



KANCELARIA
SENATU

Strony postępowań budowlanych w dobie zmian klimatycznych. Rzeczywistość a oczekiwania

pod redakcją
Agnieszki Gorgoń-Komor, Krzysztofa Kwiatkowskiego
i Katarzyny Małysi-Sulińskiej



WYDAWNICTWO
SENACKIE

Strony postępowań budowlanych w dobie zmian klimatycznych. Rzeczywistość a oczekiwania

pod redakcją
Agnieszki Gorgoń-Komor, Krzysztofa Kwiatkowskiego
i Katarzyny Małysi-Sulińskiej



WYDAWNICTWO
SENACKIE

WARSZAWA 2024

Przedruk materiałów Kancelarii Senatu w całości lub części
możliwy jest wyłącznie za zgodą Kancelarii Senatu. Cytowanie
oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest
z podaniem źródła.

Recenzenci:

prof. dr hab. Zygmunt Niewiadomski

dr Aleksander Jakubowski

Redaktor merytoryczny

Ewa Sadowska

Redaktor techniczny

Mariusz Florek

Korekta

Magdalena Narożna

Ilustracja na okładce z zasobów freepik.com

ISBN 978-83-67476-28-7

Wydawnictwo Senackie

Kancelaria Senatu

Centrum Informacyjne Senatu

Dział Wydawniczy

Warszawa 2024

Wprowadzenie

Polski parlament tworzą dwie izby: Sejm i Senat, przy czym każdej z nich ustrojodawca przypisał władzę ustawodawczą polegającą na stanowieniu ustaw w Polsce. Dwuizbowość polskiego parlamentu – z izbą refleksji, jaką jest Senat – ma na celu ochronę jednostki przed niebezpieczeństwami, jakie mogą łączyć się z koncentracją władzy w obrębie jednego ugrupowania politycznego. Przedmiotowe rozwiązanie – znajdujące oparcie w przepisach Konstytucji RP – zmaterializowało się w szczególności w trakcie X kadencji Senatu RP (2019–2023), gdy to w izbie wyższej parlamentu toczyła się zasadnicza merytoryczna dyskusja nad rozwiązaniami mającymi stanowić źródło prawa w Polsce, często poprzedzona konsultacjami z zainteresowanymi podmiotami i grupami osób, a także ekspertami.

Szczególne role, jaką pełnił Senat RP X kadencji – będąc miejscem, w którym zainteresowane osoby miały możliwość wyrażania swoich postulatów oraz oczekiwań na temat systemu prawa obowiązującego w Polsce – wyrażała się również w ten sposób, że była to izba otwarta dla wszystkich obywateli, w tym również tych, którzy dopiero wchodzą w życie zawodowe. Przejaw tej otwartości stanowi m.in. przedsięwzięcie Salon Spotkań Młodych Badaczy Prawa, w trakcie którego studenci i doktoranci kierunków prawniczych mają okazję do zaprezentowania wyników swoich badań dotyczących regulacji normatywnych, a także przeprowadzenia wspólnej debaty na ich temat z parlamentarzystami. Inicjatywa prowadzenia wspólnego dyskursu pomiędzy tymi dwoma środowiskami została podjęta przez Senatora RP Agnieszkę Gorgoń-Komor, Senatora RP Krzysztofa Kwiatkowskiego oraz prof. Katarzynę Małyś-Sulińską z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. W trakcie debaty przeprowadzonej w Senacie RP w dniu 12 lipca 2023 r. grupa studentów i doktorantów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego przedstawiła wyniki

swoich badań dotyczących regulacji normatywnych instytucji strony w postępowaniach podejmowanych w toku procesu budowlanego. Dokonując analizy poszczególnych rozwiązań prawnych obowiązujących w tym zakresie, wskazywali oni konieczność uwzględnienia przy tworzeniu prawa postępujących zmian klimatycznych. Zauważyli bowiem, że przepisy prawa powinny korespondować z otoczeniem, w którym normy prawne mają znaleźć zastosowanie, a przeniesienie powyższego na grunt procesu budowlanego oznacza konieczność uwzględnienia niebezpieczeństw, jakie wiążą się w szczególności z globalnym ociepleniem czy zmianą poziomu wód.

Mając to na uwadze, wskazać należy, że – zgodnie z aktualnie obowiązującymi rozwiązaniami prawnymi – w toku procesu budowlanego prowadzonego na zasadach ogólnych (czyli z wyłączeniem uregulowań ujętych w specustawach inwestycyjnych) może zostać podjętych wiele różnych postępowań, przy czym ustawodawca nie zdecydował się na jednolite uregulowanie kręgu podmiotów mogących w nich uczestniczyć. Determinowane jest to zarówno okolicznością, że część postępowań toczy się w trybach uproszczonych, w których nie uczestniczą podmioty mające przymiot strony, ale wynika również z wprowadzenia szeregu przepisów szczególnych określających w sposób odmienny krąg stron w poszczególnych postępowaniach. Znacząca część postępowań podejmowanych w procesie budowlanym toczy się bowiem z pominięciem regulacji ogólnej ujętej w art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹, zgodnie z którą przymiot strony w postępowaniu jurysdykcyjnym zasadza się na interesie prawnym podmiotu w rozstrzygnięciu danej sprawy administracyjnej. Wyjaśnienia wymaga przy tym, że rozwiązanie kodeksowe zakłada, że rozstrzygające w przedmiocie legitymacji danego podmiotu do udziału w postępowaniu jako strona jest odniesienie w prawie materialnym do sfery jego praw i obowiązków. Oznacza to, że – zgodnie z ogólną regulacją kodeksową – kwalifikacja danego podmiotu jako strony postępowania musi nastąpić na gruncie konkretnej sprawy administracyjnej, co każdorazowo wymaga uwzględnienia relacji, jaka zachodzi pomiędzy układem stosunków faktycznych a normami prawa regulującymi te stosunki.

Mając na uwadze powyższe, w kolejnych dziewięciu rozdziałach niniejszej książki autorzy poddali badaniu regulacje normatywne odnoszące się do poszczególnych postępowań, które mogą być zainicjowane w procesie budowlanym, analizując zarówno ich istotę, tryb procedowania, jak i krąg podmiotów mogących w nich uczestniczyć, a kolejno

1 T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.; dalej: k.p.a.

dokonując oceny obowiązujących przepisów prawnych i formułując postulaty zmian w tym zakresie. Konsekwencją powyższego jest zasygnalizowanie możliwości przyjęcia przez ustawodawcę jednolitego modelu ustalania kręgu stron w postępowaniach prowadzonych w toku procesu budowlanego, który byłby oparty na przywołanej powyżej ogólnej regulacji kodeksowej sprowadzającej się do ustalenia posiadania przez podmiot interesu prawnego w rozstrzygnięciu konkretnej sprawy administracyjnej. Podkreślono przy tym uniwersalność i elastyczność przedmiotowej regulacji kodeksowej, której konsekwentne stosowanie na każdym z etapów procesu budowlanego wyeliminowałoby wątpliwości powstające przy okazji stosowania regulacji szczególnych w tym zakresie, a także umożliwiłoby udział w postępowaniu szerokiemu kręgowi podmiotów, co w znaczącym zakresie ograniczałoby ryzyko szkody w środowisku naturalnym, wyrządzonej w związku z realizacją inwestycji budowlanej, ale także mogłoby przyspieszyć realizację inwestycji pożądaných, jak np. związanych z transformacją energetyczną. Wskazano jednocześnie możliwość wprowadzenia nowych regulacji normatywnych, które mogłyby przyczynić się do transparentności procesu budowlanego, jak np. definicji inwestora czy wymogów kwalifikowanych odwołania, ale także – przy założeniu pozostawienia możliwości podejmowania rozstrzygnięcia w trybach uproszczonych – dopuszczenia kwestionowania takich rozstrzygnięć przez legitymowane podmioty.

Wyniki badań przedstawionych w trakcie debaty przeprowadzonej w Senacie RP w dniu 12 lipca 2023 r. w ramach Salonu Spotkań Młodych Badaczy Prawa wywołały żywiołową dyskusję wśród uczestników tego wydarzenia, którzy zgodnie orzekli, że wymagają one udostępnienia szerokiemu gronu osób. Zostały zatem ujęte w niniejszej książce, co – w naszej ocenie – powinno wywołać dyskusję na temat konieczności zmian normatywnych w zakresie regulacji strony w procesie budowlanym. Pozostaje nam tylko wyrazić nadzieję, że publikacja ta zapoczątkuje serię opracowań, w której studenci i doktoranci kierunków prawniczych będą prezentować wyniki swoich badań.

*Agnieszka Gogoń-Komor
Krzysztof Kwiatkowski
Katarzyna Małysa-Sulińska
22 listopada 2023 r.*

Skróty aktów prawnych

k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.)
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
pr. bud.	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.)
u.g.n.	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.)
u.p.z.p.	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.)
u.u.i.ś.	ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm.)

Rozdział I

Ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu

1. Postępowanie zmierzające do ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne stanowią jedno z podstawowych zadań gminy. Uregulowania w tym zakresie ujęte są w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹, która została znacząco zmodyfikowana ostatnią nowelizacją z 2023 r.² Zgodnie z nadal obowiązującymi przepisami, aktami kształtującymi ład przestrzenny w gminie są: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Studium to dokument określający politykę przestrzenną gminy, który jest uchwalany dla całego jej obszaru. W odróżnieniu od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie stanowi on aktu prawa miejscowego, ale wiąże gminę w procedurze planistycznej zmierzającej do sporządzania i uchwalenia planu miejscowego. Plany miejscowe uchwalane są zaś dla określonego obszaru i zawierają szczegółowe ustalenia dotyczące przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, który obejmują³. Jest to równocześnie akt wiążący inwestorów planujących realizację inwestycji na terenie jego obowiązywania, przy czym jego sporządzenie nie jest obligatoryjne. Na przestrzeni 20 lat obowiązywania przepisów u.p.z.p. planami miejscowymi pokryto około 30% terytorium kraju.

W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu

* Autor jest studentem IV roku prawa na Uniwersytecie Jagiellońskim oraz III roku gospodarki przestrzennej na Uniwersytecie im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie. ORCID: 0000-0002-7241-9818.

1 T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.; dalej: u.p.z.p.

2 Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1688).

3 Zob. art. 4 ust. 1 u.p.z.p.

następuje w jednej z dwóch decyzji: decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy⁴. Ich podział zasadza się na rodzaju planowanej inwestycji, gdyż wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego możliwe jest wyłącznie w odniesieniu do przedsięwzięć kwalifikowanych jako inwestycje celu publicznego, czyli – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 5 u.p.z.p. – działań o znaczeniu lokalnym, ponadlokalnym, a także krajowym czy metropolitalnym, stanowiących realizację celów wskazanych w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵. Nie ma przy tym znaczenia, czy inwestorem jest podmiot prywatny czy publiczny ani to, czy inwestycja realizowana jest ze środków prywatnych czy też nie. Sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla pozostałych inwestycji – niebędących inwestycjami celu publicznego – ustala się w formie decyzji o warunkach zabudowy.

Istotny spór doktrynalny wystąpił na kanwie związania treści decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu z ustaleniami studium gminnego. Problem zasadza się na tym, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem prawa miejscowego, a tym samym nie stanowi prawa powszechnie obowiązującego, a jedynie akt wewnętrzny w gminie, ustalający jej politykę przestrzenną. W związku z powyższym, w odróżnieniu od planów miejscowych, studium nie ma charakteru wiążącego dla podmiotów zewnętrznych, a co za tym idzie nie może stanowić podstawy wydania decyzji administracyjnej określającej sytuację prawną jednostki. Z drugiej strony studium wiąże organy administracji publicznej. Z dosłownego brzmienia art. 9 ust. 5 u.p.z.p. sprzed nowelizacji wynika natomiast, że wiąże ono organy jedynie przy sporządzaniu planów miejscowych. Ustawodawca nie zawarł w przepisie odniesienia do omawianych decyzji. Zagadnienie to często stanowiło wyzwanie nie tylko dla organów, ale również sądów wydających wyroki w sprawie. Ich analiza pozwala wyróżnić dwie linie orzecznicze. Pierwsza odnosi się do związania treści decyzji o warunkach zabudowy postanowieniami zawartymi w studium. Opinię taką podzielił NSA w wyroku z dnia 6 sierpnia 2009 r., w którym sformułował tezę, iż wykładnia art. 9 ust. 5 u.p.z.p. nie prowadzi do wniosku, że decyzja o warunkach zabudowy nie musi być zgodna z ustaleniami zawartymi w studium. Swoje stanowisko Sąd uzasadnił, odwołując się do wykładni systemowej, z której wywiódł, że priorytetem powinna być spójność systemu planistycznego, a wydawanie decyzji

4 Zob. art. 4 ust. 2 u.p.z.p.

5 T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.; dalej: u.g.n.

sprzecznej z ustaleniami studium byłoby niekonstytucyjne ze względu na naruszenie „zasady prawnego systemu planowania przestrzennego w Polsce i zasadę demokratycznego państwa prawnego”⁶. Stanowisko to znalazło odzwierciedlenie w wielu wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych, jednak zostało również szeroko skrytykowane w doktrynie jako sprzeczne z obowiązującym prawem. W głosie do przytoczonego wyroku NSA zauważono, że niezasadne było skorzystanie przez Sąd z wykładni systemowej, podczas gdy zgodnie z dyrektywami preferencji, pierwszeństwo ma wykładnia językowa. Dopiero niedające się rozstrzygnąć wątpliwości otwierają drogę do skorzystania z innych rodzajów wykładni. Autor glosy zauważył, że analizowany przez Sąd art. 9 ust. 5 u.p.z.p. w sposób dostatecznie jasny wskazuje na związanie postanowieniami studium jedynie planów miejscowych, a zatem nie było podstaw do odstąpienia od stosowania wykładni językowej⁷. Pogląd, że w odróżnieniu od planów miejscowych, treść decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu nie jest determinowana ustaleniami studium gminnego oraz że organy, rozstrzygając w przedmiocie wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, nie muszą kierować się polityką przestrzenną gminy ujętą w studium, jest dominujący w praktyce i orzecznictwie sądów administracyjnych, co bywa postrzegane jako rozwiązanie niekorzystnie wpływające na ład przestrzenny w polskich gminach⁸.

Nowelizacją u.p.z.p. z 2023 r. wprowadzono wiele znaczących zmian. Jedną z nich jest usunięcie z obrotu prawnego do dnia 31 grudnia 2025 r. studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a wprowadzenie w miejsce tych aktów – planów ogólnych mających przymiot aktów prawa miejscowego⁹. Na ich podstawie mają zaś być wydawane decyzje o warunkach zabudowy¹⁰, przy czym rozwiązania tego nie przyjęto w odniesieniu do decyzji ustalających lokalizację inwestycji celu publicznego. Pozostawiono również rozwiązanie, zgodnie z którym – mogące być wydawanymi wyłącznie dla terenów nieobjętych ustaleniami żadnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – decyzje ustalające warunki zabudowy i zagospodarowania terenu

6 Wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 2009 r., II OSK 1250/08, LEX nr 552846.

7 J. Kopyra, *Glosa do wyroku NSA z dnia 6 sierpnia 2009 r., II OSK 1250/08*, „Samo rząd Terytorialny” 2011, nr 6, s. 85–90.

8 J. Makuch, *Czy postanowienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wiążą organ przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy*, LEX/el. 2019.

9 Zob. art. 13a ust. 7 u.p.z.p.

10 Zob. art. 13a ust. 5 u.p.z.p.

stanowią uzupełnienie systemu planowania przestrzennego w Polsce. Zaznaczenia wymaga przy tym, że instytucja decyzji lokalizacyjnych jest kontrowersyjna nie tylko w środowisku urbanistów, ale także prawników. Spory doktrynalne dotyczą między innymi tego, czy przedmiotowa decyzja rzeczywiście jest decyzją administracyjną, a także tego, czy wywoływane przez nią skutki mają charakter deklaratoryjny czy konstytutywny¹¹.

2. Tryby ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu

Ustalanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu ma postać postępowania kończącego się wydaniem decyzji administracyjnej. Postępowanie to uruchamiane jest na wniosek inwestora. Podmiot wnioskujący nie musi jednak legitymować się prawem do przedmiotowego terenu. Wystarczająca w tym zakresie jest jego wola uzyskania decyzji lokalizacyjnej, z czego wywodzony jest interes prawny w sprawie.

Ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu – jak wskazano to powyżej – może przybrać postać albo decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, albo decyzji o warunkach zabudowy, przy czym ich wydanie następuje w podobnych postępowaniach kończących się co do zasady wydaniem decyzji administracyjnej. Zasadnicza różnica sprowadza się do tego, że w postępowaniu o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego nie sporządza się analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1 u.p.z.p., a stanowi ona obligatoryjny element postępowania w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy ustawodawca uzależnił bowiem od spełnienia szeregu warunków, w tym istnienia tzw. zasady dobrego sąsiedztwa, które nie są niezbędne, aby możliwe było wydanie decyzji ustalającej lokalizację inwestycji celu publicznego¹².

11 D. Trzcińska, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w przepisach ustaw*, [w:] *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018, s. 298.

12 Szerzej na temat analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu zob. K. Małysa-Sulińska, *Stosowanie przepisów regulujących sposób przeprowadzania analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu a rozpraszanie i koncentracja zabudowy*, [w:] *Prawne problemy rozpraszania i koncentracja zabudowy*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2018, s. 81 i n.

Projekt decyzji lokalizacyjnej może zostać sporządzony wyłącznie przez osobę, o której mowa w art. 5 u.p.z.p., co oznacza, że jego sporządzenie ustawodawca powierzył tej samej grupie osób, która jest właściwa w przedmiocie sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego województwa, planów ogólnych gminy oraz planów miejscowych. Należą do niej w szczególności: osoby posiadające uprawnienia zawodowe urbanisty, projektanta w planowaniu przestrzennym, osoby, które ukończyły studia wyższe lub podyplomowe z zakresu urbanistyki, architektury czy gospodarki przestrzennej, osoby wpisane na listę izby samorządu zawodowego architektów posiadające uprawnienia budowlane do projektowania lub projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności architektonicznej. Ustawodawca dopuścił jednocześnie, aby opracowania te były sporządzane przez obywateli Unii Europejskiej, Szwajcarii lub państw-członków EFTA, jeśli posiadają oni kwalifikacje odpowiadające polskim uprawnieniom.

Właściwość organów uprawnionych do wydania decyzji lokalizacyjnych uzależniona jest zaś od rodzaju planowanej inwestycji. Co do zasady organem właściwym w przedmiocie wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu jest wójt (burmistrz lub prezydent miasta), a na terenach zamkniętych – wojewoda. Jednak w przypadku inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym bądź wojewódzkim, organem właściwym w przedmiocie wydania decyzji lokalizacyjnej jest wójt (burmistrz lub prezydent miasta) działający w tym zakresie w uzgodnieniu z marszałkiem województwa. Zauważenia wymaga przy tym, że dość często zdarza się, że inwestycja prowadzona jest na terenie, który należy do kilku jednostek samorządu terytorialnego. W takiej sytuacji organem właściwym w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu jest organ (wójt, burmistrz lub prezydent miasta) w tej gminie, na której terenie znajduje się największy fragment terenu inwestycji, przy czym rozstrzygnięcie podejmuje w porozumieniu z organami wykonawczymi w pozostałych gminach. Zaznaczenia wymaga również, że co do zasady wydanie decyzji lokalizacyjnej wymaga dokonania uzgodnień z organami wskazanymi w art. 53 ust. 4 u.p.z.p., które następują z uwzględnieniem rozwiązań ujętych w art. 106 k.p.a.¹³

Zauważyć należy, że ustawodawca dopuszcza możliwość zawieszenia postępowań w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy

13 Szerzej na temat tych uzgodnień zob. A. Despot-Mładanowicz, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2021, art. 53.

i zagospodarowania terenu, stwarzając tym samym gminie możliwość ustalenia przeznaczenia terenu objętego wnioskiem inwestora w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W przypadku postępowania o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego możliwe jest jego zawieszenie na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy od dnia złożenia wniosku¹⁴, a w przypadku postępowania o ustalenie warunków zabudowy – na okres nie dłuższy niż 18 miesięcy od dnia złożenia wniosku¹⁵, przy czym – jeżeli w okresie zawieszenia postępowania dokonano wyłożenia projektu planu miejscowego – możliwe jest przedłużenie okresu zawieszenia postępowania o ustalenie warunków zabudowy o dodatkowy czas, nie dłuższy niż 6 miesięcy¹⁶. Zauważenia wymaga przy tym, że jeśli postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy zostało wszczęte przed dniem 23 kwietnia 2023 r., jego zawieszenie jest możliwe wyłącznie na okres nie dłuższy niż 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku¹⁷. Zawieszono postępowania muszą być jednak podjęte przez wójta (burmistrza albo prezydenta miasta), jeżeli w ciągu dwóch miesięcy od dnia zawieszenia rada gminy nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego albo w okresie zawieszenia postępowania nie uchwalono miejscowego planu lub jego zmiany. Zawieszenie postępowania w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy może stanowić również konsekwencję podjęcia przez radę gminy uchwały wyznaczającej obszar rewitalizacji lub Specjalnej Strefy Rewitalizacji, w której przewidziano zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla wszystkich albo określonych w tej uchwale zmian sposobu zagospodarowania terenu¹⁸. Zawieszenie to może wynikać również z okoliczności, że wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego¹⁹.

Szczególne rozwiązania przyjęto w odniesieniu do postępowania o ustalenie warunków zabudowy dla budynku mieszkalnego jednorodzinne wolnostojącego, nie więcej niż dwukondygnacyjnego, o powierzchni zabudowy do 70 m², którego obszar oddziaływania mieści się

14 Zob. art. 58 ust. 1 u.p.z.p.

15 Zob. art. 62 ust. 1 u.p.z.p.

16 Zob. art. 62 ust. 3 u.p.z.p.

17 Zob. art. 13 ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 553), zgodnie z którym do postępowań w sprawie ustalenia warunków zabudowy, wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie wskazanej ustawy, stosuje się przepisy u.p.z.p. w brzmieniu dotychczasowym.

18 Zob. art. 62 ust. 1a u.p.z.p.

19 Zob. art. 62 ust. 2 u.p.z.p.

w całości na działce lub działkach, na których został zaprojektowany, a budowa jest prowadzona w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych inwestora, a także zabudowy stanowiącej biogazownię rolniczą spełniającą warunki określone w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu²⁰. W przypadku takich obiektów stosuje się przepisy działu II rozdziału 14 k.p.a., z wyjątkiem przepisów o milczącym załatwieniu sprawy; ograniczono możliwość zawieszenia postępowania, a także wyłączono stosowanie niektórych przepisów ogólnych²¹.

3. Inwestor i inne strony postępowań zmierzących do ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu

W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, także w wersji nadanej jej nowelizacją z 2023 r., ustawodawca – co do zasady – nie wprowadził rozwiązania szczególnego w zakresie stron postępowania o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Wyjątek w tym zakresie stanowią przepisy art. 64a ust. 1 i art. 64aa ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którymi wnioskodawca jest jedyną stroną postępowań o ustalenie warunków zabudowy dla budynku mieszkalnego jednorodzinnego wolnostojącego, nie więcej niż dwukondygnacyjnego, o powierzchni zabudowy do 70 m², którego obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których został zaprojektowany, a budowa jest prowadzona w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych inwestora, a także postępowań o ustalenie warunków zabudowy dla biogazowni rolniczej spełniającej warunki określone w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu.

Oznacza to, że zasadniczo status strony w postępowaniu o wydanie decyzji o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego, a także w postępowaniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, ustalany jest na podstawie regulacji art. 28 k.p.a., zgodnie z którą stroną może być każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie

²⁰ Dz.U. poz. 1597.

²¹ Zob. art. 64a i 64aa u.p.z.p.

albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, do uzyskania przymiotu strony wystarczy jedynie posiadanie interesu prawnego. Bez znaczenia jest fakt, czy interes ten został naruszony czy też nie²². Punktem wyjścia do analizy, kto posiada interes prawny lub obowiązek, którego dotyczy sprawa, jest zatem zdefiniowanie tych pojęć. Pojęcie interesu prawnego bardzo często pojawia się w prawie administracyjnym, lecz próżno szukać jego ustawowej definicji. Definicja wypracowana została jednak przez doktrynę. Interes prawny to nic innego jak interes, który ma swoje źródło w prawie, przy czym może być to norma wynikająca z różnych gałęzi prawa. Interes prawny może mieć źródło nie tylko w prawie administracyjnym, ale też cywilnym²³. Interes prawny charakteryzuje się następującymi cechami: musi być indywidualny, konkretny, aktualny i obiektywnie sprawdzalny. Indywidualność polega na możliwości przypisania go konkretnemu, zindywidualizowanemu podmiotowi. Interes taki nie może być przedmiotem sukcesji, lecz możliwy jest interes podmiotu zbiorowego, przy czym nie jest on traktowany jako suma interesów indywidualnych jego członków, a jeden interes wspólny. Konkretność odnosi się natomiast do konkretnej normy prawnej będącej źródłem interesu prawnego w zaistniałym stanie faktycznym. Z kolei interes prawny jest aktualny, jeśli stan faktyczny, którego dotyczy, oraz jego związek z normą prawną jest aktualny w momencie jego powoływania, nie wygasł ani nie jest hipotetyczny. Na koniec jest on obiektywnie sprawdzalny, jeśli możliwe jest obiektywne powiązanie stanu faktycznego z konkretną normą prawa materialnego lub procesowego, a nie opieranie go jedynie na podstawie subiektywnej oceny podmiotu. Podobnie sprawa wygląda w przypadku ujętego przez ustawodawcę obowiązku. Obowiązek taki również musi mieć konkretne źródło w prawie, z tą różnicą, że jego źródłem może być jedynie norma materialnego prawa administracyjnego²⁴.

Krąg stron w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu określa organ właściwy w sprawie. Niewątpliwie zalicza się do niego wnioskodawca, który – zgodnie z obowiązującym prawem – nie musi legitymować się tytułem prawnym do nieruchomości będącej przedmiotem wniosku. Stronami postępowań lokalizacyjnych zasadniczo są również osoby posiadające tytuł prawny do terenu

22 Wyrok NSA z dnia 16 sierpnia 2012 r., II OSK 832/11, LEX nr 1248472.

23 J.G. Firlus, A. Cebera, *Etapy postępowania*, [w:] *Ogólne postępowanie administracyjne i jurysdykcyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2021, s. 112.

24 *Ibidem*, s. 113.

stanowiącego przedmiot planowanej inwestycji. Stronami mogą być również właściciele oraz użytkownicy wieczystości działek sąsiednich²⁵. Zasadniczo będą to właściciele oraz użytkownicy wieczystości działek, które bezpośrednio graniczą z nieruchomością objętą wnioskiem, ponieważ w większości przypadków to te nieruchomości znajdują się w bezpośrednim oddziaływaniu planowanej inwestycji. Status strony postępowania lokalizacyjnego może być jednak przypisany także właścicielom czy użytkownikom wieczystym nieruchomości niegraniczących bezpośrednio z terenem inwestycji, jeśli tylko legitymują się interesem prawnym w sprawie. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że uczestniczenie w postępowaniu lokalizacyjnym jako strona warunkowane jest znajdowaniem się nieruchomości w obszarze analizowanym, a wykazywany interes prawny uzależniony jest od zasięgu oddziaływania inwestycji i stopnia tego oddziaływania²⁶. Oznacza to, że organ każdorazowo zobowiązany jest do wyznaczenia potencjalnego obszaru, na jaki planowana inwestycja może oddziaływać, i na tej podstawie ustalenia kręgu stron postępowania, gdyż okoliczność ta przesądza o istnieniu interesu prawnego właścicieli czy użytkowników wieczystych nieruchomości znajdujących się w granicach obszaru analizy²⁷. Nie można zatem mówić o interesie prawnym do bycia stroną postępowania o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla obszaru, którego zabudowa w żaden sposób nie wpłynie na prawo własności danej nieruchomości, nawet jeśli leży ona w obszarze analizowanym. Rolą organu jest zatem przewidzenie hipotetycznych skutków planowanej zabudowy, które mogłyby wpływać na uprawnienia lub obowiązki właścicieli oraz użytkowników wieczystych okolicznych działek, a także osób legitymujących się np. ograniczonym prawem rzeczowym do takich nieruchomości. Źródłem norm konstytuujących interes prawny stron w przypadku postępowania lokalizacyjnego mogą być przy tym nie tylko regulacje ujęte w art. 6 ust. 2 i art. 54 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.z.p., ale także np. art. 140 i 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny²⁸. Podkreślenia wymaga przy tym, że nie tylko własność i użytkowanie wieczyste przesądzają o przymocie strony. Z uwagi na specyfikę postępowania lokalizacyjnego w określonym stanie faktycznym możliwy jest udział

25 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2020 r., IV SA/Wa 2860/19, LEX nr 3053100.

26 Wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2020 r., II OSK 1094/18, LEX nr 2772422.

27 *Ibidem*.

28 T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.; dalej: k.c.

na prawach strony podmiotów legitymujących się ograniczonym prawem rzeczowym (np. służebnością), jeśli planowana inwestycja wpłynie na ich uprawnienia związane z korzystaniem z nieruchomości. Naczelny Sąd Administracyjny, analizując skargę kasacyjną, musiał ustalić, czy stroną może być osoba, na której rzecz ustanowiono dożywotnio służebność mieszkania. W uzasadnieniu stwierdził, że jak najbardziej tak. Nie ulega wątpliwości, że osoba ta korzysta z nieruchomości *de facto* w stopniu nie mniejszym niż właściciel czy użytkownik wieczysty, a co za tym idzie w takim samym stopniu odczuwać może uciążliwości związane z planowaną inwestycją. W związku z tym nie ma powodu, by twierdzić, że służebność mieszkania ustanowiona na jej rzecz nie była wystarczająca do uznania jej za stronę w myśl art. 28 k.p.a.²⁹ Ponadto – jak wskazuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym – nie można *a priori* wykluczyć z możliwości bycia stroną nawet podmiotu legitymującego się prawem obligacyjnym³⁰. Warty odnotowania jest fakt, że nie jest to zasada, a raczej wyjątek, który pokazuje, jak szerokie i skomplikowane może być prawidłowe ustalenie kręgu stron postępowania lokalizacyjnego.

Zauważenia wymaga przy tym, że z dniem 23 września 2023 r. wprowadzono do obrotu prawnego nowe regulacje art. 53 ust. 1a–1d u.p.z.p., zgodnie z którymi prawa rzeczowe do nieruchomości oraz dane osób, którym te prawa przysługują, ustalane są na podstawie ksiąg wieczystych, ewidencji gruntów i budynków oraz innych dokumentów urzędowych, natomiast organ winien ustalić ich adresy na podstawie informacji posiadanych z urzędu czy dostarczonych przez stronę oraz z ewidencji gruntów i budynków. Ustawodawca zastrzegł przy tym, że doręczenie pisma na adres ustalony w ten sposób uznawane jest za skuteczne. Zauważenia wymaga zatem, że często przeszkodą dla realizacji inwestycji jest nieuregulowany stan prawny nieruchomości sąsiedniej. Takie nieruchomości są problematyczne nie tylko z uwagi na zazwyczaj wątpliwe walory estetyczne, ale dotychczas również ze względu na prowadzenie postępowania administracyjnego, gdyż w jego toku konieczne było wystąpienie do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej na podstawie art. 34 § 1 k.p.a. Nową regulacją art. 53 ust. 1c u.p.z.p. wykluczono jednak stosowanie art. 34 § 1 k.p.a., przy jednoczesnym odesłaniu do art. 49 k.p.a., w myśl którego zawiadomienie następuje w drodze publicznego obwieszczenia.

29 Wyrok NSA z dnia 14 września 2016 r., II OSK 195/16, LEX nr 2178939.

30 Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 5 listopada 2015 r., II SA/Bk 247/15, LEX nr 1940795.

Zawiadomienie to może odbyć się również poprzez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej, a także ogłoszenie dokonane w inny sposób zwyczajowo przyjęty w gminie. Zawiadomienie to uznaje się za dokonane po upływie 14 dni od ogłoszenia, co znacznie upraszcza i skraca postępowanie lokalizacyjne w przypadku opisanych powyżej nieruchomości.

Ustawodawca zdecydował się jednak na wprowadzenie wyjątków od zasady określania stron postępowania na podstawie przepisu ogólnego art. 28 k.p.a. Pierwszy z nich dotyczy budowy domów jednorodzinnych do 70 m² powierzchni, których zakres oddziaływania mieści się w całości na działce³¹. Jak wskazał ustawodawca, stroną postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla takiej inwestycji jest tylko wnioskodawca. Kolejnym wyjątkiem jest wydanie decyzji o warunkach zabudowy dotyczącej biogazowni rolniczej, o której mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu (z wyłączeniem biogazowni wymienionych w art. 64aa ust. 5 u.p.z.p.). Ustawodawca określił szczegółowo krąg stron w tym postępowaniu, a należą do nich wnioskodawca, podmioty, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe względem nieruchomości lub inne prawa trwale ograniczające własność nieruchomości, oraz właściciele i użytkownicy wieczyści nieruchomości znajdujących się w obszarze, na który inwestycja będzie oddziaływać³².

4. Ocena obowiązujących regulacji i postulaty zmian

Jak wskazano powyżej, aktualnie decyzja lokalizacyjna jest jednym z narzędzi ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Przez 20 lat funkcjonowania w obrocie prawnym w kształcie, jaki został jej nadany przez przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, często stanowiła jedyne narzędzie ustalenia warunków zabudowy terenu, co jest związane ze stosunkowo niewielkim pokryciem terytorium kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Instytucja ta została poddana dużej krytyce, w szczególności z uwagi na podnoszoną przy tej okazji okoliczność

31 Zob. art. 29 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.; dalej: pr. bud.).

32 Zob. art. 64aa ust. 1 u.p.z.p.

postępującego procesu niekontrolowanego rozlewania się zabudowy i negatywnego wpływu na ład przestrzenny, co łączone jest ze skutkami środowiskowymi oraz finansowymi obciążającymi budżety państwa, gmin, a nawet ich mieszkańców³³. Wychodząc naprzeciw tym oczekiwaniom, w nowelizacji ustawy z 2023 r. ustawodawca zawęził możliwości stosowania decyzji ustalającej warunki zabudowy jedynie do terenów uzupełnienia zabudowy wyznaczanych w planach ogólnych gmin, co w założeniu ograniczyć ma rozproszenie przestrzenne. Wydawanie decyzji lokalizacyjnych zostało w związku z tym powiązane z polityką przestrzenną gminy mającą wyraz w planach ogólnych, będących aktami prawa miejscowego. Ustawodawca nie zdecydował się jednak na zmianę regulacji dotyczących stron postępowania o wydanie decyzji lokalizacyjnej. W dalszym ciągu brak jest rozwiązania szczególnego w stosunku do regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego, co należy uznać za słuszne. Analiza problematyki stron postępowań lokalizacyjnych wskazuje bowiem, że ich krąg może być różny, co zależy od specyfiki danego stanu faktycznego. Daje to z jednej strony organom większą swobodę w działaniu, a z drugiej – nie prowadzi do mnożenia podobnych regulacji, które z powodzeniem mogłyby być zastąpione przepisami ogólnymi z k.p.a., a w konsekwencji komplikującymi proces budowlany.

