

POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNE PRZED ORGANAMI NADZORU BUDOWLANEGO

Małgorzata Rydzewska

POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNE PRZED ORGANAMI NADZORU BUDOWLANEGO

Małgorzata Rydzewska

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 3 stycznia 2022 r.

Recenzent

Dr hab. Joanna Smarż, prof. UTH

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Livia Śpiewak

Opracowanie redakcyjne

Joanna Ośka

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., 2022

ISBN 978-83-8286-040-5

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wstęp	13
Rozdział I	
Ogólna charakterystyka postępowań administracyjnych przed organami nadzoru budowlanego	17
1.1. Postępowania administracyjne przed organami nadzoru budowlanego jako postępowania odrębne (szczególne) oraz przejaw dekodyfikacji Kodeksu postępowania administracyjnego	17
1.2. Rola zasad ogólnych postępowania administracyjnego w sprawach prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego	27
1.2.1. Zasada praworządności (art. 6 k.p.a.)	28
1.2.2. Zasada prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.)	34
1.2.3. Zasada współdziałania (art. 7b k.p.a.)	40
1.2.4. Zasada pogłębiania zaufania obywateli (art. 8 k.p.a.) i zasada przekonywania (art. 11 k.p.a.)	42
1.2.5. Zasada informowania stron (art. 9 k.p.a.)	44
1.2.6. Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 k.p.a.)	47
1.2.7. Zasada szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.)	50
1.2.8. Zasada ugodowego załatwienia sprawy (art. 13 k.p.a.)	57
1.2.9. Zasada pisemności (art. 14 k.p.a.)	57

1.2.10. Zasada dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.)	59
1.2.11. Zasada trwałości decyzji administracyjnych (art. 16 k.p.a.)	63

Rozdział II

Podmioty postępowania przed organami nadzoru

budowlanego	67
2.1. Organy nadzoru budowlanego	67
2.2. Strona	72
2.2.1. Strony w postępowaniach przed organami nadzoru budowlanego w świetle dorobku orzecznictwa	74
2.2.2. Strony główne	78
2.2.2.1. Inwestor	79
2.2.2.2. Właściciel	87
2.2.2.3. Zarządca	95
2.2.3. Strony uboczne	99
2.2.4. Współuczestnictwo	113
2.2.5. Następstwo procesowe	125
2.3. Podmioty na prawach stron i inni uczestnicy postępowania administracyjnego	139

Rozdział III

Przedmiot spraw rozstrzyganych przed organami nadzoru

budowlanego	151
3.1. Pojęcie sprawy administracyjnej na gruncie postępowań prowadzonych przed organami nadzoru budowlanego	151
3.2. Obiekt budowlany i roboty budowlane jako elementy przedmiotu sprawy administracyjnej	165
3.3. Rodzaje spraw administracyjnych rozpatrywanych przed organami nadzoru budowlanego	167
3.4. Wpływ innych postępowań administracyjnych na postępowania prowadzone przed organami nadzoru budowlanego	172
3.5. Wzajemny wpływ postępowań prowadzonych przed organami nadzoru budowlanego	185

Rozdział IV

Stadia postępowania przed organami nadzoru budowlanego	193
4.1. Stadium wszczęcia postępowania	193
4.1.1. Postępowania wszczynane wyłącznie na wniosek	193
4.1.2. Braki formalne i materialne wniosków o wszczęcie postępowania.....	195
4.1.3. Postępowania wszczynane zarówno z urzędu, jak i na wniosek	205
4.1.4. Postępowania wszczynane z urzędu	208
4.1.5. Czynności kontrolne i postępowanie wyjaśniające poprzedzające wszczęcie postępowania	218
4.1.5.1. Czynności kontrolne.....	218
4.1.5.2. Postępowanie wyjaśniające poprzedzające wszczęcie postępowania w sprawie katastrofy budowlanej	225
4.1.6. Przypadki uzasadniające odmowę wszczęcia postępowania	227
4.1.7. Nawiązanie stosunku procesowego jako skutek wszczęcia postępowania	233
4.2. Stadium rozpoznawcze	238
4.2.1. Postępowanie dowodowe w postępowaniach przed organami nadzoru budowlanego	238
4.2.1.1. Ogólna charakterystyka	238
4.2.1.2. Fakty powszechnie znane, znane z urzędu, „publiczne zasoby danych” oraz domniemania	243
4.2.1.3. Zasady postępowania dowodowego	247
4.2.1.4. Ciężar dowodu	254
4.2.1.5. Formy postępowania dowodowego	278
4.2.2. Środki dowodowe w postępowaniach przed organami nadzoru budowlanego	281
4.2.2.1. Dowody z dokumentów	282
4.2.2.2. Dowody z oględzin, obowiązkowej kontroli, czynności kontrolno-inspekcyjnych, kontroli stanu technicznego	311
4.2.2.3. Opinie biegłych	322

4.2.2.4. Zeznania strony	332
4.2.2.5. Oświadczenia strony	334
4.2.2.6. Zeznania świadków	343
4.2.2.7. Inne środki dowodowe	347
4.3. Stadium orzecznicze	348
4.3.1. Decyzje merytoryczne	351
4.3.1.1. Rodzaje w.....	352
4.3.1.2. Elementy	373
4.3.1.3. Forma ogłaszania	382
4.3.2. Decyzja umarzająca	382
4.3.3. Postanowienia	390
4.3.3.1. Postanowienia o charakterze materialnoprawnym	390
4.3.3.2. Postanowienia dowodowe	414

Rozdział V

Zawiadomienie o zakończeniu budowy jako milczące

załatwienie sprawy	419
5.1. Charakter prawny milczącego załatwienia sprawy	421
5.2. Przebieg postępowania po wniesieniu zawiadomienia	426
5.2.1. Zawiadomienie jako podanie wszczynające postępowanie	426
5.2.1.1. Charakter prawny zawiadomienia	428
5.2.1.2. Braki w zawiadomieniu	432
5.2.1.3. Strona postępowania wszczętego zawiadomieniem	440
5.2.1.4. Postępowanie wyjaśniające	446
5.2.1.5. Skutki przyjęcia zawiadomienia	448
5.2.1.6. Zaświadczenie o przyjęciu zawiadomienia	453
5.3. Postępowanie w sprawie sprzeciwu	456
5.3.1. Charakter prawny sprzeciwu	456
5.3.2. Przyczyny sprzeciwu	460
5.3.3. Termin na wniesienie sprzeciwu	461
5.3.4. Skutki wniesienia sprzeciwu	465

Zakończenie	469
Bibliografia	481
Orzecznictwo	507

WYKAZ SKRÓTÓW

1. Akty prawne

k.c.	–	ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
k.p.a.	–	ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
k.p.c.	–	ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
k.p.k.	–	ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 534 ze zm.)
k.s.h.	–	ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1526 ze zm.)
o.p.	–	ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.)
p.b., Prawo budowlane	–	ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.)
p.g.k.	–	ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2021 r. poz. 1990 ze zm.)
p.p.s.a.	–	ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
r.w.t.p.	–	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 30.08.2004 r. w sprawie warunków i trybu postępowania w sprawach rozbiórki nieużytkowanych lub niewykończonych obiektów budowlanych (Dz.U. Nr 198, poz. 2043)
u.g.n.	–	ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.)

u.o.d.i.	– 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 2021 r. poz. 2373 ze zm.)
u.o.z.	– ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2021 r. poz. 710 ze zm.)
u.w.l.	– ustawa z 24.06.1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r. poz. 1048)

2. Czasopisma i publikatory

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (www.nsa.gov.pl)
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
KPPubl.	– Kwartalnik Prawa Publicznego
Mon. Prawn.	– Monitor Prawniczy
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OwSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	– Państwo i Prawo
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
R. Pr.	– Radca Prawny
Sam. Teryt.	– Samorząd Terytorialny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

3. Inne skróty

GUNB	– Główny Urząd Nadzoru Budowlanego
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Mimo że ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane¹ funkcjonuje w obrocie prawnym już od przeszło 25 lat, w przeciągu których podlegała licznym nowelizacjom, nadal jej stosowanie stwarza problemy związane z wykładnią jej przepisów nie tylko o charakterze materialnoprawnym, lecz także procesowym. Świadczą o tym chociażby wzrastająca w ostatnich kilku latach liczba spraw rozpatrywanych przez sądy administracyjne wskutek skarg na decyzje organów nadzoru budowlanego oraz zmieniające się linie orzecznicze dotyczące interpretacji przepisów prawa budowlanego regulujących zagadnienia procesowe. Tytułem przykładu wskazać należy, że sprawy z zakresu budownictwa stanowią znaczącą część spraw rozpatrywanych przez Izbę Ogólnoadministracyjną Naczelnego Sądu Administracyjnego, na co wskazują coroczne informacje o działalności sądów administracyjnych (np. w 2019 r. skargi kasacyjne z zakresu budownictwa stanowiły 19,21%, w 2018 r. – 18,5%, w 2017 r. – 23,37%, w 2016 r. – 20,26%, w 2015 r. – 19,33%).

Niejednolitość orzecznictwa w sprawach budowlanych nie sprzyja realizacji zasady prowadzenia postępowań administracyjnych w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej i ukształtowaniu się utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym, czego wymaga zasada pewności prawa, zwana też zasadą uprawnionych oczekiwań. Niektóre z wskazanych rozbieżności w orzecznictwie stały się podstawą zmian w ustawie – Prawo budowlane wprowadzonych ustawą z 13.02.2020 r. o zmianie

¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.

ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw². Jednocześnie zauważyć należy, że od kilku lat rozważana była potrzeba gruntownej zmiany ustawy – Prawo budowlane i uchwalenia nowego kodeksu budowlanego. W tym celu powołana została Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego. Pojawiał się też pogląd, że podstawowe założenia Prawa budowlanego nie wymagają rewolucyjnych zmian, a szczególną uwagę należy zwrócić na właściwe określenie państwowego nadzoru nad procesem budowlanym oraz na zagadnienia warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. W kontekście koncepcji uchwalenia kodeksu budowlanego wskazywano też na konieczność radykalnego usprawnienia procesów decyzyjnych, podnosząc, że aktualnie ponad miarę rozbudowany jest system rozstrzygnięć administracyjnych, w których niejednokrotnie orzeka się w sprawach wcześniej rozstrzyganych, zachodzi fragmentaryzacja pojęcia sprawy w procesie inwestycyjnym i związana z tym zjawiskiem fragmentaryzacja postępowań administracyjnych. Ostatecznie do uchwalenia kodeksu budowlanego nie doszło, uchwalono natomiast powołaną wyżej ustawę z 13.02.2020 r., która znowelizowała w szerokim zakresie regulacje ustawy – Prawo budowlane.

W kontekście toczących się dyskusji nad potrzebą zmiany ustawy – Prawo budowlane, a także wskazanej wyżej jej nowelizacji, szczególnie istotna wydaje się analiza całościowa norm procesowych zawartych w ustawie – Prawo budowlane i rozporządzeniach wykonawczych do tej ustawy, regulujących przebieg jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego przed organami nadzoru budowlanego, a także analiza stosowania regulacji procesowych przewidzianych w ustawie z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³, na gruncie postępowań administracyjnych prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego. Postępowania te bowiem, jak się wydaje, są przejawem dekodyfikacji Kodeksu postępowania administracyjnego zarówno w zakresie klasycznego postępowania jurysdykcyjnego, jak i instytucji milczącego załatwienia

² Dz.U. poz. 471.

³ Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.

sprawy, wprowadzonej ustawą z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁴.

Praca stanowić będzie syntetyczną analizę przepisów prawa, poglądów doktryny oraz orzecznictwa sądowego, dotyczących uregulowań zawartych w ustawie – Prawo budowlane, a także w Kodeksie postępowania administracyjnego, odnoszących się do instytucji prawa procesowego oraz przebiegu postępowania jurysdykcyjnego i milczącego załatwienia sprawy. Celem analizy będzie wykazanie specyfiki tych postępowań determinowanych odmiennością norm materialnych prawa budowlanego oraz wskazanie na problemy, które się z nią wiążą. Jest to szczególnie istotne z uwagi na nowelizację Prawa budowlanego z 13.02.2020 r. Przeprowadzona analiza zmierza jednocześnie do zaproponowania postulatów *de lege ferenda*, które w wypadku ich uwzględnienia wpłyną na racjonalny i spójny kształt instytucji związanych z przebiegiem postępowań jurysdykcyjnych regulowanych w ustawie – Prawo budowlane.

Praca niniejsza uwzględnia stan prawny na dzień 3.01.2022 r.

⁴ Dz.U. poz. 935.

