jej pełnomocnikiem do doręczeń. Z reguły w tym zakresie organ kieruje się zasadami efektywności i sprawności postępowania, a w konsekwencji wybiera do doręczeń raczej pełnomocnika będącego projektantem niż przyjacielem strony czy pełnomocnika będącego radcą prawną niż projektantem.

1. Ustanowienie pełnomocnika

Dla wykazania, że pełnomocnik został dla strony ustalony, niezbędne jest okazanie dokumentu stwierdzającego ustanowienie takiego pełnomocnictwa. Z momentem przedstawienia pełnomocnictwa pełnomocnik wykazuje bowiem umocowanie do działania w postępowaniu, a organ uzyskuje możliwość zbadania prawidłowości i zakresu pełnomocnictwa. Zauważyć trzeba, że pełnomocnictwo powinno być udzielone co do zasady na piśmie, ale nic nie stoi na przeszkodzie, by było ono zgłoszone ustnie do protokołu.

Uwaga! Pod pojęciem pełnomocnictwa udzielonego na piśmie należy rozumieć dokument utrwalony w postaci papierowej lub elektronicznej.

Pełnomocnictwo utrwalone w postaci papierowej mocodawca musi opatrzyć podpisem własnoręcznym, a pełnomocnictwo utrwalone w postaci elektronicznej musi opatrzyć kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. Zarówno postać papierowa, jak i elektroniczna są sobie równe i wywołują takie same skutki.

Zapamiętaj! Organ administracji publicznej, w tym organ administracji architektoniczno-budowlanej, każdorazowo zobowiązany jest do zbadania zakresu pełnomocnictwa. Może więc prowadzić postępowanie wyjaśniające dotyczące upoważnienia udzielonego pełnomocnikowi.

Prowadzenie postępowania z udziałem osoby, która nie posiada pełnomocnictwa lub przekroczyła zakres udzielonego jej pełnomocnictwa (tzw. rzekomego pełnomocnika), naraża bowiem organ prowadzący postępowanie na zarzut pozbawienia strony czynnego udziału w postępowaniu (będący przesłanką wznowienia postępowania – zob. art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.).

Przykład: Reprezentowanie strony w toku postępowania przed organami obu instancji przez osobę, która nie przedłożyła stosownego pełnomocnictwa, stanowi poważne naruszenie przepisów postępowania, mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy, i powoduje konieczność usunięcia zaskarżonej decyzji oraz decyzji ją poprzedzającej z porządku

prawnego. Jeżeli więc pełnomocnik mający umocowanie do działania tylko przed organem pierwszej instancji wniósł odwołanie od decyzji, to organ odwoławczy powinien wezwać go do uzupełnienia braku formalnego w postaci pełnomocnictwa. Podkreślić należy, że ocena umocowania do wniesienia odwołania znajduje się w kompetencji organu, który będzie rozpatrywał ten środek zaskarżenia. Organ pierwszej instancji zobowiązany jest z kolei do przekazania odwołania, nawet jeśli ma świadomość, że wnoszący nie posiada odpowiedniego pełnomocnictwa. W żadnym wypadku organ, który wydał decyzję, nie powinien zatem wzywać do uzupełnienia braków formalnych odwołania przed jego przekazaniem do organu wyższego stopnia.

Wskazówka! W zależności od potrzeb zakres pełnomocnictwa może być mniej lub bardziej ogólny.

Przykładowo zakres pełnomocnictwa może wyglądać tak:

„Udzielam pełnomocnictwa ... do reprezentowania mnie przed Prezydentem ... w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych na działce ... w ...”

albo tak:

„Udzielam pełnomocnictwa ... do reprezentowania mnie przed organami administracji publicznej obu instancji w sprawie inwestycji polegającej na budowie zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych na działce ... w ...”

a nawet tak:

„Udzielam pełnomocnictwa ... do reprezentowania mnie przed organami administracji publicznej we wszystkich sprawach związanych z realizacją inwestycji na terenie ...”