Analizując rozwiązania u.p.z.p. w brzmieniu przed dniem 24 września 2023 r., można sformułować tezę, iż ze względu na specyfikę decyzji lokalizacyjnej, a mianowicie fakt, że jest ona narzędziem kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, istotne byłoby zagwarantowanie szerszego udziału lokalnej społeczności. Partycypacja społeczna jest bowiem filarem procesu planistycznego w przypadku tworzenia planów ogólnych i miejscowych. Z powodu zaś niepowiązania decyzji lokalizacyjnych z polityką przestrzenną gminy, mieszkańcy nie mają możliwości aktywnego udziału w rozwoju gminy w przypadku prowadzenia inwestycji na ich podstawie. W świetle najnowszych przepisów, a więc jednoznacznego powiązania decyzji ustalających warunki zabudowy z planem ogólnym, zakładającym aktywny udział społeczności lokalnej w jego powstawaniu w ramach partycypacji społecznej, ten argument traci na znaczeniu, a tym samym sposób ustalania kręgu stron postępowania na dotychczasowych zasadach ogólnych jest wystarczający. Pewne kontrowersje

33 *Studia nad chaosem przestrzennym*, red. A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Polska Akademia Nauk” 2018, t. 182.

budzą jednak wprowadzone w ostatnim czasie regulacje dotyczące ułatwień w budowie wspomnianych wcześniej domów do 70 m², które drastycznie ograniczają krąg stron jedynie do wnioskodawcy. Odbiera to możliwość udziału w postępowaniu nawet właściciele bezpośrednio sąsiadujących nieruchomości. obrońcy tego rozwiązania wskazują jednak, że wprowadzenie takiego przepisu nie jest szkodliwe, gdyż oddziaływanie budynku, o którym mowa, musi obejmować jedynie granice działki objętej wnioskiem. Ten z pozoru słuszny argument należy jednak uznać za niewystarczający. Łatwo wyobrazić sobie sytuację, w której zakres oddziaływania może być elementem sporu. Istnieje również ryzyko, że zakres ten wyznaczono błędnie, a nawet celowo ograniczono. Brak dopuszczenia jako stron innych niż wnioskodawca podmiotów odbiera im prawo do obrony swoich prawnych interesów. W konsekwencji prowadzić to może do niepotrzebnych napięć społecznych, których niwelowanie powinno być jednym z podstawowych celów polityki planistycznej, opartej na demokratycznej idei partycypacji społecznej i ochronie interesów osób trzecich. Niezrozumiałe wydaje się również wprowadzenie katalogu zamkniętego podmiotów będących stronami postępowania zmierzającego do ustalenia warunków zabudowy biogazowni rolniczych. Ustawodawca wymienia tam podmioty, do których ustalenia wystarczające byłoby skorzystanie z trybu ogólnego k.p.a.

Zauważenia wymaga również, że stosowanie ogólnych przepisów kodeksowych przy ustalaniu kręgu stron postępowania umożliwia udział w postępowaniu organizacji społecznych. Jest to szczególnie istotne w dobie zmian klimatycznych i wysiłków podejmowanych w celu ich ograniczenia. Postępowanie zmierzające do ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu nie jest bez znaczenia dla środowiska. Niekontrolowana i chaotyczna zabudowa uszczupla tereny naturalne stanowiące siedliska dzikich zwierząt, prowadzi do nadmiernej rozbudowy infrastruktury transportowej i technicznej oraz wzrostu zależności od emisyjnego transportu samochodowego, a także prowadzi do degradacji krajobrazu. W tym kontekście niemałe znaczenie ma również omawiana problematyka dotycząca stron. Zmiany klimatyczne stanowią obecnie pole zainteresowań szerokiego kręgu osób, w tym licznych organizacji społecznych, które w swoich celach statutowych mają zapisaną działalność na rzecz ochrony środowiska. Dzięki obowiązywaniu regulacji ogólnej rozdziału 6 k.p.a., organizacje te na podstawie art. 31 k.p.a. mogą uczestniczyć w postępowaniu lokalizacyjnym na prawach strony, jeśli jest to uzasadnione ich celami statutowymi oraz gdy przemawia

za tym ważny interes społeczny. Ograniczenie regulacji kodeksowej przepisami szczególnymi, w których udział organizacji społecznej w postępowaniu nie zostałby przewidziany przez ustawodawcę, odebrałoby możliwość ich wpływu na kształt decyzji ustalających warunki zabudowy, np. dla inwestycji, która mogłaby zbyt mocno ingerować w tereny cenne przyrodniczo, a niebędące pod szczególną ochroną prawną.

Rozdział II

Zgoda na prowadzenie robót budowlanych polegających na budowie lub przebudowie obiektu budowlanego

1. Postępowanie zmierzające do uzyskania zgody na prowadzenie robót budowlanych polegających na budowie lub przebudowie obiektu budowlanego

Precyzyjny model określania kręgu stron w postępowaniach w sprawach decyzji, do których pozyskania jest zobowiązany inwestor w ramach procesu inwestycyjno-budowlanego, ma przede wszystkim istotne znaczenie dla samego inwestora, któremu zależy na identyfikacji potencjalnych ryzyk związanych z pozyskaniem zgody budowlanej¹ czy też możliwości wzruszenia pozyskanej zgody przez podmioty trzecie. Sposób ustalenia kręgu stron jest oczywiście ważny także dla osób trzecich, których uzasadnione interesy mogą doznać uszczerbku w wyniku realizacji inwestycji przez inwestora. Co może być zaskakujące dla osób niezwiązanych bliżej z procesem inwestycyjno-budowlanym, krąg stron w poszczególnych postępowaniach, np. w postępowaniu w sprawie decyzji środowiskowej, decyzji lokalizacyjnej czy decyzji o pozwoleniu na budowę, jest odmiennie kształtowany przez ustawodawcę.

Proces inwestycyjno-budowlany, definiowany jako całościowy czynności niezbędnych do zrealizowania oraz oddania do użytku określonej inwestycji², dzieli się na dwie fazy – fazę przygotowania i fazę realizacji inwestycji. Faza przygotowania inwestycji obejmuje przeprowadzenie

* Autor jest doktorantem Szkoły Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, ORCID: 0000-0001-6972-5446.

1 Rozumianej jako uzyskanie przez inwestora prawomocnej decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane – tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.; dalej pr. bud.) czy też możliwości legalnej realizacji robót budowlanych na podstawie trybu zgłoszeniowego (art. 30 ust. 1b pr. bud.).

2 K. Małyśa, *Nowe regulacje procesu inwestycyjno-budowlanego*, Kraków 2004, s. 20.

oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, ustalenie kwestii lokalizacyjnych czy pozyskanie przez inwestora wymaganych przepisami szczególnymi pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów³. Te czynności są niezbędne, aby inwestor mógł rozpocząć fazę realizacji inwestycji, na którą składa się etap budowy oraz etap odbioru obiektu budowlanego.

Faza realizacji inwestycji jest uregulowana przepisami Prawa budowlanego, w którym to akcie wskazano dwa istotne pojęcia dla etapu budowy, tj. proces budowlany (art. 17 pr. bud.) oraz proces budowy (art. 18 ust. 1 pr. bud.). Przez proces budowlany należy rozumieć ciąg czynności i zdarzeń o charakterze faktycznym i prawnym. W tym pojęciu mieści się zarówno prowadzenie postępowania administracyjnego w sprawie wydania pozwolenia na budowę, jak również rzeczywista budowa obiektu⁴. Natomiast pojęcie procesu budowy ma charakter węższy i odnosi się do samego wykonywania robót budowlanych, czyli czynności o charakterze faktycznym⁵. Stąd etap pozyskania zgody na prowadzenie robót budowlanych polegających na budowie lub przebudowie obiektu budowlanego jest kluczowy z perspektywy realizacji samej inwestycji – bez zgody budowlanej nie można w legalny sposób przystąpić do rozpoczęcia robót budowlanych, a w konsekwencji do wykonania samej inwestycji.

Jedną z najistotniejszych zasad procesu budowlanego jest zasada wolności budowlanej, uregulowana w art. 4 pr. bud., który stanowi, że każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami. Zasada ta jest emanacją chronionego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁶ prawa własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP). Co istotne, wolność budowlana stanowi nie tylko zasadę prawa, ale również publiczne prawo podmiotowe⁷.

Natomiast zasada wolności budowlanej nie ma charakteru nieograniczonego, co nie tylko wynika z konstytucyjnej zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ale także wprost z treści art. 4 pr. bud. Warunkami dla zasady wolności budowlanej jest wykazanie

3 R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2019, rozdział 8.

4 J. Dessoulavy-Sliwiński, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2021, art. 17.

5 S. Jędrzejewski, *Proces budowlany: zagadnienia administracyjno-budowlane*, Bydgoszcz 1995, s. 27.

6 Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP.

7 W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 64.

prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, a także zgodność zamierzenia budowlanego z przepisami. W szczególności tymi przepisami są przepisy Prawa budowlanego regulujące obowiązek pozyskania zgody budowlanej.

Innym istotnym ograniczeniem dla zasady wolności budowlanej jest zasada poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich z art. 5 ust. 1 pkt 9 pr. bud., zgodnie z którym obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi, należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej. Zasada ta jest oczywiście związana z obowiązkiem ustalenia kręgu stron postępowania w sprawie zgody budowlanej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej w taki sposób, aby uwzględnić jako stronę w postępowaniu podmiot, którego interes prawny może doznać uszczerbku w wyniku realizacji inwestycji. Jednak, jak podkreśla się w orzecznictwie, zasada poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich nie ma charakteru absolutnego, bowiem nie chodzi o wszelkie utrudnienia, jakie może przynieść planowane przedsięwzięcie, a jedynie o takie, które mogą dotyczyć naruszeń interesów prawnych, a nie interesów faktycznych innych osób⁸.

Precyzyjny mechanizm określenia kręgu stron w postępowaniu w sprawie zgody budowlanej jest szczególnie istotny w związku z wyzwaniem klimatycznymi, które są, a przynajmniej powinny być, brane pod uwagę przez władze państwowe⁹. Etap rozpoczęcia robót budowlanych jest kluczowy z perspektywy zagrożeń, jakie może nieść ze sobą proces inwestycyjno-budowlany danej inwestycji, skoro wraz

8 Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2022 r., II OSK 2290/21, LEX nr 3478968.

9 Na marginesie należy wskazać, że zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. b pr. bud. przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm.); dalej u.u.i.s. Niespełnianie wskazanych wymagań stanowi podstawę do odmowy udzielenia pozwolenia na budowę.

z pozyskaniem zgody budowlanej inwestor może przystąpić do rozpoczęcia robót budowlanych mogących nieść ze sobą szkodę dla środowiska albo wywołujących długofalowe, negatywne skutki dla klimatu.

W celu zbadania, czy obecny model określania kręgu stron w sprawie zgody budowlanej jest optymalny, w pierwszej kolejności należy wskazać, w jaki sposób inwestor może taką zgodę pozyskać, a w szczególności, czy i dlaczego ustawodawca przewidział tryb uproszczony na etapie rozpoczęcia robót budowlanych.

2. Tryby uzyskiwania zgody na prowadzenie robót budowlanych polegających na budowie lub przebudowie obiektu budowlanego

Ustawodawca wyróżnia trzy ścieżki, na podstawie których inwestor może rozpocząć roboty budowlane – zgodnie z art. 28 ust. 1 pr. bud. roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29–31, tj. możliwości rozpoczęcia robót budowlanych na podstawie trybu zgłoszeniowego oraz rozpoczęcia robót budowlanych bez pozwolenia na budowę i bez zgłoszenia. Stąd podstawowym trybem legalnego rozpoczęcia robót budowlanych jest uzyskanie przez inwestora decyzji o pozwoleniu na budowę, w której to następuje zatwierdzenie projektu budowlanego¹⁰. Warto także nadmienić, że na podstawie art. 34 ust. 5 pr. bud. na wniosek inwestora istnieje możliwość wydania decyzji, w której następuje wyłącznie zatwierdzenie projektu budowlanego – w takim wypadku inwestor nie jest uprawniony do rozpoczęcia robót budowlanych.

Przystąpienie do realizacji robót budowlanych bez wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia zamiaru ich wykonywania stanowi jeden z przejawów samowoli budowlanej, co uzasadnia zastosowanie przez właściwy organ nadzoru budowlanego uprawnień policyjnych określonych w rozdziale 4 pr. bud.¹¹

Jak podkreśla się w doktrynie, wprowadzenie reglamentacji ograniczającej wolność budowlaną ma trzy funkcje:

- 1) regulacyjną – poprzez określenie praw i obowiązków jednostki w danej sytuacji faktycznej;

¹⁰ K. Małyśa-Sulińska, *Strony postępowania w sprawie o zatwierdzenie projektu budowlanego*, „Przegląd Legislacyjny” 2014, nr 1, s. 30.

¹¹ K. Małyśa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, rozdział 3.

- 2) nadzorcą – z uwagi na możliwość nadzoru administracyjnego nad inwestorami przez uprzednią konieczność pozyskania zezwolenia oraz
- 3) sterującą – polegającą na sterowaniu zachowaniami jednostek w kierunku pożądanym z perspektywy interesu publicznego¹².

Z perspektywy interesu publicznego taki model jest korzystny, mając na uwadze, że realizacja inwestycji może spowodować trudno odwracalne szkody w dobrach podlegających ochronie prawnej. Z kolei dla inwestora konieczność uzyskania uprzedniego zezwolenia skutkuje pewnością nabytych praw i obowiązków oraz związaną z tym ochroną prawną¹³.

Zgodnie z art. 3 pkt 12 pr. bud. przez pozwolenie na budowę należy rozumieć decyzję administracyjną zezwalającą na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego, wymienionych w art. 3 pkt 7 pr. bud. Jak podkreśla się w doktrynie, pozwolenie na budowę stanowi decyzję administracyjną nie tylko z uwagi na samo brzmienie art. 3 pkt 12 pr. bud., ale także przez merytoryczny charakter czynności organu administracji architektoniczno-budowlanej odpowiadającej materialnemu ujęciu decyzji administracyjnej¹⁴. Co istotne, decyzja o pozwoleniu na budowę może zostać wydana jedynie przed rozpoczęciem robót budowlanych. Stąd wydanie pozwolenia na budowę po stwierdzeniu rozpoczęcia robót budowlanych stanowi podstawę do stwierdzenia jego nieważności¹⁵.

Jak jednoznacznie podkreśla się w doktrynie, jeżeli zamierzenie budowlane jest zgodne z przepisami Prawa budowlanego, to inwestor jest obowiązany do uzyskania potwierdzenia tego faktu przez organy administracji architektoniczno-budowlanej w formie pozwolenia na budowę czy przyjęcia zgłoszenia¹⁶. W konsekwencji rozstrzygnięcie organów administracji publicznej, w tym decyzja o pozwoleniu na budowę, nie ma charakteru uznaniowego¹⁷. W razie spełnienia wskazanych prawem wymagań organ administracji architektoniczno-budowlanej nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 35 ust. 4 pr. bud.).

12 A. Ostrowska, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016, art. 28.

13 *Ibidem*.

14 A. Ostrowska, *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2012, pkt 1.2.

15 Wyrok NSA z dnia 23 marca 2011 r., II OSK 519/10, LEX nr 1080335.

16 M. Kruś, Z. Leoński, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, rozdział 4.

17 *Ibidem*.

Jak zostało wspomniane na wstępie, część z robót budowlanych nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę, lecz jedynie zgłoszenia właściwemu organowi. Zgłoszenie stanowi uproszczoną formę reglamentacji zgody budowlanej i dotyczy budów oraz robót budowlanych ujętych w katalogu odpowiednio w art. 29 ust. 1 oraz art. 29 ust. 3 pr. bud., a wśród nich można wskazać przykładowo budowę wolnostojących parterowych budynków stacji transformatorowych i kontenerowych stacji transformatorowych o powierzchni zabudowy do 35 m² (art. 29 ust. 1 pkt 3 pr. bud.), ogrodzeń o wysokości powyżej 2,20 m (art. 29 ust. 1 pkt 21 pr. bud.) czy robót budowlanych polegających na remoncie budowli, których budowa wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 29 ust. 3 pkt 2 lit. a pr. bud.). Mowa zatem o zamierzeniach budowlanych mniej skomplikowanych technologicznie, nieoddziałujących z zasady na nieruchomości sąsiednie czy o takich zamierzeniach, co do których ustawodawca przesądził, że interes publiczny przemawia za uproszczeniem i przyspieszeniem budowy tego rodzaju inwestycji (np. mowa o zjazdach z dróg krajowych i wojewódzkich oraz zatokach parkingowych na tych drogach na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 11 pr. bud.).

Odnosząc się do zagadnień proceduralnych związanych ze zgłoszeniem, zgodnie z art. 30 ust. 1b pr. bud. zgłoszenia budowy lub wykonywania innych robót budowlanych dokonuje się organowi administracji architektoniczno-budowlanej, a w zgłoszeniu należy określić rodzaj, zakres, miejsce i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia. Dodatkowo inwestor jest zobowiązany do dołączenia do zgłoszenia właściwej dokumentacji, w tym pozwoleń, uzgodnień i opinii, których obowiązek dołączenia wynika z przepisów odrębnych ustaw (art. 30 ust. 2a pkt 3 pr. bud.) czy dokumentacji technicznej (art. 30 ust. 2a pkt 3a pr. bud.). Podobnie jak w przypadku pozwolenia na budowę, zgłoszenia należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych (art. 30 ust. 5 zd. 1 pr. bud.).

Zgodnie z art. 30 ust. 5 pr. bud. organ administracji architektoniczno-budowlanej, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia, może, w drodze decyzji, wnieść sprzeciw. Do wykonywania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu w tym terminie. Jednocześnie na podstawie art. 30 ust. 6a pr. bud. za dzień wniesienia sprzeciwu uznaje się dzień nadania decyzji w placówce pocztowej operatora pocztowego, o którym mowa w art. 3 pkt 12 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe¹⁸, albo, w przypadku doręczenia na adres do doręczeń elektronicznych,

18 T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1640.

o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych¹⁹, dzień wystawienia dowodu wysłania, o którym mowa w art. 40 tej ustawy, albo, w przypadku skorzystania z publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 tej ustawy, dzień odebrania dokumentu elektronicznego przez operatora wyznaczonego.

Wprowadzenie art. 30 ust. 6a pr. bud. na podstawie ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw²⁰ doprecyzowało wątpliwości na gruncie poprzedniego stanu prawnego w zakresie tego, czy za dzień wniesienia sprzeciwu należy uznać dzień nadania decyzji w placówce pocztowej czy dzień jego odbioru przez inwestora²¹. Jednocześnie organ administracji architektoniczno-budowlanej z urzędu, przed upływem terminu 21 dni, może wydać zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu (art. 30 ust. 5aa pr. bud.). Wydanie zaświadczenia wyłącza możliwość wniesienia sprzeciwu oraz uprawnia inwestora do rozpoczęcia robót budowlanych. Organ administracji architektoniczno-budowlanej jest także uprawniony do nałożenia na zgłaszającego w drodze postanowienia obowiązku uzupełnienia w określonym terminie brakujących dokumentów, a w braku uzupełnienia organ wnosi sprzeciw w drodze decyzji (art. 30 ust. 5c pr. bud.). Nałożenie obowiązku uzupełnienia dokumentacji przerywa bieg terminu 21 dni na wniesienie sprzeciwu przez organ administracji architektoniczno-budowlanej (art. 30 ust. 5d pr. bud.).

Zgodnie z art. 30 ust. 6 pr. bud. organ administracji architektoniczno-budowlanej wnosi sprzeciw w czterech przypadkach, tj. gdy:

- 1) zgłoszenie dotyczy budowy lub wykonywania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę;
- 2) budowa lub wykonywanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem narusza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy, inne akty prawa miejscowego lub inne przepisy;
- 3) zgłoszenie dotyczy budowy tymczasowego obiektu budowlanego niepołączonego trwale z gruntem i przewidzianego do rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce w sytuacji, gdy w miejscu planowanej budowy taki obiekt już istnieje;

19 T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 285 ze zm.

20 Dz.U. poz. 443.

21 Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 czerwca 2012 r., VII SA/Wa 875/12, LEX nr 1695097; wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 lipca 2008 r., VII SA/Wa 755/08, LEX nr 516722; wyrok NSA z dnia 7 maja 2014 r., II OSK 2928/12, LEX nr 1575626; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 czerwca 2013 r., II SA/Gd 254/13, LEX nr 1368712.

- 4) roboty budowlane zostały rozpoczęte przed dokonaniem zgłoszenia albo przed upływem terminu 21 dni dla organu na wniesienie sprzeciwu.

W sprawie ze zgłoszenia zostanie wydana decyzja administracyjna jedynie wtedy, gdy załatwienie sprawy administracyjnej dokona się w drodze wydania przez organ decyzji o sprzeciwie. W pozostałych przypadkach zgłoszenie trzeba rozumieć tylko jako podstawę podjęcia przez uprawniony organ czynności o charakterze wewnętrznym²². Z kolei sam sprzeciw stanowi decyzję administracyjną – jest aktem zewnętrznym zawierającym oświadczenie woli organu, określa skutki prawne dla indywidualnie oznaczonego adresata, odmawiając mu prawa podjęcia robót na podstawie norm administracyjnego prawa materialnego²³.

Co istotne, wykonanie robót budowlanych w następstwie skutecznie dokonanego zgłoszenia nie wyklucza możliwości zastosowania trybów naprawczych przewidzianych w przepisach art. 50 i 51 pr. bud., w szczególności w sytuacji wadliwego niewniesienia przez organ administracji architektoniczno-budowlanej sprzeciwu od zgłoszenia robót budowlanych naruszającego przepisy²⁴.

Szczególną formą zgłoszenia przewidzianą przez ustawodawcę jest zgłoszenie budowy wolnostojących, nie więcej niż dwukondygnacyjnych budynków mieszkalnych jednorodzinnych o powierzchni zabudowy do 70 m², których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane, a budowa jest prowadzona w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych inwestora (art. 29 ust. 1 pkt 1a pr. bud.; dalej jako: budowa domu do 70 m²). Zgodnie z art. 30 ust. 5j pr. bud. do zgłoszenia tego rodzaju budowy przepisów ust. 4b zd. 2, ust. 5 zd. 2 i 3, ust. 5aa, 5c, 5d i 6–7 nie stosuje się – takie wyłączenia powodują daleko idące konsekwencje.

Na wstępie należy zauważyć, że organ administracji architektoniczno-budowlanej w przypadku otrzymania zgłoszenia budowy domu do 70 m² nie jest uprawniony do sprawdzenia kompletności otrzymanego zgłoszenia z uwagi na wyłączenie stosowania art. 30 ust. 4b zd. 2 pr. bud., a także do wezwania zgłaszającego do uzupełnienia brakujących dokumentów na podstawie art. 30 ust. 5c pr. bud. Takie rozwiązanie należy ocenić skrajnie negatywnie. Możliwość dokonania zgłoszenia bez

22 Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Seria A” 2011, nr 3, poz. 26.

23 B. Majchrzak, *Procedura zgłoszenia robót budowlanych*, Warszawa 2008, s. 61.

24 Wyrok NSA z dnia 18 maja 2017 r., II OSK 2390/15, LEX nr 2339678.

wymaganej dokumentacji powoduje, że uprawnienia nadzorcze organu administracji architektoniczno-budowlanej stają się iluzoryczne, skoro inwestor tak naprawdę może dokonać zgłoszenia bez wskazania jakichkolwiek podstawowych parametrów inwestycji.

Co istotniejsze, w przypadku realizacji inwestycji budowy domu do 70 m² ustawodawca przewidział wyłączenie stosowania przepisów art. 30 ust. 5aa, 6–7 pr. bud. regulujących uprawnienie organu administracji architektoniczno-budowlanej do wniesienia sprzeciwu. Oznacza to, że organ, nawet w sytuacji dostrzeżenia niezgodności zgłaszanej inwestycji np. z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego czy też z przepisami techniczno-budowlanymi, nie jest uprawniony do wniesienia sprzeciwu w sprawie tej inwestycji. W tym przypadku instytucja zgłoszenia zakłada bierną rolę organu administracji architektoniczno-budowlanej, którą można sprowadzić jedynie do roli odbiorcy korespondencji, skoro organ ani nie jest uprawniony do wezwania inwestora do uzupełnienia dokumentacji, ani nie jest uprawniony do wniesienia sprzeciwu nawet w przypadku inwestycji, która rodziłaby ryzyko wyrządzenia szkody w środowisku czy niosłaby za sobą ryzyko dla bezpieczeństwa ludzi i mienia. A takie ryzyko jest realne, skoro w przypadku realizacji inwestycji domu do 70 m² inwestor budowy na podstawie art. 30 ust. 2a pkt 7 lit. a pr. bud. może przejąć odpowiedzialność za kierowanie budową w przypadku nieustanowienia kierownika budowy.

Na zakończenie należy wskazać, że ustawodawca nie przewidział możliwości weryfikacji przez organ administracji architektoniczno-budowlanej, czy budowa domu do 70 m² jest faktycznie realizowana w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych inwestora. W tym zakresie jedynym potwierdzeniem jest oświadczenie inwestora, że planowana budowa jest prowadzona w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych, złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia (art. 30 ust. 2a pkt 6 pr. bud.)²⁵.

25 Problematyczny jest charakter oświadczenia inwestora o prowadzeniu budowy w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Przyjmując, że takie oświadczenie ma charakter subiektywny – tj. stanowi jedynie odzwierciedlenie woli inwestora – to oświadczenie nie mogłoby stanowić efektywnej formy weryfikacji celu realizacji budowy. W takim przypadku inwestor mógłby każdorazowo stwierdzić, że chociaż w dniu składania oświadczenia budowa była realizowana z uwagi na własne cele mieszkaniowe, to wraz z realizacją budowy zmienił jej cel, np. na sprzedaż osobom trzecim z uwagi na zmianę sytuacji osobistej. Z drugiej strony traktowanie oświadczenia jako narzędzia o charakterze obiektywnym również nie jest wolne od wad. Zapewnia to co prawda możliwość weryfikacji celu budowy, tj. poprzez możliwość sprawdzenia, czy po zrealizowaniu inwestycji inwestor faktycznie korzysta z domu na własne potrzeby. Rodzi to jednak pytanie, czy w takim

Wreszcie ustawodawca przewidział także trzeci tryb umożliwiający rozpoczęcie budowy bądź robót budowlanych, tj. realizację inwestycji bez zgłoszenia oraz bez pozwolenia na budowę. To rozwiązanie dotyczy budowy bądź wykonania robót budowlanych nieskomplikowanych technologicznie, w tym np. budowy wiat przystankowych i peronowych (art. 29 ust. 2 pkt 5 pr. bud.) czy budowy przydomowych basenów i oczek wodnych o powierzchni do 50 m² (art. 29 ust. 2 pkt 13 pr. bud.), jak również wykonania robót budowlanych polegających na przebudowie budynków, których budowa wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, oraz budynków mieszkalnych jednorodzinnych, z wyłączeniem przebudowy przegród zewnętrznych oraz elementów konstrukcyjnych (art. 29 ust. 4 pkt 1 lit. a pr. bud.).

3. Inwestor i inne strony postępowań zmierzających do uzyskania zgody na prowadzenie robót budowlanych polegających na budowie lub przebudowie obiektu budowlanego

Na wstępie należy zauważyć, że postępowanie administracyjne w przedmiocie pozwolenia na budowę wszczynane jest wyłącznie na żądanie inwestora, a organ administracji architektoniczno-budowlanej nie może wszcząć tego postępowania z urzędu na podstawie art. 32 ust. 4 oraz art. 33 ust. 1 i 2 pr. bud.²⁶

przypadku inwestor kiedykolwiek mógłby sprzedać taki dom – wraz ze sprzedażą przestałby być realizowany cel zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych. W mojej ocenie oświadczenie inwestora ma charakter obiektywny, a zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych inwestora przez realizację budowy powinno być badane w świetle okoliczności konkretnej sprawy. W takim wypadku inwestor decydujący się na sprzedaż domu nie narażałby się na odpowiedzialność prawnokarną, jeśli można by uzasadnić, że wybudowany dom nie umożliwia już zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych, np. w sytuacji powiększenia się rodziny. Oczywiście nie jest to rozwiązanie wolne od wad – przykładowo trudno wskazać minimalną cezurę czasową, po której można by przyjąć, że dom nie umożliwia już zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych, skoro sytuacja życiowa inwestora może się zmienić nawet kilka dni po realizacji budowy. Dlatego na krytykę zasługuje instytucja przedmiotowego oświadczenia z uwagi na potencjalne ryzyka, na które jest narażony inwestor w przypadku ewentualnego zbycia w przyszłości domu realizowanego w tym trybie.

26 A. Plucińska-Filipowicz, A. Despot-Mładanowicz, *Wszczęcie postępowania w sprawach inwestycji budowlanych*, [w:] *Proces inwestycji budowlanych*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 55–67.

Zasadniczym przepisem regulującym krąg stron w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę jest art. 28 ust. 2 pr. bud. – stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczyści lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Co ważne, treść tego przepisu została nadana mocą ustawy z 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw²⁷. Przed wspomnianą nowelizacją krąg stron w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę był ustalany na podstawie art. 28 k.p.a., zgodnie z którym stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

W literaturze i orzecznictwie przyjmuje się jednoznacznie, że art. 28 ust. 2 pr. bud. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 28 k.p.a.²⁸. Oznacza to, że w postępowaniu dotyczącym pozwolenia na budowę to na podstawie art. 28 ust. 2 pr. bud. ustala się interes prawny podmiotu²⁹. Jak podkreśla się jednak w orzecznictwie, nie oznacza to, że art. 28 k.p.a. w ogóle nie ma zastosowania, skoro pojęcie strony w postępowaniu, o którym mowa w art. 28 k.p.a., zostało zawężone przez art. 28 ust. 2 pr. bud.³⁰.

Natomiast jeżeli w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę jest wymagany udział społeczeństwa zgodnie z przepisami u.u.i.ś., to – na podstawie art. 28 ust. 4 pr. bud. – art. 28 ust. 2 pr. bud. nie ma zastosowania. Oznacza to, że w takim postępowaniu krąg stron ustala się nie na podstawie art. 28 ust. 2 pr. bud., a według zasady z art. 28 k.p.a.

Stron w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę nie można utożsamiać z uczestnikami procesu budowlanego, którymi, zgodnie z art. 17 pr. bud., są inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant i kierownik budowy lub kierownik robót. Porównując treść art. 28 ust. 2 z art. 17 pr. bud., należy dojść do wniosku, że pozostali uczestnicy procesu budowlanego, tj. inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant i kierownik budowy lub kierownik robót, nie mają statusu stron w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę. Wynika to z faktu, że w art. 17 pr. bud. uregulowano prawa i obowiązki podmiotów związane z procesem inwestycyjnym, który różni się

27 Dz.U. Nr 80, poz. 718 ze zm.

28 P. Gołaszewski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, art. 28.

29 Wyrok NSA z dnia 13 października 2022 r., II OSK 2262/19, LEX nr 3434895.

30 Wyrok NSA z dnia 28 marca 2007 r., II OSK 208/06, LEX nr 340189.

od pojęcia jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, w którym występują strony tych postępowań legitymujące się własnym interesem prawnym³¹.

Przechodząc do analizy normatywnej art. 28 ust. 2 pr. bud., należy wskazać, że w tym przepisie wyróżniono dwie grupy podmiotów posiadające status strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę, tj.:

- 1) inwestora oraz
- 2) właścicieli, użytkowników wieczystych lub zarządców nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu.

Na wstępie należy wskazać, że art. 35 ust. 4 pr. bud. nie dopuszcza jakiegokolwiek uznaniowości w sprawie wydania pozwolenia na budowę, w tym możliwości uzależnienia wydania tego pozwolenia od spełniania dalszych warunków, np. od zgody sąsiadów, czyli stron postępowania innych niż inwestor³².

Pojęcie inwestora nie zostało zdefiniowane w ustawie, jednak jest to podmiot inicjujący realizację danego zamierzenia budowlanego³³. Wydaje się, że najdokładniejszą definicję inwestora przedstawiła Anna Ostrowska, definiując inwestora jako „osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, która, posiadając prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, organizuje proces budowlany i ponosi jego ekonomiczny ciężar, przy czym nie musi w przyszłości być właścicielem realizowanego obiektu budowlanego”³⁴. Co istotne, inwestor powinien legitymować się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, przy czym zgodnie z art. 3 pkt 11 pr. bud. należy przez to rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych. Pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto złożył oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (art. 32 ust. 4 pkt 2 pr. bud.).

Drugą grupą podmiotów posiadającą status strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Przed przedstawieniem problematyki związanej z pojęciem

31 Wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2012 r., II OSK 91/12, LEX nr 1252232.

32 Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24 września 2020 r., II SA/Bk 740/19, LEX nr 3067216.

33 D. Sypniewski, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. D. Sypniewski, Warszawa 2022, art. 28.

34 A. Ostrowska, [w:] *Prawo budowlane...*, *op. cit.*, art. 28.

oraz ustaleniem obszaru oddziaływania obiektu należy przedstawić uwagi związane z tytułem prawnym, jakim muszą legitymować się podmioty władające nieruchomościami znajdującymi się w obszarze oddziaływania obiektu, tj. należy odpowiedzieć na pytanie, kim są właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości.

Na pierwszy rzut oka pojęcie właścicieli i użytkowników wieczystych nie rodzi wątpliwości, skoro mowa o podmiotach legitymujących się prawem określonym odpowiednio w art. 140 i n. oraz art. 232–243 k.c. Jak wynika z poglądów doktryny, w sytuacji współwłasności albo współużytkowania wieczystego danej nieruchomości każdy ze współwłaścicieli czy współużytkowników wieczystych nieruchomości znajdującej się w obszarze oddziaływania obiektu jest uprawniony do samodzielnego występowania w charakterze strony postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę³⁵. Dodatkowo, jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, w sytuacji, w której zamierzenie budowlane jest realizowane na nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste lub na nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste znajdującej się na obszarze oddziaływania obiektu, w takim wypadku stroną postępowania, obok użytkownika wieczystego, będzie właściciel, tj. Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego³⁶.

Z kolei pojęcie zarządcy nieruchomości nie jest już tak jednoznaczne jak pojęcie właściciela czy użytkownika wieczystego. W słowniczku ustawowym zawierającym definicje na gruncie Prawa budowlanego brak pojęcia zarządcy nieruchomości, stąd należy odwołać się do orzecznictwa sądów administracyjnych i poglądów doktryny.

Zarządcą nieruchomości w rozumieniu art. 28 ust. 2 pr. bud. jest osoba fizyczna posiadająca licencję zawodowego zarządcy nieruchomości (art. 184a–190a u.g.n.)³⁷, a także podmiot sprawujący trwały zarząd na mocy art. 43–50 u.g.n. Przy czym trwały zarząd stanowi prawną formę władania nieruchomością przez państwowe jednostki organizacyjne, jednak nie jest przykładem ograniczonego prawa rzeczowego, mając na uwadze zasadę *numerus clausus* ograniczonych praw rzeczowych.

Jednocześnie, jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 listopada 2007 r., nie ma żadnych racjonalnych powodów, by przez pojęcie zarządcy nieruchomości, użyte w art. 28 ust. 2 pr. bud., rozumieć wyłącznie jednostkę organizacyjną, na której rzecz oddano nieruchomość w trwały zarząd na podstawie przepisów ustawy

35 *Ibidem*.

36 J. Dessoulavy-Śliwiński, *op. cit.*

37 Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 marca 2014 r., II SA/Ol 116/14, LEX nr 1443560.

o gospodarce nieruchomościami. W pojęciu zarządcy nieruchomości mieści się również podmiot, na rzecz którego ustanowiono prawo użytkowania nieruchomości (ograniczone prawo rzeczowe) na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego³⁸. Stąd zarządcą jest także podmiot, któremu nieruchomość została oddana w użytkowanie na podstawie art. 251 k.c.