Rozdział I

OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA POSTĘPOWAŃ ADMINISTRACYJNYCH PRZED ORGANAMI NADZORU BUDOWLANEGO

1.1. Postępowania administracyjne przed organami nadzoru budowlanego jako postępowania odrębne (szczególne) oraz przejaw dekodyfikacji Kodeksu postępowania administracyjnego

Analiza przepisów ustawy – Prawo budowlane pozwala zauważyć, że w jej treści ustawodawca zmieścił nie tylko normy materialnoprawne, lecz także normy procesowe. Zjawisko zawierania w treści ustaw prawa administracyjnego materialnego norm proceduralnych, w efekcie czego w prowadzonych na podstawie tych ustaw postępowaniach jurysdykcyjnych przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego będą obowiązywać na zasadzie *lex specialis derogat legi generali*, gdzie normy ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego stanowią *legi generali*, jak wskazuje się w doktrynie prawa, świadczy o dekodyfikacji Kodeksu postępowania administracyjnego¹. Na pogłębianie się procesu

¹ Por. T. Woś [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2015, s. 86–87. Autor jako przykład normy procesowej odrębnej od Kodeksu postępowania

dekodyfikacji postępowania administracyjnego zwraca uwagę J. Zimmermann, podkreślając, że niejednokrotnie normy materialnoprawne wprowadzające jasne i proste rozwiązania są obudowane procedurami zakłócającymi tę prostotę i komplikującymi ich stosowanie. Wzrasta ranga procedur i ich różnorodność, pogłębia się proces dekodyfikacji postępowania administracyjnego i zauważalna jest tendencja oceny meritum przez pryzmat proceduralny². Również na gruncie Prawa budowlanego dostrzec można pogłębiającą się dekodyfikację. Analizując bowiem treść ustawy z 24.10.1974 r. – Prawo budowlane³, stwierdzić należy, iż nie zawierała ona tak rozbudowanych regulacji procesowych, jak ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane. Zauważyć należy też, że do obecnie obowiązującej ustawy – Prawo budowlane dodawane były w toku nowelizacji nowe regulacje procesowe, np. art. 59 ust. 7 (przepis określający stronę postępowania o udzielenie pozwolenia na użytkowanie) dodany ustawą z 27.03.2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw⁴. Za negatywne zjawisko uznać należy zamieszczanie regulacji procesowych stanowiących *leges speciales* w stosunku do Kodeksu postępowania administracyjnego w treści rozporządzeń wykonawczych do Prawa budowlanego, jak np. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 30.08.2004 r. w sprawie warunków i trybu postępowania w sprawach rozbiórek nieużytkowanych lub niewykończonych obiektów budowlanych⁵ i rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 15.09.2021 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli⁶. Nadmienić należy, że nowelizacja

administracyjnego wskazuje art. 28 ust. 2 p.b. Tak też w odniesieniu do postępowań w sprawach inwestycyjno-budowlanych K. Małysa-Sulińska, Część I. *Postępowania autonomiczne i szczególne*, Rozdział 2. *Postępowania administracyjne szczególne (nieautonomiczne)*, 2.2.5.2. *Postępowania w sprawach inwestycyjno-budowlanych prowadzone w oparciu o regulacje ogólne z tego zakresu*, 2.2.5.2.1. *Uwagi ogólne* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 4. *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, LEX 2021.

² J. Zimmermann, *Granice regulacji materialnoprawnej w prawie administracyjnym* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowski, Wrocław 2009, s. 70.

³ Dz.U. Nr 38, poz. 229 – uchylona.

⁴ Dz.U. Nr 80, poz. 718.

⁵ Dz.U. Nr 198, poz. 2043.

⁶ Dz.U. Nr poz. 1719.

ustawy – Prawo budowlane z 13.02.2020 r. w art. 59d ust. 2a p.b. również określiła niezbędne elementy protokołu obowiązkowej kontroli, w efekcie czego, aktualnie równolegle dwa akty prawne (tj. Prawo budowlane oraz wspomniane rozporządzenie z 15.09.2021 r.) określają elementy protokołu obowiązkowej kontroli. Postulować *de lege ferenda* należy przeniesienie wszystkich norm procesowych zawartych w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy – Prawo budowlane.

Metoda powyższej regulacji procesowej, jak wskazuje M. Kamiński, jest wykorzystywana przede wszystkim w celu dostosowania treści przepisów lub kształtu instytucji procesowych do specyfiki i charakteru spraw rozstrzyganych w ramach postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego⁷. Bez istnienia norm prawa materialnego normy procesowe byłyby zbędne.

Rolą ustawodawcy jest odpowiednie dostosowanie norm procesowych do charakteru i specyfiki zadań nałożonych na organy administrujące przez normy prawa materialnego⁸. W doktrynie dostrzegając w Prawie budowlanym występowanie takich elementów proceduralnych⁹, podkreśla się, że widoczne są one przede wszystkim w regulacjach o charakterze reglamentacyjnym. Są one determinowane przede wszystkim społeczną wagą spraw będących przedmiotem regulacji materialnoprawnych, a także ich złożonością, stopniem skomplikowania¹⁰. W kontekście

⁷ M. Kamiński, *Postępowania administracyjne szczególne (odrębne) w sprawach z zakresu przygotowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 278.

⁸ R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 27. Autor „judycjalizację” definiuje jako wprowadzenie rozwiązań pochodzących z procesu sądowego do postępowania administracyjnego.

⁹ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 297, 471. Zob. też T. Asman, Z. Niewiadomski [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2016, s. 11; K. Małyś-Sulińska, 1.3. *Źródła prawa regulujące proces budowlany* [w:] *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, LEX 2012.

¹⁰ Z. Duniewska, M. Górski, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, *Procedura administracyjna a materialne prawo administracyjne. Zagadnienia wybrane* [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr hab. J. Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004, s. 114.

rozważań nad art. 28 p.b. H. Kisilowska i D. Sypniewski wskazali, że ocena stopnia niezbędności przyjętych w ustawach szczególnych odrębnych procedur administracyjnych możliwa jest tylko przez analizę konkretnej wyodrębnionej grupy norm materialnych i właściwej dla niej dekodyfikacji postępowania administracyjnego¹¹. M. Kamiński wśród przesłanek ustanawiania szczególnych regulacji proceduralnych wśród norm materialnych wyróżnia przesłanki zewnętrzne (związane z założonymi celami prawodawczymi, uwarunkowaniami pozanormatywnymi lub specyfiką przedmiotu regulacji) oraz wewnętrzne (tj. wewnątrz-normatywne lub wewnątrzsystemowe, gdy to już z konstytucyjnych norm programowych, celowo-zadaniowych lub gwarancyjnych, norm kierunkowo-determinatywnych, zadaniowych lub planowych, wynika obowiązek takiego ukształtowania procesu konkretyzacji norm materialnych, aby określone cele publiczne zostały optymalnie lub w jak najwyższym stopniu zrealizowane). Autor postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę i postępowania z zakresu nadzoru budowlanego zalicza do postępowań reglamentacyjnych, dotyczą one bowiem reglamentacji wolności i praw, które pozostają pod bezpośrednią ochroną konstytucyjną¹².

Wydaje się, że poszczególne przyczyny, dla których wprowadzone zostały w Prawie budowlanym procesowe regulacje odrębne, rozpatrywać należy w kontekście konkretnych instytucji – co będzie przedmiotem szczegółowych rozważań w dalszej części pracy. Bez wątpienia natomiast odrębności te w każdym przypadku służyć mają przyspieszeniu tych postępowań i ich profesjonalizacji, tj. zwiększeniu udziału w nich podmiotów posiadających specjalistyczną wiedzę z zakresu prawa budowlanego. Wydaje się, że ustawodawcy przyświecała również intencja

¹¹ Por. H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Procedury szczególne a Kodeks postępowania administracyjnego na przykładzie art. 28 ustawy – Prawo budowlane* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie KPA*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 305.

¹² M. Kamiński, Część I. *Postępowania autonomiczne i szczególne*, Rozdział 2. *Postępowania administracyjne szczególne (nieautonomiczne)*, 2.1.3. *Kategoryzacja typologiczna postępowań administracyjnych szczególnych na tle specyfiki spraw będących ich przedmiotem* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 4. *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, LEX 2021.

odciążenia organów administracji od ponoszenia znacznych kosztów postępowań administracyjnych w tych sprawach w zakresie gromadzenia materiału dowodowego. Takimi normami na gruncie ustawy – Prawo budowlane, które powodują przyspieszenie postępowań, są np. te, które przewidują możliwość ustnego ogłaszania decyzji i ustawową natychmiastową wykonalność decyzji (art. 66 ust. 1a i 2, art. 76 ust. 4 p.b.), jak również te, które przewidują możliwość zlecenia wykonania obowiązku na koszt zobowiązanego (art. 76 ust. 4, art. 81c ust. 4 p.b.). Normami procesowymi mającymi wpływ nie tylko na przyspieszenie, lecz również na profesjonalizację postępowań administracyjnych przed organami nadzoru budowlanego są te, które określają charakterystyczne dla tych postępowań dowody oraz wskazujące na rozkład ciężaru dowodowego. Profesjonalizacji służyć ma również nałożenie obowiązku przeprowadzania obowiązkowej kontroli budowy lub obiektu budowlanego przez osobę zatrudnioną w tym organie nadzoru budowlanego i posiadającą uprawnienia budowlane (art. 59e p.b.). Przyspieszeniu postępowania i jego profesjonalizacji służy również ustawowo określony skład komisji mającej na celu badanie przyczyn katastrofy budowlanej (art. 76 ust. 2 p.b.).

Dekodifikacja w Prawie budowlanym jest również efektem funkcji porządkującej norm procesowych, która, jak wskazuje się w doktrynie¹³, polega na wyznaczaniu przez przepisy prawa formalnego skomplikowanego niekiedy przebiegu poszczególnych czynności dokonywanych przez powołane do tego organy administracji publicznej. Efektywność tej funkcji zależy od jakości poszczególnych norm prawa formalnego. W celu realizacji tej funkcji w Prawie budowlanym wyodrębniono normy procesowe szczegółowo opisujące przebieg poszczególnych postępowań jurysdykcyjnych przed organami nadzoru budowlanego. Tok ten daleki jest od tego przewidzianego w Kodeksie postępowania administracyjnego. Składają się na niego liczne postanowienia o charakterze materialno-procesowym, a załatwianie sprawy związanej z popełnieniem deliktu następuje w kilku etapach poprzedzielanych bądź postanowieniami, bądź decyzjami administracyjnymi (np. art. 51 p.b.). Niektóre

¹³ L. Żukowski [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 16.

postępowania administracyjne w ogóle mogą zakończyć się brakiem decyzji (np. z art. 71a p.b.)¹⁴. Formuła tych postępowań odbiega od typowo deliktowego postępowania administracyjnego (na który składa się ustalenie popełnienia deliktu, sprawcy, kary), bowiem dodatkowym etapem przewidzianym w Prawie budowlanym jest legalizacja, określana też w doktrynie jako „procedura umożliwiająca uzupełnienie braków dokumentacyjnych w odwrotnej niż zwykła kolejności”¹⁵.

Przyczyną takich regulacji odrębnych jest również zapewnienie efektywnej realizacji jednego z podstawowych celów ustawy – Prawo budowlane, tj. ochrony interesu publicznego. W doktrynie wskazuje się, że przepisy prawa materialnego zawarte w tej ustawie zawierają nakazy i zakazy typu policyjnego, podyktowane interesem ogólnym, a zwłaszcza potrzebą wprowadzenia ładu, porządku i bezpieczeństwa, choć niekiedy w rachubę wchodzi ochrona innych dóbr. Mają więc charakter reglamentacyjny¹⁶. Jak wskazuje M. Kruś, konstruując przepisy Prawa budowlanego, ustawodawca zmierza do wyeliminowania przypadków uznaniowości rozstrzygnięć albo kreowania norm niedookreślonych; ustawa ta ma mieć charakter policyjny w tym znaczeniu, że służyć ma kontroli aktywności budowlanej na każdym jej etapie¹⁷. Decyzje wydawane przez organy nadzoru budowlanego określone są jako decyzje typu porządkowego i policyjnego w przypadkach naruszenia prawa¹⁸. Nakazy i zakazy zawarte w decyzjach administracyjnych (niekiedy w postanowieniach, np. w Prawie budowlanym) należą do katalogu środków nadzoru weryfikacyjnego (represyjnego). Ich celem jest skorygowanie

¹⁴ Przed nowelizacją Prawa budowlanego dokonaną ustawą z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw również przykładem takiego postępowania było to prowadzone w trybie art. 49b p.b.

¹⁵ M. Możdżeń-Marcinkowski, A. Hetko, *Z problematyki prawnej przedawnienia kary za samowolę użytkową oraz opłaty legalizacyjnej w procesie budowlanym* [w:] *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2013, s. 548.

¹⁶ Z. Leoński [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 207.

¹⁷ M. Kruś, *Zasady w Prawie budowlanym* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala, Warszawa 2017, s. 413.

¹⁸ Z. Leoński, *Zarys prawa...*, s. 478; K. Zamyślewska-Gorzach, *Wolność budowlana i jej prawne ograniczenia*, Sam. Teryt. 2005/10, s. 61.

działań podmiotu nadzorowanego. Ich niewykonanie zagrożone jest sankcjami zarówno administracyjnymi (możliwość zastosowania egzekucji administracyjnej), jak i karnymi¹⁹. Wydawane są one w związku z popełnieniem tzw. deliktu administracyjnego²⁰.