Warto wiedzieć! Jeśli data widniejąca na pełnomocnictwie jest późniejsza niż data wniesionego odwołania, nie przesądza to o możliwości zakwestionowania prawidłowości umocowania pełnomocnika do działania w imieniu strony. Data sporządzenia pełnomocnictwa nie należy bowiem do jego wymogów formalnych, a zatem brak daty czy też wadliwe jej oznaczenie nie dyskwalifikują same w sobie pełnomocnictwa. Dla oceny skuteczności umocowania pełnomocnika do działania

w imieniu strony istotna jest bowiem treść pełnomocnictwa. Zresztą też organ zawsze może wezwać mocodawcę do odniesienia się do działań podjętych przez jego pełnomocnika przed datą udzielenia pełnomocnictwa (czyli poprosić o potwierdzenie skuteczności dokonanych przez pełnomocnika czynności).

Warto wiedzieć! Pełnomocnik może ustanowić dla swojego mocodawcy innych pełnomocników (tzw. pełnomocników substytucyjnych) tylko wtedy, gdy umocowanie takie wynika z treści jego pełnomocnictwa, z ustawy lub ze stosunku prawnego będącego podstawą pełnomocnictwa. Czyli np. projektant będący pełnomocnikiem inwestora nie może udzielić upoważnienia pracownikom swojego biura projektowego do przeglądania akt sprawy, jeśli nie wynika to z treści udzielonego mu pełnomocnictwa.

Uwaga! Pełnomocnik substytucyjny musi legitymować się nie tylko „swoim” pełnomocnictwem, ale też pełnomocnictwem „pierwotnym” (a zatem tym udzielonym bezpośrednio przez mocodawcę pierwszemu pełnomocnikowi), jak również ewentualnymi pełnomocnictwami „pośrednimi”.

W tym miejscu warto pamiętać o tym, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dopuszczają, by w sprawach mniejszej wagi: (1) za pełnomocnika uznać członka najbliższej rodziny lub domownika strony (2) i w stosunku do nich nie wymagać dokumentu pełnomocnictwa. Istotne jest jednak dodatkowe zastrzeżenie zawarte w Kodeksie – o ile w takiej sytuacji nie ma wątpliwości co do istnienia i zakresu upoważnienia do występowania w imieniu strony (3). Zatem takie „domniemane pełnomocnictwo” bez wątpienia ma charakter wyjątkowy i może być zastosowane tylko wtedy, gdy są spełnione łącznie trzy wymienione wyżej przesłanki. W orzecznictwie wskazuje się, że „sprawą mniejszej wagi” nie jest m.in. wniesienie odwołania czy sprawa dotycząca wykonania robót budowlanych. Niemniej jest to kwestia ocenna, należąca do kompetencji organu administracji architektoniczno-budowlanej, a sam organ powinien w tym przedmiocie zachować szczególną ostrożność nie tylko w kontekście „mniejszej wagi”, ale i „braku wątpliwości” (np. małżonkowie mogą być w separacji, dzieci mogą być skonfliktowane

z rodzicami itd.). W związku z tym nie można się dziwić ewentualnym zastrzeżeniom organu co do osoby pełnomocnika.

Nie zapomnij! Pełnomocnictwo musi być podpisane przez mocodawcę (lub wszystkich mocodawców)! Najlepiej czytelnie – imieniem i nazwiskiem. Może być też podpis nieczytelny lub w formie parafki, z tym tylko zastrzeżeniem, że z treści dokumentu pełnomocnictwa musi wynikać, kto dokładnie go udziela (nadruk komputerowy, pieczęćka itd.). W przypadku pełnomocnictwa utrwalonego w postaci elektronicznej Kodeks postępowania administracyjnego dopuszcza trzy równoważne podpisy: kwalifikowany podpis elektroniczny, podpis zaufany albo podpis osobisty. W przypadku kilku mocodawców nie ma przeszkód, by takie pełnomocnictwo było podpisane przez poszczególnych mocodawców różnymi podpisami elektronicznymi.