Jednak, jak podkreśla się w doktrynie, orzecznictwo sądów administracyjnych nie jest jednolite co do tego, czy zarządcą w rozumieniu art. 28 ust. 2 pr. bud. jest także osoba legitymująca się prawem służebności gruntowej na podstawie art. 285 k.c., stąd każdy przypadek należy badać *ad casu*³⁹.

W judykaturze wskazano także, że status strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę będzie posiadała wspólnota mieszkaniowa reprezentowana przez zarząd na podstawie art. 18 i 26 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali⁴⁰ czy zarząd spółdzielni mieszkaniowej⁴¹. Przy czym, jak podkreśla się w orzecznictwie, właściciel lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębny przedmiot własności w budynku, w którym ukonstytuowała się wspólnota mieszkaniowa, może być samodzielną stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę jedynie przy wykazaniu swojego indywidualnego, własnego interesu opartego na przepisie prawa⁴². Tożsame rozwiązanie przyjmuje się w stosunku do spółdzielni i osób legitymujących się spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu⁴³. Stąd w postępowaniu w sprawach związanych z nieruchomością wspólną legitymację do reprezentowania interesu podmiotu zbiorowego – ogółu właścicieli lokali, ma utworzona przez nich wspólnota mieszkaniowa, a w tzw. dużej wspólnocie mieszkaniowej – zarząd tejże wspólnoty (art. 20 ust. 1 ustawy o własności lokali)⁴⁴.

Statusu strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę nie będą miały podmioty legitymujące się jedynie obligacyjnym tytułem do nieruchomości, takim jak dzierżawa, użyczenie czy najem, a także

38 Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2007 r., II OSK 1510/06, LEX nr 347969.

39 D. Sypniewski, *op. cit.*, art. 28.

40 T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1048.

41 Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 15 stycznia 2013 r., II SA/Rz 885/12, LEX nr 1274632.

42 Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2012 r., II OSK 2047/10, LEX nr 1125502, oraz wyrok NSA z dnia 18 listopada 2011 r., II OSK 1658/10, LEX nr 1151979.

43 Wyrok NSA z dnia 5 marca 2010 r., II OSK 494/09, LEX nr 597640.

44 Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2023 r., II OSK 285/20, LEX nr 3591175.

podmioty będące jedynie posiadaczami nieruchomości⁴⁵. Takie osoby mogą domagać się respektowania swoich praw w postępowaniu przed sądem powszechnym⁴⁶.

Tak jak zostało wspomniane, aby właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości mogli zostać uznani za stronę postępowania w sprawie pozwolenia na budowę w przypadku realizacji inwestycji na innej nieruchomości, ich nieruchomość musi znajdować się w obszarze oddziaływania obiektu. Zgodnie z art. 3 pkt 20 pr. bud. przez obszar oddziaływania obiektu należy rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie tego terenu. To do projektanta należy określenie obszaru oddziaływania obiektu (art. 20 ust. 1 pkt 1c pr. bud.), a na podstawie art. 34 ust. 3 pkt 1 lit. e pr. bud. projekt budowlany powinien zawierać informację o obszarze oddziaływania obiektu. Przy czym to określenie obszaru oddziaływania obiektu w projekcie budowlanym mające wpływ na krąg stron postępowania w sprawie decyzji o pozwoleniu na budowę nie jest wiążące dla organu administracji architektoniczno-budowlanej.

Co ważne, definicja obszaru oddziaływania obiektu została zmieniona w wyniku uchwalenia ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw⁴⁷, która weszła w życie 19 września 2020 r. Przed wejściem w życie nowelizacji przez obszar oddziaływania obiektu należało rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowie tego terenu. W konsekwencji ustawodawca w ramach przedmiotowej nowelizacji dokonał zawężenia niniejszej definicji – pojęcie zabudowy mieści się w zakresie znaczeniowym pojęcia zagospodarowania, lecz jest pojęciem węższym. Każdy rodzaj zabudowy stanowi zagospodarowanie terenu, ale nie każde zagospodarowanie terenu jest formą jego zabudowy⁴⁸.

Dokonując analizy pojęcia obszaru oddziaływania obiektu, po pierwsze należy stwierdzić, że przez „teren wyznaczony” należy rozumieć nie tylko nieruchomości bezpośrednio sąsiadujące z nieruchomością, na której ma być realizowana inwestycja. Brak bezpośredniego

45 A. Ostrowska, [w:] *Prawo budowlane...*, *op. cit.*, art. 28.

46 Wyrok NSA z dnia 5 maja 2023 r., II OSK 3357/20, LEX nr 3574391.

47 Dz.U. poz. 471 ze zm.

48 S. Juszczak, *Zmiana kręgu stron postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę po nowelizacji definicji obszaru oddziaływania obiektu*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 4.

sąsiedztwa pomiędzy nieruchomościami nie musi automatycznie oznaczać braku przymiotu strony, gdyż obszar oddziaływania obiektu może obejmować także tereny dalej położone, ale pozostające w zasięgu wpływów planowanej inwestycji⁴⁹. Jak podkreśla się w orzecznictwie, wyznaczenie takiego terenu powinno nastąpić z uwzględnieniem funkcji, formy i konstrukcji projektowanego obiektu i innych jego cech charakterystycznych oraz sposobu zagospodarowania terenu znajdującego się w otoczeniu projektowanej inwestycji⁵⁰.

W dalszej kolejności należy odnieść się do zagadnienia przepisów odrębnych wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie terenu. Należy zgodzić się ze stanowiskiem przedstawianym w judykaturze, że zasadniczo wyznaczenie tego terenu powinno następować na podstawie regulacji o charakterze administracyjno-prawnym (np. w zakresie ochrony środowiska, ochrony zabytków itp.), w tym przepisów techniczno-budowlanych, z których wynikałyby ograniczenia w zagospodarowaniu sąsiednich nieruchomości⁵¹. Jakkolwiek trudno jest wskazać pełen katalog przepisów, które powinny wziąć pod uwagę organy administracji architektoniczno-budowlanej przy wyznaczeniu obszaru oddziaływania obiektu, to z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że na potrzeby konkretnej inwestycji organ powinien każdorazowo ustalić wszystkie przepisy odrębne, które wprowadzają ograniczenia w zagospodarowaniu (po nowelizacji: w zabudowie) danego terenu⁵². W judykaturze istniała rozbieżność co do tego, czy do przepisów odrębnych należy zaliczyć regulacje cywilnoprawne, w szczególności te dotyczące ochrony własności oraz immisji z powodu oddziaływania inwestycji na inne nieruchomości. Wydaje się, że po wejściu w życie nowelizacji tym bardziej należy zgodzić się z tezą, że obszar oddziaływania obiektu nie powinien być wyznaczany na podstawie tych regulacji, a podmiot, którego zdaniem inwestycja powoduje ograniczenia w zabudowie jego terenu, powinien sprecyzować konkretny przepis prawa administracyjnego wykluczający bądź ograniczający zabudowę działki sąsiedniej w zakresie regulowanym ustawą ze względu na powstanie projektowanej zabudowy⁵³. Stąd nie wystarczy samo subiektywne przekonanie właściciela nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością, na której ma być realizowana inwestycja, że ma on

49 Wyrok NSA z dnia 13 października 2022 r., II OSK 2262/19, LEX nr 3434895.

50 Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2023 r., II OSK 1192/22, LEX nr 3564140.

51 Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2023 r., II OSK 2403/21, LEX nr 3502768.

52 Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2023 r., II OSK 1192/22, LEX nr 3564140.

53 Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2021 r., II OSK 34/19, LEX nr 3316702.

interes prawny uzasadniający jego udział jako strony w postępowaniu administracyjnym w sprawie⁵⁴.

Co jest istotne, a co wynika także z orzecznictwa sądów administracyjnych sprzed zmiany definicji obszaru oddziaływania obiektu, nie tylko bezsporne naruszenie praw wynikających z szeroko rozumianego prawa budowlanego sprawia, że aktualizuje się podstawa z art. 28 ust. 2 w zw. z art. 3 pkt 20 pr. bud., ale wystarczające jest samo istnienie potencjalnego oddziaływania⁵⁵. Dlatego stroną postępowania w sprawie decyzji o pozwoleniu na budowę będą nie tylko podmioty, których prawa zostają naruszone określonym rozwiązaniem projektowym, ale też takie osoby, na których nieruchomości projektowany obiekt może oddziaływać⁵⁶. Jak celnie zauważył NSA w wyroku z dnia 28 listopada 2019 r., sam fakt, że przy realizacji konkretnej inwestycji w odniesieniu do danej nieruchomości konieczne jest sprawdzenie, czy zostały zachowane np. normy odległościowe, kwestia nasłonecznienia czy wymagania przeciwpożarowe, sprawia, że taka nieruchomość znajduje się w obszarze oddziaływania inwestycji, w stosunku do której okoliczności te podlegają sprawdzeniu⁵⁷. Stąd o posiadaniu statusu strony nie decyduje naruszenie przepisów techniczno-budowlanych w wyniku realizacji danego obiektu budowlanego, a samo potencjalne oddziaływanie takiego obiektu. Wynika to z faktu, że zamierzenie budowlane niezgodne z przepisami techniczno-budowlanymi w ogóle nie powinno uzyskać pozytywnej decyzji o pozwoleniu na budowę⁵⁸.

Odnosząc się do sposobu ustalenia kręgu stron w ramach poprzednich etapów procesu inwestycyjno-budowlanego, nie ulega wątpliwości, że ustalanie obszaru analizowanego w postępowaniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy nie jest tożsame z ustalaniem obszaru oddziaływania w postępowaniu w sprawie dotyczącej pozwolenia na budowę. Jak podkreśla się w judykaturze, uczestniczenie w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu nie oznacza automatycznie posiadania interesu prawnego w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę⁵⁹. Dodatkowo na ustalenie

54 S. Zwolak, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 sierpnia 2017 r., II OSK 3025/15, LEX nr 2390501*, „Studia Prawnicze Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2018, nr 1, s. 121.

55 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 lipca 2023 r., II SA/Po 865/22, LEX nr 3592694.

56 Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2022 r., II OSK 3111/20, LEX nr 3340052.

57 Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2019 r., II OSK 110/18, LEX nr 2782224.

58 W. Piątek, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016, art. 28.

59 Wyrok NSA z dnia 3 marca 2023 r., II OSK 788/20, LEX nr 3581323.

kręgu stron postępowania w sprawie decyzji o pozwoleniu na budowę nie ma bezpośredniego wpływu Konwencja z Aarhus⁶⁰, skoro jej przepisy gwarantują możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu jedynie w sposób generalny, a w postępowaniu w sprawie decyzji o pozwoleniu na budowę przymiot strony ocenia się na podstawie art. 28 ust. 2 w zw. z art. 3 pkt 20 pr. bud.⁶¹.

Krąg stron w postępowaniu odwoławczym w sprawie pozwolenia na budowę jest także ustalany na podstawie art. 28 ust. 2 w zw. z art. 3 pkt 20 pr. bud. Natomiast sposób wyznaczenia kręgu stron w postępowaniach nadzwyczajnych nie jest jednolicie postrzegany w orzecznictwie. Zgodnie z pierwszym z poglądów krąg stron postępowania jest ustalany na podstawie art. 28 ust. 2 pr. bud.⁶². Wynika to z faktu, że postępowania nadzwyczajne stanowią jedynie odrębną sprawę procesową, a nie materialnoprawną w stosunku do postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę. Z kolei zgodnie z drugim stanowiskiem w takim przypadku zastosowanie ma art. 28 k.p.a., a nie art. 28 ust. 2 pr. bud., który jest przepisem szczególnym i powinien mieć zastosowanie jedynie w sprawach o wydanie pozwolenia na budowę⁶³. Należy się zgodzić z pierwszym ze wskazanych poglądów – w szczególności trafna jest argumentacja wyrażana w orzecznictwie sądów administracyjnych, że nie ma uzasadnionych podstaw, aby krąg stron postępowania nadzwyczajnego był określany według innych zasad niż krąg stron postępowania o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę – w postępowaniu nadzwyczajnym, w tym postępowaniu nieważnościowym, badany jest tylko pewien wycinek tego, co było przedmiotem postępowania zwykłego⁶⁴.

Odnosząc się do pozostałych podmiotów, które mogłyby wziąć udział w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę, nie może ująć uwadze treść art. 28 ust. 3 pr. bud., zgodnie z którym przepis art. 31 k.p.a. regulującego udział organizacji społecznych w postępowaniach

60 Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706).

61 Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2023 r., II OSK 2003/20, LEX nr 3589349.

62 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 grudnia 2018 r., VII SA/Wa 930/18, LEX nr 2616433; wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 sierpnia 2016 r., II SA/Kr 564/16, LEX nr 2104910; wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2022 r., II OSK 470/19, LEX nr 3361155.

63 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 czerwca 2019 r., VII SA/Wa 157/19, LEX nr 2713925; wyrok NSA z dnia 16 października 2014 r., II OSK 958/13, LEX nr 1598468.

64 Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2022 r., II OSK 1876/19, LEX nr 3390563.

administracyjnych nie stosuje się w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę⁶⁵. Stąd organizacje społeczne (z wyjątkiem organizacji ekologicznych w przypadku inwestycji, w których jest wymagany udział społeczeństwa, co zostanie uzasadnione dalej) nie mogą brać udziału w postępowaniu w sprawie decyzji o pozwoleniu na budowę na prawach strony czy występować z żądaniem dopuszczenia do postępowania. Jak wskazuje się w doktrynie, takie rozwiązanie było poddyktowane praktyką nadużywania tych uprawnień przez niektóre organizacje społeczne, co prowadziło do zjawisk patologicznych w procesie budowlanym (szantażowanie inwestora, utrudnianie uzyskania decyzji administracyjnych)⁶⁶.

Natomiast zgodnie z art. 28 ust. 3a pr. bud. do postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, poprzedzonego decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, stosuje się przepisy art. 86g i 86h u.u.i.ś. Organizacja ekologiczna powołująca się na swoje cele statutowe, jeżeli prowadzi ona działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, także w przypadku gdy nie brała ona udziału w postępowaniu prowadzonym przez organ pierwszej instancji, albo podmiotowi, który był stroną postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, służy prawo do wniesienia odwołania od decyzji o pozwoleniu na budowę, poprzedzonej decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. W postępowaniu odwoławczym organizacja ekologiczna uczestniczy na prawach strony. Jednocześnie na podstawie art. 86g ust. 2 u.u.i.ś. odwołanie przysługuje jednak tylko w takim zakresie, w jakim organ właściwy do wydania zezwolenia na inwestycję jest związany decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach zgodnie z art. 86 pkt 2 u.u.i.ś.

Natomiast kształtowanie się kręgu stron postępowania w sprawie sprzeciwu wydanego na podstawie art. 30 ust. 5 pr. bud. nie jest jednoznacznie rozstrzygnięte w orzecznictwie. Oczywiście mowa o sytuacji, gdy inwestycja jest realizowana w trybie zgłoszeniowym, a nie na podstawie pozwolenia na budowę.

65 Za wyjątkiem postępowania w sprawie pozwolenia na budowę wymagającego udziału społeczeństwa zgodnie z przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko na podstawie art. 28 ust. 4 pr. bud.

66 J. Dessoulavy-Śliwiński, *op. cit.*

Jeżeli inwestor dokonuje zgłoszenia, a organ nie wniesie w sprawie sprzeciwu, to należy się zgodzić z poglądami doktryny, że zgłoszenie stanowi jedynie podstawę podjęcia przez uprawniony organ czynności o charakterze wewnętrznym, w których ani inwestor, ani osoby trzecie nie mają zapewnionego udziału⁶⁷. Natomiast judykatura nie jest jednoznaczna w przedmiocie wyznaczenia kręgu stron postępowania ze zgłoszenia w sytuacji, gdy organ wydał decyzję o sprzeciwie. Jak stwierdzono w orzecznictwie, stroną w takim postępowaniu będzie jedynie inwestor, skoro instytucja sprzeciwu jest instytucją szczególną, w której decyzja o sprzeciwie jest bezpośrednio związana z czynnością zgłoszenia zamiaru budowy, która stanowi jedynie sformalizowaną czynność administracyjną (oświadczenie danego podmiotu, iż zamierza realizować określone przedsięwzięcie budowlane)⁶⁸. Natomiast zgodnie z nowszymi poglądami judykatury krąg stron postępowania administracyjnego w sprawie sprzeciwu od zgłoszenia powinien być wyznaczony na podstawie art. 28 ust. 2 pr. bud.⁶⁹ Warto podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 kwietnia 2011 r. dostrzegł, że w postępowaniu zgłoszeniowym – z uwagi na jego charakter prawny – poziom ochrony prawnej osób trzecich, które nie są nawet powiadamiane o zgłoszeniu, jest w przypadku tej instytucji zdecydowanie niższy niż w sytuacji stosowania konstrukcji prawnych zorientowanych na uzyskanie rozstrzygnięcia organu władzy publicznej w postaci decyzji administracyjnej⁷⁰. Oczywiście uzasadnieniem dla takiego rozwiązania jest charakter robót budowlanych czy obiektów budowanych, które podlegają zgłoszeniu – mowa o zamierzeniach budowlanych o mniej skomplikowanym charakterze czy o znikomym oddziaływaniu na otoczenie⁷¹.

Oczywiście w przypadku rozpoczęcia robót budowlanych czy budów niewymagających ani zgłoszenia, ani pozwolenia na budowę nie występuje problem ustalenia kręgu stron postępowania, skoro

67 J. Borkowski, *Glosa do wyroku WSA z dnia 19 października 2004 r., II SA/Lu 161/04*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2006, z. 2, poz. 15, s. 78.

68 Wyrok NSA z dnia 17 lutego 2010 r., II OSK 346/09, LEX nr 597552.

69 Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2019 r., II OSK 1316/17, LEX nr 2675663.

70 Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Seria A” 2011, nr 3, poz. 26. Należy jednak odnotować, że celnie TK zauważył w przywołanym wyroku, że właściciele sąsiednich nieruchomości powinni być wyposażeni w instrumenty, które zapewnią im wiedzę o inwestycjach mogących ingerować w ich prawa majątkowe. Jednocześnie instrumenty cywilnoprawne nie są w stanie zastąpić w dostatecznym stopniu drogi administracyjnej i nie pozwalają efektywnie chronić ich praw. W konsekwencji TK ocenił jako niekonstytucyjną m.in. propozycję zastąpienia instytucji pozwolenia na budowę wyłącznie procedurą zgłoszeniową opartą na milczącej zgodzie organu.

71 *Ibidem*.

w takim przypadku żadne postępowanie administracyjne nie jest wszczynane. Inwestor przystępuje do procesu budowy, tj. czynności o charakterze faktycznym, bez konieczności uzyskania zgody budowlanej czy to wyrażonej w formie decyzji administracyjnej, czy też w braku sprzeciwu.

4. Ocena obowiązujących regulacji i postulaty zmian

Należy pozytywnie ocenić wprowadzenie przez ustawodawcę trzech ścieżek umożliwiających rozpoczęcie robót budowlanych, w tym dwóch trybów uproszczonych, tj. trybu zgłoszeniowego, a także rozpoczęcia robót budowlanych bez zgłoszenia oraz bez pozwolenia na budowę. Jednak każdorazowo ustawodawca, umożliwiając realizację danej inwestycji w uproszczonym trybie, powinien uzasadnić, jaki interes publiczny przemawia za umożliwieniem realizacji określonego rodzaju inwestycji w trybie uproszczonym, tak aby, mając na uwadze uproszczenie i przyspieszenie procesu inwestycyjno-budowlanego, nie naruszono m.in. zasady uwzględniania uzasadnionych interesów osób trzecich (art. 5 ust. 1 pkt 9 pr. bud.).

Krytycznie należy ocenić pozbawienie organu administracji architektoniczno-budowlanej możliwości wniesienia sprzeciwu czy nałożenia na inwestora obowiązku uzupełnienia dokumentacji w postępowaniu w sprawie zgłoszenia budowy domu do 70 m². Taki mechanizm nie zapewnia realnego nadzoru nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego oraz uniemożliwia ingerencję organu w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości. W obecnym systemie prawnym np. zgodność rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz z zasadami wiedzy technicznej będzie kontrolowana dopiero przez organy nadzoru budowlanego przy odbiorze do użytkowania domu do 70 m². Nie jest to mechanizm pożądanym, skoro organy administracji architektoniczno-budowlanej już z chwilą zgłoszenia są w posiadaniu informacji o niezgodności planowanej inwestycji z przepisami. Dodatkowo ten model rodzi pole do nadużyć, skoro organ administracji architektoniczno-budowlanej nie jest w ogóle uprawniony do weryfikacji, czy budowa domu do 70 m² faktycznie następuje w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych inwestora. W konsekwencji ustawodawca powinien zrezygnować całkowicie z tego rozwiązania, tym bardziej mając na uwadze, że budowa wolnostojących budynków mieszkalnych

jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane, i tak może być realizowana w ramach procedury zgłoszeniowej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 pr. bud.

Z kolei aktualny model określania kręgu stron postępowania w sprawie decyzji o pozwoleniu na budowę należy ocenić jako nieprecyzyjny i wymagający zmiany. Także niejasne pojęcie zarządcy nieruchomości, które ewaluowało wraz z orzecznictwem sądów administracyjnych, wymagałoby doprecyzowania w przypadku zachowania aktualnej definicji z art. 28 ust. 2 pr. bud. Zawężenie definicji obszaru oddziaływania obiektu, od której zależy wyznaczenie kręgu stron w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę, nie przecięło trudności związanej z precyzyjnym ustaleniem kręgu stron. Konieczność ustalenia przez organ wszystkich przepisów odrębnych, na podstawie których wyznacza się obszar oddziaływania obiektu, nawet po zawężeniu tej definicji jest w praktyce niemożliwe.

Należy odnotować propozycję nowego rozwiązania normatywnego determinującego krąg podmiotów mających przymiot strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę zaprezentowaną przez Katarzynę Małyse-Sulińską oraz Aleksandra Jakubowskiego. W ocenie wspomnianych autorów najważniejsze byłoby uznanie za strony postępowania wszystkich właścicieli nieruchomości znajdujących się w określonej odległości (promieniu) od obrysu obiektu budowlanego⁷². Odległość taka miałaby być określana na podstawie wzoru matematycznego, w którego skład wchodziłaby długość średnicy obiektu, jak i jego wysokość, i mogłaby być dookreślana w drodze rozporządzenia przez właściwego ministra, gdzie jednocześnie można by uwzględnić zróżnicowane mnożniki dla różnych typów zabudowy.

Oceniam pozytywnie przedmiotową propozycję doprecyzowania obecnych zasad określania kręgu stron postępowania w ramach wydania decyzji o pozwoleniu na budowę zaprezentowaną przez K. Małyse-Sulińską i A. Jakubowskiego. Zaproponowany przez autorów model sprzyjałby jasnemu i precyzyjnemu określeniu kręgu stron w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę. Jeżeli jednak ustawodawca zdecydowałby się na wprowadzenie jednolitego sposobu określania kręgu stron we wszystkich postępowaniach w ramach całego procesu inwestycyjno-budowlanego, to postulowanym

72 A. Jakubowski, K. Małyse-Sulińska, *Krąg stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę*, [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. M. Kruś, L. Staniszevska, M. Szewczyk, Warszawa 2022, s. 793.

modelem byłoby zastosowanie art. 28 k.p.a. W tym przypadku mechanizmem, który zabezpieczałby interesy inwestora przed opóźnieniami inwestycji wywołanymi ewentualnym pieniactwem procesowym sąsiadów, mogłoby być sformalizowanie odwołania w ramach postępowania w sprawie decyzji o pozwoleniu na budowę.

Mając na uwadze perspektywę zmian klimatycznych, niezbędna jest także zmiana zasad udziału organizacji społecznych w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę. W mojej ocenie należy rozszerzyć udział organizacji ekologicznych także na postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę w ramach tych inwestycji, w których nie jest wymagany udział społeczeństwa. Jednak w tym przypadku organizacje ekologiczne powinny mieć ograniczone uprawnienia procesowe związane z funkcją ekspercką czy doradcą takiej organizacji w postępowaniu (dostęp do akt sprawy, możliwość przedstawiania własnego stanowiska w sprawie czy przedstawiania dodatkowych materiałów eksperckich), jednak bez możliwości wniesienia odwołania czy skargi od decyzji. Propozycja ta ma na celu z jednej strony włączenie organizacji ekologicznych do postępowań, gdzie nie jest przeprowadzana ocena oddziaływania na środowisko. Z drugiej strony, mając na uwadze działalność niektórych z organizacji społecznych nierealizujących swojej społecznej funkcji, a nastawionych na partykularną korzyść poprzez bezzasadne zaskarżanie decyzji mające na celu wyłącznie uzyskanie korzyści finansowych, zasadnym jest w mojej ocenie ograniczenie uprawnień procesowych takich organizacji, tym bardziej mając na względzie, że w tych postępowaniach inwestycja nie wymaga przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko.

W przypadku postępowania ze zgłoszenia ustawodawca celowo przewidział uproszczony tryb dla realizacji niektórych inwestycji. Dlatego w sytuacji, w której organ nie wniesie sprzeciwu, podmiot trzeci, który posiadałby interes prawny w sprawie, nie bierze udziału w postępowaniu ze zgłoszenia. Model ten, z uwagi na takie wartości jak sprawność czy szybkość postępowania, jest optymalny. Jednak jeżeli ustawodawca zdecydowałby się na stworzenie jednolitego mechanizmu ustalania kręgu stron w procesie inwestycyjno-budowlanym, także w przypadku postępowania zgłoszeniowego w sytuacji wniesienia sprzeciwu przez organ, to wydaje się, że najodpowiedniejszą regulacją byłby art. 28 k.p.a. W świetle wniosków wynikających z przytoczonego już wyroku Trybunału Konstytucyjnego niższy poziom ochrony prawnej osób trzecich w postępowaniu ze zgłoszenia, uzasadniony sprawnością postępowania, w dalszym ciągu będzie występować w sytuacji, w której organ nie wniesie sprzeciwu.

Jednocześnie w przypadku wniesienia sprzeciwu krąg stron mógłby być ustalany jednolicie dla całego procesu inwestycyjno-budowlanego, tj. na podstawie art. 28 k.p.a.

Na zakończenie należy wskazać, że jasne i precyzyjne określenie kręgu stron postępowania, zwłaszcza w ramach postępowania w sprawie decyzji o pozwoleniu na budowę, jest szczególnie istotne w związku z wyzwaniami klimatycznymi. Z jednej strony optymalny model wyznaczania stron oraz udziału społeczeństwa w postępowaniach w ramach decyzji uzyskiwanych przez inwestora w procesie inwestycyjno-budowlanym mityguje ryzyko, że przez realizowaną inwestycję dojdzie do nieuzasadnionej szkody w środowisku. Z drugiej strony taki precyzyjny model pozwala na brak opóźnień w prowadzeniu inwestycji, w tym w inwestycjach mogących mieć istotne znaczenie np. dla transformacji energetycznej. Jeżeli każdy z podmiotów posiadających interes prawny weźmie udział w postępowaniu, to nie zachodzi ryzyko wznowienia postępowania na podstawie art. 145 ust. 1 pkt 4 k.p.a., tj. gdy strona nie wzięła udziału w postępowaniu bez swojej winy. Dlatego sposób określania stron w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę wymaga zmiany i doprecyzowania.

Rozdział III

Legalizacja samowoli budowlanej

1. Postępowanie zmierzające do legalizacji samowoli budowlanej

Samowola budowlana w znaczeniu szerokim definiowana bywa w literaturze jako „wykonywanie jakichkolwiek robót budowlanych w sposób sprzeczny z obowiązującymi przepisami. Natomiast wąskie rozumienie samowoli budowlanej oznacza wyłącznie prowadzenie budowy lub wybudowanie obiektu bez wymaganego prawem pozwolenia na budowę lub zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ”¹.

Problematyka postępowań dotyczących robót budowlanych prowadzonych z naruszeniem prawa uregulowana została w rozdziale 5b pr. bud. W rozdziale tym przewidziano postępowania dotyczące robót budowlanych wykonywanych:

- 1) bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenia (art. 48–49 pr. bud.);
- 2) w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w decyzji o pozwoleniu na budowę, projekcie zagospodarowania działki lub terenu, projekcie architektoniczno-budowlanym lub w przepisach albo w zgłoszeniu budowy (art. 50–51 pr. bud.);
- 3) w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia lub zagrożenia środowiska (art. 50–51 pr. bud.).

Wymaga podkreślenia, że w doktrynie² i w orzecznictwie³ zwraca się uwagę, że w każdym z wyżej wymienionych postępowań

* Autor jest aplikantem adwokackim Krakowskiej Izby Adwokackiej, ORCID: 0000-0001-5671-0632.

1 Zob. szerzej S. Serafin, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, art. 48, Nb 1, s. 366–367. Por. także z definicją samowoli budowlanej w pracach: E. Radziszewski, *Budowlane ABC. Poradnik prawny inwestora i użytkownika*, Warszawa 1995, s. 85; T. Biliński, E. Kucharczyk, *Prawo budowlane z omówieniem i komentarzem*, Zielona Góra 2013, s. 164.

2 Z. Niewiadomski, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2021, art. 48a, s. 572.

3 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 października 2019 r., II SA/Wr 545/19, LEX nr 2945104; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 kwietnia 2019 r.,

administracyjnych należy stworzyć inwestorowi warunki umożliwiające legalizację robót budowlanych wykonanych z naruszeniem prawa. Jednocześnie przez legalizację robót budowlanych rozumie się doprowadzenie tych robót do zgodności z prawem (z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz z przepisami technicznymi) oraz (w przypadku samowoli budowlanej *sensu stricto*) wniesienie przez inwestora opłaty legalizacyjnej. Wskazuje się, że jest to uprawnienie inwestora o charakterze podmiotowym, którego inwestor nie może zostać pozbawiony.

Warto odnotować, że uprawnienie w tym zakresie przysługuje na mocy art. 52 pr. bud. również właścicielowi lub zarządcy obiektu budowlanego, z tym że nowelizacja prawa budowlanego obowiązująca od dnia 19 września 2020 r.⁴ wprowadziła zmiany w art. 52 pr. bud., rozstrzygając pojawiające się w doktrynie i orzecznictwie spory⁵ oraz przesądzając, że adresatem nakazów lub zakazów wyrażonych w postanowieniach i decyzjach właściciel lub zarządca obiektu budowlanego może być tylko wtedy, gdy roboty budowlane zostały zakończone lub wykonanie postanowienia albo decyzji przez inwestora jest niemożliwe⁶. Z sytuacją taką będziemy mieć do czynienia przede wszystkim wtedy, gdy inwestora nie da się ustalić, gdy inwestor zmarł lub nie posiada prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane⁷. Brak prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane uznawany jest bowiem za przesłankę niewykonalności decyzji wydanej w takim postępowaniu – zwłaszcza decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu budowlanego⁸. Zgodnie z art. 3 pkt 11 pr. bud.

II SA/Wr 50/19, LEX nr 2716017; wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 czerwca 2018 r., II SA/Lu 151/18, LEX nr 2530269.

4 Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 471 ze zm.).

5 M. Sieradzka, *Linia orzecnicza sądów administracyjnych z zakresu stosowania art. 52 ustawy Prawo budowlane. Glosa do wyroku NSA z dnia 8 sierpnia 2014 r., II OSK 1090/13*, LEX/el. 2015; S. Zwolak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 grudnia 2018 r., II OSK 249/17*, „Studia Prawnicze Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2020, nr 1, s. 401–418.

6 Zob. też: M. Rypina, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, art. 48, pkt III, tezy 21–27. Por. Z.M. Sondej, *Dysponowanie tytułem prawnym do nieruchomości, jako determinanta wyboru adresata decyzji organu nadzoru budowlanego o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego*, LEX/el. 2020 i powołane tam orzecznictwo.

7 Wyrok NSA z dnia 23 września 2021 r., II OSK 1113/19, LEX nr 3248609; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 stycznia 2022 r., IV SA/Po 810/21, LEX nr 3303186.

8 Zob. wyrok NSA z dnia 14 października 2021 r., II OSK 379/21, LEX nr 3247398; wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2021 r., II OSK 538/21, LEX nr 3331398; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 stycznia 2022 r., IV SA/Po 810/21, LEX nr 3303186;

pod pojęciem prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane rozumie się tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych. Zgodnie z art. 244 § 1 k.c. ograniczonymi prawami rzeczowymi są: użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipoteka. Należy zwrócić uwagę, że jeżeli nakazy i zakazy w postępowaniu legalizacyjnym nakładane są na właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego, to w takim przypadku to właściciel lub zarządca obiektu budowlanego ponosi również koszty związane z postępowaniem legalizacyjnym (w tym ciężar uiszczenia opłaty legalizacyjnej).

Zarówno w piśmiennictwie⁹, jak i w orzecznictwie¹⁰ wskazuje się, że trzeba: „zauważyć i podkreślić, że nadrzędnym celem regulacji zawartej w art. 48 pr. bud. nie jest stosowanie represji (temu służą przepisy karne – por. art. 90 i n. ustawy), ale dążenie do tego, aby objęty tym postępowaniem obiekt budowlany doprowadzić do stanu zgodnego z prawem i aby mógł on legalnie funkcjonować w przestrzeni. Stosując art. 48 Prawa budowlanego, organy nadzoru budowlanego powinny mieć więc zawsze na uwadze wskazany wyżej cel”¹¹. W judykaturze¹² oraz w literaturze przedmiotu¹³ z całą stanowczością podkreśla się zatem, że nakaz rozbiórki w aktualnie obowiązującym stanie prawnym jest ostatecznością i może być orzeczony tylko wtedy, gdy nie ma prawnych możliwości legalizacji obiektu.

wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 października 2022 r., II SA/Ol 629/22, LEX nr 3431266; wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2022 r., II OSK 2839/19, LEX nr 3478837; wyrok NSA z dnia 18 maja 2023 r., II OSK 1699/20, LEX nr 3572658.

- 9 R. Godlewski, [w:] *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2010, art. 48, teza 16 i powołane tam orzecznictwo; M. Kruś, Z. Leoński, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 507; N. Nowak, *Proceduralne możliwości odwołalności skutków samowoli budowlanej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 2, s. 57.
- 10 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 sierpnia 2020 r., II SA/Kr 332/20, LEX nr 3050099.
- 11 *Ibidem*.
- 12 Wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 grudnia 2019 r., II SA/Lu 372/19, LEX nr 2785939; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 października 2019 r., II SA/Wr 545/19, LEX nr 2945104; wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 października 2018 r., II SA/Lu 476/18, LEX nr 2623151; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 20 czerwca 2018 r., II SA/Go 126/18, LEX nr 2516952.
- 13 R. Krupa-Dąbrowska, *Rozbiórka nawet wtedy, gdy samowolę popełnił dziadek*, „Rzeczpospolita – Prawo co dnia” z 19.09.2014 r.

Wydaje się, że aktualnie ustawodawca jeszcze mocniej zaakcentował restytucyjny cel postępowania w przedmiocie samowoli budowlanej, gdyż w tym zakresie istotną zmianę wprowadziła nowelizacja Prawa budowlanego obowiązująca od dnia 19 września 2020 r. O ile wcześniej organy nadzoru budowlanego, stwierdzając we własnym zakresie, że nie ma możliwości doprowadzenia budowy do stanu zgodnego z prawem, mogły *ab ovo* – bez wzywania inwestora do przedłożenia dokumentów legalizacyjnych, wydać decyzję o nakazie rozbiórki po myśli art. 48 ust. 1 w zw. z art. 48 ust. 2 pr. bud. – w brzmieniu obowiązującym do dnia 18 września 2020 r., to w aktualnym stanie prawnym organ nadzoru budowlanego ma obowiązek wszcząć postępowanie legalizacyjne zawsze, jeśli ze stosownym wnioskiem o legalizację wystąpi inwestor (art. 48a ust. 1 pr. bud.).