Przepisy prawa administracyjnego co do zasady nie posługują się określeniem „odpowiedzialność za delikt administracyjny”, poprzestając wyłącznie na wskazaniu następstw jego popełnienia, czyli sankcji prawnych²¹. Odpowiedzialność za delikt administracyjny stanowi szczegółowo uregulowaną prawnie możliwość uruchomienia z urzędu przez organ administracji publicznej wobec określonego podmiotu sprawczego negatywnych konsekwencji prawnych realizowanych w swoistych dla administracji formach i procedurze, z uwagi na naruszenie aktów administracyjnych bądź normatywnych²².

W nauce prawa przykładowo wskazuje się delikty administracyjne polegające na naruszeniu obowiązków ustawowych (działanie bez wymaganego pozwolenia lub bez dopełnienia innych przewidzianych prawem czynności, np. zgłoszenia, podając przykład przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego bez wymaganego zawiadomienia o zakończeniu budowy) oraz delikty polegające na naruszeniu obowiązków określonych w aktach administracyjnych (np. działania niezgodne z warunkami określonymi w konkretnym pozwoleniu)²³. M. Wincenciak definiuje delikt administracyjny jako działanie (jak również zaniechanie) podmiotu naruszającego obowiązujące przepisy prawa, zagrożone sankcją administracyjną²⁴. Jako przykład deliktu administracyjnego

¹⁹ L. Klat-Werlecka, *Nadzór w administracyjnym prawie materialnym (farmaceutyczny, weterynaryjny, budowlany, pedagogiczny)* [w:] *Nadzór administracyjny. Od prewencji do wykrywania*, red. C. Kociński, Wrocław 2006, s. 227.

²⁰ Na taki charakter czynów, za które nakłada się nakaz rozbiórki, wskazuje również A. Ostrowska, *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2012, s. 257.

²¹ L. Staniszevska, *Administracyjne kary pieniężne, Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017, s. 82.

²² L. Staniszevska, *Administracyjne...*, s. 95.

²³ E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013, s. 125. Autor odwołuje się do podziału stosowanego przez M. Lewickiego.

²⁴ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 93.

w orzecznictwie podaje się zachowanie polegające na popełnieniu samowoli budowlanej²⁵. W świetle powyższego należy stwierdzić, że w zakresie kompetencji jurysdykcyjnych organów nadzoru budowlanego, poza wyjątkiem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie i decyzji przenoszącej decyzję o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, o której mowa w art. 51 ust. 4 p.b., pozostałe wydawane są w związku z popełnionymi deliktami administracyjnymi. T. Woś definiuje delikt administracyjny jako działanie podmiotu naruszającego obowiązujące normy prawne (sankcjonowane) zagrożone sankcją administracyjną. Jako przykład sankcji administracyjnej wymieniał art. 57 ust. 7 p.b.²⁶

Przeciwnieństwem dekodyfikacji jest kodyfikacja. Jak wskazuje T. Bąkowski, od połowy lat 90. rysuje się tendencja zmierzająca w kierunku konsolidacji przepisów normujących szczegółowe działy administracyjnego prawa materialnego lub – szerzej – prawa publicznego, z ich kodyfikacją włącznie. Przykładem tego zjawiska jest kodeks budowlany²⁷. H. Kisilowska uważa, że podstawowe założenia Prawa budowlanego nie wymagają rewolucyjnych zmian, szczególną uwagę należy zwrócić na właściwe określenie zakresu państwowego nadzoru nad procesem budowlanym oraz na zagadnienia warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie²⁸. Prace nad kodeksem budowlanym²⁹ zostały zaprzestane. Z. Niewiadomski w kontekście koncepcji uchwalenia kodeksu budowlanego wskazywał na koniecz-

²⁵ Wyrok NSA z 25.05.2006 r., II OSK 862/05, CBOSA; wyrok NSA z 21.04.2006 r., II OSK 770/05, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z 18.05.2017 r., II SA/Kr 239/17, CBOSA.

²⁶ T. Woś [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 78–79.

²⁷ Por. T. Bąkowski, *W kierunku kodyfikacji administracyjnego prawa materialnego* [w:] *Studia ustrojznawcze. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułło*, red. A. Szmyt, GSP 2014, t. 31, s. 536. Na temat prób kodyfikacji zob. też szerzej T. Bąkowski, *Kodyfikacja czy konsolidacja procesu inwestycyjno-budowlanego?* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018, s. 703–710.

²⁸ H. Kisilowska [w:] *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2011, s. 284–285.

²⁹ Projekt ustawy – Kodeks urbanistyczno-budowlany przygotowywany w Ministerstwie Infrastruktury i budownictwa, nr wykazu UD 135 – poddawany był konsultacjom publicznym <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12290463> (dostęp: 11.01.2022 r.).

ność radykalnego usprawnienia procesów decyzyjnych, podnosząc, że aktualnie ponad miarę rozbudowany jest system rozstrzygnięć administracyjnych, w których niejednokrotnie orzeka się w sprawach wcześniej rozstrzyganych, zachodzi fragmentaryzacja pojęcia sprawy w procesie inwestycyjnym i związana z tym zjawiskiem fragmentaryzacja postępowań administracyjnych. Postulował też zmianę proporcji w stosowaniu kontroli prewencyjnej i kontroli następczej. Opowiadał się także za ograniczeniem podejmowania władczych rozstrzygnięć; np. w przypadku istotnego odstępstwa widzi możliwość wprowadzenia możliwości uprzedniego uzgodnienia z inwestorem powrotu do stanu zgodnego z prawem zamiast od razu wydawania decyzji³⁰.

Obszerna nowelizacja Prawa budowlanego dokonana została natomiast ustawą z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw³¹, która ma zasadniczo charakter porządkujący oraz precyzujący wątpliwości w stosunku do tych przepisów Prawa budowlanego, które budziły wątpliwości i powodowały rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, np. co do art. 9, art. 52 p.b., czy co do formy wszczęcia postępowań administracyjnych przed organami nadzoru budowlanego.

Zasadniczą część postępowań administracyjnych prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego stanowią postępowania jurysdykcyjne, tj. postępowania administracyjne *sensu stricto*³². Z tego też względu one stanowić będą przedmiot szczegółowej analizy w niniejszej pracy. Postępowania te, jak wskazuje M. Zimmermann, dotyczą tylko interesów prawnych „strony”. To postępowanie, którego zakres przedmiotowy określają przepisy prawa administracyjnego „powszechnego” przewi-

³⁰ Z. Niewiadomski, *Kodeks jako narzędzie porządkowania prawa budowlanego* [w:] *Demokratyczne Państwo Prawne księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Zollowi*, Przemysław-Rzeszów 2012, s. 192–193.

³¹ Dz.U. poz. 471.

³² Z. R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 40–41. Podobnie np. K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum 1978, s. 131.

dujące w określonych wyraźnie kategoriach spraw z zakresu tego prawa możliwość wydawania przez organy administracji państwowej decyzji administracyjnych, tzn. norm jednostkowych regulujących indywidualne prawa lub obowiązki ich adresatów w tej sferze³³. Odrębności w zakresie regulacji procesowych dotyczące postępowań jurysdykcyjnych w wypadku Prawa budowlanego – które szczegółowo omówione zostaną w dalszej części pracy – są tak rozległe, że tworzą z tych postępowań odrębną od ogólnej przewidzianej w Kodeksie postępowania administracyjnego procedurę. Jak wskazują G. Łaszczyca i A. Matan tego rodzaju procedury administracyjne rekonstruowane przy wykorzystaniu regulacji kodeksowych oraz przepisów odrębnych stanowić będą wykształcone w dużym stopniu postępowania, będące w istocie rzeczy szczególnymi wersjami postępowania administracyjnego ogólnego³⁴. Normy procesowe o charakterze *lex specialis* dotyczą głównie tych postępowań jurysdykcyjnych, które w doktrynie nazywa się postępowaniami jurysdykcyjnymi odrębnymi (szczególnymi)³⁵. W piśmiennictwie procedurę, w oparciu o którą prowadzone są postępowania w sprawach budowlanych, nazywa się również procedurą nieautonomiczną, z uwagi na to, że Prawo budowlane nie reguluje w całości zagadnień procesowych przy rozpatrywaniu objętych nią spraw, jak np. Ordynacja podatkowa. Ustawa – Prawo budowlane zawiera jedynie szczególne przepisy proceduralne regulujące najważniejsze dla niej zagadnienia procesowe³⁶. M. Kamiński podkreśla, że postępowania nieautonomiczne tworzą najszerszą grupę postępowań administracyjnych uregulowanych odrębnie, stanowią postępowania administracyjne szczególne we właściwym tego

³³ M. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Księga Pamiątkowa Profesora Kamila Stefki*, Warszawa–Wrocław 1967, s. 433 i 445.

³⁴ Por. G. Łaszczyca, A. Matan, *Postępowanie administracyjne jako przedmiot prawa administracyjnego procesowego. Propozycja systematyki* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga Pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2018, s. 207–208.

³⁵ Por. T. Woś [w:] *Postępowanie...*, red. T. Woś, 2017, s. 100. Również A. Matan [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2017, s. 222–223.

³⁶ Por. L.J. Kamiński, *Postępowanie administracyjne w sprawach budowlanych: zagadnienia proceduralne*, Warszawa 2007, s. 23.

słowa znaczeniu (w sensie ścisłym)³⁷. W ustawie – Prawo budowlane brak jest regulacji odsyłających wprost do „odpowiedniego stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego” czy wskazania, że „przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się jedynie w zakresie nieuregulowanym w ustawie”³⁸. W treści art. 88a ust. 1 pkt 1 p.b. jedynie odwołano się do Kodeksu postępowania administracyjnego przy definicji organu wyższego stopnia w stosunku do wojewodów i wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego.

1.2. Rola zasad ogólnych postępowania administracyjnego w sprawach prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego

Jak wskazuje W. Piątek, Prawo budowlane, w odróżnieniu od np. ustawy z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³⁹ i ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej⁴⁰, nie zawiera nie tylko wyraźnego odesłania do Kodeksu postępowania administracyjnego, lecz także odrębnego katalogu zasad ogólnych procesu budowlanego, które zostałyby wprost wyrażone w brzmieniu ustawy. Autor zauważa, że zasadą taką nie jest wyrażona w art. 6 p.b. zasada wolności budowlanej, która przede wszystkim wywiera wpływ na regulację prawa własności⁴¹.

³⁷ M. Kamiński, Część I. *Postępowania autonomiczne i szczególne*, Rozdział 2. *Postępowania administracyjne szczególne (nieautonomiczne)*, 2.1.2. *Postępowania administracyjne ogólne i szczególne. Zasadnicze kryteria dyferencjacji* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 4. *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, LEX 2021.

³⁸ W kwestii odesłań do Kodeksu postępowania administracyjnego zob. R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas [w:] K. Celińska-Grzegorzczuk, R. Hauser, W. Piątek, W. Sawczyn, A. Skoczylas, *Postępowania administracyjne, sądownoadministracyjne i egzekucyjne*, Warszawa 2013, s. 28–29. Autorzy jako przykład takiego zapisu wskazują m.in. art. 18 ustawy z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

³⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.

⁴⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.

⁴¹ W. Piątek, *Znaczenie zasad ogólnych postępowania administracyjnego w wybranych ustawach z zakresu prawa administracyjnego* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala, Warszawa 2017, s. 699.

Zdaniem S. Jędrzejewskiego, tworzeniu Prawa budowlanego przyświecała myśl dość daleka ogólnym zasadom Kodeksu postępowania administracyjnego, a niekiedy naruszająca te zasady w sposób oczywisty. Rozwiązania obecne nacechowane są nie tylko troską o interes publiczny, lecz także o interes „resortowy”, o uproszczenie, ułatwienie pracy organom nadzoru budowlanego⁴².

Poniższe rozważania dotyczyć będą poglądów doktryny oraz stanowiska prezentowanego w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczących stosowania przepisów art. 6–16 k.p.a. na gruncie postępowań administracyjnych prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego.

1.2.1. Zasada praworządności (art. 6 k.p.a.)

Ze względu na udział różnych organów państwowych w procesie budowlanym, szczególnie istotne z punktu widzenia zasady art. 6 k.p.a. jest badanie kompetencji do podejmowania działań na różnych etapach tego procesu. W związku z postępowaniami jurysdykcyjnymi organy nadzoru budowlanego powinny zwłaszcza czuwać nad tym, aby uwzględniać wyłączenia stosowania ustawy wskazane w art. 2 p.b. oraz uwzględniać kompetencje innych organów, wskazanych w art. 56 p.b., do zajęcia stanowisk (Państwowa Inspekcja Sanitarna, Państwowa Straż Pożarna), czy wskazanego w art. 67 ust. 4 p.b. do zajęcia stanowiska Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

W. Jakimowicz wskazuje na zakaz domniemania kompetencji, który wynika z zasad praworządności, legalności i kompetencyjności, dających się wyprowadzić m.in. z art. 6 i art. 7 k.p.a.⁴³ Traktując właściwość jako jeden z elementów kompetencji szczególnej (oprócz braku przesłanek wyłączenia organu), wskazać należy, że właściwością organu jest zdol-

⁴² Por. S. Jędrzejewski, *Postępowanie administracyjne w procesie budowlanym* [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 170. Autor odnosi się do art. 48 p.b. sprzed nowelizacji z 13.02.2020 r.