Ważne! Złożenie dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa podlega opłacie skarbowej, a obowiązek jej zapłaty ciąży na pełnomocniku! Opłata skarbową wynosi obecnie 17 zł za każdy stosunek pełnomocnictwa. Zwolnieniu od konieczności wniesienia opłaty skarbowej podlega dokument stwierdzający udzielenie pełnomocnictwa, jego odpis, wypis lub kopia:

- poświadczony notarialnie lub przez uprawniony organ, upoważniający do odbioru dokumentów,
- jeżeli pełnomocnictwo udzielane jest małżonkowi, wstępnemu, zstępnemu lub rodzeństwu,
- jeżeli mocodawcą jest podmiot będący m.in. jednostką budżetową lub jednostką samorządu terytorialnego.

Krótką charakterystyką podpisów elektronicznych

Podpis elektroniczny, ale też cyfrowe certyfikaty (poświadczające tożsamość właściciela narzędzi), które umożliwiają składanie podpisu, opracowano przede wszystkim, żeby zabezpieczyć elektroniczny obrót dokumentów. W powyższym zakresie głównym aktem prawnym jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 23.07.2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym

oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz.Urz. UE L 257, s. 73), potocznie zwane rozporządzeniem eIDAS. W rozporządzeniu tym wskazano, że:

- podpis elektroniczny oznacza dane w postaci elektronicznej, które są dołączone lub logicznie powiązane z innymi danymi w postaci elektronicznej i które użyte są przez podpisującego jako podpis,
- zaawansowany podpis elektroniczny oznacza podpis elektroniczny, który spełnia określone wymogi: jest unikalnie przyporządkowany podpisującemu, umożliwia ustalenie tożsamości podpisującego, jest składany przy użyciu danych służących do składania podpisu elektronicznego, których podpisujący może, z dużą dozą pewności, użyć pod wyłączną swoją kontrolą, oraz jest powiązany z danymi podpisanymi w taki sposób, że każda późniejsza zmiana danych jest rozpoznawalna,
- kwalifikowany podpis elektroniczny oznacza zaawansowany podpis elektroniczny, który jest składany za pomocą kwalifikowanego urządzenia do składania podpisu elektronicznego i który opiera się na kwalifikowanym certyfikacie podpisu elektronicznego.

Odnosnie do podpisu kwalifikowanego najczęściej używanego przez pracowników organów administracji publicznej należy zauważyć, że podpis elektroniczny weryfikowany za pomocą certyfikatu wywołuje skutki prawne tylko wtedy, gdy został złożony w okresie ważności tego certyfikatu. Dalej wśród kwalifikowanych podpisów elektronicznych będących usługą komercyjną (można je bowiem nabyć u jednego z certyfikowanych dostawców – ich lista jest dostępna na stronie Narodowego Centrum Certyfikacji: www.nccert.pl), możemy wyróżnić podpis otoczony, otaczający oraz zewnętrzny. W przypadku pierwszego rodzaju podpisu kwalifikowanego podpis znajduje się wewnątrz pliku (w dokumencie). W związku z tym w wyniku podpisania dokumentu nie tworzy się dodatkowy, kontrolny plik zewnętrzny. Podpis ten umożliwia dodatkowo naniesienie graficznego znaku podpisu (może przybierać różną formę i może wizualizować różne dane: imię i nazwisko, data i godzina, czasem PESEL). Należy przy tym jednak podkreślić, że odwzorowanie graficzne podpisu nie jest koniecznością. W przypadku podpisu otaczającego podpis otacza plik (dokument) – podpis zawiera w sobie treść

pliku źródłowego. Z kolei w przypadku podpisu zewnętrznego podpis znajduje się w zewnętrznym pliku (np. XaDES, CaDES).

Od kwietnia 2019 r. zaczęto wydawać dowody osobiste z warstwą elektroniczną, umożliwiające składanie podpisu osobistego – zaawansowanego podpisu elektronicznego. Podobnie jak elektroniczny podpis kwalifikowany, może on przybrać rodzaj podpisu otoczonego, otaczającego oraz zewnętrznego.