Z powyższego zdaje się wynikać, że przeprowadzenie procedury legalizacyjnej w zasadzie zależy od woli i aktywności inwestora, gdyż to jego działania lub zaniechania w znacznym zakresie determinują wynik postępowania legalizacyjnego.

Chociaż takie stanowisko prezentowane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych¹⁴, to w praktyce okazuje się, że obowiązujące regulacje prawne, z uwagi na swoją zawilgość i związane z nimi problemy interpretacyjne oraz odwrócony ciężar dowodu, który w całości spoczął na inwestorze (właścicielu lub zarządcy nieruchomości), oraz bardzo poważne konsekwencje niedopełnienia jakiegokolwiek obowiązku (nawet niezawinione niedopełnienie warunków formalnych lub nieznaczne przekroczenie terminu skutkuje nakazem rozbiórki całego obiektu budowlanego) stanowią istotną barierę w możliwości doprowadzenia inwestycji do stanu zgodnego z prawem – nawet jeśli obiektywnie istnieje taka możliwość i inwestor czyni starania w tym zakresie. Z tych przyczyn w praktyce ponad 90% postępowań w przedmiocie samowoli budowlanych kończy się nakazem rozbiórki¹⁵

14 Wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 marca 2019 r., II SA/Lu 916/18, LEX nr 2699365; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 kwietnia 2019 r., II SA/Gl 75/19, LEX nr 2779223; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 marca 2020 r., IV SA/Po 931/19, LEX nr 3020117; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 kwietnia 2019 r., II SA/Wr 50/19, LEX nr 2716017; wyrok NSA z dnia 8 listopada 2017 r., II OSK 367/16, LEX nr 2426948; wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2005 r., OSK 1602/04, LEX nr 794114.

15 A. Gołąb, *Zaświadczenie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w procedurze legalizacji samowoli budowlanej* (praca magisterska), niepubl., dostępna w Bibliotece Jagiellońskiej, s. 165–166 i powołane tam dane statystyczne; *idem*, *Kilka uwag na temat zaświadczenia wójta, burmistrza*

– co należy ocenić zdecydowanie negatywnie, zwłaszcza w kontekście zachodzących zmian klimatycznych i konieczności wdrażania programów oszczędności energii.

2. Tryby legalizacji samowoli budowlanej

Każde z postępowań dotyczących robót budowlanych wykonywanych z naruszeniem prawa co do zasady prowadzone jest w klasycznym dwuinstancyjnym administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym kończącym się wydaniem decyzji administracyjnej¹⁶. Postępowania te toczą się zazwyczaj z urzędu przed organami nadzoru budowlanego, jednak w judykaturze dopuszcza się również możliwość wszczęcia postępowań z zakresu objętego przepisami art. 48–51 pr. bud. (tj. tzw. postępowań legalizacyjnych i naprawczych) na wniosek stron postępowania¹⁷.

W pewnych sytuacjach ustawodawca uzależnia sposób rozstrzygnięcia sprawy od wniosku inwestora (właściciela lub zarządcy nieruchomości). Wniosek taki jest wymagany do legalizacji obiektu budowlanego wybudowanego bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia (tzw. „wniosek o legalizację”, opisany w art. 48a pr. bud.), o czym będzie szerzej mowa w dalszej części opracowania, oraz do przeprowadzenia uproszczonego postępowania legalizacyjnego obiektu, którego budowa została zakończona przed dniem wejścia w życie aktualnie obowiązującej ustawy – Prawo budowlane lub w stosunku do którego przed tym dniem zostało wszczęte postępowanie administracyjne (art. 49f ust. 2 w zw. z art. 103 ust. 2 pr. bud.). Brak wymaganego wniosku stanowi w takim przypadku przeszkodę do wydania decyzji legalizacyjnej lub przeprowadzenia uproszczonego postępowania legalizacyjnego.

albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w procedurze legalizacji samowoli budowlanej, [w:] Wspólnotowy wymiar samorządu terytorialnego. Rzeczywistość a oczekiwania, red. K. Małyś-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2022, s. 257–258 i powołane tam dane statystyczne.

¹⁶ Szerzej zob. *Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne*, red. H. Knyśiak-Sudyka, Warszawa 2021.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2012 r., II OSK 1573/11, LEX nr 1425340; postanowienie NSA z dnia 23 sierpnia 2013 r., II OSK 1815/13, LEX nr 1361618; wyrok NSA z dnia 21 maja 2018 r., II OSK 2364/17, LEX nr 2557432; wyrok NSA z dnia 26 września 2018 r., II OSK 45/18, LEX nr 2591987; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 stycznia 2021 r., II SAB/Po 152/20, LEX nr 3149113.

Wniosek inwestora jest również konieczny do uzyskania wymaganego w postępowaniu legalizacyjnym zaświadczenia o zgodności budowy z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Każde zaświadczenie wydawane jest bowiem wyłącznie na wniosek¹⁸ – organ nie jest uprawniony w tym zakresie do działania z urzędu, nawet jeśli wydania zaświadczenia wymaga przepis prawa^{19, 20}.

Warto odnotować, że do wystąpienia z wnioskiem o wydanie przedmiotowego zaświadczenia uprawniony co do zasady jest podmiot, na który organ nadzoru budowlanego nałożył obowiązek dostarczenia takiego zaświadczenia, tj. przede wszystkim inwestor lub właściciel, lub zarządca obiektu budowlanego (w przypadkach gdy roboty budowlane zostały zakończone lub wykonanie postanowienia przez inwestora organy nadzoru budowlanego uznały za niemożliwe). Jak wskazuje się w orzecznictwie²¹ – interes prawny tych osób w uzyskaniu przedmiotowego zaświadczenia został z góry określony przepisami prawa budowlanego.

W orzecznictwie²² wyrażono jednak pogląd, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest również uprawniony do wydania takiego zaświadczenia innemu podmiotowi, jeśli wykaże on interes prawny w jego uzyskaniu. Sytuacja taka może zaistnieć np. wtedy, gdy do przedłożenia przedmiotowego zaświadczenia został zobowiązany inwestor, a interes prawny w zalegalizowaniu budowy ma też inny podmiot – np. właściciel nieruchomości lub jej zarządca²³.

Zaświadczenie o zgodności budowy z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wydawane jest poza głównym postępowaniem jurysdykcyjnym prowadzonym przez organy nadzoru budowlanego. Właściwość rzeczowa organu wydającego zaświadczenie została przesądzona w art. 48b ust. 2 pkt 1 oraz art. 48b ust. 3 pkt 1 pr. bud. i jest nim wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

18 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2016 r., IV SA/Wa 3486/15, LEX nr 2141971.

19 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 1998 r., I SA 645/98, LEX nr 45634.

20 Wyjątkiem od tego jest art. 30 ust. 5aa zd. 1 pr. bud. – kiedy to organ może wydać z urzędu zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu wobec zgłoszenia zamiaru prowadzenia robót budowlanych. Szerzej zob. M. Bursztynowicz, M. Sługocka, *Postępowanie administracyjne dla jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2020.

21 Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2013 r., II OSK 1789/12, LEX nr 1530674.

22 *Ibidem*.

23 *Ibidem*.

Przyjmuje się²⁴, że do wydawania takiego zaświadczenia, tak samo jak do wydania innych zaświadczeń, stosuje się przepisy procesowe²⁵ działu VII k.p.a., co oznacza, że zaświadczenie to jest wydawane w trybie uproszczonym i odformalizowanym²⁶, a „osoba żądająca wydania zaświadczenia nie jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a.”²⁷.

Postępowanie w przedmiocie wydania zaświadczenia może zakończyć się na dwa sposoby, tj. albo wydaniem zaświadczenia potwierdzającego określony stan faktyczny lub prawny, którego domaga się osoba zainteresowana, albo odmową wydania zaświadczenia²⁸ (w ogóle lub o treści żądanej przez wnioskodawcę)²⁹. W doktrynie³⁰ i orzecznictwie³¹ podkreśla się bowiem, że niedopuszczalne jest wydanie zaświadczenia o innej treści niż domaga się tego wnioskodawca. Wskazuje się, że „treścią zaświadczenia musi być jedynie pozytywne załatwienie wniosku osoby ubiegającej się o jego wydanie”³², co oznacza, że treść zaświadczenia musi być zgodna z żądaniem wnioskodawcy.

24 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 lutego 2016 r., IV SA/Po 918/15, LEX nr 1991803; wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 lutego 2020 r., IV SA/Wa 2488/19, LEX nr 3078837; wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2016 r., IV SA/Wa 3486/15, LEX nr 2141971.

25 Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2013 r., II OSK 1789/12, LEX nr 1530674; wyrok NSA z dnia 24 listopada 2006 r., I OSK 88/06, LEX nr 293177.

26 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2016 r., II SA/Kr 290/16, LEX nr 2043140; wyrok NSA z dnia 14 października 2014 r., II OSK 809/13, LEX nr 1598454; wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 grudnia 2013 r., II SA/Kr 1162/13, LEX nr 1406992; wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 października 2015 r., II SA/Kr 767/15, LEX nr 1939325; wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 lutego 2020 r., IV SA/Wa 2488/19, LEX nr 3078837; wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 marca 2017 r., II SA/Kr 119/17, LEX nr 2275955; wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 grudnia 2015 r., II SA/Kr 1408/15, LEX nr 1953136; wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 stycznia 2019 r., IV SA/Wa 2588/18, LEX nr 3060235; wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2020 r., II OSK 1387/19, LEX nr 3099401; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 grudnia 2017 r., II SA/Gl 807/17, LEX nr 2436053.

27 L. Klat-Wertelecka, *Zaświadczenie w prawie administracyjnym*, Warszawa 2001, s. 62.

28 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 lutego 2016 r., IV SA/Po 918/15, LEX nr 1991803; wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 października 2015 r., II SA/Kr 1061/15, LEX nr 1939213.

29 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 października 2015 r., II SA/Kr 1061/15, LEX nr 1939213.

30 R. Godlewski, *op. cit.*, art. 48, teza 11; *Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach administracyjnych i sądownoadministracyjnych*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2013.

31 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 lutego 2016 r., IV SA/Po 918/15, LEX nr 1991803; wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 listopada 2017 r., III SA/Kr 620/17, LEX nr 2425496.

32 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 grudnia 2013 r., II SA/Kr 1162/13, LEX nr 1406992; zob. też wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 11 stycznia 2000 r., I SA/Wr 2709/98, LEX nr 654552.

Co istotne – zaświadczenie nie jest aktem zaskarżalnym³³. Nie przysługuje od niego żaden środek odwoławczy, nie istnieje również możliwość stwierdzenia jego nieważności³⁴. Zgodnie z art. 219 k.p.a. odmowa wydania zaświadczenia następuje w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Organem uprawnionym do rozpatrzenia takiego zażalenia jest samorządowe kolegium odwoławcze, ponieważ jest to organ wyższego stopnia względem wójta, burmistrza lub prezydenta miasta zgodnie z art. 17 k.p.a. Należy podkreślić, że organ wyższego stopnia rozpoznający zażalenie na odmowę wydania zaświadczenia nie ma kompetencji do wydania zaświadczenia, ponieważ kompetencja ta nie przenosi się na niego³⁵. Organ odwoławczy może jedynie wydać rozstrzygnięcie kasacyjne, tj. uchylić zaskarżone postanowienie odmawiające wydania zaświadczenia³⁶.

Z uwagi na bardzo obszerny zakres problematyki robót budowlanych wykonywanych z naruszeniem prawa w dalszej części niniejszego opracowania zostaną przedstawione zagadnienia związane z postępowaniem legalizacyjnym samowoli budowlanej *sensu stricto*, o której mowa w art. 48–49e pr. bud.

Wymaga podkreślenia, że w piśmiennictwie³⁷ i w orzecznictwie³⁸ wskazuje się, że „postępowanie legalizacyjne ma wiele wspólnego z postępowaniem prowadzonym w trybie »zwykłym« w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę”³⁹.

Pogląd ten wygłaszany jest nie bez racji, gdyż w postępowaniu legalizacyjnym organy nadzoru budowlanego są w zasadzie obowiązane do ustalenia tego, czy gdyby inwestor występował z wnioskiem o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę, to otrzymałby zgodę na realizację inwestycji. Pozytywny wynik takiej analizy stanowi podstawową przesłankę decyzji legalizacyjnej.

Z tych przyczyn w piśmiennictwie⁴⁰ dostrzega się, że inwestora, który legalnie wykonuje roboty budowlane, od inwestora, który dopuścił się samowoli budowlanej, różni co do zasady obowiązek uiszczenia opłaty

33 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 grudnia 2012 r., II SA/Kr 1458/12, LEX nr 1235508.

34 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 marca 2018 r., II SA/Kr 167/18, LEX nr 2485989.

35 J. Służewski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982, s. 120.

36 R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, Warszawa 2008, s. 461.

37 A. Gliniecki, [w:] *Prawo budowlane*. Komentarz, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016, art. 48, teza 20.

38 Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2018 r., II OSK 950/16, LEX nr 2464312.

39 *Ibidem*.

40 K. Bandarzewski, *Legalizacja części obiektu budowlanego (uwagi na tle art. 48 i 49 Prawa budowlanego)*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 1–2, s. 52–53.

legalizacyjnej, gdyż „ustawodawca w obu przypadkach wymaga spełnienia zasadniczo analogicznych warunków formalnych, tzn. przedłożenia prawidłowo sporządzonego projektu budowlanego oraz oceny zgodności inwestycji z treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzją ustalającą warunki zabudowy”.

Uważam zatem, że można wyrazić pogląd, że postępowanie legalizacyjne jest prowadzonym *ex post* substytutem postępowania o pozwolenie na budowę, z tym że skutki prawne niekorzystnego dla inwestora rozstrzygnięcia wydanego w postępowaniu legalizacyjnym są niewspółmiernie bardziej dotkliwe niż w postępowaniu o pozwolenie na budowę.

O ile bowiem w przypadku odmowy wydania pozwolenia na budowę inwestor może ponownie wystąpić z wnioskiem o jego wydanie i pozwolenie takie może uzyskać (gdy zostały usunięte nieprawidłowości, które uprzednio uniemożliwiły wydanie decyzji zgodnej z wnioskiem), to w przypadku niekorzystnego dla inwestora zakończenia postępowania legalizacyjnego konieczna może okazać się rozbiórka obiektu budowlanego. W doktrynie i orzecznictwie⁴¹ nie ma bowiem jeszcze zgody co do tego, czy dopuszczalne jest uchylene decyzji rozbiórkowej, jeśli odpadną przyczyny jej wydania na podstawie art. 155 k.p.a. Na marginesie można wskazać, że aktualnie przed Trybunałem Konstytucyjnym toczy się postępowanie na skutek skargi konstytucyjnej kwestionującej zasadność takiej wykładni prawa, która zakazuje stosowania tego przepisu do decyzji rozbiórkowych⁴².

Przechodząc na grunt obowiązujących przepisów, należy wskazać, że zgodnie z dyspozycją art. 48 pr. bud.:

- „1. Organ nadzoru budowlanego wydaje postanowienie o wstrzymaniu budowy w przypadku obiektu budowlanego lub jego części będącego w budowie albo wybudowanego:
 - 1) bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo
 - 2) bez wymaganego zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia.
2. Jeżeli w wyniku budowy występuje stan zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, w postanowieniu o wstrzymaniu budowy organ nadzoru budowlanego nakazuje bezzwłoczne:
 - 1) zabezpieczenie obiektu budowlanego lub terenu, na którym prowadzona jest budowa, oraz
 - 2) usunięcie stanu zagrożenia.

41 M. Laskowska, *Uchylene w trybie art. 155 k.p.a. decyzji nakazującej rozbiórkę samowoli budowlanej*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2010, nr 2, s. 97–107 i powołane tam orzecznictwo.

42 Zob. postanowienie tymczasowe TK z dnia 3 czerwca 2020 r., Ts 112/19, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Seria B” 2020, poz. 268.

3. W postanowieniu o wstrzymaniu budowy informuje się o możliwości złożenia wniosku o legalizację obiektu budowlanego lub jego części, zwanego dalej »wnioskiem o legalizację«, oraz o konieczności wniesienia opłaty legalizacyjnej w celu uzyskania decyzji o legalizacji obiektu budowlanego lub jego części, zwanej dalej »decyzją o legalizacji«, oraz o zasadach obliczania opłaty legalizacyjnej.
4. Na postanowienie o wstrzymaniu budowy przysługuje zażalenie.
5. Postanowienie o wstrzymaniu budowy wydaje się również w przypadku zakończenia budowy”.

Inwestor, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego może złożyć wniosek o legalizację obiektu budowlanego w terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia o wstrzymaniu budowy. O możliwości złożenia przedmiotowego wniosku organ nadzoru budowlanego informuje inwestora w postanowieniu o wstrzymaniu robót budowlanych (art. 48 ust. 3 pr. bud.). Wniosek o legalizację może być cofnięty do dnia wydania decyzji legalizacyjnej (art. 48a pr. bud.).

W przypadku złożenia wniosku o legalizację organ nadzoru budowlanego w drodze postanowienia nakłada na wnioskodawcę obowiązek przedłożenia dokumentów legalizacyjnych potwierdzających możliwość doprowadzenia samowolnie prowadzonej inwestycji do stanu zgodnego z prawem w terminie nie krótszym niż 60 dni od dnia doręczenia tego postanowienia (art. 48b pr. bud.).

Wydaje się, że adresatem postanowienia o nałożeniu obowiązku dostarczenia przedmiotowych dokumentów może być tylko ten podmiot, który złożył wniosek o legalizację.

Do dokumentów legalizacyjnych co do zasady należą:

- 1) zaświadczenie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami: obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego lub uchwał w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej;
- 2) projekt zagospodarowania działki lub terenu;
- 3) trzy egzemplarze projektu architektoniczno-budowlanego w wersji papierowej lub projekt architektoniczno-budowlany w wersji elektronicznej wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami, których obowiązek dołączenia wynika z przepisów odrębnych

ustaw, lub kopiami tych opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów;

- 4) oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane;
- 5) dwa egzemplarze projektu technicznego.

W przypadku przedłożenia dokumentów legalizacyjnych organ nadzoru budowlanego sprawdza kompletność dokumentów legalizacyjnych, w tym kompletność projektu budowlanego, oraz zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami ustawy, w tym zgodność z przepisami techniczno-budowlanymi obowiązującymi w chwili zakończenia budowy (art. 49 pr. bud.). Co istotne, w aktualnie obowiązującym stanie prawnym organy nadzoru budowlanego nie są uprawnione do badania zgodności z obowiązującymi przepisami projektu architektoniczno-budowlanego oraz projektu technicznego.

Nieprzedłożenie wymaganych dokumentów lub nieusunięcie wskazanych w nich nieprawidłowości, wycofanie wniosku o legalizację, nieuiszczenie opłaty legalizacyjnej lub prowadzenie robót budowlanych, pomimo ich wstrzymania, może skutkować nakazem rozbiórki (art. 49e pr. bud.).

Warto odnotować, że aktualnie wstrzymanie robót budowlanych rozdzielono od nałożenia na inwestora obowiązku przedłożenia dokumentów legalizacyjnych, a możliwość zaskarżenia wydanego postanowienia przyznano inwestorowi wyłącznie odnośnie do wstrzymania robót budowlanych (art. 48 ust. 4 pr. bud.). W konsekwencji inwestor nie może odwołać się od postanowienia o nałożeniu obowiązku dostarczenia dokumentów legalizacyjnych – np. wtedy, gdy określono zbyt krótki termin na wykonanie tego obowiązku, lub w innych przypadkach, gdy zakres tych obowiązków budzi zastrzeżenia (np. wykraczając poza ustawowe granice). Z kolei niewywiązanie się z nałożonego obowiązku (np. mimo ustalenia zbyt krótkiego terminu) skutkuje nakazem rozbiórki obiektu budowlanego, którego postępowanie dotyczy.

Co prawda postanowienie nakładające obowiązek dostarczenia dokumentów legalizacyjnych jest postanowieniem dowodowym i może być w każdym czasie zmieniane (np. na wniosek inwestora o przedłużenie terminu), to jego waga i konsekwencje, jakie wiążą się z niewypełnieniem obowiązków nałożonych takim postanowieniem, przemawiają w mojej ocenie za tym, aby przedmiotowe postanowienie było postanowieniem zaskarżalnym, poddanym odrębnej kontroli instancyjnej.

Jak trafnie zwrócono uwagę w doktrynie i orzecznictwie⁴³, brak prawa do zaskarżenia takiego postanowienia pociąga za sobą dotkliwe skutki prawne, gdyż inwestor może odwołać się od przedmiotowego postanowienia dopiero w odwołaniu od decyzji kończącej sprawę w pierwszej instancji. Aktualne bowiem pozostaje spostrzeżenie Andrzeja Tokarza⁴⁴, że postanowienie nakładające obowiązek przedłożenia dokumentów legalizacyjnych „pomimo swego incydentalnego przymiotu odnosi się do istoty sprawy (jest elementem procedury legalizacyjnej kształtującym jej dalszy bieg) i wywiera wpływ na stosunki materialnoprawne”.

Jeżeli przedłożone dokumenty są kompletne, a organ nadzoru budowlanego nie dopatrzy się żadnych nieprawidłowości w projekcie zagospodarowania działki lub terenu – wydaje postanowienie o ustaleniu opłaty legalizacyjnej. Na postanowienie to przysługuje zażalenie.

Postanowienie o nałożeniu opłaty legalizacyjnej, choć ma charakter incydentalny, to warunkuje możliwość legalizacji obiektu od jej uiszczenia. Orzeczenie to nie jest przedmiotem uznania administracyjnego. Organ nie ma możliwości odstąpienia od nałożenia opłaty ani miarkowania jej wysokości, która ustalona jest w przepisach w sposób sztywny (art. 49d pr. bud.).

Po uiszczeniu opłaty legalizacyjnej organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję o legalizacji, która zatwierdza projekt budowlany albo projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz zezwala na wznowienie budowy, jeżeli budowa nie została zakończona (art. 49 pr. bud.). Decyzja ta kończy postępowanie legalizacyjne.

Wymaga podkreślenia, że ciężar dowodu w postępowaniu legalizacyjnym w całości spoczywa na inwestorze (a w praktyce na właścicielu, który posiada tytuł prawny do nieruchomości). To właściciel musi udowodnić, że ziszczył się przesłanki do legalizacji, tj. że inwestycja jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz z przepisami technicznymi. W konsekwencji – nawet gdy zgodność taka zachodzi, a właściciel zgodności takiej nie zdoła wykazać (np. z uwagi na nieznaną prawo, brak środków finansowych na wykonanie dokumentacji projektowej, uchybienie terminu itp.) – organ nadzoru budowlanego orzeknie nakaz rozbiórki.

43 Por. M. Cherka, W. Grecki, *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym*, Warszawa 2013, rozdz. IV, pkt 4.2 i powołane tam orzecznictwo.

44 A. Tokarz, *Wykonalność postanowienia z art. 48 ust. 2 prawa budowlanego a ochrona tymczasowa w postępowaniu sędziowskoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 4, s. 74.

Na marginesie należy jeszcze wspomnieć, że wyżej opisana procedura legalizacyjna nie dotyczy samowolnie wzniesionych obiektów budowlanych, jeżeli od zakończenia budowy upłynęło co najmniej 20 lat. W takich bowiem przypadkach prowadzi się tzw. uproszczone postępowanie legalizacyjne opisane w art. 49f–49i pr. bud. W postępowaniu tym przede wszystkim legalizacja obiektu budowlanego nie jest uzależniona od wniesienia opłaty legalizacyjnej ani od zgodności budowy z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Katalog dokumentów legalizacyjnych jest niewielki i ma na celu przede wszystkim potwierdzenie, że obiekt budowlany jest w dobrym stanie technicznym, zapewniającym jego bezpieczne użytkowanie, co należy ocenić zdecydowanie pozytywnie. Jeżeli bowiem obiekt budowlany istnieje na danym terenie ponad 20 lat, to zapewne na tyle wpisał się w lokalny krajobraz, że badanie jego zgodności z planem miejscowym pozbawione byłoby racjonalnych podstaw.

3. Inwestor i inne strony postępowań zmierzających do legalizacji samowoli budowlanej

Jak wynika z uwag poczynionych w pkt 3.2, postępowanie prowadzone na podstawie przepisów art. 48 i 49 pr. bud. jest wieloetapowe. Etapy te można podzielić następująco:

- 1) wstrzymanie robót budowlanych (postanowienie zaskarżalne);
- 2) nałożenie obowiązków dostarczenia dokumentów legalizacyjnych (postanowienie niezaskarżalne);
- 3) uzyskanie zaświadczenia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta o zgodności budowy z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zaświadczenie jest niezaskarżalne, natomiast postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia podlega zaskarżeniu);
- 4) badanie kompletności i zgodności z prawem przedłożonych dokumentów legalizacyjnych (postanowienie o obowiązku usunięcia ewentualnych nieprawidłowości w przedłożonej dokumentacji jest postanowieniem zaskarżalnym);
- 5) ustalenie opłaty legalizacyjnej (postanowienie zaskarżalne);
- 6) zatwierdzenie projektu budowlanego (albo projektu zagospodarowania działki lub terenu) oraz zezwolenie na wznowienie budowy (jeżeli budowa nie została zakończona) albo wydanie

nakazu rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części (decyzja kończąca postępowanie w sprawie).

Pomimo że – jak wskazywano na to w pkt 3.2 niniejszego opracowania – postępowanie legalizacyjne jest substratem postępowania w przedmiocie wydania pozwolenia na budowę, to krąg stron tego postępowania ustala się nie na podstawie art. 28 pr. bud., lecz art. 28 k.p.a.⁴⁵

Zgodnie z art. 28 k.p.a., stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

W orzecznictwie⁴⁶ wskazuje się: „Interes prawny jest bowiem kategorią normatywną, mającą swe źródło w przepisach regulujących sposób załatwienia sprawy i stanowiących podstawę prawną jej rozstrzygnięcia, zarazem ściśle związaną z przedmiotem prowadzonego postępowania. Mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym znaczy to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby, przy czym interes prawny to interes indywidualny, konkretny i sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego. Orzecznictwo sądownoadministracyjne i doktryna obszernie omawia pojęcie interesu prawnego, odróżniając interes prawny od interesu faktycznego. Przez interes prawny rozumie się więc interes oparty na prawie lub chroniony przez prawo, przy czym źródłem tego interesu mogą być nie tylko przepisy procesowe, ale również przepisy prawa materialnego”.

Takie rozumienie interesu prawnego przesądza o tym, że stronami postępowania w przedmiocie samowoli budowlanej co do zasady będą inwestor oraz właściciel lub zarządca obiektu budowlanego. Trafnie

45 Wyrok NSA z dnia 8 września 2021 r., II OSK 3182/18, LEX nr 3230429; wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2019 r., II OSK 3140/18, LEX nr 2825856; wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 maja 2019 r., II SA/Łd 527/18, LEX nr 2686953; wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 czerwca 2018 r., II SA/Kr 469/18, LEX nr 2520194; wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 maja 2018 r., II SA/Kr 271/18, LEX nr 2489998; wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 stycznia 2018 r., II SA/Kr 1564/17, LEX nr 2457603.

46 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 grudnia 2019 r., II SA/Kr 764/19, LEX nr 2866120; wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 listopada 1998 r., II SA 1390/98, LEX nr 41818; wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 października 1998 r., II SA 1104/98, LEX nr 41301; wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2013 r., I OSK 2226/12, LEX nr 1356980.

bowiem zwrócono uwagę w literaturze⁴⁷, że skoro adresatem nakazów i zakazów wydawanych przez organy nadzoru budowlanego (w tym decyzji o nakazie rozbiórki) może być nie tylko inwestor, ale również właściciel lub zarządca obiektu budowlanego, a także skoro wnioski o legalizację może pochodzić nie tylko od inwestora, lecz również od właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego – to należy zapewnić czynny udział w postępowaniu wszystkim tym podmiotom na każdym jego etapie.

Jest symptomatyczne, że pojęcie „inwestor”, którym posługuje się ustawa – Prawo budowlane, nie zostało prawnie zdefiniowane. Przyjmuje się⁴⁸, że inwestorem jest osoba fizyczna lub prawna, która dokonuje inwestycji, tj. organizuje i finansuje z własnych środków i we własnym imieniu proces budowlany, nawet jeśli nie posiada prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. W konsekwencji należy uznać, że finansowanie inwestycji ze środków osoby trzeciej przekreśla możliwość uznania danego podmiotu za inwestora robót, a tym samym nakładania na taki podmiot nakazów i zakazów w postępowaniu legalizacyjnym.

Prze właściciela nieruchomości należy rozumieć również użytkownika wieczystego, gdyż przepisy dotyczące właścicieli stosuje się także do użytkowników wieczystych⁴⁹.

W orzecznictwie⁵⁰ wskazuje się, że „w pojęciu »zarządca obiektu budowlanego« mieści się zarówno podmiot władający nieruchomością, na rzecz którego ustanowiono ograniczone prawo rzeczowe, a także podmiot, który włada nieruchomością z tytułu umowy o korzystaniu z cudzej rzeczy. Zarządcą obiektu budowlanego w rozumieniu regulacji prawa budowlanego jest podmiot, który uzyskuje prawo zarządzania tym obiektem, będącym cudzą własnością w imieniu własnym i z wyłączeniem właściciela”.

W judykaturze⁵¹ nie ma zgody co do tego, czy nakazy i zakazy w postępowaniu legalizacyjnym mogą być nakładane na dzierżawcę nieruchomości. Możliwość taką dopuszcza się tylko wtedy, gdy umowa

47 Por. M. Cherka, W. Grecki, *op. cit.*, rozdz. IV, pkt 4.2.

48 Por. wyrok NSA z dnia 16 marca 2023 r., II OSK 104/20, LEX nr 3555032; wyrok NSA z dnia 8 listopada 2017 r., II OSK 2870/16, LEX nr 2407140.

49 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2022 r., VII SA/Wa 2546/21, LEX nr 3360505.

50 Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 4 sierpnia 2021 r., II SA/Rz 476/21, LEX nr 3244071. Zob. też wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 5 maja 2021 r., II SA/Rz 264/21, LEX nr 3184845.

51 Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2023 r., II OSK 90/20, LEX nr 3501839; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 5 maja 2021 r., II SA/Rz 264/21, LEX nr 3184845.

dzierżawy obejmuje również *expressis verbis* prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane⁵².

Przyjmuje się⁵³, że stronami postępowania w przedmiocie samowoli budowlanej będą również właściciele oraz użytkownicy wieczysti nieruchomości sąsiednich, ale tylko wtedy, gdy samowolnie wybudowany obiekt budowlany będący przedmiotem postępowania został zlokalizowany na działce w taki sposób, że oddziałuje na te nieruchomości sąsiednie. Jeżeli zatem lokalizacja obiektu budowlanego objętego postępowaniem legalizacyjnym nie ma żadnego wpływu na możliwość zabudowy działki sąsiedniej, to właścicielowi lub użytkownikowi tej działki sąsiedniej nie przysługuje interes prawny w postępowaniu administracyjnym, którego przedmiotem miałyby być ocena legalności tak usytuowanego obiektu. Nie może on zatem zainicjować takiego postępowania ani zaskarżać wydanych rozstrzygnięć⁵⁴.

W orzecznictwie⁵⁵ przyjmuje się, że stronami postępowania legalizacyjnego i naprawczego prowadzonego przez organ nadzoru budowlanego nie mogą być posiadacze samoistni lub zależni nieruchomości. Posiadanie samoistne lub posiadanie zależne jest bowiem traktowane jako stan faktyczny, a nie stan prawny, z którego wynikać mogą wyłącznie interesy faktyczne.

Warto odnotować, że jeżeli nawet dany podmiot (nie inwestor, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego) jest stroną postępowania legalizacyjnego, bo jest właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub zarządcą nieruchomości znajdującej się w obszarze oddziaływania obiektu stanowiącego samowolę budowlaną, to nie dotyczy to wszystkich etapów postępowania – w szczególności etapu wstrzymania robót budowlanych, nałożenia obowiązków dostarczenia dokumentów legalizacyjnych, uzyskania zaświadczenia o zgodności budowy z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, badania kompletności i zgodności z prawem dokumentów legalizacyjnych oraz nałożenia opłaty legalizacyjnej. Nie sposób bowiem dopatrzeć się w rozstrzygnięciu

52 Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2023 r., II OSK 90/20, LEX nr 3501839.

53 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 grudnia 2019 r., II SA/Kr 764/19, LEX nr 2866120; wyrok NSA z dnia 14 marca 2018 r., II OSK 778/17, LEX nr 2559970; wyrok WSA w Kielcach z dnia 1 lutego 2018 r., II SA/Ke 882/17, LEX nr 2447042.

54 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 grudnia 2019 r., II SA/Kr 764/19, LEX nr 2866120; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lipca 2018 r., VIII SA/Wa 337/18, LEX nr 2529919; wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 czerwca 2018 r., II SA/Kr 531/18, LEX nr 2523879; wyrok NSA z dnia 14 marca 2018 r., II OSK 778/17, LEX nr 2559970; wyrok WSA w Kielcach z dnia 1 lutego 2018 r., II SA/Ke 882/17, LEX nr 2447042.

55 Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 stycznia 2020 r., II SA/Rz 1275/19, LEX nr 2976946.

tych kwestii (nakładanych na inwestora obowiązków) interesu prawnego innego podmiotu, choćby ten posiadał interes prawny co do postępowania legalizacyjnego rozumianego jako całość, tj. postępowania mogącego doprowadzić do legalizacji samowoli budowlanej. Wydawane w toku postępowania postanowienia nie dotyczą bowiem sfery praw i obowiązków takich podmiotów mających swe źródło w przepisach prawa materialnego (ewentualnie procesowego)⁵⁶.

Z tych przyczyn przyjmuje się, że dopiero decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego odnosi się do sfery interesu prawnego podmiotów posiadających tytuł prawny do nieruchomości, na które oddziałuje samowolnie wzniesiony obiekt budowlany⁵⁷.

Na szczególną uwagę w tym zakresie zasługuje pogląd wyrażony w wyroku WSA w Krakowie z dnia 12 czerwca 2018 r.⁵⁸: „jedynie na etapie decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, podmioty które są właścicielami, użytkownikami wieczystymi lub zarządcami nieruchomości będących w zasięgu oddziaływania samowoli budowlanej, wykazują interes a więc prawną możliwość skarżenia wydanego w sprawie rozstrzygnięcia – analogicznie jak w procesie wydawania decyzji o udzielanie pozwolenia na budowę, strony tego postępowania mogą zwalczać jego pozytywne efekty tj. decyzję o udzieleniu pozwolenia na budowę, jedynie po jej wydaniu. Strony postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę (z wyjątkiem inwestora) nie mają prawnych możliwości zablokowania tego procesu, do czasu wydania przez organ decyzji o pozwoleniu na budowę i zatwierdzenia projektu budowlanego. Postępowanie legalizacyjne stanowi surogat postępowania o pozwolenie na budowę. Konwaliduje (o ile jest to prawnie dopuszczalne) stan swoistego deliktu administracyjnego, jakim jest samowola budowlana. Wydaje się zatem, iż analogiczne uprawnienia procesowe mają strony tego postępowania. Możliwość zwalczania stanu legalizacji samowoli budowlanej, strony te mają w razie zatwierdzenia projektu budowlanego. Nie mają go natomiast na etapie czy to wstrzymania postanowieniem prowadzenie robót budowlanych i nałożenia na inwestora obowiązków (art. 48 ust. 2 i 3 ustawy) czy nałożeniu obowiązku uiszczenia opłaty legalizacyjnej”.