⁴³ W. Jakimowicz, *Konstrukcja domniemania kompetencji organu administracji publicznej* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 250.

ność do realizowania określonej kompetencji (zbioru kompetencji) ze względu na przedmiot (charakter) sprawy, terytorialne usytuowanie organu, tok instancyjny. W wypadku załatwiania spraw w drodze decyzji administracyjnej właściwość może być rzeczowa (tj. zdolność organu do załatwiania poszczególnych spraw lub określonych kategorii spraw), instancyjna (zdolność do załatwienia spraw w danej instancji), miejscowa (zdolność do załatwienia określonych spraw na danym obszarze)⁴⁴. W postępowaniach administracyjnych organy nadzoru budowlanego przestrzegać muszą właściwości miejscowej ustalonej zgodnie z ogólnymi regułami przewidzianymi w art. 21 § 1 pkt 1 k.p.a. (tj. według miejsca położenia nieruchomości, a jeżeli nieruchomość położona jest na obszarze właściwości dwóch lub więcej organów, orzekanie należy do organu, na którego obszarze znajduje się większa część nieruchomości) oraz właściwości rzeczowej. W orzecznictwie i doktrynie⁴⁵ wskazuje się, że art. 83 p.b. ustala właściwość rzeczową i instancyjną organów nadzoru budowlanego. W przeciwieństwie do właściwości rzeczowej organów administracji architektoniczno-budowlanej, która została określona jako dopełnienie katalogu spraw przyporządkowanych organom nadzoru budowlanego, właściwość rzeczowa powiatowego inspektora nadzoru budowlanego została określona jako lista zamknięta. Zadania i kompetencje organów nadzoru budowlanego są związane z działalnością inspekcyjno-kontrolną przebiegu procesu budowlanego oraz utrzymania obiektów budowlanych. Podkreślić trzeba, że organy nadzoru budowlanego nie orzekają w sprawach rozbiórek, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 3 p.b. W wymienionych przypadkach obowiązek rozbiórki obiektu budowlanego i termin rozbiórki wynika z decyzji o pozwoleniu na budowę, wydanej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej (art. 36 ust. 1 pkt 2 i 3 p.b.).

⁴⁴ Por. Z.R. Kmiecik, Rozdział I, 4. *Właściwość organu* [w:] *Wylączenie pracownika organu od udziału w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, LEX 2020.

⁴⁵ Np. wyrok WSA w Szczecinie z 12.09.2013 r., II SA/Sz 394/13, CBOSA; wyrok NSA 9.12.1999 r., SA/Bk 328/99, CBOSA, M. Wincenciak, Teza 1 do art. 83 [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany* red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX 2019; Z. Kostka, Teza 2 do art. 83 [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016, LEX 2016.

W doktrynie wskazuje się, że w wypadku postępowań wyjaśniających przyczyny i okoliczności powstania katastrofy przepis art. 77 p.b. umożliwia zmianę właściwości rzeczowej w tym postępowaniu wyjaśniającym⁴⁶. Na podstawie art. 77 p.b. wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego oraz Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego mogą przejąć od powiatowego inspektora nadzoru budowlanego prowadzenie postępowania wyjaśniającego przyczyny i okoliczności katastrofy budowlanej. Wraz z przejęciem prowadzenia postępowania wyjaśniającego przez organ nadzoru budowlanego wyższego stopnia lub Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego na podstawie art. 77 p.b. ustawodawca nie przenosi kompetencji do wydania decyzji, o której mowa w art. 78 p.b., na organ przejmujący to postępowanie. Decyzje te podejmuje wyłącznie organ stopnia podstawowego⁴⁷. Wydaje się, że przepis art. 77 p.b. to również przykład właściwości funkcjonalnej w Prawie budowlanym.

W praktyce wątpliwości budziła właściwość rzeczowa organu do wydania decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych na podstawie art. 51 ust. 1a p.b. (w wypadku istotnego odstąpienia od projektu budowlanego z naruszeniem art. 36a ust. 1a p.b.). W uchwale NSA z 26.11.2001 r.⁴⁸ wskazano, że decyzję tę wydaje organ nadzoru budowlanego także wówczas, gdy organ administracji architektoniczno-budowlanej, na podstawie art. 36a ust. 2 p.b., uchylił ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę.

W piśmiennictwie wskazuje się również na występowanie tzw. właściwości czasowej, przez którą rozumie się zdolność do załatwienia przypisanej swojej właściwości rzeczowej spraw tylko w określonym czasie⁴⁹. Wydaje się, że jako przykład występowania właściwości czasowej w odniesieniu do organów nadzoru budowlanego wskazać należy art. 51 ust. 1 p.b., w myśl którego przed upływem 2 miesięcy od dnia wydania postano-

⁴⁶ B. Majchrzak, *Procedura prawna w sprawie katastrofy budowlanej* [w:] *Państwo – prawo – bezpieczeństwo* t. 1, red. A. Babiński, M. Jurgilewicz, N. Malec, Szcztyńto 2015, s. 131.

⁴⁷ S. Serafin, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 467.

⁴⁸ Wyrok NSA w Warszawie z 26.11.2001 r., OPS 9/01, CBOSA.

⁴⁹ M. Szreniawska, P. Szreniawski, *Ogólna charakterystyka pojęcia właściwości czasowej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2010/3, s. 130.

wienia o wstrzymaniu prowadzenia robót budowlanych organ nadzoru budowlanego zobligowany jest wydać którąś z powołanych w tym przepisie decyzji. Innym przykładem jest art. 54 p.b., dotyczący rozpatrywania zawiadomień o zakończeniu budowy. Norma kompetencyjna organu nadzoru budowlanego została w nim ukształtowana w sposób czasowy. W doktrynie wskazuje się, że upływ terminu do wniesienia sprzeciwu powoduje również utratę kompetencji do wydania innego niż sprzeciw aktu administracyjnego. Zdaniem J. Piechy utrata przez organ kompetencji w tej sytuacji wydaje się refleksem ukształtowania stosunku materialnoprawnego pomiędzy tym organem a jednostką w wyniku milczenia⁵⁰. Na uwagę zasługuje tu również orzecznictwo sądów administracyjnych, wskazujące na kompetencyjny charakter (a więc nie tylko materialny) terminu do wniesienia sprzeciwu⁵¹. Według M. Kamińskiego milczenie administracyjne w sensie ścisłym jest legalnym sposobem wykonywania kompetencji administracyjnych. Brak podejmowania przez upoważniony organ administracji publicznej działań prawnych (zaniechanie prawne) w wyznaczonej perspektywie czasowej jest dopuszczalną przez normę kompetencyjną formą zachowania kompetencyjnego, z którą norma ta wiąże określone konsekwencje (skutki) prawne, np. nabycie uprawnienia przez podmiot administrowany lub powstanie stanu fikcji prawnej⁵². Milczenie organu administracji jest realizacją przez niego kompetencji bez przyjmowania zewnętrznej formy tego zachowania⁵³.

⁵⁰ J. Piecha [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 901. Zob. też M. Wincenciak, *Funkcje terminów materialnych w prawie budowlanym próba rekonstrukcji dóbr prawem chronionych* [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014, s. 393, oraz wyrok WSA w Krakowie z 28.11.2012 r., II SA/Kr 1330/12, CBOSA.

⁵¹ Wyrok NSA z 14.03.2012 r., II OSK 2471/10, CBOSA; wyrok NSA z 1.03.2010 r., II OSK 446/09, CBOSA. Wyroki te dotyczą sprzeciwu do zgłoszenia. Uważam, że należy je analogicznie odnieść do terminu sprzeciwu w odniesieniu do zawiadomienia o zakończeniu budowy.

⁵² M. Kamiński [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 445.

⁵³ Por. W. Bochenek, *Bezczynność a milczenie organu administracji publicznej*, Sam. Teryt. 2003/12, s. 50.

Zauważyć należy, że organ nadzoru budowlanego może z urzędu doprowadzić do wcześniejszej niż przewiduje to art. 54 p.b. utraty swojej kompetencji do wydania decyzji o sprzeciwie do zawiadomienia o zakończeniu budowy. Może bowiem przed upływem 14 dni wydać zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu. Wydanie takiego zaświadczenia wyłącza możliwość wniesienia sprzeciwu. Jak wskazuje J. Wegner, w takiej sytuacji wygasa kompetencja organu do wydania decyzji o sprzeciwie⁵⁴.

J. Jędrzejewski podkreślał, że organy nadzoru budowlanego podejmują aktywność na podstawie Prawa budowlanego i aktów wykonawczych do niego, natomiast przepisy zawarte w innych aktach prawnych dotyczące robót budowlanych lub obiektu budowlanego (np. przepisy sanitarne, ochrony środowiska, ochrony przeciwpożarowej itd.), jeżeli nie są adresowane do tych organów, nie mogą stanowić podstawy do ich działania⁵⁵. J. Malanowski i D. Polarczyk jako przykład naruszenia zasady art. 6 k.p.a. wskazywali zajęcie przez Inspektora Sanitarnego stanowiska w sprawie w formie wydanego postanowienia mimo braku wyraźnego uprawnienia wynikającego z przepisów prawa. Odwołali się do wyroku NSA z 8.06.1998 r., II SA/Ka 1368/96⁵⁶, z którego wynika, że żaden z przepisów obowiązującego prawa nie nakłada na organ rzeczowo właściwy w sprawie legalizacji samowoli budowlanej obowiązku współdziałania z Inspektorem Sanitarnym w zakresie uzyskania jego opinii lub co więcej, wyrażenia zgody w postępowaniu zmierzającym do wydania pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych⁵⁷.

W doktrynie zwraca się uwagę na konieczność przestrzegania zasady praworządności, szczególnie w sprawach samowoli budowlanej,

⁵⁴ Por. J. Wegner, *Instytucja milczącego załatwienia sprawy przez administrację publiczną*, Warszawa 2021, s. 185.

⁵⁵ S. Jędrzejewski, *Proces budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Bydgoszcz 1995, s. 136.

⁵⁶ Wyrok NSA z 8.06.1998 r., II SA/Ka 1368/96, LEX nr 1684799.

⁵⁷ J. Malanowski, D. Polarczyk, *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego w procesie inwestycyjnym* [w:] *Prawne aspekty procesu inwestycyjnego*, red. M. Cherka, F. Elżanowski, K. Wąsowski, Warszawa 2009, s. 152. Zob. też wyrok NSA w Katowicach z 8.06.1998 r., II SA/Ka 1368/96, CBOSA.

ze względu na to, że rozstrzygnięcia organów w tych sprawach niosą doniosłe i nieodwracalne, a także nierzadko dotkliwe w skutkach konsekwencje prawne i faktyczne⁵⁸. W postępowaniach jurysdykcyjnych przed organami nadzoru budowlanego, które dotyczą samowoli budowlanych, jako przykład odstępstwa od zasady z art. 6 k.p.a. wskazuje się art. 103 ust. 1 p.b. Na mocy tego przepisu intertemporalnego bowiem organ nadzoru budowlanego nie stosuje do stanu faktycznego ustalonego na dzień wydania decyzji administracyjnych przepisów prawa obowiązujących w dniu wydania decyzji, lecz przepisy ustawy z 24.10.1974 r. – Prawo budowlane. Podstawę likwidacji starej samowoli budowlanej stanowi przepis art. 37 ww. ustawy⁵⁹.

Zasada praworządności rozważana była na gruncie postępowań administracyjnych w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie jako ta, z uwagi na którą niedopuszczalne jest prowadzenie postępowania z art. 51 p.b. w sytuacji, gdy w stosunku do obiektu budowlanego wydano pozwolenie na użytkowanie, bowiem istnienie w obrocie prawnym decyzji o pozwoleniu na użytkowanie jest swoistym potwierdzeniem legalności obiektu budowlanego, którego to pozwolenie dotyczy⁶⁰, oraz prawa inwestora do uzyskania pozwolenia na użytkowanie poszczególnych części inwestycji po spełnieniu przez niego wszystkich warunków, od których uzależnia się wydanie pozwolenia na użytkowanie tych części⁶¹.

W postępowaniach prowadzonych w trybie art. 66 p.b. w orzecznictwie podkreślano natomiast, że sprzeczne z zasadą wyrażoną w art. 6 k.p.a. jest nakładanie na zobowiązanego obowiązku ubiegania się o pozwolenie na budowę w sytuacji, gdy osoba ta nie wyraża woli podejmowania działalności inwestycyjnej⁶².

⁵⁸ A. Ostrowska, *Pozwolenie...*, s. 254.

⁵⁹ A. Plucińska-Filipowicz, *Likwidacja tzw. starych samowoli budowlanych*, „Nieruchomości” 2014/3, s. 101 (dodatek).