Podpis zaufany to z kolei (jedynie) podpis elektroniczny typu otoczonego, którego autentyczność i integralność są zapewniane przy użyciu pieczęci elektronicznej ministra właściwego do spraw informatyzacji, zawierający dane identyfikujące osobę, ustalone na podstawie środka identyfikacji elektronicznej – profilu zaufanego (obejmujące: imię [imiona], nazwisko, numer PESEL), identyfikator środka identyfikacji elektronicznej, przy użyciu którego został złożony, czas jego złożenia. Podpis zaufany jest najpopularniejszy wśród obywateli ze względu na to, że dostępna jest darmowa tzw. podpisowywarka (www.gov.pl/web/gov/podpisz-dokument-elektronicznie-wykorzystaj-podpis-zaufany), dzięki której, mając profil zaufany, można go wykorzystać do podpisania dokumentu elektronicznego podpisem zaufanym.

Uwaga! Każdy dokument podpisany podpisem elektronicznym, nawet z naniesionym graficznym znakiem podpisu, powinien być zweryfikowany pod kątem tego, czy rzeczywiście został podpisany (grafikę z podpisem można przecież nanieść na dokument np. zdjęcie czy obraz), jeżeli tak, to przez kogo i kiedy, a wreszcie, w przypadku elektronicznego podpisu kwalifikowanego, czy został podpisany w dacie ważności certyfikatu. Wskazanej weryfikacji można dokonać we wspomnianej wyżej „podpisowywarce” na stronie Komisji Europejskiej (www.ec.europa.eu/cefdigital/DSS/webapp-demo/validation) czy też za pomocą odpowiedniego oprogramowania komputerowego, oprogramowania dostawców podpisów lub odpowiedniej aplikacji.

Ważne! Wydruk pisma elektronicznego, podpisanego elektronicznie, nie spełnia opisanej wcześniej zasady pisemności postępowania. Podpis pod pismem elektronicznym będziemy mogli bowiem zweryfikować tylko

wtedy, gdy będziemy mieć do czynienia z plikiem komputerowym, a nie jego wydrukiem. Odnosi się to jednak tylko do stron postępowań i ich pełnomocników. Inaczej wygląda już sytuacja z doręczaniem wydruku pisma przez organ. W ramach podpisów stosowanych przez pracowników chociażby organów administracji architektoniczno-budowlanej należy zwrócić uwagę na brzmienie art. 39³ k.p.a. Zgodnie z tym przepisem w przypadku pism wydanych przez organ administracji publicznej w postaci elektronicznej przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, które zostały opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną, doręczenie może polegać na doręczeniu wydruku pisma uzyskanego z tego systemu odzwierciedlającego treść tego pisma. Taki wydruk zawiera: 1) informację, że pismo zostało wydane w postaci elektronicznej i podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, ze wskazaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby, która je podpisała, albo opatrzone zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną; 2) identyfikator tego pisma, nadawany przez system teleinformatyczny, za pomocą którego pismo zostało wydane. Wskazany wydruk może zawierać mechanicznie odtwarzany podpis osoby, która podpisała pismo. Co ważne, powyższy wydruk stanowi dowód tego, co zostało stwierdzone w piśmie wydanym w postaci elektronicznej.

2. Przystąpienie do postępowania

Żeby skutecznie działać w postępowaniu, trzeba do niego przystąpić, czyli samodzielnie wykonać jakąś czynność, np. zapoznać się z aktami sprawy czy złożyć pismo (może ono jedynie informować o ustanowieniu pełnomocnika). Co istotne, należy odróżnić stosunek pełnomocnictwa istniejący pomiędzy mocodawcą a pełnomocnikiem od ustanowienia pełnomocnika w postępowaniu.

W związku z powyższym przystąpieniem pełnomocnika do postępowania nie będzie złożenie bezpośrednio przez mocodawcę np. wniosku

o pozwolenie na budowę wraz ze wskazaniem pełnomocnika, który będzie reprezentował inwestora w toku postępowania.

Ważne! Pełnomocnictwo, aby mogło wywrzeć skutek w postępowaniu administracyjnym, musi zostać uzewnętrznione, czyli informacja o jego istnieniu musi dotrzeć do organu.