Pogląd ten, powszechnie aprobowany w orzecznictwie, należy oceniać pozytywnie. Właściciele nieruchomości sąsiednich, które co prawda graniczą z nieruchomością, na której samowolnie wzniesiono obiekt

56 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 czerwca 2018 r., II SA/Kr 531/18, LEX nr 2523879 i powołane tam orzecznictwo.

57 *Ibidem*.

58 *Ibidem*.

budowlany, który jednak nie oddziałuje na nieruchomości sąsiednie i nie ogranicza ich zabudowy, mogą mieć jedynie interes faktyczny, który nie podlega jednak ochronie prawnej.

4. Ocena obowiązujących regulacji i postulaty zmian

Obowiązujące przepisy, głównie z uwagi na odwrócony (spoczywający na właścicielu nieruchomości, a nie na organie administracji) ciężar dowodu oraz grożącą za niedopełnienie jakiejkolwiek formalności sankcję rozbiórki, pomimo przyświecającej im *ratio legis*, nie realizują swojego restytucyjnego celu, lecz w swych skutkach są najsurowsze w historii polskiego prawa budowlanego (surowsze nawet od przepisów z 1994 r., które co prawda przewidywały bezwzględny nakaz rozbiórki, ale także pięcioletni termin przedawnienia dla samowoli budowlanych) i z tego powodu wymagają pilnej zmiany.

Aktualne rozwiązania prawne należy ocenić krytycznie z uwagi na ich bardzo poważne skutki i dotkliwość sankcji, która najczęściej dotyka osoby, które nie są sprawcami samowoli. Prawo administracyjne, ze względu na swoją specyfikę, powinno zapewniać dostateczne gwarancje prawne podmiotom mierzącym się ze skutkami samowoli budowlanej – zwłaszcza gdy nie są sprawcami takiej samowoli. Ciężar dowodu, gdy nie zachodzą przesłanki do legalizacji obiektu budowlanego (nie istnieje możliwość doprowadzenia go do stanu zgodnego z prawem), powinien spoczywać na organie nadzoru budowlanego.

Wymaga bowiem podkreślenia, że ze skutkami samowoli budowlanej najczęściej przychodzi się mierzyć nie jej sprawcom, lecz osobom trzecim, tj. niczego nieświadomym nabywcom nieruchomości lub spadkobiercom, którzy jako aktualni właściciele nieruchomości posiadają tytuł prawny zapewniający wykonanie decyzji rozbiórkowej i z tych przyczyn stają się adresatami takich decyzji.

Koszt wykonania decyzji rozbiórkowej jest jednak ogromny, a jego wymiar nie jest tylko ekonomiczny, lecz również społeczny, gdyż najczęściej łączy się również z utratą:

- 1) miejsca zamieszkania (w przypadku obiektów mieszkalnych), w sytuacji znacznego niedoboru mieszkań w Polsce, lub miejsca pracy (w przypadku obiektów usługowych);
- 2) dochodu gminy z podatku od nieruchomości;
- 3) dochodu gminy lub Skarbu Państwa z podatku dochodowego w przypadku budynków usługowych;

- 4) wysiłku ludzkiego, energii i środków zaangażowanych w proces budowlany.

Zachodzące zmiany klimatyczne wymagają nowego i odpowiedzialnego spojrzenia na instytucje prawa budowlanego – w tym na postępowanie dotyczące robót budowlanych wykonanych z naruszeniem prawa. Niewątpliwie sankcja rozbiórki powinna w wielu wypadkach zostać zastąpiona karami pieniężnymi. Jej stosowanie powinno mieć charakter faktycznie wyjątkowy, gdy nie istnieje żadna inna możliwość doprowadzenia budowy do zgodności z prawem (np. poprzez nakazy wykonania określonych robót budowlanych), tj. np. w przypadku budowy na terenach chronionych lub w przypadku niedającego się usunąć zagrożenia katastrofą budowlaną.

Bezwzględny formalizm prawny prowadzący do wydawania nakazów rozbiórki obiektów co do zasady zgodnych z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz z przepisami technicznymi lub obiektów, które do takiej zgodności mogą zostać doprowadzone – tylko z uwagi na niedopełnienie określonych warunków formalnych lub przekroczenie określonych terminów (do czego bardzo często dochodzi w praktyce), jest trudnym do zrozumienia marnotrawstwem użytych wyrobów budowlanych, energii oraz wysiłku ludzkiego, co pogłębia istniejący kryzys klimatyczny i energetyczny, zwłaszcza że po dokonaniu rozbiórki na określonym terenie (już po dopełnieniu warunków formalnych) najczęściej może zostać zrealizowana taka sama lub zbliżona inwestycja, która pochłonie nowe pokłady energii, paliw i wyprodukowanych po znacznie wyższych kosztach materiałów budowlanych, emitując w ten sposób do atmosfery kolejne porcje gazów cieplarnianych i pozostawiając kolejny ślad węglowy.

Środki pochodzące z zaproponowanych kar finansowych mogą zostać wykorzystane na cele społecznie użyteczne, w tym na transformację energetyczną. Kary takie – w przeciwieństwie do nakazu rozbiórki, który zagrożony jest niewykonalnością w przypadku braku prawa osoby zobowiązanej do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, mogą być nakładane bezpośrednio na inwestora, czyli na sprawcę samowoli budowlanej, są najprostsze do wyegzekwowania oraz nie obciążają podatników, którzy w przypadku sankcji rozbiórki ponoszą koszty wykonania zastępczego.

Krytycznie należy również ocenić bardzo wąski zakres uproszczonego postępowania legalizacyjnego, a zwłaszcza to, że uproszczona legalizacja, która nie wymaga wykazania zgodności budowy z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, nie dotyczy budowli zrealizowanych ponad 20 lat temu z tzw. istotnym odstępniem od warunków

pozwolenia na budowę albo zgłoszenia. W konsekwencji może dochodzić do sytuacji, że inwestor, który dopuścił się mniejszego naruszenia prawa (istotnego odstąpienia od warunków pozwolenia na budowę albo zgłoszenia), poniesie znacznie dotkliwsze skutki (np. zostanie na niego nałożony obowiązek rozbiórki) niż inwestor, który wykonał roboty budowlane w całości w warunkach samowoli budowlanej. Wydaje się, że jest to przeoczenie ustawodawcy, który niezwłocznie powinien je usunąć, wprowadzając pkt 3 do art. 49f ust. 1 pr. bud. w brzmieniu: „w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w decyzji o pozwoleniu na budowę, projekcie zagospodarowania działki lub terenu, projekcie architektoniczno-budowlanym lub w przepisach”.

Jako zasadne uznaję również wprowadzenie do ustawy – Prawo budowlane definicji legalnej pojęcia „inwestor”, gdyż brak tej definicji przyczynia się często do obciążania dotkliwymi nakazami lub zakazami podmiotów, które nie finansowały i nie organizowały we własnym imieniu procesu budowlanego prowadzonego z naruszeniem prawa, lecz np. były obok faktycznego inwestora współposiadaczami zależnymi nieruchomości. Niewątpliwie pojęcie o tak fundamentalnym dla prawa budowlanego znaczeniu, które wyznacza krąg stron niemal wszystkich postępowań z zakresu prawa budowlanego, powinno doczekać się definicji legalnej.

Na aprobatę zasługuje natomiast sposób ustalania stron postępowań legalizacyjnych na podstawie art. 28 k.p.a. Przepis ten, ze względu na bardzo uniwersalną a zarazem pełną definicję strony postępowania administracyjnego, powinien być stosowany we wszystkich sprawach z zakresu prawa budowlanego – bez potrzeby mnożenia przepisów szczególnych, które *de facto* i *de iure* powielają *ratio legis* wyrażoną w art. 28 k.p.a.

Rozdział IV

Rozpoczęcie użytkowania obiektu budowlanego

1. Postępowanie zmierzające do rozpoczęcia użytkowania obiektu budowlanego

Przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego stanowi ostatni etap procesu inwestycyjno-budowlanego. Na tym etapie, mając na względzie art. 54 i 55 pr. bud., obiekty budowlane można podzielić na trzy kategorie, korespondujące z art. 29 i 30 pr. bud.:

- 1) obiekty budowlane, do użytkowania których można przystąpić bez występowania o pozwolenie na użytkowanie lub bez dokonywania zawiadomienia o zakończeniu budowy;
- 2) obiekty budowlane, które można użytkować legalnie po uprzednim dokonaniu skutecznego (tj. takiego, wobec którego organ nie wniósł sprzeciwu¹⁾) zgłoszenia zakończenia budowy (tryb uproszczony, tzw. procedura zgłoszeniowa);
- 3) obiekty budowlane objęte obowiązkiem uzyskania pozwolenia na użytkowanie (tryb decyzji administracyjnej).

Z analizy art. 55 ust. 1 pr. bud. wynika, że w przypadku większości obiektów budowlanych legalne przystąpienie do ich użytkowania będzie uwarunkowane uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie.

Decyzja o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego uregulowana jest w art. 59 pr. bud. W orzecznictwie wskazuje się, że postępowanie w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest „końcowym etapem procesu inwestycyjnego skierowanym na sprawdzenie, czy zrealizowany obiekt jest zgodny z obiektem projektowanym, na który organ administracyjny udzielił pozwolenia budowlanego, a więc z tym, co zakładano na etapie wstępnym procesu

* Autorka jest studentką III roku prawa na Uniwersytecie Jagiellońskim, ORCID: 0009-0005-5452-9289.

1 Art. 54 ust. 1 pr. bud.

inwestycyjnego”². Jego istotą jest więc zapewnienie zgodności z prawem obiektów budowlanych, a przede wszystkim ich bezpiecznego użytkowania.

2. Tryby rozpoczęcia użytkowania obiektu budowlanego

Jak wspomniano powyżej, legalne przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego może być warunkowane skutecznym zgłoszeniem zakończenia robót budowlanych, które odbywa się w trybie uproszczonym, albo uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie w trybie decyzji administracyjnej.

Procedura zgłoszeniowa jest to tryb uproszczony, w którym organ „pochylił się” nad dokumentacją zgłoszoną przez inwestora. W razie braku uchybień organ załatwia sprawę w sposób milczący, tj. jeśli w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji, można przystąpić do użytkowania obiektu (art. 54 ust. 1 pr. bud.). Procedura zgłoszeniowa odbywa się bez udziału stron.

Nie określając *expressis verbis* przesłanek wniesienia sprzeciwu przez organ, prawodawca wyszedł z założenia, że nie sposób przewidzieć i skatalogować w normie prawnej wszystkich okoliczności, które uzasadniałyby wniesienie sprzeciwu w związku z zamiarem użytkowania obiektu budowlanego³. W orzecznictwie wskazuje się, że podstawą wniesienia sprzeciwu może być przykładowo ustalenie przez organ, iż nastąpiło istotne odstępianie przez inwestora od projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę⁴.

Zakończenie procesu inwestycyjnego poprzez zawiadomienie o zakończeniu budowy jest niewątpliwie trybem, który cechuje mniejszy niż w przypadku uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie formalizm i rygorizm. Uzasadnia się go tym, że dotyczy ma inwestycji o mniej skomplikowanym charakterze lub mniejszym oddziaływaniu na otoczenie⁵. Należy zasygnalizować, że ma

2 Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2010 r., II OSK 660/09, LEX nr 597761.

3 A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2023, art. 54.

4 Por. wyrok NSA z dnia 21 listopada 2007 r., II OSK 1535/06, LEX nr 425357; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 maja 2009 r., II SA/Gd 104/09, LEX nr 547305.

5 Z. Kostka, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016, art. 54.

on zastosowanie również do obiektów budowlanych wymienionych w art. 29 ust. 1 pkt 1–2 pr. bud., co, ze względu na szeroki zakres możliwości określenia obszaru oddziaływania obiektu, może być dość kontrowersyjne i umożliwić użytkowanie w trybie uproszczonym obiektu, który *de facto* powinien być objęty obowiązkiem uzyskania pozwolenia na użytkowanie.

Dodatkowe ryzyko stwarza fakt, że w trybie uproszczonym organ nie ma obowiązku przeprowadzania kontroli budowy, o której mowa w art. 59a pr. bud., a której celem jest m.in. weryfikacja zgodności budowy z projektem budowlanym. Istnieje więc ryzyko, że nawet w sytuacji istotnego odstąpienia przez inwestora od projektu budowlanego czy zagospodarowania działki lub terenu, nie zostanie to dostrzeżone przez organ, ponieważ poddaje on analizie tylko dokumentację zgłoszenia zakończenia budowy. W ocenie NSA⁶ stanowi to jedynie formalną i pośrednią kontrolę wykonania obiektu budowlanego zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym oraz doprowadzenia do należytego stanu i porządku terenu budowy, gdyż opiera się na oświadczeniu kierownika budowy (art. 57 ust. 1 pkt 2 pr. bud.), a nie na bezpośrednich ustaleniach organu administracji.

Mając na uwadze powyższe, należy podnieść, że aktualny stan prawny generuje pole do nadużyć ze strony nieuczciwych inwestorów, kosztem bezpieczeństwa użytkowania obiektów budowlanych objętych trybem uproszczonym. Ze względu na brak stron postępowania w procedurze uproszczonej utrudniona jest również ochrona interesu prawnego osób trzecich.

Postępowanie w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest postępowaniem administracyjnym toczącym się na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawodawca w art. 59 ust. 1 pr. bud. wprowadza jednak dodatkowe wymagania w tym zakresie⁷, zobowiązując organ nadzoru budowlanego do przeprowadzenia obowiązkowej kontroli obiektu budowlanego, o której mowa w art. 59a pr. bud.

Artykuł 59 ust. 7 pr. bud. stanowi, że stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor, a w przypadku inwestycji KZN – inwestor i Prezes Krajowego Zasobu Nieruchomości. Jest to kwestia budząca wiele wątpliwości, co zostanie bliżej przedstawione w kolejnych punktach.

6 Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2015 r., II OSK 199/15, LEX nr 2000013.

7 Z. Niewiadomski, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2022, art. 59.

3. Inwestor i inne strony postępowań zmierzających do rozpoczęcia użytkowania obiektu budowlanego

W trybie uproszczonym zgłoszenie zakończenia robót budowlanych inicjowane jest jedynie na wniosek inwestora, a żadnemu podmiotowi nie przysługuje przymiot strony.

Podmiotem inicjującym postępowanie w przedmiocie wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie również jest jedynie inwestor (na mocy art. 59 ust. 7 pr. bud.) i, tak jak w trybie uproszczonym, postępowanie może zostać rozpoczęte jedynie na jego wniosek, nigdy z urzędu.

Przepis art. 59 ust. 7 pr. bud. stanowi *lex specialis* wobec art. 28 k.p.a. i ogranicza zakres ochrony wynikającej z art. 28 k.p.a. i art. 28 ust. 2 pr. bud.⁸. Rozwiązanie to przyjęto wraz z nowelizacją Prawa budowlanego dokonaną ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw⁹. Wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości¹⁰ poszerzono treść art. 59 ust. 7 pr. bud. w zakresie, w jakim stroną w przypadku inwestycji KZN oprócz inwestora jest również Prezes KZN¹¹. Wcześniej, tj. do dnia 11 lipca 2003 r., ustawa nie zawierała ograniczeń co do kręgu stron w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie, odsyłając w tym zakresie do zasad ogólnych określonych w przepisach k.p.a., tj. w art. 28.

4. Ocena obowiązujących regulacji i postulaty zmian

Ratio legis wspomnianej nowelizacji było uproszczenie procedur i skrócenie czasu, po jakim można legalnie przystąpić do użytkowania obiektu budowlanego¹², lecz doktryna poddaje realizację tego postulatu poprzez zawężenie kręgu podmiotów mających przymiot strony

8 W. Jakimowicz, *Legitymacja procesowa w innych sprawach dotyczących zabudowy nieruchomości*, [w:] *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.

9 Dz.U. Nr 80, poz. 718 ze zm.

10 T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1054 ze zm.

11 M. Wincenciak, K. Wincenciak-Pruszyńska, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2023, art. 59.

12 P. Daniel, *Strony postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie oraz zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 5, s. 7–15.

w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie. Podkreśla się, że ustawodawca, kierując się interesem inwestora, ogranicza prawa innych podmiotów zainteresowanych procesem inwestycyjno-budowlanym¹³. Dochodzi tym samym do sytuacji, w której na końcowym etapie procesu inwestycyjno-budowlanego z założenia odmawia się interesu prawnego podmiotom, które na początkowych etapach były jego stroną¹⁴. Tymczasem interesy prawne tych podmiotów nadal istnieją, nie są jednak prawnie chronione.

Problem pogłębia fakt, że – jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych – przepis art. 59 ust. 7 pr. bud. znajduje zastosowanie również w przypadku postępowań nadzwyczajnych dotyczących decyzji w przedmiocie pozwolenia na użytkowanie¹⁵. Oznacza to, że w przypadku uruchomienia trybów nadzwyczajnych zmierzających do wzruszenia decyzji organu architektoniczno-budowlanego w przedmiocie pozwolenia na użytkowanie, za stronę postępowania może zostać uznany wyłącznie inwestor, co wyklucza możliwość ochrony swojego interesu prawnego przez osoby trzecie¹⁶.

W literaturze przedmiotu zasadnie podnosi się, że tak znaczące ograniczenie praw podmiotów zainteresowanych procesem inwestycyjnym budzi wątpliwości co do zgodności art. 59 ust. 7 pr. bud. z przepisami Konstytucji RP, tj. jej art. 21, 31 ust. 3

13 E. Radziszewski, *Prawo budowlane. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2004, s. 165–166.

14 Por. R. Godlewski, [w:] *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2010, art. 59.

15 Orzecznictwo w tej kwestii nie jest jednolite (co podkreśla wyrok NSA z dnia 8 marca 2017 r., II OSK 1698/15, LEX nr 2277130), natomiast przeważa pogląd, że ograniczenie podmiotowe z art. 59 ust. 7 pr. bud. dotyczy postępowań prowadzonych zarówno w trybie jurysdykcyjnym, jak i w trybach nadzwyczajnych – wskazuje na to wyrok NSA z dnia 6 października 2015 r., II OSK 259/14, LEX nr 1987157; wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2017 r., II OSK 2190/15, LEX nr 2378308; wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2017 r., II OSK 1540/16, LEX nr 2360895; wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., II OSK 780/17, LEX nr 2645513; wyrok NSA z dnia 28 maja 2021 r., II OSK 2580/18, LEX nr 3229749; wyrok NSA z dnia 9 marca 2022 r., II OSK 762/21, LEX nr 3327833.

Odmiennie m.in. wyrok NSA z dnia 3 marca 2010 r., II OSK 1159/09, LEX nr 1166024; wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 września 2013 r., VII SA/Wa 720/13, LEX nr 1377872. Warto tu przytoczyć argumentację ze wspomnianych orzeczeń, wskazującą, że art. 59 ust. 7 pr. bud. jako *lex specialis* w stosunku do art. 28 k.p.a. „musi być stosowany ściśle, a więc tylko do postępowań dotyczących pozwolenia na użytkowanie. Nie ma on więc zastosowania w postępowaniu, którego przedmiotem jest stwierdzenie nieważności decyzji w sprawie pozwolenia na użytkowanie”.

16 P. Daniel, *op. cit.*, s. 7–15.

i art. 64 ust. 1 i 2¹⁷. Artykuł 21 Konstytucji RP stanowi konstytucyjną gwarancję ochrony własności, z kolei art. 31 ust. 3 statuuje, że ograniczenia w zakresie konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób i nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Niezgodność art. 59 ust. 7 pr. bud. z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, stanowiącym, że własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej, jest widoczna już *prima facie*. Artykuł 59 ust. 7 pr. bud. chroni jedynie interes inwestora, *expressis verbis* naruszając postulat równości w ochronie praw majątkowych.

Wątpliwości natury konstytucyjnej dotyczące art. 59 ust. 7 pr. bud. wyraża również orzecznictwo. W jednym z wyroków brak przyznania przymiotu strony osobie trzeciej legitymującej się interesem prawnym w wyniku zastosowania ograniczenia podmiotowego na mocy powołanego przepisu, Naczelny Sąd Administracyjny uznał za sprzeczny z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP¹⁸.

Naruszenia Konstytucji jeszcze wyraźniej widać na konkretnych przykładach. Na podstawie analizy orzecznictwa można przedstawić całą paletę stanów faktycznych, w których zastosowanie art. 59 ust. 7 pr. bud. wyraźnie godzi w interesy podmiotów trzecich.

Pierwszy z nich stanowi przypadek, gdy deweloper, będący jednocześnie adresatem pozwolenia na budowę, odmawia wystąpienia z wnioskiem o pozwolenie na użytkowanie, gdy budowa została już zakończona, a własność budynku przeszła na nabywców lokali, uniemożliwiając w ten sposób legalne zamieszkanie nowych właścicieli w takim budynku¹⁹. W tym przypadku literalne zastosowanie art. 59 ust. 7 pr. bud. prowadziłyby do sytuacji, w której na skutek przyczyn leżących po stronie dewelopera, działającego z naruszeniem prawa w wyniku niewywiązywania się z ciężących na nim obowiązków (np. w wyniku zaprzestania faktycznej działalności), nie doszłoby do kontroli wybudowanego budynku pod względem zgodności z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę, czego skutki ponieśliby nabywcy lokali.

17 E. Radziszewski, *Prawo budowlane. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006, art. 59, cyt. za: *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2022.

18 Wyrok NSA z dnia 16 maja 2013 r., II OSK 1695/12, LEX nr 1319156.

19 *Ibidem*.

Zawężenie kręgu stron w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie do inwestora prowadzi do naruszeń interesów osób trzecich również w sytuacji, gdy ten po rzekomym zakończeniu robót pozostawi nieuporządkowany teren budowy, np. zostawiając przyzmy usypanego gruntu na sąsiedniej nieruchomości, a organ nadzoru budowlanego zaniecha przeprowadzenia kontroli po otrzymaniu zawiadomienia inwestora o zakończeniu budowy²⁰. W tej sytuacji literalne zastosowanie art. 59 ust. 7 pr. bud. pozbawiłoby właściciela sąsiedniej nieruchomości prawnych środków ochrony swego prawa własności i interesów, a tym samym realnej możliwości wyegzekwowania na inwestorze obowiązku uporządkowania posesji.

Dyspozycja art. 59 ust. 7 pr. bud. godzi też w interesy użytkowników budynków, których pomieszczenia w wyniku powstania nowej inwestycji mają znacznie ograniczony dostęp światła słonecznego. W teorii nie powinno dochodzić do takich sytuacji ze względu na m.in. przepisy dotyczące tzw. linijki słońca²¹ i procedurę zatwierdzenia projektu budowlanego na etapie wydawania pozwolenia na budowę, jednak praktyka pokazuje, że jest inaczej. Naczelnny Sąd Administracyjny analizował stan faktyczny, w którym właściciel nieruchomości sąsiedniej względem inwestycji wnosił swoje zastrzeżenia co do zgodności projektu budowlanego z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w zakresie liczby kondygnacji już w postępowaniu dotyczącym stwierdzenia nieważności decyzji zatwierdzającej projekt budowlany, jednak bezskutecznie. W efekcie doszło do wybudowania budynku o większej liczbie kondygnacji niż dopuszczona w miejscowym planie oraz do istotnego ograniczenia dostępu światła dziennego do budynku na nieruchomości sąsiedniej²². Również w tym stanie faktycznym literalne zastosowanie art. 59 ust. 7 pr. bud. pozbawiłoby właściciela sąsiedniej nieruchomości możliwości ochrony swojego interesu prawnego (którym legitymuje się przez wzgląd na istnienie przepisów o minimalnym czasie nasłonecznienia pomieszczeń²³) na etapie udzielania pozwolenia na użytkowanie.

20 Postanowienie NSA z dnia 10 maja 2023 r., II OSK 658/23, LEX nr 3558549.

21 Wyznaczenie tzw. linijki słońca ma na celu określenie wysokości budynku projektowanego, która nie spowoduje nadmiernego przesłaniania budynków w okolicy i odbywa się według procedury z § 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1225).

22 Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2018 r., II OSK 1572/17, LEX nr 2466818.

23 § 57 i 60 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

W tym miejscu należy docenić wysiłki interpretacyjne sądów administracyjnych, które starają się korygować błędy ustawodawcy poprzez dokonywaną wykładnię²⁴. Długotrwała praktyka orzecznicza przyjmuje, że pomimo kategoriycznego brzmienia art. 59 ust. 7 pr. bud. znajduje on zastosowanie jedynie w sytuacji, gdy decyzja o pozwoleniu na użytkowanie wydawana jest po zakończeniu budowy, realizowanej na podstawie funkcjonującego w obrocie prawnym pozwolenia na budowę²⁵. Tylko w takim przypadku można bowiem uznać, że interesy innych podmiotów, które były eksponowane i podlegały ocenie na wcześniejszych etapach szeroko pojmowanego procesu budowlanego, nie zostaną naruszone. Sądy dostrzegają, że zupełnie inna przedmiotowo, a także podmiotowo sytuacja ma miejsce, kiedy decyzja o pozwoleniu na użytkowanie obiektu jest efektem niezgodnego z prawem zachowania się inwestora²⁶. Istotne odstępianie od warunków pozwolenia na budowę skutkuje bowiem naruszeniem warunków pozwolenia i w konsekwencji może naruszać interesy innych osób, dlatego potrzebna jest procesowa gwarancja ochrony tych interesów.

Literalne zastosowanie art. 59 ust. 7 pr. bud. skutkowałoby nieuwzględnieniem wartości, które podlegają szczególnej ochronie prawnej uzasadnionej i wyprowadzonej z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego²⁷. Tymczasem, choć podstawowym celem nowelizacji z dnia 27 marca 2003 r. było uproszczenie procedur związanych z przebiegiem procesu budowlanego, to sens i cel dokonanych zmian nie miał polegać na pozbawieniu funkcji gwarantującej ochronę obywatela przed negatywnymi skutkami działania organu²⁸. Tym samym wykład-

24 W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 135.

25 Wyrok NSA z dnia 29 października 2008 r., II OSK 1174/07, LEX nr 514005; wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2008 r., II OSK 1574/07, LEX nr 540042; wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2010 r., II OSK 146/10, LEX nr 597292; wyrok NSA z dnia 19 listopada 2010 r., II OSK 1201/09, LEX nr 746417; wyrok NSA z dnia 15 maja 2014 r., II OSK 2998/12, LEX nr 1586388; wyrok NSA z dnia 5 maja 2015 r., II OSK 1604/13, LEX nr 1796093; wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2017 r., II OSK 2190/15, LEX nr 2378308; wyrok NSA z dnia 6 października 2020 r., II OSK 1473/18, LEX nr 3090818; wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2020 r., II OSK 1328/18, LEX nr 3149955; wyrok NSA z dnia 28 maja 2021 r., II OSK 2580/18, LEX nr 3229749.

26 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2014 r., VII SA/Wa 2662/13, LEX nr 1486645; wyrok NSA z dnia 29 października 2008 r., II OSK 1174/07, LEX nr 514005.

27 Wyrok NSA z dnia 15 maja 2014 r., II OSK 2998/12, LEX nr 1586388.

28 Wyrok NSA z dnia 29 października 2008 r., II OSK 1174/07, LEX nr 514005; wyrok NSA z dnia 19 listopada 2010 r., II OSK 1201/09, LEX nr 746417.

nia art. 59 ust. 7 pr. bud. nie może ograniczać się wyłącznie do wykładni językowej, ale musi też uwzględniać wykładnię systemową i wykładnię celowościową²⁹.

Podejście systemowe nakazuje przeprowadzać wykładnię art. 59 ust. 7 pr. bud. z uwzględnieniem regulacji art. 28 k.p.a., tj. przyznającej przymiot strony podmiotom legitymującym się interesem prawnym. Z kolei wykładnia celowościowa bierze pod uwagę wartości konstytucyjne ochrony prawnej jednostki, która szuka jej na drodze administracyjnej uzasadnionej właściwością do podjęcia środków prawnych przez organ administracji publicznej³⁰.

Dokonywana przez sądy administracyjne wykładnia art. 59 ust. 7 pr. bud., dopuszczająca jego literalne zastosowanie, jedynie gdy budowa została zakończona na podstawie funkcjonującego w obrocie prawnym pozwolenia na budowę, uzależnia uznanie podmiotu za stronę *de facto* od naruszenia przez inwestora przepisów prawa. Podważa to zasadę pogłębiania zaufania obywateli do państwa, nie dając temu podmiotowi prawnych środków ochrony jego interesów w sytuacji, gdy są one naruszone pomimo realizacji inwestycji zgodnie z udzielonym pozwoleniem na budowę – co, jak wskazano w przytoczonych powyżej przykładach, również ma miejsce w praktyce. Nie jest to więc rozwiązanie pożądane w demokratycznym państwie prawnym.

Mając na uwadze powyższe rozważania, ugruntowanie linii orzeczniczej wskazującej konieczność rozszerzania kręgu stron pomimo kategorycznego brzmienia art. 59 ust. 7 pr. bud. oraz wyrażane w doktrynie wątpliwości co do konstytucyjności tego przepisu, zasadny wydaje się postulat *de lege ferenda* powrotu do rozwiązania sprzed nowelizacji z dnia 27 marca 2003 r., tj. oparcie regulacji dotyczącej stron w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie na zasadach ogólnych z k.p.a.

Proponowane rozwiązanie zapewniałoby lepszą ochronę interesów osób trzecich. Już choćby poprzez przełożenie tej propozycji na grunt przytoczonych wcześniej przykładowych problematycznych stanów faktycznych daje się zauważyć, że gdyby w powołanych sprawach przymiot strony przysługiwał na mocy art. 28 k.p.a., najprawdopodobniej nie byłoby potrzeby przeprowadzania postępowań sędowoadministracyjnych w żadnym z tych przypadków.

Jak wskazywano w orzecznictwie, poprawna, realizująca postulat zapewniania sprawiedliwości wykładnia normy wyrażonej w art. 59 ust. 7 pr. bud. powinna uwzględniać m.in. okoliczności związane

29 Wyrok NSA z dnia 15 maja 2014 r., II OSK 2998/12, LEX nr 1586388.

30 *Ibidem*.

z realizacją inwestycji, warunkami ustalonymi w pozwoleniu na budowę, skutkami, jakie wywołuje dla nieruchomości, formalnie nieuwzględnionymi w obszarze jej oddziaływania na etapie udzielenia pozwolenia na budowę wskutek ewentualnego pominięcia warunków ustalonych w pozwoleniu na budowę, inne przepisy pr. bud., jak również potrzebę jego odczytania w kontekście ochrony konstytucyjnych praw i wolności³¹. Sprowadza się to więc do każdorazowego badania przez organ przesłanek z art. 28 k.p.a., który zapewnia pełną realizację powyższych postulatów. Utrzymywanie w mocy art. 59 ust. 7 pr. bud. wymagającego stosowania wykładni celowościowej i systemowej uwzględniającej wszystkie powołane wyżej kwestie, zamiast dokonania w zakresie stron postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie odesłania do art. 28 k.p.a., czyli przepisu dobrze znanego w praktyce organom, wydaje się więc być nieracjonalne.

Ustalenie kręgu stron postępowania na mocy art. 28 k.p.a. jest z oczywistych względów bardziej czasochłonne i skomplikowane niż przyjęcie, że stroną jest jedynie inwestor. Intencji ustawodawcy, polegającej na uproszczeniu procedur związanych z przebiegiem procesu budowlanego, która była powodem nowelizacji z dnia 23 marca 2003 r., nie można odmówić więc słuszności. Jednak, jak już wywodzono powyżej, oszczędność czasu organu ustalającego krąg stron na podstawie art. 59 ust. 7 pr. bud. zamiast art. 28 k.p.a., ze względu na konieczność zastosowania wykładni systemowej i celowościowej, jest właściwie żadna. Z kolei wartość wynikająca dla inwestora ze skrócenia czasu, po jakim może legalnie przystąpić do użytkowania obiektu, nie jest proporcjonalna do ciężaru ryzyka, jakie niesie ze sobą ograniczenie ochrony interesów innych podmiotów zainteresowanych procesem inwestycyjno-budowlanym na skutek ograniczenia kręgu stron postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie.

Nietrudno też wyobrazić sobie sytuację, w której wspomniana oszczędność czasu dla inwestora może okazać się złudna. W przypadku zakończenia procesu inwestycyjnego poprzez zawiadomienie o zakończeniu budowy, zdaniem NSA dopuszczalne jest prowadzenie późniejszego postępowania administracyjnego w sprawie wykonania obiektu budowlanego z istotnymi odstępstwami od zatwierdzonego projektu budowlanego³². Pozorna jest więc korzyść czasowa dla inwestora, skoro w przypadku procedury z art. 54 pr. bud. (jak argumentuje NSA, m.in. ze względu na jedynie formalny i pośredni charakter kontroli budowy

31 Wyrok NSA z dnia 5 maja 2015 r., II OSK 1604/13, LEX nr 1796093.

32 Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2015 r., II OSK 199/15, LEX nr 2000013.

przez organ) nie może on mieć pewności, że jego uprawnienie do przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego nie będzie później kwestionowane. Bardziej racjonalne, zarówno z perspektywy pewności prawa, zaufania obywatela (będącego zarówno inwestorem, jak i osobą legitymującą się interesem prawnym) do państwa, ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich i niemnożenia postępowań ponad potrzebę, wydaje się rozwiązanie, w którym przymiot strony będzie przysługiwał na zasadach ogólnych także w przypadku postępowań zmierzających do legalnego rozpoczęcia użytkowania obiektu budowlanego. Możliwość zgłoszenia nieprawidłowości w realizacji przedsięwzięcia budowlanego w ramach procedury z art. 54 pr. bud., bez konieczności wszczynania odrębnego postępowania, lepiej chroniłaby interesy prawne osób trzecich, a z punktu widzenia inwestora realizowałaby postulat pewności prawa i nie przeciągałaby stanu niepewności co do nabytego przez niego uprawnienia do legalnego użytkowania obiektu budowlanego.

Należy jednak podkreślić, że przyspieszenie procedury umożliwiającej legalne przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego nie jest tak istotne, jak konieczność ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w procesie inwestycyjno-budowlanym, która to zdecydowanie przeważa. Postulat uproszczenia postępowania w przedmiocie udzielenia pozwolenia na użytkowanie, choć słuszny, nie jest niezbędny do realizacji. Ponadto wydaje się, że można go osiągnąć za pomocą innych, mniej uciążliwych dla uzasadnionych interesów osób trzecich środków, na wypracowaniu których ustawodawca powinien skupić swoją uwagę.

Postulat rezygnacji z art. 59 ust. 7 pr. bud. jako *lex specialis* wobec art. 28 k.p.a. jest jeszcze istotniejszy w świetle niedawnych nowelizacji prawa budowlanego. Po wejściu w życie art. 59h pr. bud.³³ nie stwierdza się nieważności decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia, w którym decyzja o pozwoleniu na użytkowanie stała się ostateczna. Po upływie pięcioletniego okresu ten akt administracyjny nie może być wyeliminowany z obrotu w jednym z trybów nadzwyczajnych, co w przypadku decyzji zawierających kwalifikowane wady prowadzi do uzyskania szeroko rozumianego „stanu legalizacji”³⁴. Jest to kolejne rozwiązanie korzystne jedynie z perspektywy inwestora, gdyż

33 Art. 59h pr. bud. wprowadziła ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 471 ze zm.).

34 M. Kopeć, *Stwierdzenie nieważności pozwolenia na budowę i pozwolenia na użytkowanie w świetle nowelizacji Prawa budowlanego ustawą z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 3, s. 86–94.

wzmacnia ono trwałość decyzji administracyjnej³⁵. Biorąc pod uwagę dominujący w orzecznictwie kierunek, że art. 59 ust. 7 pr. bud. rozciąga swoje zastosowanie na postępowania prowadzone w trybach nadzwyczajnych, ochrona interesów osób trzecich na etapie udzielania inwestorowi pozwolenia na użytkowanie nabiera jeszcze większego znaczenia.