⁶⁰ Por. J. Siegień [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2016, s. 541; wyrok NSA z 1.08.2012 r., II OSK 2012/11, CBOSA; wyrok NSA z 20.05.2011 r., II OSK 887/10, CBOSA; wyrok NSA z 27.09.2012 r., II OSK 1009/11, CBOSA.

⁶¹ W. Szwajdler [w:] T. Bąkowski, W. Szwajdler, *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Toruń 2004, s. 379–380.

⁶² Wyrok NSA z 21.10.1999 r., IV SA 1597/97, CBOSA.

1.2.2. Zasada prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.)

Wymóg dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego stanowi samoistne kryterium poprawności procesu decyzyjnego, jako fazy tego procesu spełniającej wiele istotnych cech procesu poznawczego z obecnością elementów tzw. prawdy sądowej, która ma także zastosowanie w pozasądowym trybie stosowania prawa, jakim jest w swej istocie podejmowanie decyzji administracyjnej⁶³. Oceny naruszenia przepisów art. 7 k.p.a. i art. 77 k.p.a. dokonywać należy, moim zdaniem, w powiązaniu z normami materialnoprawnymi, których dotyczy dane postępowanie administracyjne. W doktrynie wskazuje się, że stosowanie zasady z art. 7 k.p.a. i branie pod uwagę „interesu społecznego” oraz „słusznego interesu obywateli” odnosi się do prawa procesowego, ale wynikają z niej również zasady interpretacyjne dla prawa materialnego⁶⁴.

Na gruncie postępowań administracyjnych prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego zasada z art. 7 k.p.a. rozważana była zwłaszcza w kontekście konieczności uwzględniania „interesu społecznego” i „słusznego interesu obywateli”.

Jak zauważa M. Zdyb, ustawodawca stanowiąc normy prawa materialnego administracyjnego, nie zawsze jest w stanie określić treść interesów prawnych jednostek tak, aby w pełni oddawała istotę ich pragnień, i to nie tylko ze względu na to, że musi godzić różne interesy jednostkowe, ale też dlatego, że musi znaleźć ich wspólny wyznacznik i wspólną formułę, a poza tym określić coś, co z nor-

⁶³ L. Leszczyński, *Kategoria interesu w stosowaniu prawa administracyjnego. Przykład art. 7 k.p.a.* [w:] *Pojęcie Interesu w naukach prawnych prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, red. A. Korybski, W. Mychajło, W. Kostyckij, L. Leszczyński, Lublin 2006, s. 72.

⁶⁴ Por. A. Matan, *Zasada uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli w świetle orzecznictwa sądowego* [w:] *Zasady prawa. Materiały konferencyjne*, red. Cz. Martysz, A. Matan, Z. Tobor, Bydgoszcz–Katowice 2007, s. 141–142; Cz. Martysz, *Zasada prawdy obiektywnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym* [w:] *Zasady prawa. Materiały konferencyjne*, red. Cz. Martysz, A. Matan, Z. Tobor, Bydgoszcz–Katowice 2007, s. 131.

matywnego punktu widzenia jest wspólną wartością⁶⁵. Nawiązując do art. 7 k.p.a., S. Jędrzejewski podkreślał, że każde rozstrzygnięcie, zwłaszcza w formie nakazu czy zakazu, powinno być poprzedzone rozważaniem, czy nie zostały przekroczone granice ochrony dobra ogólnego, kosztem nadmiernego uszczerbku, jakiego ma doznać interes indywidualny, a w szczególności interes strony⁶⁶.

M. Masternak-Kubiak podkreśla, że kolizja interesów, a co za tym idzie potrzeba ich ważenia, jest charakterystyczna dla stosunków regulowanych przez Prawo budowlane, w którym stykają się interes publiczny, interes inwestora oraz uprawnienia osób trzecich wynikające z ich praw na nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością inwestora. Granice tych praw i interesów określają przepisy Prawa budowlanego i innych aktów prawnych wydanych na podstawie i w wykonaniu przepisów tego prawa⁶⁷. M. Paradowski wskazuje na istnienie w Prawie budowlanym triady interesów prawnych, do której zalicza interes publiczny, interes indywidualny inwestora budowlanego oraz interes indywidualny osób trzecich⁶⁸. Interesy prawne w Prawie budowlanym znajdują odzwierciedlenie w zasadach ogólnych prawa budowlanego, do których M. Błazewski zalicza zasadę wolności budowlanej (wyrażoną w art. 4 p.b.), zasadę realizacji wymagań prawnych i technicznych w procesie budowlanym (wyrażoną w art. 5 ust. 1 pkt 1–8 i art. 5 ust. 2 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 1–7 p.b.), zasadę ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich (wyrażoną w art. 5 ust. 1 pkt 9 p.b.)⁶⁹.

S. Zwolak jako dobra chronione w Prawie budowlanym wymienia bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny, zdrowie i życie ludzkie,

⁶⁵ M. Zdyb, *Interes jednostki a interes publiczny (społeczny) Konflikt interesów*, „Annales UMCS”, Sectio G 1993, vol. XL, s. 300.

⁶⁶ S. Jędrzejewski, *Proces budowlany...*, s. 120–121.

⁶⁷ M. Masternak-Kubiak, *Znaczenie zasady proporcjonalności w procesie inwestycyjno-budowlanym* [w:] *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2014, s. 319.

⁶⁸ M. Paradowski, *Pozwolenie budowlane*, Warszawa 2017, s. 146.

⁶⁹ Zob. szerzej M. Błazewski, *Polski proces budowlany*, Kraków 2014, s. 18–23.

higienę publiczną, ochronę środowiska, ochronę zabytków, ład przestrzenny⁷⁰. D. Sypniewski podkreśla, że jedną z wartości chronionych w Prawie budowlanym jest bezpieczeństwo, którego ochroną zajmują się m.in. organy nadzoru budowlanego poprzez uprawnienie do wstrzymania robót budowlanych wykonywanych w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi i mienia oraz uprawnienie do weryfikacji przez te organy w formie decyzji wypełniania obowiązków nałożonych na właścicieli i zarządców, związanych z ich eksploatacją obiektów budowlanych⁷¹.

Ważenie różnych interesów prawnych w postępowaniach prowadzonych przed organami nadzoru budowlanego nie jest łatwe. Jeśli chodzi o „interes społeczny”, który dotyczy m.in. wskazanego powyżej bezpieczeństwa, i „interes indywidualny”, którym jest m.in. interes strony zobowiązanej, do ich ważenia dochodzi m.in. w postępowaniach administracyjnych w sprawach stanu technicznego w tych przypadkach, gdy ustawodawca nie przewidział natychmiastowej wykonalności *ipso iure* decyzji administracyjnej. Jak podkreśla M. Dyl, organ administracji publicznej, nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, powinien wykazać istnienie określonej przesłanki. Jednocześnie powinno nastąpić realizowanie zasady z art. 7 k.p.a. uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Organ stosując wspomniany mechanizm, powinien dążyć do równowagi pomiędzy interesem społecznym i indywidualnym⁷².

W doktrynie wskazuje się na liczne przykłady uwzględniania „interesu strony zobowiązanej” w Prawie budowlanym. Przykładem takim jest odesłanie do przepisów rozdziału III Ordynacji podatkowej w odniesieniu do opłat legalizacyjnych, przy czym w doktrynie podnosi się, że w Prawie budowlanym powinno zamieścić się prze-

⁷⁰ S. Zwolak, *Ujęcie dobra wspólnego w prawie budowlanym* [w:] *Służąc dobru wspólnemu*, red. K. Kułak-Krzysiak, J. Parchomiuk, Lublin 2016, s. 282.

⁷¹ D. Sypniewski, *Bezpieczeństwo jako wartość podlegająca ochronie w procesie budowlanym* [w:] *Aksjologia Prawa administracyjnego*, t. 2, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 600–601.

⁷² M. Dyl [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 823.

słanki, które umożliwiałyby wprowadzenie ulg w odniesieniu do opłaty legalizacyjnej⁷³. Jako inny przykład uwzględniania „interesu strony zobowiązanej” podaje się konieczność zbadania w ramach postępowania prowadzonego w sprawie z art. 67 p.b. kwestii ceny remontu lub wykończenia obiektu budowlanego, z punktu widzenia ekonomicznych możliwości odbudowy obiektu przez zobowiązanego⁷⁴. Również „interes strony zobowiązanej” uwzględniany jest w wypadku dostarczenia lub pokrycia kosztów ekspertyz; w tym wypadku organy winny badać, czy kosztu tego można było uniknąć lub go ograniczyć⁷⁵. Pogląd ten znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, z którego wynika, że nałożenie obowiązku przedłożenia ekspertyzy technicznej dopuszcza się w sytuacjach, gdy organy nadzoru budowlanego nie mogą koniecznych ustaleń poczynić w ramach własnych kompetencji i umiejętności oraz wiedzy pracowników.

„Interes strony” rozpatrywany był też w kontekście możliwości samodzielnej oceny przez organ nadzoru budowlanego legalności przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego. W orzecznictwie prezentowano dwa poglądy w tej kwestii. Według jednego, określenie kategorii obiektu budowlanego w decyzji o pozwoleniu na budowę wiąże organy nadzoru budowlanego⁷⁶, według drugiego – nie⁷⁷. Zdaniem A. Ostrowskiej, która opowiada się za drugim z poglądów, organ nadzoru budowlanego, wymierzając karę z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu, ma obowiązek ustalić rzeczywistą kategorię obiektu. Jeżeli w decyzji o pozwoleniu na budowę organ błędnie określił kategorię obiektu, wprowadzając inwestora w błąd,

⁷³ A. Maziarz, *Kilka uwag do nowelizacji ustawy – Prawo budowlane*, Mon. Prawn. 2015/19, s. 1015.

⁷⁴ Por. Z. Leoński [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa...*, s. 302.

⁷⁵ Zob. S. Jędrzejewski, *Proces budowlany...*, s. 136–137.

⁷⁶ Wyrok NSA z 13.09.2011 r., II OSK 1327/10 CBOSA; wyrok NSA z 3.07.2012 r., II OSK 632/11 CBOSA; wyrok NSA z 19.06.2013 r., II OSK 413/12; wyrok WSA w Gliwicach z 7.08.2014 r., II SA/Gl 366/14, CBOSA.

⁷⁷ Wyrok NSA z 8.04.2011 r., II OSK 602/10, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 21.01.2013 r., VII SA/Wa 1652/12, CBOSA; wyrok WSA w Białymstoku z 18.12.2012 r., II SA/Bk 725/12, CBOSA.

przez co na inwestora nałożona została kara za nielegalne użytkowanie obiektu, inwestor może domagać się odszkodowania od Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działanie organu administracji publicznej⁷⁸. M. Wincenciak opowiada się za poglądem wyrażonym w wyroku NSA z 8.04.2011 r., II OSK 602/10, że kategoria obiektu wskazana w pozwoleniu na budowę nie stanowi rozstrzygnięcia i ma tylko informacyjny charakter⁷⁹. Również A. Kosicki uważa, że nie można uznać, że wskazanie w decyzji o pozwoleniu na budowę kategorii obiektu budowlanego jest wiążące dla organów nadzoru budowlanego⁸⁰. Zdaniem natomiast Z. Niewiadomskiego określenie kategorii w decyzji o pozwoleniu na budowę nie ma jedynie charakteru informacyjnego, wobec czego błędne zaliczenie kategorii w pozwoleniu na budowę wymaga zmiany tej decyzji⁸¹.

Przepis art. 36 ust. 1 pkt 5 p.b. przewiduje obowiązek zamieszczenia w treści decyzji o pozwoleniu na budowę „informacji o obowiązkach i warunkach wynikających z art. 54 lub art. 55 p.b.” Aktualne stanowisko GUNB wskazuje, że te elementy decyzji o pozwoleniu na budowę mają jedynie charakter informacyjny i w żadnym wypadku nie mogą mieć pierwszeństwa przed ustawą⁸².

W toku postępowań administracyjnych prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego bierze się w końcu pod uwagę również „interes osób trzecich,” a zwłaszcza właścicieli nieruchomości sąsiednich. Weryfikacja wypełniania tego obowiązku należy do organów nadzoru budow-

⁷⁸ A. Ostrowska, *Związanie organu nadzoru budowlanego kategorią obiektu budowlanego określonej w ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę (w sprawach dotyczących wymierzenia kary za nielegalne użytkowanie obiektu budowlanego)*, Linia orzecznicza – i wskazane tam orzecznictwo, LEX 2014. Zob. też A. Ostrowska, Teza 10 do art. 36 [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, LEX 2016.

⁷⁹ M. Wincenciak, Teza 6 do art. 55 [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX 2018.

⁸⁰ A. Kosicki, Teza 10 do art. 36 [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX 2019.

⁸¹ Zob. szerzej Z. Niewiadomski [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2016, s. 590, 592.