Informacja ta zgodnie z obowiązującą w postępowaniu administracyjnym zasadą pisemności musi znaleźć odzwierciedlenie w aktach sprawy. Przepisy stanowią jasno, że pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa (w formie papierowej lub pliku komputerowego). Zatem wezwany do przedłożenia pełnomocnictwa powinien być właśnie pełnomocnik, a nie mocodawca. Jednak w celu przyspieszenia postępowania sądy administracyjne często wskazują organom, że warto również wysłać takie wezwanie do wiadomości stronie postępowania będącej mocodawcą.

Warto wiedzieć! Nie ma możliwości poświadczenia pełnomocnictwa otrzymanego od inwestora za zgodność z oryginałem przez projektanta, na którego rzecz wystawione zostało pełnomocnictwo. Również adwokat lub radca prawny nie może uwierzytelnić takiego pełnomocnictwa, które posiada projektant. Na żądanie strony poświadczyć zgodność odpisu dokumentu z oryginałem może jednak upoważniony pracownik organu prowadzącego postępowanie. Ponadto zgodność odpisu lub kopii z okazanym dokumentem może poświadczyć notariusz, a co dodatkowo istotne – notariusz takiego poświadczenia może również dokonać elektronicznie, opatrując odpis lub kopię dokumentu kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

Jeśli z kolei w trakcie postępowania pismo złoży nowy podmiot, twierdząc, że działa w imieniu konkretnej strony postępowania, to organ prowadzący postępowanie wezwie taką osobę do przedłożenia pełnomocnictwa (do usunięcia braku formalnego podania). Wynika to z faktu, że przedłożenie pełnomocnictwa jest obowiązkiem pełnomocnika, a nie mocodawcy. Należy jednak wskazać, że wezwanie skierowane do potencjalnego pełnomocnika organ może przesłać do wiadomości także domniemanemu mocodawcy. Przykładowo może to mieć miejsce

w sytuacji, gdy organ powziął wątpliwość, czy osoba podająca się za pełnomocnika rzeczywiście nim jest. Co również ważne, organ nie może zignorować pełnomocnictwa dostarczonego przez samego mocodawcę w odpowiedzi na wezwanie skierowane do pełnomocnika.

W tym miejscu warto wyjaśnić, że nieprzedłożenie dokumentu pełnomocnictwa traktowane jest jako tzw. brak formalny podania. Podobnie jest traktowane przedłożenie pełnomocnictwa, ale o nieprawidłowym zakresie. W takiej sytuacji organ administracji prowadzący postępowanie, jak już wyżej wskazano, wzywa pełnomocnika do usunięcia stwierdzonego braku formalnego w wyznaczonym terminie, ale nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tego braku spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Dodatkowo, jeżeli organ stwierdzi, że przedłożony dokument nie stanowi umocowania do występowania w danej sprawie, to w treści wezwania powinien wyjaśnić, dlaczego dołączone pełnomocnictwo nie jest prawidłowe. Nic nie stoi na przeszkodzie, by wyznaczony termin, na uzasadnioną prośbę pełnomocnika wniesioną przed jego upływem, został przez organ przedłużony.

Uwaga! Na koniec tego punktu należy wyjaśnić, że obowiązkiem projektanta – pełnomocnika osoby prawnej jest wykazanie umocowania do reprezentowania strony poprzez przedłożenie dokumentu pełnomocnictwa podpisanego przez osoby działające w imieniu tej osoby prawnej. Obowiązkiem pełnomocnika nie jest już jednak przedłożenie dokumentu potwierdzającego umocowanie tych osób do działania w imieniu osoby prawnej, czyli odpowiedniego odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego. Odpis aktualny lub pełny (uwzględniający np. osoby upoważnione do reprezentowania osoby prawnej w dniu udzielenia pełnomocnictwa) jest bowiem powszechnie dostępny na podstronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości poświęconej wyszukiwaniom podmiotów w Krajowym Rejestrze Sądowym (www.ekrs.ms.gov.pl).

3. Odpowiedzialność pełnomocnika

Ustanowienie przez stronę pełnomocnika nie oznacza, że wynikające z przepisów prawa materialnego obowiązki strony obciążają pełnomoc-