Określanie kręgu stron postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie na podstawie art. 28 k.p.a. ma też walor z punktu widzenia postępujących zmian klimatycznych, dopuszczając do udziału w postępowaniu podmioty wywodzące swój interes prawny np. z art. 76 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska³⁶ czy art. 144 k.c.

Z perspektywy zmian klimatycznych postulowane rozwiązanie dawałoby również możliwość interwencji przez osoby trzecie w sytuacji, gdy dochodzi do istotnych odstępstw od projektu budowlanego w zakresie rozwiązań gwarantujących niskie zapotrzebowanie budynku na energię, które mogą nie być łatwe do dostrzeżenia przez organ w czasie kontroli budowy przeprowadzanej na podstawie art. 59a pr. bud. Zmiana sposobu ogrzewania budynku czy materiału termizolacyjnego przegród zewnętrznych, niska jakość wykonania połączeń w miejscach występowania mostków termicznych – wszystkie te czynniki wpływają na zwiększenie rzeczywistego zapotrzebowania budynku na energię względem projektowanego, co w zależności od rodzaju źródła ciepła w obiekcie może przełożyć się na zwiększenie emisji w czasie jego użytkowania. W dobie unijnych wymogów dotyczących ESG oraz mając na względzie cele przyświecające nowelizacji ustawy o charakterystyce energetycznej budynków³⁷, wdrażanie rozwiązań dążących do wznoszenia budynków o jak najwyższych parametrach cieplnych zasługuje na aprobatę. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu wspomnianej nowelizacji³⁸: „zapewnienie wyższej efektywności energetycznej ma przełożenie na polepszenie standardu samych budynków, dzięki czemu również wpływa na komfort użytkowania i przebywania

35 Punkt 1.4, Ocena skutków prawnych rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 121, IX kadencja.

36 T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 24.

37 Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 497 ze zm.), znowelizowana ustawą z dnia 7 października 2022 r. o zmianie ustawy o charakterystyce energetycznej budynków oraz ustawy – Prawo budowlane (Dz.U. poz. 2206).

38 Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o charakterystyce energetycznej budynków oraz ustawy – Prawo budowlane, druk sejmowy nr 2539, IX kadencja.

w takich budynkach. Prawdopodobnie zaprojektowany i wybudowany budynek energooszczędny to inwestycja, która przynosi wymierne rezultaty właśnie dzięki obniżeniu zapotrzebowania na energię, a przez to również prowadzi do zmniejszenia kosztów na późniejszym etapie jego eksploatacji oraz wywiera pozytywny wpływ na poprawę jakości powietrza³⁹. Postulowane rozwiązanie stanowiłoby więc lepszą ochronę nie tylko interesów osób trzecich, ale też dobra wspólnego, jakim jest środowisko naturalne.

Na marginesie warto dodać, że – jak wskazuje się w orzecznictwie – decyzje udzielające pozwoleń na budowę oraz pozwoleń na użytkowanie są ze sobą nierozdzielnie związane³⁹, a wniosek o udzielenie pozwolenia na użytkowanie mieści się w szeroko pojmowanym zakresie postępowania o pozwolenie na budowę i stanowi jego kolejny etap⁴⁰. Zróżnicowanie sytuacji procesowej osób trzecich zależnie od przedmiotu postępowania należy więc ocenić negatywnie. W związku z tym, co wskazywał już Zdzisław Kostka w komentarzu do art. 59 ust. 7 pr. bud., zasadny byłby przepis stanowiący, że stronami postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu są te same podmioty (lub ich następcy prawni), które były stronami postępowania w sprawie pozwolenia na budowę⁴¹. Zasadność stosowania art. 28 k.p.a. do określania kręgu stron w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę została odrębnie przeanalizowana w rozdziale autorstwa Sebastiana Juszczyka w niniejszym opracowaniu. Wydaje się więc, że możliwe i korzystne byłoby ujednoczenie regulacji dotyczących stron postępowań zarówno w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę, jak i pozwolenia na użytkowanie poprzez odesłanie do zasad ogólnych k.p.a.

Jeszcze jedną możliwą propozycję zmian obecnej regulacji dotyczącej kręgu stron w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie stanowi zasugerowana w orzecznictwie⁴² idea stosowania funkcjonalnej wykładni pojęcia „inwestor” (wobec braku jego definicji w pr. bud.) na gruncie art. 59 ust. 7 pr. bud. Należałoby odnosić treść tego pojęcia każdorazowo inaczej, w zależności od konkretnej sytuacji faktycznej, a nie jedynie niedopuszczalnie zawężonej literalnej wykładni przepisu. By lepiej odzwierciedlić ten zamysł, posługując się stanem faktycznym analizowanym w przywołanym wyroku, można wskazać,

39 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 października 2019 r., VII SA/Wa 614/19, LEX nr 3073031.

40 Wyrok NSA z dnia 17 września 2009 r., II OSK 1499/08, LEX nr 597312.

41 Z. Kostka, *op. cit.*, art. 59, teza 7, cyt. za: M. Rydzewska, *Inwestor*, [w:] *Postępowania administracyjne przed organami nadzoru budowlanego*, Warszawa 2022.

42 Wyrok NSA z dnia 17 września 2009 r., II OSK 1499/08, LEX nr 597312.

że na etapie oddawania budynku do użytku przez dewelopera, gdy zazwyczaj wszystkie lokale są już sprzedane, a ich własność przeszła ze spółki deweloperskiej na nabywców, to już nie deweloper, a wspólnota mieszkaniowa, którą tworzą nabywcy, ma interes prawny w uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie budynku. Jak uzasadniał Naczelny Sąd Administracyjny, należałoby więc przyjąć, że wspólnota jest stroną postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, gdyż ma interes prawny w jego uzyskaniu. Pojęcie „inwestora” jest jednak na tyle istotne i pojawia się w tak dużej liczbie przepisów pr. bud., że konieczność jego funkcjonalnego wykładania przez organ na gruncie tego przepisu mogłaby spowodować niepotrzebny chaos. Warto zauważyć, że nawet wykładnia funkcjonalna pojęcia inwestora sprowadzałaby się do badania interesu prawnego podmiotów. W uzasadnieniu NSA stwierdził wprost, że interes prawny, jaki posiada wspólnota mieszkaniowa tworzona przez nabywców, nie czyni z niej inwestora, lecz uzasadnia jej legitymację do występowania w charakterze strony w postępowaniu o uzyskanie pozwolenia na użytkowanie budynku. Jest to kolejny argument przemawiający za zasadnością stosowania regulacji ogólnej z art. 28 k.p.a., której dodatkowym atutem jest jej dobra znajomość przez organy.

Mając na uwadze powyższe rozważania, najbardziej racjonalnym postulatem *de lege ferenda* w kwestii regulacji kręgu stron postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest rezygnacja z regulacji szczególnej względem art. 28 k.p.a. i odesłanie do jego stosowania wprost. Rozwiązanie to daje najlepszą gwarancję ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich zainteresowanych postępowaniem inwestycyjno-budowlanym. Wynikająca z niego wartość jest nieproporcjonalnie większa niż zalety płynące z przyspieszenia procedur na skutek ograniczenia kręgu stron jedynie do inwestora.

Rozdział V

Użytkowanie obiektu budowlanego

1. Postępowanie podejmowane w trakcie użytkowania obiektu budowlanego

W momencie przystąpienia do użytkowania danego obiektu budowlanego na właścicielu lub zarządcy zaczynają ciążyć określone obowiązki związane z jego prawidłowym utrzymaniem. W niniejszym rozdziale zostaną omówione wybrane postępowania wszczynane właśnie na etapie użytkowania obiektu budowlanego. Cechą wspólną opisanych postępowań jest sytuacja, w której na skutek niewłaściwego użytkowania obiektu budowlanego znajduje się on w złym stanie technicznym.

Jak wynika z art. 61 pr. bud., właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest zobowiązany do utrzymywania i użytkowania obiektu w należyтым stanie technicznym i estetycznym. W przypadku gdy wyżej wymienione podmioty nie wywiązują się ze swoich obowiązków, odpowiednie organy wszczynają postępowanie na podstawie art. 66–68 pr. bud. Wspomniane przepisy dotyczą zatem sytuacji, gdy budynki zostały zbudowane zgodnie z obowiązującymi przepisami, a pewne nieprawidłowości następują dopiero na etapie użytkowania. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych, celem postępowania prowadzonego na podstawie wyżej wspomnianych przepisów, w przeciwieństwie do art. 51 pr. bud., nie jest zalegalizowanie takiego obiektu, ale wyłącznie doprowadzenie do określonego stanu faktycznego w zakresie substancji i formy obiektu, bez badania prawidłowości jego wznoszenia¹.

Art. 66 pr. bud. ma zastosowanie w sytuacji, gdy podmiot zobowiązany nie wywiązuje się z ciężących na nim obowiązków związanych z utrzymaniem obiektu we właściwym stanie technicznym i estetycznym. Warto nadmienić, że sądy administracyjne w wyrokach

* Autorka jest studentką IV roku prawa na Uniwersytecie Jagiellońskim, ORCID: 0009-0007-6034-4461.

¹ Zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 kwietnia 2021 r., II SA/Lu 1/21, LEX nr 3178649.

podkreślają, że art. 66 pr. bud. nie nakłada na właściciela czy zarządcę nowych obowiązków, a jedynie precyzuje obowiązki wynikające wprost z ustawy². Z art. 66 ust. 1 pr. bud. wynikają cztery rozłączne przesłanki, a spełnienie którejkolwiek z nich powoduje, że organ jest zobligowany podjąć odpowiednie działania w celu uniemożliwienia dalszych naruszeń. Stosownie do art. 66 ust. 1 pr. bud., organ nakazuje usunięcie nieprawidłowości w przypadku stwierdzenia, że: obiekt może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska albo jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku, albo jest w nieodpowiednim stanie technicznym, albo powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia.

Należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, art. 66 pr. bud. nie może być stosowany jako narzędzie służące do usunięcia nieprawidłowości innych niż przewidziane w ustawie. Chodzi bowiem jedynie o nieprawidłowości, które powstały z powodu niewłaściwego użytkowania, tj. doprowadzenia do znacznego zużycia technicznego z uwagi na brak remontów oraz niedbalstwo właściciela lub zarządcy. Nakładane obowiązki mają mieć na celu przywrócenie obiektu do stanu używalności, gdzie jego stan techniczny nie uchybia żadnym z wymogów, które nakładają przepisy budowlane³.

Przepis art. 67 pr. bud. odnosi się do obiektów nieużytkowanych lub niewykończonych, które nie nadają się do remontu, odbudowy lub wykończenia. W przypadku spełnienia jednej z przesłanek właściwy organ wydaje nakaz rozbiórki. Jak zauważa się w doktrynie, „przepis art. 67 dotyczy obiektów budowlanych nieużytkowanych, tj. takich, które w ogóle nie są wykorzystywane. Zgodnie z tym przepisem organ nie może tylko na podstawie własnego, dowolnego przekonania nakazać rozbiórki obiektu budowlanego, który faktycznie jest w użytkowaniu”⁴. Mowa tutaj przede wszystkim o sytuacjach, gdy z uwagi na aktualny stan, w jakim znajduje się obiekt, nie jest możliwe doprowadzenie go do stanu zgodnego z przepisami prawa. Należy jednak pamiętać, że nakaz rozbiórki jest traktowany jako ostateczność. W przypadku gdy możliwe jest zastosowanie rozwiązań, które pozwoliłyby na doprowadzenie obiektu do stanu nienaruszającego przepisów prawa, właściwe organy w pierwszej kolejności powinny zastosować art. 66 pr. bud.

2 Zob. wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 13 listopada 2003 r., II SA/Wr 2725/00, LEX nr 656267.

3 Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 lipca 2023 r., II SA/Wr 178/23, LEX nr 3585905.

4 A. Kosicki, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2023, art. 67.

Regulacja zawarta w art. 68 pr. bud. ma niebagatelne znaczenie podczas występowania bezpośredniego zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi lub mienia w związku z groźbą zawalenia się budynku lub jego części. W takiej sytuacji niezbędne są zdecydowane działania w celu ochrony dóbr prawnych. W związku z tym na właściwych organach spoczywa obowiązek podjęcia działań mających maksymalnie zmniejszyć skutki ewentualnego zawalenia się budynku lub jego części. Organ nadzoru budowlanego jest zobligowany nakazać właścicielowi lub zarządcy opróżnienie w całości lub części budynku albo wyłączenie go z użytkowania. Należy jednak dodać, że art. 68 pr. bud. ma zastosowanie tylko w odniesieniu do budynku przeznaczonego na pobyt ludzi. Jak podkreśla się w sądownictwie administracyjnym, postępowanie wszczynane na gruncie art. 68 pr. bud. stanowi odpowiedź na nieprawidłowe utrzymanie i użytkowanie obiektu budowlanego. Nie jest zatem prawidłowe stosowanie regulacji z art. 68 pr. bud. w przypadku, gdy ryzyko zawalenia jest konsekwencją powstałych niezgodności obiektu budowlanego z przepisami techniczno-budowlanymi już na etapie budowy lub w związku z samowolą budowlaną⁵. Warto zwrócić także uwagę na kwestię bezpośredniości niebezpieczeństwa. Jak zauważa się w orzecznictwie, w przypadku gdy budynek znajduje się w złym stanie technicznym, ale nie ma bezpośredniej groźby zawalenia, to brak jest podstaw do ingerencji organu nadzoru budowlanego na podstawie art. 68 pr. bud.⁶.

Wszczęcie postępowania na podstawie art. 66–68 pr. bud. może mieć zatem miejsce w sytuacji, gdy budynek jest użytkowany w sposób nieprawidłowy. Aby poprawnie wybrać procedurę, w pierwszej kolejności należy zastanowić się, czy istnieje bezpośrednio niebezpieczeństwo dla życia, zdrowia ludzi lub mienia. W przypadku wystąpienia takiego zagrożenia, właściwy organ nakazuje opróżnienie budynku lub wyłączenie go z użytkowania, stosując procedurę z art. 68 pr. bud. Jeśli jednak dla wspomnianych dóbr prawnych nie ma bezpośredniego niebezpieczeństwa, ale jest spełniona jedna z przesłanek z art. 66 pr. bud., organ obliguje właściciela lub zarządcę do przywrócenia obiektu do stanu zgodnego z przepisami prawa budowlanego. Gdy jednak obiekt jest nieużytkowany lub niewykończony i dodatkowo nie nadaje się do remontu, odbudowy

5 Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 września 2020 r., II SA/Gd 10/20, LEX nr 3051266.

6 Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 lipca 2019 r., IV SA/Po 1002/18, LEX nr 2715257.

lub wykończenia, organ nakazuje jego rozbiórkę, stosując regulację z art. 67 pr. bud. Rozwiązanie to należy jednak traktować jako ostateczność.

2. Tryby postępowań podejmowanych w trakcie użytkowania obiektu budowlanego

W przypadku postępowań prowadzonych na podstawie art. 66–68 pr. bud. ustawodawca nie przewidział procedowania w trybie uproszczonym. Każde z omawianych postępowań, w przypadku ustalenia w toku postępowania administracyjnego, że została spełniona jedna z przesłanek z art. 66–68 pr. bud., zakończy się wydaniem stosownej decyzji administracyjnej. Konstrukcja przepisów wskazuje, że decyzje podejmowane na podstawie art. 66–68 pr. bud. mają charakter związany. W praktyce oznacza to, że organ nadzoru budowlanego ma nie tylko prawo, lecz także i obowiązek nałożenia na wspomniane podmioty określonych obowiązków, jeżeli zostanie spełniona którakolwiek z przesłanek.

Podmiotem właściwym w pierwszej instancji do wydania decyzji na podstawie art. 66–68 pr. bud. jest, zgodnie z art. 83 pr. bud., powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, zaś organem odwoławczym jest wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego. W sprawach dotyczących obiektów wymienionych w art. 82 ust. 3–4 pr. bud. organem pierwszej instancji jest wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, a organem odwoławczym – Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. Organ nadzoru budowlanego powinien określić w decyzji dodatkowe elementy w zależności od tego, z jakiej procedury korzysta. Poniżej zostaną omówione kluczowe kwestie dla każdego z omawianych postępowań.

W sytuacji gdy istnieją uzasadnione wątpliwości co do odpowiedniego stanu technicznego lub estetycznego obiektu budowlanego bądź nieprawidłowego korzystania z obiektu, organ nadzoru budowlanego wszczyna postępowanie administracyjne na podstawie art. 66 pr. bud. Jak zauważa się w doktrynie, „sprawowanie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego należy do podstawowych obowiązków organów nadzoru budowlanego. Za nieodpowiedni stan techniczny obiektu budowlanego należy uznać stan naruszający wymagania określone w przepisach techniczno-budowlanych, Polskich Normach i zasadach wiedzy technicznej”⁷. W celu wykazania, że została spełniona jedna z przesłanek z art. 66

⁷ S. Chajec, *Nakazanie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości*, LEX/el. 2020.

ust. 1 pr. bud., należy rzetelnie przeprowadzić postępowanie dowodowe przy uwzględnieniu specjalistycznej wiedzy. W orzecznictwie podkreśla się, że powyższych ustaleń organ nadzoru budowlanego może dokonać samodzielnie lub na podstawie ekspertyzy⁸. W mojej opinii, w celu prawidłowego dokonania oceny ewentualnych naruszeń, istotną rolę mogą odegrać kompetencje specjalistyczne z zakresu budownictwa. Stany faktyczne niekiedy bywają bardzo złożone, zatem organy powinny chętniej sięgać po opinie biegłych z tej dziedziny.

Gdy w toku postępowania wyjaśniającego co do stanu technicznego obiektu budowlanego zostanie stwierdzone, że została spełniona jedna z przesłanek z art. 66 pr. bud., organ wydaje decyzję nakazującą usunięcie nieprawidłowości. W celu zapewnienia pełnej obiektywności w kwestii podstaw, na jakich oparta została wydana decyzja, należy zgodzić się z poglądem wyrażonym w jednym z komentarzy, że „do wydania decyzji nakazującej doprowadzenie obiektu budowlanego do odpowiedniego stanu nie wystarczy ogólne stwierdzenie przez organ, że zachodzą przesłanki określone w art. 66 ust. 1 pr. bud. Organ nadzoru budowlanego, opierając decyzję na art. 66 ust. 1 pkt 1 pr. bud., musi jednoznacznie sprecyzować, jakie nieprawidłowości występują oraz któremu z dóbr wymienionych w pkt 1 zagrażają i dlaczego”⁹.

Warto zaznaczyć, że w przypadku gdy zostanie spełniona jedna z przesłanek z art. 66 ust. 1 pkt 1 lub 2 pr. bud., czyli organ nadzoru budowlanego stwierdzi, że obiekt budowlany może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska albo jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku, decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu. W praktyce oznacza to, że decyzja wydana w pierwszej instancji wywiera określone skutki prawne, pomimo że nie jest jeszcze ostateczna. Co więcej, może ona zostać ogłoszona ustnie. Taka regulacja ma na celu usprawnienie działania organów, w sytuacji gdy zagrożone są istotne dobra chronione prawem.

Organ nadzoru budowlanego w wydanej decyzji, poza stwierdzeniem zakresu nieprawidłowości, jest zobligowany określić termin ich likwidacji. W pr. bud. ustawodawca nie wskazuje jednak żadnych przesłanek, którymi należy kierować się przy wyznaczaniu jego długości. Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że określenie długości terminu wykonania nałożonych obowiązków leży w sferze uznania organu

8 Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 marca 2023 r., II SA/Kr 1097/22, LEX nr 3537525.

9 A. Kosicki, *op. cit.*, art. 66.

nadzoru¹⁰. Z jednej strony powinien on być jak najkrótszy, zwłaszcza gdy w grę wchodzi przesłanki z art. 66 ust. 1 pkt 1 i 2 pr. bud. związane z zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska. Z drugiej jednak strony musi być to termin realny, tak aby możliwe było zrealizowanie nałożonych obowiązków. Organy powinny brać obie te kwestie pod uwagę, ponieważ wyznaczenie terminu zbyt krótkiego będzie stanowiło naruszenie art. 66 ust. 1 pr. bud.¹¹

Niepodjęcie robót w wyznaczonym terminie może stanowić podstawę do zastosowania art. 67 pr. bud., a co za tym idzie – nakazania rozbiórki obiektu. Warto przypomnieć, że art. 67 pr. bud. ma zastosowanie jedynie do obiektów nieużytkowanych lub niewykończonych. Jedną z przesłanek decydujących o tym, czy obiekt nadaje się do remontu, odbudowy lub wykończenia, jest zamiar właściciela doprowadzenia obiektu do stanu zgodnego z prawem. Należy zgodzić się z poglądem wyrażonym w orzecznictwie, że zanim organ nadzoru budowlanego orzeknie o konieczności rozbiórki danego obiektu, powinien przeprowadzić postępowanie wyjaśniające w celu dokładnego ustalenia stanu faktycznego. Do zadań organu należy ustalenie, czy i w jaki sposób właściciel obiektu budowlanego ma zamiar usunąć istniejące naruszenia porządku prawnego w budownictwie¹². Decyzja nakazująca rozbiórkę niewątpliwie najdalej ingeruje w konstytucyjnie chronione prawo własności, dlatego niedopuszczalna jest wykładnia rozszerzająca tego przepisu. W związku z tym, w sytuacji gdy obiektywnie możliwe jest doprowadzanie obiektu do stanu zgodnego z przepisami prawa oraz właściciel lub zarządca wyraża taki zamiar, to w pierwszej kolejności należy zastosować regulację z art. 66 pr. bud.

Z decyzji wydanej na podstawie art. 67 pr. bud. powinien nie tylko wynikać nakaz rozbiórki obiektu, lecz także jednocześnie obowiązek uporządkowania terenu, na którym znajdował się obiekt. Uporządkowaniu podlega także obszar wykorzystany do robót rozbiórkowych. Organ nadzoru powinien też określić w decyzji termin przystąpienia do tych robót i ich zakończenia. Aktualność zachowują rozważania dotyczące wyznaczenia prawidłowego terminu w kontekście art. 66 pr. bud.

Artykuł 68 pr. bud. określa obowiązki organów nadzoru budowlanego w razie stwierdzenia bezpośredniej groźby zaważenia się budynku przeznaczonego na pobyt ludzi. Organ nadzoru budowlanego jest

10 Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 maja 2023 r., II SA/Wr 873/22, LEX nr 3582103.

11 Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 2023 r., II SA/Wr 36/23, LEX nr 3570348.

12 Zob. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2009 r., II OSK 515/08, LEX nr 558403.

zobligowany, po przeprowadzeniu oględzin budynku, nakazać w drodze decyzji opróżnienie takiego budynku lub wyłączenie go z użytkowania w całości lub części. Następnie organ nadzoru budowlanego powinien przesłać wspomnianą decyzję podmiotowi obowiązkanemu do zapewnienia lokali zamiennych na podstawie odrębnych przepisów. Nakaz opróżnienia lub wyłączenia korzystania z budynku może bowiem rodzić obowiązek zapewnienia lokali zamiennych osobom, które musiały ten budynek opuścić. Należy zauważyć, że zgodnie z orzecznictwem wydanie decyzji nie jest uzależnione od dostarczenia lokalu zamiennego. Organ nadzoru budowlanego w momencie wydawania decyzji nie ma obowiązku sprawdzania, czy adresat decyzji dysponuje lokalem zamiennym¹³. Sądy administracyjne słusznie zauważają, że stan „bezpośredniego” zagrożenia nie jest tożsamy z zagrożeniem „natychmiastowego” zawalenia się budynku. Wówczas, przy takim „bezpośrednim” zagrożeniu zawaleniem się, z natury rzeczy nie byłoby czasu na procedurę zapewniania lokali zamiennych, ale jedynie na akcję ratunkową wobec ludzi przebywających w takim budynku¹⁴.

Zgodnie z art. 68 pkt 3 pr. bud., organ nadzoru budowlanego powinien ponadto zarządzić umieszczenie na budynku zawiadomienia o stanie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia oraz o zakazie jego użytkowania, a także nakazać wykonanie doraźnych zabezpieczeń i usunięcie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia. Ważne jest, aby decyzja dodatkowo wskazywała uzasadnione technicznie terminy na wykonanie tych zabezpieczeń oraz na usunięcie wspomnianych zagrożeń.

W następnej kolejności organ, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, może wydać decyzję na podstawie art. 66 lub nakazać rozbiórkę, stosując art. 67 pr. bud., w zależności od tego, czy możliwe będzie przywrócenie budynku do stanu zgodnego z przepisami techniczno-budowlanymi. Jak wskazuje się w orzecznictwie, w przeciwieństwie do nakazu rozbiórki z art. 67 pr. bud., decyzja wydana na podstawie art. 68 pr. bud. nie ogranicza właściciela w jego prawach. Właściciel ma prawo usunąć istniejące zagrożenia i doprowadzić budynek do należytego stanu. W konsekwencji może to stanowić podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji po przeprowadzeniu odrębnego postępowania. W sytuacji ustania stanu zagrożenia wydany nakaz stanie się bowiem bezprzedmiotowy¹⁵.

13 Zob. wyrok NSA w Lublinie z dnia 28 lutego 2002 r., II SA/Lu 1461/00, LEX nr 656029.

14 Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 marca 2021 r., II SA/Kr 1375/20, LEX nr 3185606.

15 Zob. wyrok NSA z dnia 4 lutego 2015 r., II OSK 1635/13, LEX nr 2086952.

W większości przypadków postępowanie na podstawie art. 66–68 pr. bud. jest wszczynane z urzędu. Do zadań organu należy przeprowadzenie szczegółowej analizy oraz zebranie materiału dowodowego. Zgodnie z poglądem wyrażonym w orzecznictwie, w sytuacji gdy osoba trzecia składa zawiadomienie informujące o złym stanie technicznym budynku, na organie ciąży obowiązek wszczęcia postępowania. Kontrowersje wzbudza fakt, czy postępowanie może być wszczęte także na wniosek uprawnionego podmiotu, np. sąsiada albo organizacji społecznej. W doktrynie i orzecznictwie kwestią sporną jest bowiem to, czy poza właścicielem i zarządcą także inne podmioty mogą być stroną postępowania. Problem ten został przedstawiony szczegółowo w następnym podrozdziale.

3. Właściciel i inne strony postępowań podejmowanych w trakcie użytkowania obiektu budowlanego

W doktrynie i orzecznictwie nie ma wątpliwości, że stroną postępowań prowadzonych na podstawie regulacji art. 66–68 pr. bud. jest właściciel oraz zarządca obiektu. Jako potencjalni adresaci decyzji nakazującej usunięcie nieprawidłowości, podmioty te niepodważalnie mają interes prawny, aby uczestniczyć w postępowaniu. W związku z tym przysługuje im prawo do składania wniosków dowodowych, do których organ rozstrzygający sprawę będzie się musiał odnieść w uzasadnieniu swojej decyzji. Warto podkreślić, że nałożenie określonych obowiązków na właściciela lub zarządcę obiektu nie wymaga udowodnienia ich winy.

Jak podkreśla się w orzecznictwie, w sytuacji gdy właścicieli jest więcej niż jeden, a nie został wyznaczony zarządca, to nakaz określonego działania musi być skierowany do wszystkich współwłaścicieli¹⁶. Zły stan techniczno-budowlany jest kategorią obiektywną, niezależną od tego, co leży u podstaw danych zaniedbań. Oznacza to, że organy są zobowiązane do konkretnych działań bez względu na to, czy naruszenia wynikają z winy właściciela lub zarządcy, czy jest to kwestia siły wyższej. Obowiązkiem utrzymania w należyтым stanie obiektu budowlanego nie można zatem obciążyć tylko niektórych ze współwłaścicieli, nawet wówczas, gdy tylko oni ponoszą winę za zaistniały stan rzeczy¹⁷.

16 Zob. wyrok NSA z dnia 13 marca 2012 r., II OSK 2524/10, LEX nr 1424747.

17 Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 czerwca 2023 r., II SA/Wr 824/22, LEX nr 3586821.

Kontrowersje w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych wzbudza kwestia, czy inny podmiot poza zarządcą lub właścicielem obiektu, np. sąsiad, może być stroną postępowania w przedmiocie utrzymania oraz użytkowania obiektów budowlanych. Zgodnie z pierwszą linią orzecniczą, właściciele nieruchomości sąsiednich nie mają uprawnień strony w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 66 pr. bud.¹⁸. Jak podnoszą sądy administracyjne, pojęcie interesu prawnego należy ujmować w kategoriach obiektywnych, a więc istnieje on wtedy, kiedy można wskazać przepis prawa materialnego, z którego można wywieść dla danego podmiotu określone prawa i obowiązki. Osoby mieszkające w bliskim sąsiedztwie zainteresowane funkcjonowaniem danego obiektu mają jedynie interes faktyczny. W związku z tym nie mogą być stroną postępowania¹⁹.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podnosi się jednak, że zgodnie z art. 61 pkt 1 pr. bud., właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany utrzymywać i użytkować obiekt zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2 tej ustawy. Wśród tych zasad jest m.in. zasada ochrony interesów osób trzecich, w tym warunków bezpieczeństwa i ochrony zdrowia osób mieszkających lub przebywających w obiekcie budowlanym. Sądy administracyjne wywodzą, że w przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, osoba trzecia ma prawo do żądania udzielenia jej ochrony. W związku z tym, nawet gdy przepis prawa nie stanowi wprost o przyznaniu interesu prawnego osobie trzeciej, nie oznacza to wyłączenia tego interesu, skoro wynika z regulacji pr. bud.²⁰ Zgodnie więc z opozycyjną linią orzecniczą, z reguły stronami postępowania prowadzonego w trybie art. 66 pr. bud. są wyłącznie właściciel oraz zarządca obiektu budowlanego, jednak w wyjątkowych sytuacjach dopuszczalny jest także udział innych podmiotów. Może mieć to miejsce w przypadku, gdy obiekt budowlany zagraża życiu lub zdrowiu sąsiadów albo bezpieczeństwu ich mienia. Udział w postępowaniu tych podmiotów wymaga jednak wykazania przysługującego im interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a.²¹ Sądy administracyjne uznały przykładowo za stronę postępowania właścicieli budynków stycznych lub posiadających wspólne elementy budowlane czy konstrukcyjne. Z uwagi na możliwość oddziaływania jednego budynku

18 Zob. wyrok NSA z dnia 4 lipca 2007 r., II OSK 999/06, LEX nr 366267.

19 Zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 24 maja 2016 r., II SA/Op 138/16, LEX nr 2086455.

20 Zob. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2019 r., II OSK 667/17, LEX nr 2641911.

21 Zob. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2021 r., II OSK 489/21, LEX nr 3308586.

(jego elementów) na stan techniczny drugiego budynku, mają oni interes prawny, aby uczestniczyć w postępowaniu dotyczącym sąsiedniego budynku z racji ochrony wynikającej z przepisów art. 140 i 144 k.c.²²

Podobne trudności co do właściwego ustalenia stron postępowania pojawiają się w kontekście art. 67 pr. bud. Zgodnie z literalnym brzmieniem wspomnianego przepisu, adresatem decyzji jest właściciel lub zarządca obiektu budowlanego. W związku z tym w orzecznictwie występuje pogląd, że tylko te podmioty będą stronami postępowania. Z drugiej strony sądy administracyjne zauważają, że właściciel nieruchomości sąsiedniej może wykazywać w konkretnej sprawie, że nakaz rozbiórki obiektu dotyczy bezpośrednio jego sfery prawnej, z wszystkimi tego konsekwencjami²³. Niekiedy bowiem konsekwencje prawne rozbiórki mogą skutkować powstaniem pewnych obciążeń po stronie innych podmiotów, np. właścicieli gruntu graniczącego z obiektem, który ma być rozebrany. Postępowanie prowadzone na podstawie art. 67 pr. bud. w niektórych sytuacjach dotyczy także interesu prawnego właścicieli nieruchomości sąsiednich. Z warunków danej sprawy może więc wynikać, że stroną postępowania będą również inne podmioty, stosownie do art. 28 k.p.a.²⁴

Powyższe rozważania dotyczące właściwego określenia kręgu stron postępowania będą również aktualne w przypadku prowadzenia postępowania na podstawie art. 68 pr. bud. Zgodnie z jednym z poglądów wyrażonych w orzecznictwie, adresatem decyzji wydanej na podstawie art. 68 pr. bud. może być tylko właściciel lub zarządca obiektu, ponieważ tylko do tych podmiotów organ uprawniony jest kierować nakazy wynikające z tej normy prawa materialnego²⁵. Warto zauważyć, że użycie w omawianym przepisie alternatywy „właścicielowi lub zarządcy” nie oznacza, że organ ma dowolność w wyborze adresata decyzji. Organ przy wyznaczaniu adresata powinien uwzględniać okoliczności faktyczne i prawne danej sprawy. Przykładowo, gdy rozstrzygnięcie dotyczy całego budynku, w którym ustanowiono odrębną własność samodzielnych lokali mieszkalnych, adresatem decyzji, oprócz wspólnoty, powinni być również ich właściciele²⁶.

22 Zob. wyrok NSA z dnia 25 listopada 2016 r., II OSK 492/15, LEX nr 2260902.

23 Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2010 r., VII SA/Wa 1711/10, LEX nr 760043.

24 Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 października 2018 r., IV SA/Po 636/18, LEX nr 2586494.

25 Zob. wyrok NSA z dnia 3 października 2013 r., II OSK 1048/12, LEX nr 1559269.

26 Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2018 r., VII SA/Wa 1631/17, LEX nr 2544075.

Zgodnie z drugą linią orzecniczą, adresatem decyzji wydanej na podstawie art. 68 pkt 1 pr. bud. jest podmiot, o którym mowa w art. 28 k.p.a.²⁷ Wątpliwości budzi fakt, czy przymiot strony można przyznać najemcom budynków objętych nakazem opuszczenia tudzież wyłączenia go z użytkowania. Osią konfliktu stała się kwestia, czy mają oni interes prawny, aby uczestniczyć w postępowaniu. W orzecznictwie przyjmuje się, że umowa najmu jest umową zobowiązującą, regulującą stosunki pomiędzy najemcą a właścicielem lub zarządcą budynku, która jednak nie powoduje skutku o charakterze materialnoprawnym, mogącego zgodnie z art. 28 k.p.a. stanowić podstawę interesu prawnego lokatora²⁸. Argumentowano także, że decyzje podejmowane na podstawie art. 68 pr. bud. nie dotyczą obowiązków prawnych najemców lokali, co implikuje, że nie mają oni przymiotu stron postępowania administracyjnego w sprawach o opróżnienie budynku. W sądownictwie dominuje zatem pogląd, że najemca lokalu nie jest stroną postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie art. 68 pr. bud.²⁹

W tym miejscu warto jeszcze raz zwrócić uwagę na regulację z art. 68 pkt 2 pr. bud., z której wynika obowiązek przesłania decyzji organowi właściwemu do zapewnienia lokali zamiennych. Należy zaznaczyć, że wprowadzenie obowiązku opróżnienia bądź wyłączenia budynku z użytkowania obciąża właściciela obiektu, ale to gmina jest podmiotem zobowiązanym do zapewnienia lokali zamiennych. Jak wskazuje się w orzecznictwie, konsekwencje opóźnienia wykonania nakazu opróżnienia budynku grożącego katastrofą budowlaną będą obciążały podmiot zobowiązany do dostarczenia lokali zamiennych³⁰. Do czasu, gdy lokale takie nie zostaną dostarczone, obowiązek nałożony na właściciela lub zarządcę lokalu nie jest więc możliwy do wykonania³¹.