⁸² https://www.gunb.gov.pl/sites/default/files/pliki/samples/ws171217_0.pdf?977 (dostęp: 11.01.2022 r.).

lanego z urzędu i następuje ona m.in. w toku postępowań z art. 62 ust. 3 czy art. 66, art. 67 i art. 68 p.b. Organy nadzoru budowlanego z urzędu również uwzględniają „interes osób trzecich” w sprawach samowoli budowlanych i postępowaniach naprawczych⁸³. Interesy osób trzecich w postępowaniach w sprawie samowoli budowlanych i w postępowaniach naprawczych mogą być chronione przez te osoby bezpośrednio (poprzez korzystanie z uprawnień procesowych strony), natomiast w postępowaniach w sprawach stanu technicznego przyznanie statusu strony tym podmiotom nie zawsze jest w orzecznictwie jednoznacznie postrzegane.

Na marginesie nadmienić należy, że w doktrynie i orzecznictwie różnie wypowydano się co do zasadności i zakresu ochrony interesu osób trzecich w Prawie budowlanym⁸⁴.

Zasada z art. 7 k.p.a. na gruncie postępowań administracyjnych przed organami nadzoru budowlanego odnoszona była też do obowiązku tych organów przestrzegania właściwego trybu postępowań, zwłaszcza w sprawach z art. 48 i art. 50–51 p.b.⁸⁵ Za naruszające

⁸³ Por. M. Błażewski, *Zasada ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w procesie budowlanym*, Kraków 2014, s. 85; wyrok WSA w Białymstoku z 13.05.2010 r., II SA/Bk 66/10, CBOSA.

⁸⁴ Zob. np. szerzej A. Kosicki, *Pojęcie „interesu osób trzecich” w prawie budowlanym, „Nieruchomości” 2012/8*, s. 105 (dodatek), w którym autor wskazuje na trzy koncepcje prezentowane w doktrynie: zasada z art. 5 ust. 1 pkt 9 p.b. dotyczy tylko interesów osób trzecich – gdy naruszone zostały przepisy materialnego prawa administracyjnego, druga, że nie tylko normy prawa administracyjnego, lecz także prawa cywilnego, a trzecia, że należy stosować oddzielną ocenę przy każdym stanie faktycznym. Zob. też szerzej na ten temat A. Ostrowska, *Granice ochrony interesu prawnego osób trzecich w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę – dylematy związane z wykładnią pojęcia „obszar oddziaływania obiektu” na tle orzecznictwa sądów administracyjnych* [w:] *Wyzwania i dylematy związane z funkcjonowaniem administracji publicznej*, red. E. Jasiuk, G.P. Maj, Radom 2012, s. 451–458. Nadmienić należy, że nowelizacja Prawa budowlanego z 13.02.2020 r. dokonała zmiany w definicji „obszaru oddziaływania obiektu”, przez który obecnie należy rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie tego terenu.

⁸⁵ Por. M. Cherka, P. Grecki. Rozdział IV, 4.1. *Zróżnicowanie postępowań legalizacyjnych w prawie budowlanym* [w:] *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym*, LEX 2013.

zasadę prawdy obiektywnej L. Bar i E. Radziszewski uważali również pierwotne brzmienie art. 48 p.b.⁸⁶

1.2.3. Zasada współdziałania (art. 7b k.p.a.)

Zarówno w obecnym stanie prawnym, jak i przed wprowadzeniem do Kodeksu postępowania administracyjnego przepisu art. 7b formami współpracy organów były instytucja pomocy prawnej uregulowana w art. 52 k.p.a. oraz uregulowana w art. 106 k.p.a. instytucja współdziałania organów przy załatwianiu sprawy⁸⁷. Jak wskazuje się w doktrynie, współdziałanie materialnoprawne jest związane z uzależnieniem rozstrzygnięcia sprawy od zajęcia stanowiska przez inny organ. Podstawą takiego współdziałania jest przepis prawa materialnoprawnego, a jego tryb określają art. 106 i art. 106a k.p.a.⁸⁸

Przykładem regulacji takiego współdziałania na gruncie postępowań przed organami nadzoru budowlanego jest art. 67 ust. 4 p.b., przewidujący konieczność wystąpienia w sprawie nakazu rozbiórki nieużytkowanego lub niewykończonego obiektu budowlanego do wojewódzkiego konserwatora zabytków o zajęcie stanowiska w terminie 30 dni. Niezajęcie stanowiska w tym terminie uznaje się za uzgodnienie. Zauważyć należy, że powołany przepis zawiera regulacje stanowiące *lex specialis* do Kodeksu postępowania administracyjnego. Po pierwsze, termin na uzgodnienie w art. 67 p.b. to „30 dni”, podczas gdy art. 106 § 3 k.p.a. przewiduje obowiązek zajęcia stanowiska przez organ „niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu

⁸⁶ Zob. szerzej L. Bar, E. Radziszewski, *Kodeks budowlany. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 125. Przepisy art. 48 i art. 49 p.b. w brzmieniu sprzed nowelizacji Prawa budowlanego dokonanej ustawą z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw.

⁸⁷ W. Chróścielewski, J. P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018, s. 64.

⁸⁸ Por. J. Chlebny [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, t. 2, *Postępowanie administracyjne ogólne, część 1. Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, red. W. Chróścielewski, Warszawa 2018, s. 218–219.

żądania”. W razie niezajęcia stanowiska w terminie przez konserwatora zabytków konsekwencją jest „uznanie go za uzgodnione”; w wypadku art. 106 k.p.a. konsekwencją jest stosowanie przepisów art. 36–38 k.p.a., przy czym organ obowiązany do zajęcia stanowiska niezwłocznie informuje organ załatwiający sprawę o wniesieniu ponaglenia.

Jak wskazuje J. Chlebny, występują również sytuacje „zbliżone do współdziałania”, gdy z prawa materialnego wynika obowiązek wcześniejszego uzyskania przez stronę stanowiska innego organu (decyzji, zgód, opinii), bez którego nie jest możliwe załatwienie pozytywne danej sprawy⁸⁹. Taką „zbliżoną do współdziałania” sytuację przewiduje np. art. 56 ust. 1 p.b. W orzecznictwie wskazuje się, że zajęcie stanowiska, o którym mowa w art. 56 p.b., nie stanowi zajęcia stanowiska poprzedzającego wydanie decyzji przez organ administracji publicznej, o jakim mowa w art. 106 § 1 k.p.a.⁹⁰ Pogląd ten znajduje również oddźwięk w doktrynie. Zdaniem M. Wincenciaka przemawiają za nim argumenty natury systemowej: o braku uwag lub sprzeciwu ze strony wskazanych organów organ właściwy w przedmiocie pozwolenia na użytkowanie dowiadyuje się bowiem z oświadczenia inwestora, a nie od organów współdziałających w rozumieniu art. 106 k.p.a.⁹¹ Zauważyć należy, że w doktrynie analogiczny przykład występujący w art. 32 p.b. zawierający regulacje odrębne względem art. 106 k.p.a. podaje się jako przejaw dekodyfikacji⁹².

⁸⁹ Por. J. Chlebny [w:] *System...*, s. 230.

⁹⁰ Wyrok NSA z 3.12.2007 r., II OSK 1609/06, CBOSA.

⁹¹ M. Wincenciak, Teza 2 do art. 56 [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX 2019.

⁹² Por. Z. Janku, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, *Z zagadnień dekodyfikacji polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym* [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. J. Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004, s. 142–143.

1.2.4. Zasada pogłębiania zaufania obywateli (art. 8 k.p.a.) i zasada przekonywania (art. 11 k.p.a.)

Zasady przekonywania i pogłębiania zaufania obywateli na gruncie postępowań administracyjnych przed organami nadzoru budowlanego rozpatrywane były w doktrynie w kontekście należytego uzasadniania decyzji administracyjnych wydawanych przez te organy, zwłaszcza z uwagi na sporne interesy stron występujących w tych postępowaniach. Jak podkreśla się w doktrynie, w takich sprawach naruszeniem będzie uwzględnianie tylko jednego z wchodzących w grę interesów i nie-ustosunkowanie się do zgłaszanych w toku postępowania twierdzeń i wniosków stron reprezentujących inne interesy⁹³. Organ, uzasadniając decyzję w sprawach z zakresu prawa budowlanego, powinien przekonać strony, że ich stanowisko zostało wzięte pod uwagę, a jeśli zapadło rozstrzygnięcie niezgodne z oczekiwaniami którejs strony (stron), to znajduje to racjonalne uzasadnienie⁹⁴.

Jak wskazuje J. Murzydło, szczegółowego uzasadnienia wymagają nadto decyzje administracyjne organów nadzoru budowlanego wydawane w oparciu o pojęcia nieostre, jak zwłaszcza decyzje motywowane „oszczeniem” otoczenia (art. 66 ust. 1 pkt 4 p.b.)⁹⁵.

W doktrynie podkreśla się również, że sprzeczne z zasadą wyrażoną w art. 8 k.p.a. byłoby kwalifikowanie robót jako tych wykonanych w warunkach art. 48 p.b. w sytuacji błędnego przyjęcia zgłoszenia (zamiast pozwolenia na budowę)⁹⁶, wniesienie sprzeciwu mimo wcześniejszego zawiadomienia przed upływem terminu o tym, że nie będzie on wnoszo-

⁹³ Por. A. Wróbel [w:] K. Chorąży, A. Wróbel, L. Żukowski, *Postępowanie administracyjne, postępowanie przed Naczelnym Sędem Administracyjnym oraz postępowanie egzekucyjne w administracji*, Rzeszów 1994, s. 21.

⁹⁴ A. Ostrowska, *Pozwolenie...*, s. 199. Zob. też wskazane tam orzecznictwo.

⁹⁵ Zob. J. Murzydło, *Prawo budowlane a budynki oszczędzające otoczenie*, PiP 2007/4, s. 95–99.

⁹⁶ J. Siegień [w:] *Prawo budowlane...*, red. Z. Niewiadomski, 2016, s. 537. Komentarz odnosi się do przepisu art. 48 p.b. w brzmieniu sprzed nowelizacji Prawa budowlanego z 13.02.2020 r.

ny⁹⁷, przyjęcie w stosunku do „starych samowoli” istnienia obowiązku przechowywania dokumentacji, o której mowa w art. 63 p.b.⁹⁸

Zasada pogłębiania zaufania obywateli rozpatrywana była też w kontekście kwalifikacji jako samowoli budowlanej z art. 48 p.b. inwestycji, do której realizacji przystąpiono na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę opatrzonej klauzulą ostateczności, w sytuacji gdy klauzula ta została błędnie nadana. T. Dziuk w rozważaniach nad charakterem prawnym tej klauzuli – rozumianej przez niego jako „pochodzący od właściwego organu administracji odcisk pieczęci na dokumencie decyzji administracyjnej, który potwierdza jej ostateczność” oraz „szczególna postać zaświadczenia” – wskazywał, że oddziaływanie klauzuli ostateczności nie wyczerpuje się jedynie w płaszczyźnie jej mocy dowodowej w ramach innego postępowania administracyjnego, w którym ostateczność jednej decyzji administracyjnej stanowi przesłankę do wydania innej decyzji lub wpływa na jej treść. Klauzula ta, jak w przypadku decyzji o pozwoleniu na budowę, może rodzić określone skutki materialnoprawne. Tutaj nadanie klauzuli ostateczności jest dla inwestora sygnałem, że może legalnie rozpocząć budowę⁹⁹. Autor wskazywał na linię orzeczniczą¹⁰⁰, zgodnie z którą nie może być mowy o samowoli budowlanej w sytuacji, gdy inwestor rozpoczynający prace budowlane legitymuje się pozwoleniem na budowę opatrzonym ostatecznością. Takie materialnoprawne oddziaływanie klauzuli uzasadnione jest zaufaniem inwestorów do działania organów administracji (art. 8 k.p.a.). Wskazywał on jednocześnie, że w sprawach tych, respektując zasadę

⁹⁷ Z. Niewiadomski [w:] *Prawo budowlane...*, red. Z. Niewiadomski, s. 568.

⁹⁸ Por. A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, T. Filipowicz, *Problematyka postępowania naprawczego* [w:] *Proces inwestycji budowlanych*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 149.

⁹⁹ Por. T. Dziuk, *Klauzula ostateczności decyzji administracyjnej*, PiP 2014/6, s. 53-54, 57, 59, 62. Autor nie traktuje jej jako dodatkowego elementu decyzji administracyjnej, o którym mowa w art. 107 § 2 k.p.a., gdyż żaden przepis prawa nie przewiduje obowiązku jej nadania, natomiast co do formy tej klauzuli autor wskazuje na zasadne odpowiednie stosowanie art. 107 § 1 k.p.a., dopuszcza też umieszczenie jej na odrębnym od decyzji administracyjnej dokumencie.

¹⁰⁰ Wyrok NSA z 5.03.2009 r., II OSK 289/08, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 19.08.2009 r., VII SA/Wa 345/09, CBOSA; wyrok NSA z 19.12.2006 r., II OSK 116/06, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 23.05.2006 r., VII SA/Wa 174/06, CBOSA.

zaufania w stosunku do jednej strony, traci się zaufanie innej strony postępowania, np. gdy klauzulę ostateczności nadano mimo wniesienia odwołania przez inną stronę postępowania¹⁰¹.