27 Zob. postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 18 grudnia 2020 r., IV SAB/Po 79/20, LEX nr 3109446.

28 Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2003 r., IV SA 2627/01, LEX nr 1694097.

29 *Ibidem*.

30 Zob. wyrok NSA w Gdańsku z dnia 5 listopada 2000 r., II SA/Gd 1685/98, LEX nr 654936.

31 Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2017 r., VII SA/Wa 412/16, LEX nr 2198409.

4. Ocena obowiązujących regulacji i postulaty zmian

Analizując przedstawione stanowiska, należy stwierdzić, że istnieje spór interpretacyjny dotyczący kręgu stron w postępowaniu w przedmiocie utrzymania oraz użytkowania obiektów budowlanych. Zgodnie z pierwszym z poglądów stronami postępowania prowadzonego w trybie art. 66–68 pr. bud. są jedynie właściciel oraz zarządca obiektu budowlanego. Ciężko sobie wyobrazić sytuację, w której, jako potencjalni adresaci decyzji nakładającej na wspomniane podmioty określone obowiązki, byłiby oni pozbawieni możliwości aktywnego uczestnictwa w postępowaniu i tym samym bronięcia swoich interesów. Odmienny pogląd zakłada natomiast, że art. 66 pr. bud. nie ogranicza kręgu stron wyłącznie do wskazanej wyżej kategorii podmiotów. To zaś prowadzi do wniosku, że – ustalając pozostałe strony wskazanych postępowań – należy mieć na uwadze art. 28 k.p.a.

Uważam, że prawidłowy jest drugi z poglądów. Akceptacja pierwszego stanowiska może bowiem prowadzić do trudności w egzekwowaniu prawa oraz godzić w interesy osób mieszkających w najbliższym otoczeniu danego obiektu. Sądzę, że wyłączenie przepisu art. 28 k.p.a. w postępowaniu w sprawie utrzymania oraz użytkowania obiektów budowlanych jest bezzasadne. W mojej opinii fakt, że art. 66–68 pr. bud. wskazują jedynie *expressis verbis* właściciela i zarządcę jako podmioty odpowiedzialne za użytkowanie obiektu budowlanego, nie oznacza, że inne podmioty nie mogą legitymować się interesem prawnym. W przypadku gdy dany podmiot wykaże, że posiada interes prawny, aby uczestniczyć w postępowaniu, powinien mieć on możliwość dochodzenia swoich praw. Szczególnie należy wziąć pod uwagę interesy osób mieszkających w sąsiedztwie, które mogą być bezpośrednio dotknięte działaniami związanymi z danym obiektem.

Zgodnie z art. 28 k.p.a. status strony uzyskuje się na podstawie stwierdzenia posiadania legitymacji procesowej, której podstawą jest interes prawny. Przyjęcie poglądu, że stroną postępowania może być jedynie właściciel lub zarządca, mogłoby prowadzić do sytuacji, w której jednostki, pomimo posiadanego interesu prawnego, nie będą miały możliwości uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym oraz sądownoadministracyjnym. W rezultacie nie będą mogły efektywnie realizować uprawnień zagwarantowanych im przez Konstytucję, takich jak zasada państwa prawnego (zgodnie z art. 2 Konstytucji RP) czy prawo do sądu (określone w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP). Zapewnienie pełnego uczestnictwa podmiotów legitymujących się interesem prawnym do udziału w postępowaniu

administracyjnym oraz sądownoadministracyjnym jest zatem kluczowe dla ochrony praw jednostek i zapewnienia pełnej zgodności z konstytucyjnymi gwarancjami. Gwarancje te są kluczowe dla zapewnienia ochrony praw i równości obywateli w obliczu arbitralnych decyzji administracyjnych.

Co więcej, za nietrafne uważam wszelkie próby szczegółowego określenia stron postępowania w każdym z omawianych postępowań. Taka regulacja mogłaby przyjąć zbyt kazuistyczną postać, co mogłoby powodować duże trudności w stosowaniu jej w praktyce. Prawo powinno być bowiem jasne i precyzyjne. W związku z tym nie uważam za właściwe szukania regulacji specjalnych. Rozważne stosowanie art. 28 k.p.a. w kontekście ustalenia kręgu stron postępowania prowadzonego na podstawie art. 66–68 pr. bud. wydaje się być rozwiązaniem, które może zostać dopasowane do indywidualnych okoliczności danej sprawy.

Zgadzam się z linią orzeczniczą przyznającą przymiot strony osobom, których życie lub zdrowie jest zagrożone w postępowaniu prowadzonym na podstawie regulacji z art. 66 pr. bud. Zgodnie z poglądem wyrażonym w doktrynie, własność jest prawem podmiotowym pozwalającym na najpełniejsze i najszersze korzystanie z rzeczy³². W przypadku gdy obiekt budowlany stwarza zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, osoby mieszkające w bliskim sąsiedztwie mogą odczuwać uzasadniony niepokój. Są one bowiem bezpośrednio narażone na niebezpieczeństwo wynikające z nieprawidłowości w budynku, takich jak uszkodzenia konstrukcyjne, awarie instalacji czy inne wady techniczne. W mojej opinii sytuacja, gdy dana osoba, korzystając z rzeczy, obawia się przy tym o swoje bezpieczeństwo, oznacza, że jej prawo własności jest bezprawnie ograniczane. Właściciel nieruchomości sąsiedniej powinien mieć zatem przymiot strony postępowania, aby móc skutecznie dochodzić swoich praw. Uznając sąsiadów lub inne zainteresowane osoby za strony postępowania, można w pełni uwzględnić przedstawione przez nich argumenty oraz zadbać o ich interesy w procesie podejmowania decyzji.

Zgadzam się jednak z poglądem wyrażonym w orzecznictwie, że nie wystarczy być jedynie właścicielem działki sąsiadującej, aby automatycznie zostać uznanym za stronę postępowania. Sądzę, że każdorazowo należy badać, który z podmiotów w konkretnej sprawie ma legitymację

32 G. Matusik, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. W. Borysiak, Legalis 2023, art. 140, pkt 2, cyt. za: T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio – actio negatoria)*, Warszawa 1969, s. 32–33, 87; J. Wasilkowski, *Pojęcie własności we współczesnym prawie polskim*, Warszawa 1972, s. 19, 28; J.S. Piątowski, [w:] *System Prawa Cywilnego*, t. II, Ossolineum 1977, s. 106–107; S. Grzybowski, *Prawo cywilne – zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1989, s. 47.

do brania udziału w postępowaniu. Moim zdaniem nie należy tego kręgu zbytnio poszerzać, ponieważ dochodziłoby to do nieuzasadnionego przedłużania postępowania.

W tym miejscu warto także zwrócić uwagę na kwestię ochrony środowiska. Stanowi to bowiem jedno z najważniejszych wyzwań, przed którymi stoi ludzkość we współczesnym świecie. We wspólnym interesie wszystkich ludzi jest, aby zapobiegać naruszeniom, które mogą mieć na nie negatywny wpływ. Należy zatem rozważyć, kto może być stroną podstępowania w sytuacji, gdy obiekt jest użytkowany w sposób, który zagraża lub może zagrażać środowisku, tj. spełniona jest jedna z przesłanek z art. 66 pr. bud. Moim zdaniem przymiot strony w takim przypadku będą posiadały wszystkie podmioty władające nieruchomościami położonymi w zasięgu oddziaływania obiektu, które jest spowodowane jego niewłaściwym użytkowaniem. Podmioty te będą bowiem posiadały interes prawny w tym, aby taki stan przestał istnieć.

Kolejną kwestią wartą rozważenia jest problematyka przymiotu strony, w sytuacji gdy budynek powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia, tj. spełniona jest przesłanka z art. 66 ust. 1 pkt 4 pr. bud. Pierwszym istotnym krokiem jest identyfikacja podmiotów, które mogą legitymować się interesem prawnym. Strona postępowania powinna być w stanie udowodnić, że posiada interes prawny w utrzymaniu estetyki otoczenia oraz że naruszenie to wynika bezpośrednio z działań lub zaniechań związanych z danym budynkiem. Moim zdaniem bezsprzecznie do tej grupy należy zaliczyć osoby zamieszkujące w bezpośrednim sąsiedztwie danego budynku. Wygląd tego budynku, poza niekorzystnym wpływem na walory estetyczne otoczenia, może także negatywnie wpłynąć na wartość nieruchomości znajdujących się w najbliższym sąsiedztwie. Przyszli nabywcy mogą być bowiem zniechęceni perspektywą zamieszkania w pobliżu nieestetycznego budynku. Aby skutecznie chronić prawa, sąsiad powinien mieć możliwość zainicjowania postępowania administracyjnego. Procedura wszczynana na wniosek umożliwiłaby bardziej efektywną ochronę indywidualnych praw i interesów obywateli. Warto jednocześnie podkreślić, że ocena estetyki budynku jest kwestią subiektywną. W związku z tym istotne jest także uwzględnienie różnorodnych perspektyw i interesów społeczności lokalnej.

W mojej opinii, jeżeli chodzi o wyznaczenie podmiotów legitymujących się interesem prawnym w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 67 pr. bud., należy każdorazowo rozważyć, kogo mogą dotyczyć roboty rozbiórkowe. Zgodnie z orzecznictwem, za źródło interesu prawnego nie można uznać samego tylko faktu posiadania tytułu prawnego do działki sąsiedniej względem tej, na której posadowiony jest przedmiotowy obiekt

budowlany. Przykładowo, w sytuacji gdy budynek, co do którego ma być wydany nakaz rozbiórki, będzie znajdował się daleko od granicy działki, rozbiórka takiego obiektu nie powinna ograniczać prawa własności właściciela działki znajdującej się w bliskim sąsiedztwie.

Zgadzam się z poglądem wyrażonym przez sądy administracyjne, że niekiedy konsekwencje prawne rozbiórki mogą skutkować powstaniem pewnych obciążeń po stronie innych podmiotów, np. właścicieli gruntu graniczącego z obiektem, który ma być rozebrany, zatem wynik takiego postępowania może dotyczyć także ich interesu prawnego³³. Taka sytuacja może zaistnieć w szczególności wówczas, gdy na nieruchomości sąsiedniej posadowiony jest budynek stykający się z budynkiem rozbieranym lub gdy takie budynki posiadają wspólne elementy budowlane czy też konstrukcyjne przesądzające o oddziaływaniu jednego budynku na stan techniczny drugiego³⁴. Nietrudno jest sobie wyobrazić, że w takim przypadku konieczne może się okazać przeprowadzenie części robót rozbiórkowych na nieruchomości sąsiedniej. Taka sytuacja będzie niewątpliwie uciążliwa dla właściciela wspomnianej nieruchomości, a co za tym idzie – będzie godziła w jego indywidualny interes. W związku z tym, z racji ochrony wynikającej z przepisów art. 140 i 144 k.c., właściciel nieruchomości sąsiedniej będzie miał interes prawny w udziale w postępowaniu dotyczącym sąsiedniego budynku.

Powyższe rozważania zachowują aktualność także w kontekście ustalania kręgu stron postępowania prowadzonego na podstawie art. 68 pr. bud. Uważam, że w sytuacji bezpośredniego zagrożenia zawaleniem obiektu budowlanego niesłuszne byłoby uniemożliwienie dochodzenia swoich praw osobom, których owe zagrożenie dotyczy. W mojej opinii interesu prawnego nie będą mieli jednak właściciele sąsiednich nieruchomości. W sytuacji gdy obiekt zagrażałby bezpieczeństwu ich życia czy zdrowia, właściwym będzie postępowanie na podstawie art. 66 pr. bud. To, czy w obiekcie budowlanym zagrożonym zawaleniem będą przebywali ludzie czy też nie, tak naprawdę nie wpłynie na sytuację prawną właścicieli nieruchomości sąsiednich. Uważam natomiast, że skutki decyzji administracyjnej odczują w szczególności osoby zmuszone do opuszczenia obiektu budowlanego, np. najemcy lokalu. Jak wynika z art. 690 k.c., „do ochrony praw najemcy do używania lokalu stosuje się odpowiednio przepisy o ochronie własności”. Zgodnie jednak z ugruntowanym w orzecznictwie poglądem, najemcy lokalu nie mogą wywodzić ochrony

33 Zob. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 5 lipca 2018 r., II SA/Bk 896/17, LEX nr 2524246.

34 Zob. wyrok NSA z dnia 25 listopada 2016 r., II OSK 492/15, LEX nr 2260902.

administracyjnoprawnej z art. 69o k.c. Zdaniem sądów wspomniane regulacje dotyczą jedynie roszczeń o charakterze cywilnym, a nie administracyjnoprawnym. W mojej opinii pozbawienie najemców przymiotu strony w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 68 pr. bud. jest jednak sprzeczne z zasadami współżycia społecznego.

W związku z powyższym uzasadnione wydaje się stanowisko, zgodnie z którym przymiot strony w postępowaniach prowadzonych na podstawie regulacji z art. 66–68 pr. bud. powinny mieć podmioty, które wykażą, że mają interes prawny, aby uczestniczyć w takim postępowaniu administracyjnym. Ograniczenie kręgu stron jedynie do zarządcy i właściciela nie zapewnia wystarczającej ochrony praw i interesów osób trzecich. Z uwagi na złożoność stanów faktycznych nie jest możliwe uprzednie określenie, kto jest stroną danego postępowania. W związku z tym wprowadzenie przepisów szczególnych nie byłoby właściwym rozwiązaniem. Moim zdaniem takie regulacje prowadziłyby do sytuacji, w których krąg stron byłby zbyt szeroki lub zbyt wąski. Mogłoby to w efekcie prowadzić do naruszeń lub nieuzasadnionej przewlekłości. W mojej opinii rozważne stosowanie art. 28 k.p.a. pozwala na właściwe wyznaczenie stron postępowania przy uwzględnieniu indywidualnych okoliczności danej sprawy.

Ponadto jestem zdania, że aby możliwe było skuteczne korzystanie z konstytucyjnych uprawnień, postępowania z art. 66–68 pr. bud. powinny być wszczynane na wniosek. W przypadku gdy osoby posiadające interes prawny mają uzasadnione przypuszczenie, że ich prawa są naruszane, powinny mieć realne możliwości zobowiązania organu do wszczęcia postępowania administracyjnego. Dzięki temu obywatele będą mogli skuteczniej dochodzić swoich praw, a nie będzie to zależne jedynie od uznania organu administracyjnego. Zapewnienie skutecznych procedur dla postępowań wszczynanych na wniosek jest zgodne z zasadami demokratycznego państwa prawnego i stanowi jeden z istotnych elementów ochrony gwarancji konstytucyjnych jednostek.

Warto także zauważyć, że kluczowym aspektem zrównoważonego budownictwa jest ochrona lokalnej przyrody i zachowanie ekosystemów. Niewątpliwie rozbiórka obiektu budowlanego może znacząco wpływać na środowisko, dlatego ważne jest, aby prowadzić ją w sposób, który pozwoli na zminimalizowanie negatywnych skutków dla przyrody. W mojej opinii w przypadku nakazu rozbiórki organy powinny nie tylko zadbać o uporządkowanie terenu, ale również skoncentrować się na przywracaniu naturalnej fauny i flory, która istniała na danym obszarze przed rozpoczęciem prac budowlanych. Poprzez właściwe planowanie i stosowanie odpowiednich praktyk można znacząco zminimalizować negatywny wpływ rozbiórki na środowisko.

Rozdział VI

Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części

1. Postępowanie zmierzające do zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części

Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego i jego części została szczegółowo uregulowana w przepisie art. 71 pr. bud. Postępowanie w sprawie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego toczy się po zakończeniu procesu budowlanego, tj. po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie lub zawiadomieniu o zakończeniu budowy. Potwierdza to fakt, że w trakcie procesu budowlanego – zgodnie z art. 36a ust. 1 i 1a w zw. z ust. 5 pkt 4 pr. bud. – zmiana zamierzonego sposobu użytkowania obiektu lub jego części jest istotnym odstępianiem od projektu architektoniczno-budowlanego i wymaga wydania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę. Oznacza to, że postępowanie opisane w art. 71 pr. bud. może być wszczęte jedynie po zakończeniu budowy. Zauważenia wymaga przy tym, że zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części może wiązać się z wykonaniem robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę lub dokonania zgłoszenia robót budowlanych. Przypadki te zasadniczo zostały jednak wyłączone z zakresu rozważań ujętych w niniejszym rozdziale, gdyż tryby te zostały już omówione powyżej. Poniżej analizie poddam zatem wyłącznie postępowanie w przedmiocie zmiany sposobu użytkowania określone w art. 71 pr. bud.

Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części została zdefiniowana przez ustawodawcę w sposób niewyczerpujący. Ustawodawca przewidział otwarty katalog (o czym świadczą słowa: „w szczególności”), dokonując kwalifikacji pewnych działań jako równoważnych ze zmianą użytkowania obiektu budowlanego. Przez zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części rozumieć

* Autor jest studentem III roku prawa na Uniwersytecie Jagiellońskim, ORCID: 0000-0003-4206-4849.

należy bowiem w szczególności podjęcie bądź zaniechanie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki: bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska bądź wielkość lub układ obciążeń, a także podjęcie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zaliczanej do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹. Zmianą sposobu użytkowania jest więc nie tylko zmiana wynikająca z przeprowadzenia robót budowlanych, ale spowodowana faktyczną zmianą sposobu użytkowania, które mogą objawiać się zwiększoną intensywnością, oddziaływaniem na większy obszar itp. Orzecznictwo i doktryna to stanowisko potwierdzają poprzez zakwalifikowanie innych działań inwestora jako zmiany sposobu użytkowania², np. przeznaczenie lokalu mieszkalnego na najem krótkoterminowy³.

Zauważenia wymaga przy tym, że przed podjęciem nowej działalności dla inwestora „konieczne (...) jest nie tyle ustalenie, jakie są aktualnie warunki prowadzonej w obiekcie budowlanym działalności i czy zgodne są one z obowiązującymi przepisami, co określenie czy zmiana sposobu użytkowania doprowadziła do zmiany wskazanych wyżej warunków. Wymaga to zestawienia warunków wcześniejszych z aktualnymi, porównania ich i określenia, czy uległy one zmianie”⁴. Przykładem może być podjęcie działalności klubu nocnego, nawet pomimo prowadzenia dotychczas działalności gastronomicznej⁵. Mimo że poprzednia działalność cechuje się stopniem uciążliwości dla terenów sąsiednich (zapach, hałas), orzecznictwo wskazuje, że charakter działalności intensyfikuje czynniki niepożądane, a zatem wymaga rozważenia, czy taka

1 Zob. art. 71 ust. 1 pr. bud.

2 Wyrok WSA w Kielcach z dnia 23 lutego 2022 r., II SA/Ke 19/22, LEX nr 3328070; „Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego, o której mowa w art. 71 ust. 1 pkt 2 ustawy, może być spowodowana nie tylko przeprowadzeniem robót budowlanych w obiekcie, lecz także faktyczną zmianą sposobu jego użytkowania”.

3 Wyrok NSA z dnia 15 lutego 2018 r., II OSK 3220/17, LEX nr 2443631.

4 Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2023 r., II OSK 2692/21, LEX nr 3514837.

5 Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 września 2021 r., II SA/Bk 537/21, LEX nr 3246923. „Podjęcie działalności klubu nocnego, nawet w stosunku do poprzednio prowadzonej działalności gastronomicznej skutkuje zmianą sposobu użytkowania obiektu budowlanego wymagającą zgłoszenia, stosownie do art. 71 ust. 1 i ust. 2 pr. bud. Klub nocny, w sposób oczywisty wpływa na warunki w zakresie emisji hałasu i drgań oraz układu obciążeń, a więc kształtuje warunki higieniczno-sanitarne i ochrony środowiska”.

zmiana leży w interesie publicznym, co jest przedmiotem postępowania zgłoszeniowego.

Podobnie w przypadku przekształcenia budynku mieszkalnego w żłobek dziecięcy podjęcie takiej działalności wymaga spełnienia dodatkowych warunków bezpieczeństwa pożarowego i higieniczno-sanitarnych, określonych w odrębnych przepisach, które są istotnie surowsze od wymagań stawianym budynkom (lokalom) mieszkalnym. „Wystarczające jest stwierdzenie, że miała miejsce zmiana w zakresie wymagań stawianych któremukolwiek ze wskazanych czynników (m.in. warunków bezpieczeństwa pożarowego, higieniczno-sanitarnych, ochrony środowiska), a porównanie wcześniejszego i obecnego sposobu użytkowania wskazuje na oczywistość tej zmiany”⁶.

Odnosząc się zaś do podjęcia w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zaliczanej do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, zauważyć należy, że na etapie uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 33 ust. 2 pkt 1 pr. bud.) oraz w niektórych przypadkach zgłoszenia budowy (art. 30 ust. 4b pr. bud.) należy przedłożyć projekt architektoniczno-budowlany, w którym wskazuje się zamierzony sposób użytkowania obiektu. Wymóg ten jest zasadny, bowiem od planowanego sposobu użytkowania obiektu zależy stosowanie konkretnych norm i standardów budowlanych przewidzianych w prawie budowlanym *sensu largo*⁷, ale też od tego wymogu zależy obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, a tym samym brak możliwości skorzystania przez inwestora z uproszczonego postępowania zgłoszeniowego. Zamierzony sposób użytkowania wpływa również na możliwość istnienia obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Biorąc pod uwagę powyższe rygory, to postępowanie należy uznać za niezbędne w całym procesie inwestycyjno-budowlanym, gdyż jego celem jest zapobieżenie możliwości dokonania zmiany przez inwestora (lub jego następców albo właściciela) sposobu użytkowania

6 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 stycznia 2022 r., II SA/Gl 1008/21, LEX nr 3315935: „Podjęcie działalności polegającej na prowadzeniu żłobka dla dzieci, wymaga spełnienia m.in. warunków bezpieczeństwa pożarowego i higieniczno-sanitarnych, określonych w przepisach wykonawczych. Wobec tego nie ulega wątpliwości, że doszło do zmiany w zakresie wymagań dotyczących warunków bezpieczeństwa pożarowego i higieniczno-sanitarnych, w porównaniu do wymagań, jakie dotyczą lokalu mieszkalnego”.

7 Wyrok NSA z dnia 20 maja 2021 r., II OSK 2382/18, LEX nr 3197350: „instytucja prawna »zmiany sposobu użytkowania« ma aspekt odnoszący się do zachowania przez inwestora norm z zakresu bezpieczeństwa i norm technicznych, a także aspekt zgodności użytkowania z przepisami normującymi zagospodarowanie przestrzenne”.

obiektu lub jego części wbrew jego pierwotnemu celowi użytkowemu i z pominięciem właściwych organów planistycznych oraz administracji architektoniczno-budowlanej.

2. Tryby zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części

Przedmiotowe postępowanie toczy się w trybie uproszczonym. Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części jest dokonana zgodnie z prawem, jeżeli została zgłoszona organowi administracji architektoniczno-budowlanej. Zgłoszenie to powinno zawierać jednoznaczne określenie nowego sposobu użytkowania obiektu budowlanego wraz z informacją o dotychczasowym sposobie użytkowania.

Do zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania należy obligatoryjnie dołączyć opis oraz rysunek określający usytuowanie obiektu budowlanego w stosunku do granic nieruchomości i innych obiektów budowlanych istniejących lub budowanych na tej i sąsiednich nieruchomościach, z oznaczeniem części obiektu budowlanego, w której zamierza się dokonać zmiany sposobu użytkowania⁸, a także zwięzły opis techniczny, określający rodzaj i charakterystykę obiektu budowlanego oraz jego konstrukcję, wraz z danymi techniczno-użytkowymi, w tym wielkościami i rozkładem obciążeń, a w razie potrzeby, również danymi technologicznymi⁹. Ponadto obligatoryjnym załącznikiem przedmiotowego zgłoszenia jest oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane¹⁰. Jest to – złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej – oświadczenie wskazujące tytuł, z którego wywodzone jest uprawnienie do wykonywania robót budowlanych na wskazanych w nich nieruchomościach, przy czym tytuł ten może wynikać z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego. Do zgłoszenia załączane jest również zaświadczenie lub kopia zaświadczenia wójta (burmistrza albo prezydenta miasta) o zgodności zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo – w przypadku braku obowiązującego planu miejscowego – decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania

8 Zob. art. 71 ust. 2 pkt 1 pr. bud.

9 Zob. art. 71 ust. 2 pkt 2 pr. bud.

10 Zob. art. 71 ust. 2 pkt 3 pr. bud.

terenu lub kopia tej decyzji¹¹. Zaznaczenia wymaga, że w doktrynie pojawiają się rozbieżności odnośnie do oceny mocy oddziaływania wskazanego zaświadczenia. Nie budzi przy tym wątpliwości, że przedmiotowe zaświadczenie należy traktować jako dowód w toczącym się postępowaniu. Rozbieżności pojawiają się w zakresie związania organu administracji architektoniczno-budowlanej tym zaświadczeniem. Trudno przy tym zgodzić się ze stwierdzeniem, że organ może orzec co do istoty sprawy w drodze zaświadczenia (skądinąd niepodlegającego środkowi odwoławczemu). W związku z tym przywołać należy słuszne orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego: „Mając powyższe na uwadze, należało zatem wyjaśnić jaka jest moc zaświadczenia o jakim mowa w art. 71 ust. 2 pkt 4 [pr. bud.]. Przede wszystkim nie można w sposób jednoznaczny wskazać, iż powyższe zaświadczenie jest bezwzględnie wiążące dla organów administracji budowlanej, gdyż nie można przyjąć, aby organ w drodze zaświadczenia rozstrzygał o zgodności planowanej inwestycji z obowiązującym planem, gdyż należy to do kompetencji organów budowlanych. (...) Przewidziana, możliwość nałożenia na samowolnie zmieniających sposób użytkowania budynku obowiązek przedłożenia zaświadczenia generalnie nie wyklucza więc uprawnienia organów nadzoru do samodzielnego decydowania o przesłance legalizacji. Zaświadczenie (...) rodzi »prawne domniemanie« zgodności inwestycji objętej postępowaniem legalizacyjnym z prawem miejscowym. (...) W myśl jednak art. 76 § 3 k.p.a., przepisy § 1 i 2 nie wyłączają możliwości przeprowadzenia dowodu przeciwko treści dokumentów wymienionych w tych przepisach”¹². Mimo że zgodnie z art. 76 § 1 k.p.a. omawiane zaświadczenie stanowi dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone, to organ administracji architektoniczno-budowlanej zobowiązany jest w myśl art. 80 k.p.a. do całościowej oceny materiału dowodowego w sprawie, a jak słusznie wskazał NSA, również może przeprowadzić dowód przeciwko temu zaświadczeniu. Niezrozumiały jest zatem wymóg stawiany przez ustawodawcę, by takie zaświadczenie inwestor miał obowiązek przedłożyć, a w jego braku organ administracji architektoniczno-budowlanej będzie zobowiązany wezwać do jego uzupełnienia, pomimo faktu, że nie jest nim związany zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów. Ponadto – w przypadku zmiany sposobu użytkowania polegającej na podjęciu bądź zaniechaniu w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki: bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska bądź wielkość

¹¹ Zob. art. 71 ust. 2 pkt 4 pr. bud.

¹² Wyrok NSA z dnia 24 maja 2023 r., II OSK 1659/20, LEX nr 3569070.

lub układ obciążeń – do zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania należy dołączyć ekspertyzę techniczną wykonaną przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności¹³. Podkreślenia wymaga przy tym, że obowiązek dołączenia przedmiotowej ekspertyzy technicznej występuje wyłącznie w przypadkach z powyższego katalogu zamkniętego – w przeciwieństwie do definicji zmiany sposobu użytkowania ustawodawca nie zdecydował się na użycie zwrotu „w szczególności”, wobec czego wymóg ten należy interpretować ściśle. Ponadto do zgłoszenia może być wymagane przedłożenie ekspertyzy rzeczoznawcy do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych, co dotyczy przypadków zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, polegających na podjęciu lub zaniechaniu w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki bezpieczeństwa pożarowego, a poza tym – jeśli istnieje taka potrzeba – również pozwoleń, uzgodnień i opinii, których obowiązek dołączenia wynika z przepisów odrębnych ustaw, w szczególności chodzi tu o decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach¹⁴.

Zgłoszenie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego wnosi się do właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej w postaci papierowej na formularzu określonym w rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 12 lutego 2021 r. w sprawie określenia wzoru formularza zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części¹⁵ bądź w formie dokumentu elektronicznego z wykorzystaniem platformy e-Budownictwo na formularzu udostępnionym przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części musi zostać zgłoszona przed faktycznym dokonaniem zmiany. Zmiana sposobu użytkowania może nastąpić nie wcześniej niż po upływie 30 dni i nie później niż w ciągu 2 lat od dnia zgłoszenia lub od dnia doręczenia zgłoszenia organowi. Podnosi się przy tym, że wskazany termin 30 dni biegnie ponownie w przypadku konieczności uzupełnienia zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania, co oznacza, że powinien być liczony od daty uzupełnienia lub od dnia upływu terminu do uzupełnienia braków zgłoszenia¹⁶. Oznacza to, że termin biegnie od faktycznego wpływu zgłoszenia lub uzupełnienia zgłoszenia do właściwego organu, tak aby organ miał faktycznie 30 dni na rozpatrzenie zgłoszenia.

13 Zob. art. 71 ust. 2 pkt 5 pr. bud.

14 Zob. art. 71 ust. 2 pkt 6 pr. bud.

15 Dz.U. poz. 298.

16 Wyrok NSA z dnia 20 lutego 2009 r., II OSK 207/08, LEX nr 516061.

W trakcie biegu powyższego terminu organ administracji architektoniczno-budowlanej może wnieść sprzeciw w drodze decyzji administracyjnej. Zgodnie z poglądem dominującym w orzecznictwie sądów administracyjnych, termin ten jest w rozumieniu prawa administracyjnego terminem prawa materialnego, bowiem jego przekroczenie pozbawia właściwy organ kompetencji do wydania decyzji administracyjnej (zgłoszenia sprzeciwu)¹⁷, dlatego też termin ten upływa w oznaczonym dniu, bez możliwości jego przedłużenia w myśl art. 57 § 4 k.p.a.¹⁸.

W czasie obowiązywania powyższej regulacji pojawiały się rozbieżności, czy do zachowania terminu do wniesienia sprzeciwu wystarczy wysłanie decyzji inwestorowi, czy należy w tym terminie decyzję doręczyć. Prezentowany był również pogląd, że do zachowania terminu wystarczające jest wydanie decyzji¹⁹, niezależnie od późniejszego doręczenia decyzji inwestorowi, nawet po upływie 30-dniowego terminu. Ustawodawca spór ten rozwiązał poprzez wprowadzenie regulacji art. 30 ust. 6a pr. bud. i odesłanie do niej w art. 71 ust. 4b pr. bud., co oznacza, że samo nadanie decyzji administracyjnej jest wystarczające do zachowania terminu – niezależnie od faktycznego doręczenia tej decyzji po terminie.

W trakcie rozpatrywania zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego przez organ administracji architektoniczno-budowlanej w pierwszej kolejności badane jest spełnienie wymogów formalnych otrzymanego zgłoszenia. Bada się przede wszystkim dołączenie wymaganych dokumentów, opisanych wyżej. Wskazuje się bowiem, że przepis art. 71 ust. 2 pr. bud. nie ma charakteru uznaniowego, lecz bezwzględnie obowiązujący, co oznacza, że wszystkie wymagane dokumenty powinny być załączone do zgłoszenia²⁰. W przypadku gdy organ stwierdzi konieczność uzupełnienia zgłoszenia, nakłada na inwestora w formie postanowienia obowiązek uzupełnienia brakujących

17 Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 kwietnia 2018 r., II SA/Sz 153/18, LEX nr 2499064: „Termin wynoszący 30 dni, o którym mowa w przepisie art. 71 ust. 4 pr. bud., jest terminem prawa materialnego, którego przekroczenie skutkuje pozbawieniem organu kompetencji do wniesienia sprzeciwu”.

18 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 czerwca 2011 r., II SA/Gd 268/11, LEX nr 821531: „Wyznaczony w art. 71 ust. 4 pr. bud. termin wniesienia sprzeciwu jest terminem prawa materialnego, to zaś oznacza, że do sposobu liczenia tego terminu nie ma zastosowania art. 57 § 4 k.p.a.”.

19 Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 28 września 2016 r., II SA/Bd 788/16, LEX nr 2152095; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 lutego 2014 r., II SA/Gd 881/13, LEX nr 1471186.

20 Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 13 czerwca 2017 r., II SA/Bd 1270/16, LEX nr 2333671.

dokumentów, wskazując termin wykonania orzeczonego obowiązku pod groźbą wydania decyzji o zgłoszeniu sprzeciwu. Przepis ust. 3 stanowi samodzielną przesłankę wniesienia przez organ sprzeciwu.

Koniecznym jest zatem dołączenie zaświadczenia wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) stwierdzającego zgodność planowanego sposobu użytkowania z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, choć organ nie jest związany tym zaświadczeniem i musi samodzielnie przeprowadzić ocenę zgodności. Może prowadzić to do sytuacji, w której organ zakwestionuje zgodność zamierzonego sposobu użytkowania z właściwym planem miejscowym, pomimo wydania zaświadczenia stwierdzającego ten fakt (organ wykonawczy gminy ma obowiązek wydać zaświadczenie, tylko gdy występuje omawiana zgodność, w przeciwnym wypadku odmawia wydania zaświadczenia). Oznacza to, że przedłożone dokumenty podlegają ocenie przez organ administracji architektoniczno-budowlanej.

Ustawodawca przewidział możliwość szybszego zakończenia postępowania zgłoszeniowego, umożliwiając organowi „zabranie głosu”, pomimo charakteru milczącej zgody. Jeżeli organ stwierdzi, że zgłoszenie jest zgodne z wymogami stawianymi przez przepisy pr. bud., ma możliwość wydania zaświadczenia o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu. Oprócz stwierdzenia stanu faktycznego wydanie zaświadczenia powoduje wygaśnięcie kompetencji organu administracji architektoniczno-budowlanej do wniesienia sprzeciwu, a ponadto uprawnia inwestora do przystąpienia do realizacji planowanej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części.

Organ administracji architektoniczno-budowlanej jest natomiast zobligowany do wniesienia sprzeciwu wobec dokonanego zgłoszenia, co następuje w formie decyzji administracyjnej, w enumeratywnie określonych przypadkach.

Organ wniesie sprzeciw, gdy zmiana sposobu użytkowania przedmiotu postępowania wymaga wykonania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę. Mowa w tym przypadku szeroko o robotach budowlanych, czyli przebudowie, montażu lub remoncie. Jak wskazano wyżej, jednym z celów istnienia postępowania zgłoszeniowego jest wyeliminowanie możliwości uniknięcia standardowego postępowania w sprawie o pozwolenie na budowę poprzez manipulacje rzeczywistości zamierzonym sposobem użytkowania.