Wydaje się, że instytucją, która w pewnym zakresie „przypomina” klauzulę ostateczności, jest wprowadzona do Kodeksu postępowania administracyjnego w art. 122e adnotacja o milczącym załatwieniu sprawy. Jest ona sporządzana z urzędu przez organ nadzoru budowlanego, i jak wskazuje J. Wegner, służy przede wszystkim organowi prowadzącemu postępowanie. Stronie postępowania służy natomiast postanowienie w przedmiocie zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy¹⁰².

1.2.5. Zasada informowania stron (art. 9 k.p.a.)

W związku z zasadą informowania stron organy administracyjne zostały zobowiązane do tego, aby nieznajomość prawa nie szkodziła uczestnikom postępowania administracyjnego¹⁰³. Zasada ta ma szczególne znaczenie w postępowaniach administracyjnych przed organami nadzoru budowlanego z uwagi na specyfikę ustawy – Prawo budowlane i tych postępowań nacechowanych wiedzą specjalistyczną i techniczną. Jeśli strony działają w tych postępowaniach bez wsparcia osób posiadających uprawnienia budowlane, np. kierowników budów, projektantów i innych, to trudno jest im podejmować właściwe czynności procesowe, przedkładać prawidłowe i kompletne dokumenty wymagane przepisami Prawa budowlanego. Dlatego też zarówno podczas poszczególnych czynności procesowych, jak i w treści wydawanych przez organy nadzoru budowlanego postanowień i decyzji administracyjnych, organy te powinny zamieszczać pouczenia co do konsekwencji materialnoprawnych, np. niewykonania nakładanych obowiązków, i konsekwencji procesowych, np. naruszenia terminów. Postulat ten realizuje przykładowo

¹⁰¹ Por. T. Dziuk, *Klauzula...*, s. 62–64.

¹⁰² Por. J. Wegner, *Instytucja milczącego...*, s. 178.

¹⁰³ E. Ochendowski, Rozdział II. *Postępowanie administracyjne, Zasada udzielania informacji prawnej stronom* [w:] E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne ogólne, egzekucyjne i sądownicze administracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2014.

znowelizowany¹⁰⁴ przepis art. 48 ust. 3 p.b., wprowadzający obowiązek zamieszczania w treści postanowienia o wstrzymaniu budowy informacji o możliwości złożenia wniosku o legalizację obiektu budowlanego lub jego części wraz z koniecznością wniesienia opłaty legalizacyjnej w celu uzyskania decyzji o legalizacji obiektu budowlanego lub jego części oraz o zasadach obliczania opłaty legalizacyjnej. Taka informacja na tym etapie umożliwia zobowiązanemu podjęcie decyzji o tym, czy do legalizacji przystępować i ponosić skutki finansowe związane z opracowaniem dokumentacji koniecznej do legalizacji i opłaty legalizacyjnej. Analogiczne pouczenia powinny, moim zdaniem, znaleźć się w pozostały przewidzianych w Prawie budowlanym postanowieniach o wstrzymaniu robót budowlanych, tj. co do konsekwencji wskazanych w art. 50a i art. 71a ust. 4 p.b. w sytuacji naruszenia tego zakazu.

W orzecnictwie jako przykład naruszenia tej zasady wskazano brak pouczenia strony o skutkach uchybienia terminowi do złożenia dokumentów w razie podejmowania postanowienia w trybie nieobowiązującego już art. 49b ust. 2 p.b.¹⁰⁵ Jak wskazywała K. Małysa-Sulińska, w postanowieniach wydanych na podstawie art. 48 ust. 2 czy z art. 49b ust. 2 p.b. powinno być zawarte pouczenie o skutkach – odpowiednio – spełnienia bądź niespełnienia w określonym terminie nałożonych obowiązków¹⁰⁶.

Zasada informowania w procesie budowlanym szczególnie istotna jest w kwestii pouczenia inwestora o skutkach podjęcia realizacji inwesty-

¹⁰⁴ Ustawą z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw.

¹⁰⁵ Wyrok WSA w Krakowie z 16.11.2010 r., II SA/Kr 548/10, CBOSA. Przepis art. 49b p.b. uchylony został ustawą z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw.

¹⁰⁶ K. Małysa-Sulińska, 4.5.2. *Wstrzymanie prowadzenia robót budowlanych przy obiekcie budowlanym bez wymaganego pozwolenia na budowę*, oraz 4.6.2. *Wstrzymanie prowadzenia robót budowlanych przy obiekcie budowlanym bez wymaganego zgłoszenia* [w:] *Administracyjnoprawne aspekty...*, LEX 2012. Autorka odnosiła się do przepisu art. 48 ust. 2 i art. 49b p.b. sprzed nowelizacji Prawa budowlanego ustawą z 13.02.2020 r.

cji na podstawie nieostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę oraz informowania, czy decyzja o pozwoleniu na budowę jest ostateczna¹⁰⁷.

Zasada informowania na gruncie postępowań administracyjnych przed organami nadzoru budowlanego była szczególnie istotna już na etapie wnoszenia podania o wszczęcie postępowania. W podaniach tych podmioty często niejednoznacznie określały treść żądania. Problem ten stracił na aktualności w związku z wprowadzeniem przepisu art. 53a ust. 1 i art. 72a p.b.¹⁰⁸, przewidujących wszczynanie postępowań administracyjnych tam wskazanych z urzędu. W stosunku jednak i do postępowań wszczynanych przez organy nadzoru budowlanego z urzędu w piśmiennictwie podkreśla się, że ze względu na obowiązującą w art. 9 k.p.a. zasadę informowania, w treści zawiadomienia o wszczęciu postępowania należy określić przedmiot tego postępowania poprzez wskazanie, o jaki obiekt chodzi, oraz przepis prawa budowlanego, w oparciu o który organ zamierza prowadzić postępowanie. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania jest również szczególnie istotne dla tego, aby strona postępowania mogła rozróżnić, czy prowadzone jest postępowanie kontrolne czy też postępowanie jurysdykcyjne¹⁰⁹. W wypadku spraw załatwianych milcząco, jak wskazuje J. Wegner, hipotezą art. 122d § 1 k.p.a. objęto trzy paragrafy art. 10 k.p.a., pozostawiając poza nią inne zasady, w tym zasadę informowania unormowaną w art. 9 k.p.a. Autorka postuluje, aby na podstawie art. 9 k.p.a., pomimo wyłączenia wynikającej z art. 79a § 1 k.p.a. takiej powinności organu udzielał on stronom niezbędnych pouczeń także o lukach w materiale dowodowym. Ewentualna informacja musiałaby być kierowana do strony niemal natychmiast, by możliwość uzupełnienia dowodów nie okazała się pozorna. Zapobiegnie to bezzasadnemu wydaniu decyzji i konieczności składania odwołania. Wraz z zawiadomieniem o wszczęciu postępowania, które może zakończyć się milcząco, strony powinny zostać zawiadomione o przysługujących im

¹⁰⁷ J. Małanowski, D. Polarczyk, *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego w procesie inwestycyjnym* [w:] *Prawne aspekty...*, red. M. Cherka, F. Elżanowski, K. Wąsowski, M. Cherka, s. 158.

¹⁰⁸ Ustawę z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw.

¹⁰⁹ Por. J. Kornecki [w:] D. Kafar, A. Kornecka, J. Kornecki, K. Szocik, *Prawo budowlane 2020 – proces inwestycyjny po zmianach*, Warszawa 2020, s. 152–153.

prawach procesowych, o terminie załatwienia sprawy milcząco, o prawie ubiegania się o wydanie postanowienia zawierającego zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy¹¹⁰.

1.2.6. Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 k.p.a.)

Już S. Jędrzejewski zwracał uwagę na to, że organy nadzoru budowlanego obciążone licznymi zadaniami z trudem mogą im podołać. Starają się więc ułatwić, uprościć działanie, głównie przez ograniczanie zakresu uprawnień strony¹¹¹. Z uwagi na charakter tych spraw, również przepisy prawa dopuszczają odstępstwo od zasady czynnego udziału strony w postępowaniach związanych z katastrofami budowlanymi oraz stanami technicznymi.

W wypadku zawiadomienia o zakończeniu budowy przepis art. 122d § 1 k.p.a. wskazuje, że do spraw załatwianych milcząco nie stosuje się przepisów art. 10 k.p.a. i art. 79a k.p.a. Wprowadzone w art. 122d § 1 k.p.a. ograniczenie uprawnień procesowych stron w sprawach załatwianych milcząco spotkało się w doktrynie prawa z krytycznymi opiniami m.in. za to, że jest rozwiązaniem naruszającym powszechny i przyjęty standard nowoczesnego procesu¹¹². Rozwiązanie to budziło wątpliwości zwłaszcza w sytuacji wielości stron w takim postępowaniu¹¹³.

¹¹⁰ Zob. J. Wegner, *Instytucja milczącego...*, s. 105, 212–213.

¹¹¹ S. Jędrzejewski, *Postępowanie administracyjne w procesie budowlanym* [w:] *Księga Pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego...*, s. 160.

¹¹² Np. Z. Czarnik, Rozdział 17. *Kodeksowe modele odformalizowania postępowania*. 17.1.4.7. *Postępowanie administracyjne w sprawie załatwianej milcząco* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 2. *Dynamika postępowania administracyjnego*, część 4, red. Cz. Martysz, Warszawa 2021. Na ten temat zob. też Z. Kmiecik, Teza 1 do art. 122d [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, LEX 2019.

¹¹³ Na ten temat zob. np. M. Szewczyk, E. Szewczyk. Rozdział IV. 4.4.2. *W sprawach załatwianych milcząco* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 2. *Postępowanie administracyjne ogólne*, część 1. *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, red. W. Chróścielewski, LEX 2018.

Podkreślano, że wyłączenie stosowania art. 10 k.p.a. w przypadku spraw załatwianych milcząco dodatkowo podkreśla brak ochrony procesowej dla stron postępowania innych niż wnioskodawca¹¹⁴. Postulowano uzupełnienie art. 122d § 1 k.p.a. o zastrzeżenie o niedopuszczalności odstąpienia od art. 10 k.p.a. w razie ujawnienia się więcej niż jednej strony postępowania¹¹⁵. Według K. Klonowskiego wprowadzenie takiego ograniczenia wynika z tego, że postępowanie wyjaśniające w tych sprawach sprowadza się zasadniczo do analizy dowodów przedłożonych przez stronę. Podejmowanie więc działań, które stanowiłyby realizację zasady z art. 10 k.p.a., byłoby ponawianiem aktywności organu wobec wnioskodawcy, przez co niweczono by efekt ekonomii procesowej zakodowany w tym mechanizmie¹¹⁶. Wyłączenie stosowania wskazanych przepisów jest uzasadnione z uwagi na bieg terminu materialnego, z upływem którego następuje ukształtowanie uprawnień jednostki¹¹⁷.

W doktrynie prawa zwrócono uwagę na wątpliwości związane z stosowaniem wyłączenia art. 10 i art. 79a k.p.a. w sytuacji, w której organ będzie chciał wnieść sprzeciw w drodze decyzji. W takiej bowiem sytuacji nie mamy do czynienia ze sprawą załatwianą milcząco¹¹⁸. Przykładowo A. Wróbel wskazał, że wyłączenie, o którym mowa w art. 122d § 1 k.p.a., dotyczy wyłącznie postępowania, które od dnia doręczenia żądania strony do dnia upływu terminu jest prowadzone w celu milczącego załatwienia sprawy¹¹⁹. Zdaniem Z. Kmiecika zawarcie w art. 122d § 1 k.p.a. sformułowania „do spraw załatwianych milcząco”, a nie sformulowaniem: „do spraw, które mogą być załatwione milcząco” świadczy o woli

¹¹⁴ J. Lemańska, *Modyfikacja środków zaskarżenia w kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, R. Pr. 2017/2, s. 70.

¹¹⁵ Z. Kmiecik, Teza 1 do art. 122d [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019, LEX.

¹¹⁶ Por. K. Klonowski, *Komentarz do art. 122d [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, LEX.

¹¹⁷ J. Piecha, Rozdział III. *Sprzeciw jako element konstrukcyjny instytucji milczącej zgody*, 4.2.2. *Postępowanie administracyjne w przedmiocie wniesienia sprzeciwu* [w:] J. Piecha, *Sprzeciw w prawie administracyjnym*, LEX 2021.

¹¹⁸ J. Piecha, Rozdział III. *Sprzeciw jako element konstrukcyjny instytucji milczącej zgody*, 4.2.2. *Postępowanie administracyjne w przedmiocie wniesienia sprzeciwu...*

¹¹⁹ A. Wróbel, Teza 2 art. 122d [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2020.

ustawodawcy objęcia wprowadzonym ograniczeniem jedynie przypadków, w których nie doszło do wydania zmaterializowanego aktu. W razie wykorzystania jednej z tych form działania przepisy art. 10 i 79a powinny znajdować pełne zastosowanie¹²⁰. Z. Kmiecik wskazuje jednak na niebezpieczeństwo niedochowania tych zasad, gdy podstawy do wniesienia sprzeciwu pojawiają się na dalszym etapie postępowania, gdy nie będzie czasu z uwagi na bieg terminu materialnego na zapewnienie stronie realnej możliwości realizacji uprawnień z art. 10 i art. 79a k.p.a., zauważa też, że do milczącego załatwienia sprawy może dojść w sposób niezamierzony¹²¹. Podobnie J. Piecha wskazuje, że w sytuacji gdy organ będzie chciał wnieść sprzeciw, będzie stał przed dylematem, czy w świetle upływającego materialnego terminu wnieść sprzeciw, naruszając przy tym reguły procesowe. Jego zdaniem, wyłączenie stosowania art. 10 oraz art. 79a k.p.a. należałoby odnosić rzeczywiście do wszystkich spraw, które potencjalnie mogą zakończyć się milcząco¹²².

Ponieważ prowadzone przez organy nadzoru budowlanego postępowania administracyjne w sprawie stanów technicznych często dotyczą sytuacji zagrażających „bezpieczeństwu dla życia lub zdrowia ludzkiego”, w postępowaniach tych na podstawie art. 10 § 2 k.p.a. często odstępuje się od zasady czynnego udziału stron. Stan ten wynika już z literalnego brzmienia przepisów, takich jak np. art. 66 ust. 1 pkt 1 i 2 p.b. („może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska”, „jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku”) czy art. 68 p.b. („budynek przeznaczony na pobyt ludzi, bezpośrednio grożący zawaleniem”).

¹²⁰ Z. Kmiecik, Teza 2 art. 122d [w:] *Kodeks...*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, LEX 2019. Zob. też J. Piecha, *Milczące załatwienie sprawy w kodeksie postępowania administracyjnego – rewolucja czy nie?*, R. Pr. 2017/2, s. 92–93. Zob. też A. Wróbel, Teza 2 do art. 122d [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2020, LEX. Autor wskazuje, że wyłączenie stosowania art. 10 k.p.a. dotyczy wyłącznie postępowania, które od dnia doręczenia żądania strony do dnia upływu terminu jest prowadzone w celu milczącego załatwienia sprawy.

¹²¹ Z. Kmiecik, Teza 2 do art. 122d [w:] *Kodeks...*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, LEX 2019.

¹²² J. Piecha, Rozdział III. *Sprzeciw jako element konstrukcyjny instytucji milczącej zgody*. 4.2.2. *Postępowanie administracyjne w przedmiocie wniesienia sprzeciwu...*

W doktrynie wskazuje się, że również postępowania jurysdykcyjne prowadzone przez organy nadzoru budowlanego w ramach procedury usuwania skutków katastrofy budowlanej mają charakter działania w stanie wyższej konieczności. Ten szczególny tryb postępowania wynikający z okoliczności istnienia katastrofy budowlanej ma pierwszeństwo przed ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, w tym dotyczącymi obowiązku zawiadamiania stron o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4 w zw. z art. 10 § 1 k.p.a.)¹²³.

1.2.7. Zasada szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.)

Zasada, o której mowa w art. 12 k.p.a., jest istotna zwłaszcza w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego, dotyczą one bowiem bezpieczeństwa. W doktrynie podkreśla się, że szybkość i sprawność postępowania w sprawach sankcyjnych, w tym załatwianych przez nadzór budowlany, leży faktycznie wyłącznie w interesie publicznym¹²⁴.

S. Jędrzejewski, dostrzegając problem przewlekłości załatwiania spraw z zakresu procesu budowlanego, zwraca uwagę na to, że załatwianie niektórych spraw, np. wymagających wykonania ekspertyzy, z samej natury nie jest możliwe „niezwłocznie”¹²⁵. Bez wątpienia nawet termin wskazany w art. 35 § 3 k.p.a. (2 miesiące) z istoty tych spraw nie zostanie zachowany. W związku z tym należałoby postulować zamieszczenie w Prawie budowlanym w stosunku do spraw związanych zwłaszcza z samowolami budowlanymi wprowadzenie – jako *legis specialis* – terminu dłuższego niż przewidują to przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Szybkiemu załatwianiu tych spraw nie sprzyja bowiem obowiązek

¹²³ Por. B. Majchrzak, *Procedura prawna...* [w:] *Państwo–Prawo–Bezpieczeństwo*, red. A. Babiński, M. Jurgilewicz, N. Malec, s. 134. Zob. też wyrok WSA w Łodzi z 25.10.2010 r., II SA/Łd 531/10, CBOSA.

¹²⁴ A. Despot-Mładanowicz, A. Plucińska-Filipowicz, *Wszczęcie postępowania w sprawach inwestycji budowlanych* [w:] *Proces inwestycji budowlanych*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 65.

¹²⁵ S. Jędrzejewski, *Proces budowlany...*, s. 137.

określony w art. 36 k.p.a., a także prowadzenie przez organy II instancji spraw dotyczących rozpatrzenia ponagleń. Konieczność dokonywania zawiadomień stron, kserowania akt spraw celem przekazania ich do organu II instancji skutkuje wydłużaniem ich rozpatrywania.

W postępowaniach administracyjnych w sprawach katastrofy budowlanej Prawo budowlane zawiera regulację stanowiącą *lex specialis* w stosunku do art. 35 k.p.a.: organ nadzoru budowlanego po zakończeniu prac komisji podejmuje decyzję „niezwłocznie” po zakończeniu prac komisji (art. 78 ust. 1 p.b.). Zatem nie będą tu miały zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego o terminie załatwienia sprawy przez organ I instancji¹²⁶. Nakaz „niezwłocznego” załatwienia sprawy obowiązuje więc mimo konieczności uprzedniego dokonania ustaleń i przeprowadzenia dowodów przez komisję – co wykracza poza przypadek wskazany w art. 35 § 2 k.p.a. – jednak należy zwrócić uwagę, że obowiązuje on dopiero od momentu zakończenia prac komisji, a nie od momentu wszczęcia postępowania.

W Prawie budowlanym, a także w Kodeksie postępowania administracyjnego, przewidziano regulacje, które mają na celu przyspieszenie postępowań administracyjnych w sprawach przed organami nadzoru budowlanego. W doktrynie prawa jako gwarancje skierowane na osiągnięcie celu zasady szybkości i prostoty postępowania wskazuje się m.in.: przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące terminów, instytucję współuczestnictwa stron (art. 62 k.p.a.), możliwość przyjęcia przez organ oświadczenia strony zamiast zaświadczenia (art. 75 § 2 k.p.a.), konstrukcję milczącego załatwienia sprawy, fikcje, domniemania, uprawdopodobnienia, instytucję rozprawy (art. 89 § 1 k.p.a.)¹²⁷. Na gruncie Prawa budowlanego regulacje te obejmują terminy materialnoprawne i procesowe dla czynności organów nadzoru budowlanego.

¹²⁶ Z. Leoński [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa...*, s. 312.

¹²⁷ Por. M. Kotulska [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, t. 2, *Postępowanie administracyjne ogólne, część 2. Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, Warszawa 2018, s. 421–422. Zob. też M. Kotulska, *Gwarancje zasady szybkości postępowania w ogólnym postępowaniu administracyjnym* [w:] *Studia administracyjne i cywilne*, red. D. Fleszer, A. Rogacka-Łukasik, Sosnowiec 2016, s. 145–147.

nego oraz strony zobowiązanej, natychmiastową wykonalność decyzji administracyjnych *ipso iure* (np. w sytuacjach przewidzianych w art. 66 ust. 1 pkt 1 i 2 i art. 76 p.b.) oraz możliwość ustnego ogłoszenia decyzji¹²⁸. Przyspieszeniu postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie czy zawiadomienia o zakończeniu budowy służyć mają w Prawie budowlanym regulacje, o których mowa w art. 63 § 2 k.p.a., dotyczące szczególnych wymogów podania o udzielenie pozwolenia na użytkowanie¹²⁹ czy zawiadomienia o zakończeniu budowy, obciążenie inwestora obowiązkiem dokonania uzgodnień, o których mowa w art. 56 p.b., jeszcze przed wniesieniem wniosków np. o pozwolenie na użytkowanie, dopuszczenie jako dowód w postępowaniu administracyjnym protokołu z czynności kontrolnych, o którym mowa w art. 81 ust. 4 p.b., zlecenie na koszt zobowiązanego sporządzenia ekspertyzy (art. 81c p.b.). Przyspieszeniu postępowania służą również oświadczenia inwestora: o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, a także oświadczenia z art. 57 ust. 3, art. 57 ust. 1 pkt 3 p.b. oraz oświadczenia kierownika budowy z art. 57 ust. 2 pkt a i b p.b.

Szczególnie jednak mobilizująco na orzekające w sprawie organy oddziałują terminy materialnoprawne, tj. te, które nie mogą być przywracane. Jako przykład takiego terminu podaje się termin z art. 50 ust. 4 p.b. (który ma na celu niewstrzymywanie inwestora zbyt długo z robotami i nienarazanie go na ewentualne szkody z tego tytułu, a którego upływ skutkuje prawem inwestora po tym czasie do wznowienia robót budowlanych)¹³⁰

¹²⁸ Zob. szerzej E. Janiszewska-Kuropatwa [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2016, s. 658 i 693.

¹²⁹ Na ten temat zob. A. Gill, *Sytuacja procesowa strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym i postępowaniach wyjątkowych*, Wrocław 2010, s. 306–307. Zob. też E. Ochendowski, *Kodeks procedury prawnej w administracji czy kodeks postępowania administracyjnego?* [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, red. B. Adamiak, Łódź 2004, s. 188. Autor uwagę tę odnosił do podania o udzielenie pozwolenia na budowę.

¹³⁰ Zob. np. wyrok NSA z 16.01.2008 r., II OSK 1833/06, CBOSA. W uzasadnieniu wyroku wskazano, że materialnoprawny charakter tego terminu wynika z tego, że określa on ramy czasowe dopuszczalności wydania decyzji z art. 51 ust. 1 p.b., obowiązki wydania postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych wygasa z mocy prawa w terminie wskazanym w art. 50 ust. 4 p.b., jest to zatem termin, którego dochowanie pozwala na

i z art. 54 p.b. (którego wpływ skutkuje prawem inwestora do rozpoczęcia użytkowania wybudowanego obiektu)¹³¹. Jak wskazuje W. Sawczyn, do spraw załatwianych milcząco nie będą miały zastosowania przepisy art. 35 i art. 36 k.p.a.; termin, po którym następuje milczące załatwienie sprawy, jest bowiem instytucją prawa materialnego, a tym samym nie stosuje się do niego przepisów o przedłużaniu terminów proceduralnych¹³². Przepis art. 54 p.b. przewidujący 14-dniowy termin na zgłoszenie sprzeciwu do zawiadomienia o zakończeniu budowy stanowi więc *lex specialis* w stosunku do art. 35 k.p.a.

Jednocześnie w odniesieniu do terminu z art. 54 p.b. zauważa się w doktrynie, że nieprecyzyjne określenie wymogów obowiązujących zgłaszającego, brak ujednoliconych formularzy dokumentów wymusza na inwestorze, dla sprostania terminowi, podejmowanie działań nieformalnych zmierzających do ustalenia sposobu rozumienia tych wymogów w konkretnym urzędzie, w którym rozpatrywane jest jego zawiadomienie¹³³.

Upływ terminu materialnoprawnego z art. 50 ust. 4 p.b. skutkuje wygaśnięciem („utrata ważności”) postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych¹³⁴. Bieg dwumiesięcznego terminu utraty ważności postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych rozpoczyna się w dniu jego otrzymania przez adresata, czyli inwestora, który jest podmiotem nałożonego obowiązku. Postanowienie takie staje się ostateczne, jeżeli strona, której je doręczono, nie wniosła zażalenia, nawet jeśli właściwy organ nie doręczył takiego postanowienia wszystkim stronom postępo-

skorzystanie z uprawnień przewidzianych w przepisach prawa materialnego, taką funkcję spełniają przepisy prawa materialnego.

¹³¹ J. Człowiekowska, *Materialnoprane aspekty milczącego załatwienia sprawy w świetle instytucji prawa budowlanego* [w:] *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, red. M. Gajda-Durlik, Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 333. Zob. też wyrok NSA z 18.10.2011 r., II OSK 1447/10, CBOSA; wyrok NSA z 12.12.2008 r., II OSK 1588/07, CBOSA; wyrok NSA z 11.01.2012 r., II OSK 2003/10, CBOSA.

¹³² W. Sawczyn [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9. *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2020, s. 221.

¹³³ J. Człowiekowska, *Materialnoprane aspekty...* [w:] *Milczące...*, red. M. Gajda-Durlik, Z. Kmiecik, s. 334.

¹³⁴ Wyrok WSA we Wrocławiu z 26.10.2012 r., II SA/Wr 418/12, CBOSA.