Podobnie organ sprzeciwi się w sytuacji, gdy zmiana sposobu użytkowania narusza ustalenia obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innych aktów prawa miejscowego albo decyzji o warunkach budowy i zagospodarowania terenu, w przypadku

braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Organ ma bowiem obowiązek samodzielnie orzec o braku naruszenia przez zamierzony sposób użytkowania ustaleń właściwego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach budowy i zagospodarowania terenu. Organ ocenę tę musi przeprowadzić samodzielnie, a zaświadczenie wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) stwierdzające zgodność planowanego sposobu użytkowania z postanowieniami właściwego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – co wyżej omówiono – nie zwalnia organu z tego obowiązku, a w przypadku braku zaświadczenia organ zrywa do uzupełnienia.

Ponadto organ wniesie sprzeciw, jeżeli zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części może spowodować istotne i realne oraz niedopuszczalne zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia, pogorszenie stanu środowiska lub możliwość ucierpienia stanu zachowania zabytków, a także gdy może dojść do pogorszenia warunków zdrowotno-sanitarnych. Powyższe przesłanki nie wymagają szczegółowej analizy. Jednakże mając na względzie brak stron w postępowaniu zgłoszeniowym, organ administracji architektoniczno-budowlanej musi zapewnić zachowanie interesu innych podmiotów (osób trzecich), które mogą wskutek zmiany uciepieć, bowiem „przy dokonywaniu zmiany sposobu użytkowania obiektu lub jego części w każdym przypadku organ, działając w interesie publicznym, powinien przeprowadzić szczegółową ocenę, (...) czy nie dojdzie do naruszenia uzasadnionych interesów osób trzecich w rozumieniu art. 5 ust. 2 pr. bud. gdyż w postępowaniu tym, tak jak w postępowaniu, o którym mowa w art. 30 pr. bud., poza podmiotem zgłaszającym nie występują jakiegokolwiek inne strony”²¹. Działanie organu musi zatem przejawiać troskę o interes publiczny, szczególnie w sytuacjach zintensyfikowania ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich.

W przypadku gdy zamierzona zmiana sposobu użytkowania będzie wymagać wykonania robót budowlanych, organ administracji architektoniczno-budowlanej orzeknie w tym przedmiocie w postępowaniu o uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę (w innym wypadku musiałby wnieść sprzeciw) lub w uproszczonym postępowaniu zgłoszeniowym.

21 A. Kosicki, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2023, art. 71.

3. Inwestor i inne strony postępowań zmierzących do zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części

Postępowanie zgłoszeniowe charakteryzuje się uproszczonym trybem uzyskiwania zgody organu na dokonanie konkretnej czynności. Zgoda w tym wypadku jest dorozumiana i nazywana przez doktrynę tzw. milczącą zgodą – czyli brakiem reakcji organu na zgłoszenie złożone przez wnioskodawcę, chyba że organ w tym terminie wyda zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, co wyżej omówiono.

Jednak wątpliwościom poddaje się, w jaki sposób podmioty trzecie, szczególnie te mające ważny interes prawny, mogą dochodzić zabezpieczenia swoich interesów. By odpowiedzieć na to pytanie, należy rozpocząć od zdefiniowania, czym jest postępowanie zgłoszeniowe i komu może być nadany przymiot strony. Przede wszystkim należy podkreślić, że postępowanie zgłoszeniowe nie jest postępowaniem administracyjnym – staje się nim dopiero w sytuacji, gdy organ administracyjny orzeka co do istoty sprawy (wnosi sprzeciw). Oznacza to, że w postępowaniu zgłoszeniowym stroną jest wyłącznie zgłaszający, a zakończenie sprawy toczącej się na skutek dokonania zgłoszenia nie wymaga wydania aktu, z wyjątkiem sytuacji, gdy w określonym terminie organ wnosi sprzeciw²².

Wobec powyższego do przedmiotowego postępowania zgłoszeniowego nie stosuje się regulacji art. 28 k.p.a., bowiem postępowanie zgłoszeniowe nie jest postępowaniem w rozumieniu tego przepisu, co potwierdza szereg orzeczeń, m.in.: „W postępowaniu zgłoszeniowym dotyczącym zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego o którym mowa w art. 71 ustawy (...) Prawo budowlane (...) stroną tego postępowania jest wyłącznie podmiot dokonujący zgłoszenia (zob.: uzasadnienie wyroku NSA z dnia 16 maja 2007 r. w sprawie II OSK 529/07)”²³ oraz „w postępowaniu tym [zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania], tak jak w postępowaniu, o którym mowa w art. 30 pr. bud., poza podmiotem zgłaszającym nie występują jakiegokolwiek inne strony”²⁴.

22 Postanowienie NSA z dnia 16 maja 2007 r., II OSK 529/07, LEX nr 360369.

23 Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 grudnia 2008 r., II SAB/Go 24/08, LEX nr 541214.

24 A. Kosicki, *op. cit.*, art. 71.

Odstępstwo w tym zakresie stanowi sytuacja, gdy zamierzona zmiana sposobu użytkowania wymaga wykonania robót budowlanych, które objęte są obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę. Organ administracji architektoniczno-budowlanej orzeka wówczas w klasycznym postępowaniu administracyjnym, które toczy się przy udziale stron.

4. Ocena obowiązujących regulacji i postulaty zmian

Postępowanie w sprawie zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu lub jego części co do zasady należy ocenić pozytywnie. Obejmuje swoim zakresem kompleksową ochronę interesu społecznego w przeciwdziałaniu nawet faktycznej zmianie sposobu użytkowania – niewymagającej robót budowlanych. W kontekście postępujących zmian klimatu regulacja ta wydaje się niezbędna. Zmiana sposobu użytkowania obiektu lub jego części może wpływać na środowisko i intensyfikować czynniki niepożądane, np. większe zapotrzebowanie na zużycie wody, większą emisję dwutlenku węgla. Z uwagi na to ustawodawca słusznie nałożył obowiązek przedłożenia w szczególności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (o ile obowiązek dołączenia wynika z przepisów odrębnych ustaw). W ten sposób ustawodawca aktywnie chroni środowisko przed negatywnym wpływem na nie potencjalnej zmiany sposobu użytkowania.

Pojawia się kilka postulatów *de lege ferenda*, które mogą usprawnić działanie procesu. Przede wszystkim należy poddać krytyce konieczność przedkładania zaświadczenia wydanego przez organ wykonawczy gminy stwierdzającego zgodność zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Organ administracji architektoniczno-budowlanej i tak w myśl przepisów ustawy musi samodzielnie sprawdzić tę zgodność. Argument wskazujący, że to organ gminy powinien dokonywać interpretacji aktu prawa miejscowego własnej gminy, nie wytrzymuje powyższej krytyki, a ponadto wyda go tylko w sytuacji, gdy stwierdzi zgodność (w innym przypadku odmówi wydania). Skoro organ administracji architektoniczno-budowlanej władny jest stwierdzić niezgodność pomiędzy planowanym sposobem użytkowania a ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czemu tej kompetencji nie powierzyć w całości organowi, do którego kierowane jest zgłoszenie? Usunięcie

tego wymogu niewątpliwie wpłynie na zwiększenie efektywności postępowania poprzez eliminację zbędnej biurokracji i zmniejszenie kosztów.

Kolejnym postulatem należy uczynić konieczność zapewnienia udziału tzw. podmiotów trzecich w postępowaniu zgłoszeniowym. Oczywiście trudno przyznać takim podmiotom przymiot strony, gdyż nie jest to klasyczne postępowanie jurysdykcyjne kończące się wydaniem decyzji administracyjnej, ale można zapewnić im możliwość wypowiedzenia się, tak by organ wyrażał milczącą zgodę na podstawie pełnego obrazu stanu faktycznego. Ewentualnie można by wprowadzić regulacje klasyfikujące odrębnie zgłoszenia odnoszące się do zmian sposobu użytkowania oddziaływujących (w tym intensyfikujących dotychczasowe oddziaływanie) na nieruchomości sąsiednie, w odniesieniu do których konieczne byłoby przeprowadzenie klasycznego postępowania jurysdykcyjnego zakończonego decyzją o pozwoleniu na zmianę sposobu użytkowania.

Rozdział VII

Legalizacja samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części

1. Postępowanie zmierzające do legalizacji samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części

Przedmiotem rozważań w niniejszym rozdziale jest postępowanie zmierzające do legalizacji samowolnej zmiany użytkowania budynku lub jego części, które zostało uregulowane w art. 71a pr. bud. Na wstępie warto zaznaczyć, że proces zmiany użytkowania obiektu budowlanego został uregulowany w rozdziale VI. Wspomniane postępowanie legalizacyjne toczy się już po zakończeniu procesu budowlanego, tj. po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie lub zawiadomieniu o zakończeniu budowy w przypadku, w którym dojdzie do dokonania samowolnej zmiany użytkowania, czyli bez wymaganego zgłoszenia.

Proces legalizacyjny polega na zmianie nielegalnej działalności na zgodną z obowiązującym prawem. Istotą opisywanego przeze mnie postępowania jest uporządkowanie sytuacji prawnej obiektu budowlanego lub jego części oraz weryfikacja, czy wprowadzone zmiany spełniają wymogi wynikające z przepisów techniczno-budowlanych związane z danym sposobem użytkowania obiektu budowlanego.

Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części jest dokonywana zgodnie z prawem, jeżeli zostanie zgłoszona organowi administracji architektoniczno-budowlanej. W przypadku gdy wspomniana zmiana zostaje przeprowadzona bez odpowiedniego zgłoszenia, wówczas powstaje konieczność przeprowadzenia postępowania legalizacyjnego. Zgłoszenie to powinno zawierać jednoznaczne określenie nowego sposobu użytkowania obiektu budowlanego wraz z informacją o dotychczasowym sposobie użytkowania oraz nastąpić przed faktyczną

* Autorka jest studentką III roku prawa na Uniwersytecie Jagiellońskim, ORCID: 0009-0001-5047-9246.

zmianą sposobu użytkowania¹. Jak wskazuje orzecznictwo, dokonanie zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania po zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części nie wywołuje skutków prawnych. Skutkuje to brakiem podstaw prawnych i faktycznych do merytorycznego rozpatrzenia sprawy, co oznacza bezprzedmiotowość postępowania i obowiązek jego umorzenia. Wówczas powstaje konieczność przeprowadzenia postępowania legalizacyjnego².

Sytuacją wyjątkową jest wniesienie wniosku o rozpoczęcie procedur legalizacyjnych, pomimo negatywnej decyzji urzędu dotyczącej zmiany sposobu użytkowania (jest to wykroczenie podlegające karze grzywny)³, często związanej z nieodpowiednim stanem technicznym budynku, niespełniającym wymogów bezpieczeństwa⁴. W takiej sytuacji przeprowadzenie postępowania legalizacyjnego nie jest możliwe, a wydana decyzja nakazuje przywrócenie poprzedniego stanu użytkowania. Od takiej decyzji przysługuje odwołanie, które może zostać złożone za pośrednictwem nadzoru budowlanego w ciągu 14 dni, licząc od dnia otrzymania decyzji.

Opisany poniżej tryb dotyczy wyłącznie legalizacji samowolnej zmiany polegającej na zmianie sposobu użytkowania obiektu, która nie wymagała przeprowadzenia robót objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę lub dokonania zgłoszenia robót budowlanych, gdyż te postępowania legalizacyjne zostały omówione już powyżej. Regulacją analizowanego przeze mnie przepisu art. 71a pr. bud. objęto zaś tylko taką samowolną zmianę sposobu użytkowania, która wymaga zgłoszenia dokonanego w trybie art. 70 pr. bud.

Należy dodać, że art. 71a pr. bud. został wprowadzony do ustawy przez art. 1 pkt 32 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane⁵, która weszła w życie 31 maja 2004 r. W związku z powyższym może mieć zastosowanie jedynie w przypadku zmiany sposobu użytkowania dokonanego po wejściu w życie wspomnianej nowelizacji. W sprawach wszczętych przed dniem wejścia w życie tej zmiany zastosowanie będzie miał tryb postępowania przewidziany w art. 71 ust. 3 pr. bud. w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 maja 2004 r.: „W razie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego

1 Zob. art. 71 ust. 2 pr. bud.

2 Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 stycznia 2020 r., VII SA/Wa 1836/19, LEX nr 2785325.

3 D. Sypniewski, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. D. Sypniewski, Warszawa 2022, art. 71(a).

4 Zob. art. 71a ust. 4 pr. bud.

5 Dz.U. Nr 93, poz. 888.

części bez pozwolenia, o którym mowa w ust. 1, przepisy art. 50, 51 i 57 ust. 7 stosuje się odpowiednio. W decyzji, o której mowa w art. 51 ust. 1, organ nadzoru budowlanego może nakazać właścicielowi albo zarządcy przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części”.

2. Tryby legalizacji samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części

Modyfikacja sposobu wykorzystania obiektu budowlanego lub jego części wymaga zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej⁶. Zgłoszenie to powinno zawierać jednoznaczne określenie nowego sposobu użytkowania obiektu budowlanego wraz z informacją o dotychczasowym sposobie użytkowania⁷. Jego brak, czyli samowolna zmiana użytkowania, może spowodować wstrzymanie użytkowania obiektu budowlanego lub jego części oraz nałożenie na właściciela (ewentualnie zarządcę budynku)⁸ obowiązku przedstawienia w wyznaczonym terminie dokumentów, o których mowa w art. 71 ust. 2 pr. bud. W porównaniu do legalnego sposobu zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części właściwym organem pierwszej instancji, w rozumieniu art. 71a pr. bud., jest zgodnie z art. 83 ust. 1 i 3 pr. bud., powiatowy lub wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego. Warunkiem koniecznym do wydania takiego postanowienia jest wcześniejsze ustalenie, że do zmiany sposobu użytkowania – bez wymaganego zgłoszenia tej okoliczności – faktycznie doszło⁹. Do tego celu wykorzystuje się wszelkie możliwe środki dowodowe (np. oględziny nieruchomości)¹⁰.

W przypadku braku dokonania zgłoszenia o zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego dochodzi do samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu. Aby uporządkować sytuację prawną budynku, należy wówczas przeprowadzić proces legalizacyjny. Taki budynek nie może naruszać przepisów techniczno-budowlanych

6 Zob. art. 71 ust. 2 pr. bud.

7 Zob. wyrok NSA z dnia 16 lipca 2020 r., II OSK 737/20, LEX nr 3064705.

8 Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 marca 2021 r., VII SA/Wa 178/20, LEX nr 3190526.

9 Zob. art. 71a ust. 1 pr. bud.

10 Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 grudnia 2012 r., II SA/Go 825/12, LEX nr 1234248.

oraz przepisów dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego. Dodatkowo nie mogą istnieć żadne przeszkody uniemożliwiające przystosowanie budynku do wymogów obowiązującego prawa budowlanego. Wyjątkiem jest dom jednorodzinny lub jego część, zlokalizowany na nieruchomości (o powierzchni do 1500 m²), która została sprzedana lub oddana w użytkowanie wieczyste przez Krajowy Zasób Nieruchomości – w tej sytuacji przepisy zabraniają zmiany sposobu użytkowania takich obiektów.

W większości przypadków postępowanie legalizacyjne jest prowadzone przez powiatowy inspektorat nadzoru budowlanego. Właściwość rzeczowa wojewódzkiego inspektoratu nadzoru budowlanego jest określona w zamkniętym katalogu przypadków.

Zgodnie z brzmieniem art. 72a pr. bud. postępowanie legalizacyjne jest wszczynane z urzędu. Jak stwierdzono w judykaturze, ewentualny wniosek strony należy uznać za sygnał¹¹, który właściwy organ ma obowiązek zweryfikować i stwierdzić przesłanki do przeprowadzania postępowania lub ich brak¹². Nie będzie on stanowił żądania wszczęcia postępowania w rozumieniu art. 61 k.p.a.

Co do zasady zgłoszenie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego wnosi się do właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej w postaci papierowej, listownie czy elektronicznie. Następstwem stwierdzenia, że doszło do zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego zgłoszenia, zostaje wstrzymane użytkowanie obiektu budowlanego lub jego części. Równocześnie zostaje nałożony (przez organ nadzoru budowlanego) obowiązek przedstawienia w wyznaczonym terminie wskazanych dokumentów (art. 71a ust. 1 pr. bud.). Obligatoryjnie należy złożyć wniosek o legalizację zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego zgłoszenia, dołączyć opis oraz rysunek określający usytuowanie obiektu budowlanego w stosunku do granic nieruchomości i innych obiektów budowlanych istniejących lub budowanych na tej i sąsiednich nieruchomościach, z oznaczeniem części obiektu budowlanego, w której zamierza się dokonać zmiany sposobu użytkowania¹³, a także zwięzły opis techniczny, określający rodzaj i charakterystykę obiektu budowlanego oraz jego konstrukcję, wraz z danymi techniczno-użytkowymi, w tym wielkościami

11 Zob. wyrok NSA z dnia 30 marca 2023 r., II OSK 2467/22, LEX nr 3573914.

12 Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 maja 2023 r., II SA/Gd 927/22, LEX nr 3559680.

13 Zob. art. 71 ust. 2 pkt 1 pr. bud.

i rozkładem obciążeń, a w razie potrzeby, również danymi technologicznymi¹⁴. Dodatkowo koniecznym załącznikiem jest oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane¹⁵ (składane pod rygorem odpowiedzialności karnej). Tytuł ten może wynikać z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego. Do zgłoszenia należy dołączyć również zaświadczenie wójta (burmistrza albo prezydenta miasta) o zgodności zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo – w przypadku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W doktrynie toczy się spór odnośnie do oceny mocy oddziaływania wskazanego zaświadczenia. Nie budzi wątpliwości jego moc dowodowa, lecz kwestia związania organu administracji architektoniczno-budowlanej tym zaświadczeniem. Wspomniana tematyka stała się przedmiotem rozważań w rozdziale VI niniejszej publikacji na podstawie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego¹⁶.

Ponadto w przypadku zmiany sposobu użytkowania polegającej na podjęciu bądź zaniechaniu w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki: bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska bądź wielkość lub układ obciążeń należy dołączyć ekspertyzę techniczną, wykonaną przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności oraz pozwolenia, uzgodnienia lub opinie wymagane odrębnymi przepisami, w szczególności decyzję środowiskową¹⁷.

Przewidziany w art. 71a ust. 1 pkt 2 pr. bud. termin jest terminem procesowym, który powinien zostać wyznaczony przez organ nadzoru budowlanego stosownie do realiów konkretnej sprawy. Wyznaczony czas na złożenie dokumentów może zostać przedłużony na wniosek zobowiązanego zgłoszony przed jego upłynięciem, tak aby można było uznać go za skutecznie złożony. Na postanowienie w tym przedmiocie nie przysługuje zażalenie, co oznacza, że zgodnie z generalną zasadą określoną w art. 142 k.p.a. postanowienie to strona może zaskarżyć

14 Zob. art. 71 ust. 2 pkt 2 pr. bud.

15 Zob. art. 71 ust. 2 pkt 3 pr. bud.

16 Zob. wyrok NSA z dnia 24 maja 2023 r., II OSK 1659/20, LEX nr 3569070.

17 Zob. art. 71 ust. 2 pkt 5 pr. bud. oraz wyrok NSA z dnia 23 marca 2023 r., II OSK 223/22, LEX nr 3555493.

w odwołaniu od decyzji kończącej postępowanie – decyzji nakazującej przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części¹⁸.

Po upływie terminu lub na wniosek zobowiązanego organ nadzoru budowlanego sprawdza wykonanie obowiązku przedłożenia dokumentów. W przypadku stwierdzenia jego wykonania – w drodze postanowienia ustala wysokość opłaty legalizacyjnej¹⁹.

Zgodnie z art. 71a ust. 3 w zw. z art. 59f ust. 1–3 pr. bud. wysokość opłaty legalizacyjnej jest obliczana jako iloczyn podwyższonej dziesięciokrotnie stawki opłaty (s) wynoszącej 500 zł oraz współczynnika kategorii obiektu budowlanego (k) i współczynnika wielkości obiektu budowlanego (w), które określa załącznik do pr. bud.

Przykład: obliczenie opłaty legalizacyjnej za zmianę sposobu użytkowania budynku mieszkalnego jednorodzinnego na sklep z odzieżą o kubaturze do 2500 m².

W podanej sytuacji organ nadzorczy przy wyliczeniu opłaty legalizacyjnej będzie brał pod uwagę wielkość współczynnika dla obiektów handlu o powierzchni do 2500 m², który wynosi 1, oraz współczynnik wielkości obiektów, który w tym przypadku wynosi również 1.

- stawka opłaty 500 zł x 10
- 15,0 – współczynnik kategorii obiektu budowlanego
- 1,0 – współczynnik wielkości obiektu budowlanego

Obliczenia: 500 zł x 10 = 5000 zł

5000 zł x 15 x 1 = 75 000 zł

Na postanowienie organu nadzoru przysługuje zażalenie (art. 71a ust. 2 pr. bud.), przy czym jego wniesienie nie wstrzymuje wykonania postanowienia i nakazu zapłaty opłaty. Wyznaczona opłata powinna zostać uiszczona w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia w kasie właściwego urzędu wojewódzkiego lub na rachunek bankowy tego urzędu. W przypadku nieuiszczenia opłaty w terminie podlega ona ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁰. Do opłaty stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa²¹, jednak w tym przypadku uprawnienia organu podatkowego przysługują wojewodzie.

18 Zob. art. 71a ust. 4 pr. bud.

19 K. Małyś-Sulińska, *Wstrzymanie użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, którego zmiana sposobu użytkowania została dokonana bez wymaganego zgłoszenia* [w:] *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012.

20 A. Kosicki, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2023, art. 71(a).

21 T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.

Opłata legalizacyjna może zostać umorzona w całości lub w części po złożeniu wniosku do właściwego miejscowo wojewody. Przy jego uwzględnieniu brana jest pod uwagę sytuacja majątkowa i rodzinna inwestora, który dopuścił się samowoli budowlanej. Wysokość miarkowania opłaty legalizacyjnej nie została określona w obowiązujących przepisach. Oprócz opłaty legalizacyjnej w postępowaniu może zostać nałożona kara grzywny.

Postępowanie w przedmiocie samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części może zostać zakończone poprzez zapłatę opłaty legalizacyjnej i legalizację użytkowania albo poprzez nakaz przywrócenia poprzedniego sposobu użytkowania obiektu lub jego części. Jak wskazano w orzecznictwie, użyta w przepisie art. 71a ust. 4 pr. bud. alternatywa „albo” wskazuje, że już samo niedostarczenie dokumentacji skutkować musi wydaniem przez organ nadzoru budowlanego decyzji nakazującej przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania budynku. W zakresie procedury legalizacji samowolnej zmiany sposobu użytkowania występują decyzje związane, co oznacza, że w przypadku niewykonania zobowiązania nałożonego na właściciela w postanowieniu wydanym na podstawie art. 71a ust. 1 pr. bud., organ zobligowany jest do wydania decyzji, o której mowa w art. 71a ust. 4 tej ustawy, a więc nakazującej przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. W tym przypadku organ nie dysponuje luzem decyzyjnym²². Powyższe rozważania potwierdza wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2007 r.²³ oraz Alicja Plucińska-Filipowicz: „zarówno gramatyczna, jak i celowościowa wykładnia art. 71a ust. 4 pr. bud. nie pozostawia wątpliwości, że w przypadku niezastosowania się do nakazu określonego w postanowieniu wydanym na podstawie art. 71a ust. 1 albo dalszego użytkowania obiektu budowlanego lub jego części pomimo jego wstrzymania, albo zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, jak również wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 71 ust. 3–5, właściwy organ nadzoru budowlanego w formie decyzji administracyjnej ma obowiązek nakazać przywrócenie poprzedniego, legalnego sposobu użytkowania obiektu, tj. zgodnego z pozwoleniem na budowę lub decyzją pozwalającą na zmianę sposobu użytkowania bądź też sposobem użytkowania wskazanym w zgłoszeniu, wobec którego organ nie wniósł sprzeciwu”²⁴.

22 Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 września 2022 r., IV SA/Po 447/22, LEX nr 3421029.

23 Zob. wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2007 r., II OSK 230/06, LEX nr 505693.

24 A. Kosicki, *op. cit.*, art. 71(a).

Kontrowersje w orzecznictwie wywołuje prawidłowy tryb zakończenia postępowania legalizacyjnego w przedmiocie samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego, gdy w jego toku organ stwierdził, że samowola nie uchybia warunkom prawnym i technicznym. Spornym jest to, czy organ powinien umorzyć postępowanie jako bezprzedmiotowe, czy też wydać merytoryczną decyzję²⁵. Pierwszy pogląd opowiada się za umorzeniem postępowania²⁶. W judykaturze stwierdzono, że postępowanie może być bezprzedmiotowe zarówno z powodu braku przedmiotu faktycznego do rozpatrzenia sprawy, jak również z powodu braku podstawy prawnej do wydania decyzji w zakresie żądania wnioskodawcy. W konsekwencji postępowanie jest niecelowe, gdy nie ma potrzeby podejmowania decyzji administracyjnej lub postanowienia w sprawie indywidualnej. Pogląd przeciwny głosi, że organ jest zobowiązany do wydania merytorycznej decyzji. Uzasadził go m.in. WSA w Gdańsku²⁷, wskazując, że „skoro organ nadzoru budowlanego podjął postępowanie administracyjne, to w zależności od poczynionych ustaleń powinien był procedować bądź w trybie art. 71a pr. bud., bądź na podstawie art. 50 i art. 51 pr. bud., i zakończyć to postępowanie w sposób formalny stosownie do jego wyników”, oraz WSA w Opolu²⁸: „zdaniem Sądu rozpoznającego niniejszą sprawę trzeba zważyć, że postępowanie prowadzone w tym trybie ma jednak charakter legalizacyjny. Dlatego w ocenie Sądu winno zakończyć się rozstrzygnięciem, które pozwoli na merytoryczną ocenę zgodności wykonanych robót z prawem, w tym także pod kątem badania zagrożenia dla bezpieczeństwa ludzi i mienia nie wyłączając bezpieczeństwa przeciwpożarowego, a tym samym na ich ewentualną legalizację”. Przychyłam się do drugiego z zaprezentowanych poglądów, ponieważ dokonanie samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego jest naruszeniem przepisów prawa i wymaga merytorycznego rozstrzygnięcia wydanego w postępowaniu legalizacyjnym.

Zaznaczenia wymaga przy tym, że zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części powiązana z wykonaniem robót

25 M. Koralewski, *Tryb zakończenia postępowania w przedmiocie samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego*, LEX/el. 2017.

26 Zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 października 2012 r., II SA/Lu 695/12, LEX nr 1234365.

27 Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 października 2017 r., II SAB/Gd 65/17, LEX nr 2375322.

28 Zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 30 maja 2008 r., II SA/Op 509/07, LEX nr 1684438.

budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę lub zgłoszenia robót budowlanych podlega trybom legalizacji omówionym w rozdziale III w punkcie 2.

3. Właściciel i inne strony postępowań zmierzających do legalizacji samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części

Przepisy dotyczące legalnej zmiany sposobu użytkowania obiektu lub jego części znajdują się w innym rozdziale pr. bud. niż przepisy regulujące co do zasady kwestię legalności wykonywanych robót. Jak wskazano w orzecznictwie, według przepisu art. 61 pkt 1 pr. bud. właściciel lub zarządca obiektu budowlanego są zobowiązani utrzymać i użytkować obiekt zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2 pr. bud., przede wszystkim zgodnie z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska²⁹. Są oni adresatami obowiązków, jakie zostały wskazane w art. 71a pr. bud. Skoro ustawodawca w tym przepisie wyraził ogólną zasadę, to na tych podmiotach ciąży obowiązek poniesienia konsekwencji samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu lub jego części.

Co istotne – jak wskazuje się w doktrynie przedmiotu – nie tylko właściciel lub zarządca nieruchomości może być stroną postępowania w sprawie samowolnej zmiany użytkowania obiektu, gdyż żaden przepis nie ogranicza w postępowaniu w sprawie samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu lub jego części stosowania art. 28 k.p.a. Tak więc – jak się wskazuje – należy uznawać, że do ustalenia statusu strony w postępowaniu w sprawie nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego stosuje się zasady ogólne wyrażone w art. 28 k.p.a.³⁰ Podobne stanowisko zostało przyjęte w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 8 listopada 2022 r.³¹, w którym wskazano, że postępowanie dotyczące zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego może dotyczyć nie tylko właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego, ale także właścicieli lokali sąsiednich. Wynika to wprost z art. 71 ust. 5 pkt 3 lit. d pr. bud. stanowiącego, że „właściwy organ administracji może wnieść przeciw

29 Zob. wyrok NSA z dnia 16 lutego 2021 r., II OSK 1758/18, LEX nr 3170427.

30 A. Kosicki, *op. cit.*, art. 71(a).

31 Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 listopada 2022 r., II SA/Gl 138/22, LEX nr 3436562.

wobec zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego, jeżeli zmiana ta miałaby spowodować niedopuszczalne wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich”. W związku z powyższym przepis ten staje się także podstawą prawną do twierdzenia, że postępowanie w sprawie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego dotyczy nie tylko ich interesu faktycznego, ale przede wszystkim prawnego. Analogicznie jest z procesem legalizacyjnym.

Nie można wykluczyć sytuacji, w której interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. w tego rodzaju postępowaniu legalizacyjnym będą posiadały inne podmioty, którym przysługuje prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 pr. bud.³² W związku z powyższym najemca nie uzyskuje statusu strony w takich sprawach³³. Podobne stanowisko wyraził w swoim orzeczeniu WSA w Warszawie, tłumacząc, że „najemca jest posiadaczem zależnym rzeczy, a nie jej zarządcą ani tym bardziej, osobą o uprawnieniach właścicielskich. Aby uznać kogokolwiek za »zarządcę« rzeczy, musi istnieć tytuł prawny, z którego takie uprawnienie może być wywiedzione”³⁴. W przypadku gdy lokal będący przedmiotem odrębnej własności nie jest częścią nieruchomości wspólnej należącej do wspólnoty mieszkaniowej, obowiązek objęty decyzją z art. 71a pr. bud. nałożony zostaje wyłącznie na właścicieli poszczególnych lokali powstałych w wyniku samowolnej zmiany sposobu ich użytkowania³⁵.

Odnosnie do adresata decyzji, tj. właściciela lub zarządcy nieruchomości, kwestią budzącą kontrowersje jest zagadnienie związane z wpływem zawieszenia działalności gospodarczej na dalsze postępowanie w sprawie legalności zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego. Wypowiedział się na ten temat NSA w wyroku z dnia 17 listopada 2011 r.³⁶. Wskazano w nim, że nie można podzielić stanowiska organu nadzoru budowlanego, że skoro inwestor zawiesił działalność gospodarczą, to jej nie prowadzi i zwalnia to organ nadzoru budowlanego od oceny legalności zmiany sposobu użytkowania. Sąd dodał, że takie założenie

32 Zob. wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2013 r., II OSK 1730/12, LEX nr 1530648.

33 Zob. wyrok NSA z dnia 17 lutego 2021 r., II OSK 2031/18, LEX nr 3170511; wyrok NSA z dnia 16 lutego 2021 r., II OSK 1758/18, LEX nr 3170427; wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 marca 2021 r., VII SA/Wa 178/20, LEX nr 3190526 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lipca 2017 r., VII SA/Wa 1801/16, LEX nr 2359785.

34 Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 marca 2021 r., VII SA/Wa 179/20, LEX nr 3190536.

35 Zob. wyrok NSA z dnia 16 lutego 2021 r., II OSK 1758/18, LEX nr 3170427.

36 Zob. wyrok NSA z dnia 17 listopada 2011 r., II OSK 1648/10, LEX nr 1151973.

organu nadzoru budowlanego doprowadziło do błędnych wniosków. Należy zauważyć, że samo zawieszenie działalności gospodarczej mogłoby być wykorzystywane jako próba uniknięcia postępowania legalizacyjnego i związanych z nim kosztów oraz prowadzić do wielu nadużyć. Dodatkowo zawieszenie działalności gospodarczej nie zmieni faktycznego stanu budynku. Przykładowo: jeżeli budynek był wykorzystywany komercyjnie w nielegalny sposób, musiał zostać do tego przystosowany. W takim przypadku przywrócenie działalności gospodarczej w przyszłości nie byłoby niczym skomplikowanym, stanowiąc obejście prawa. W związku z powyższym zagadnienie legalizacji sposobu użytkowania należy uznać za problem dalej aktualny.

4. Ocena obowiązujących regulacji i postulaty zmian

Artykuł 71a pr. bud. został wprowadzony do ustawy przez art. 1 pkt 32 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r., która weszła w życie 31 maja 2004 r., zatem nie jest to nowa regulacja. Proces legalizacji zmiany sposobu użytkowania budynków i ich części nie jest skomplikowany ani czasochłonny. Wymaga złożenia odpowiedniego wniosku, zgromadzenia dokumentów, a także uiszczenia opłaty. Umożliwienie legalizacji zmiany sposobu użytkowania budynku jest rozwiązaniem korzystnym zarówno dla ustawodawcy, jak i właściciela. Proces legalizacyjny prowadzi do uporządkowania stanu prawnego obiektu budowlanego lub jego części w zakresie sposobu użytkowania obiektu. Zalegalizowane obiekty budowlane podlegają okresowym kontrolom wynikającym z rozdziału 6 pr. bud.

W mojej ocenie obecna regulacja dotycząca procesu legalizacji samowolnej zmiany użytkowania obiektu budowlanego lub jego części jest sformułowana w nieprecyzyjny sposób. Nietrudno jest pomylić krąg stron, który powinien być wyznaczany na podstawie art. 28 k.p.a., z adresatami obowiązku – właścicielem czy zarządcą obiektu. Postulatem zmiany w tym zakresie jest przekształcenie przepisu w taki sposób, aby nie budził wątpliwości ani nie pozostawiał miejsca na niejednoznaczne interpretacje, tj. przez jasne odniesienie do art. 28 k.p.a.

Kwestią wartą uwagi jest klimat i ochrona środowiska naturalnego, które stają się coraz to bardziej priorytetowymi kwestiami na całym świecie. Zarówno lokalnie, jak i globalnie wprowadzanych jest wiele regulacji dotyczących tej dziedziny. Jednym z aspektów mających wpływ na środowisko naturalne i klimat jest sposób użytkowania budynków

i infrastruktury. Zmiana sposobu użytkowania budynku zwykle jest poprzedzona szeregiem dokumentacji, natomiast samowolna zmiana – niczym. Poprzez proces legalizacyjny można ograniczyć bądź zniwelować negatywne konsekwencje z tego wynikające. Jedną z kwestii branych pod uwagę może być zwiększenie zużycia energii, powodujące bardziej obfitą emisję gazów cieplarnianych – przekształcenie budynku mieszkalnego w lokal handlowy wymaga zwykle większego oświetlenia, ogrzewania, klimatyzacji czy wentylacji.

Warto się pochylić nad odpowiedzią na pytanie, czy zbyt sztywne określenie wysokości opłaty legalizacyjnej nie sprawia, że opłaca się ją ponieść, w przypadku gdy naruszenie dotyczy terenu o szczególnej wartości, podnoszącej wartość pobudowanego bezprawnie obiektu. W przypadku procesu legalizacji samowolnej zmiany użytkowania obiektu budowlanego lub jego części na terenie o szczególnej wartości (takim jak np. cenny, piękny teren zielony) kwestia wysokości opłaty legalizacyjnej odgrywa kluczową rolę w procesie. Zbyt sztywne określenie tej opłaty może generować istotne konsekwencje dla skuteczności samego procesu legalizacyjnego oraz dla ochrony terenów o szczególnej wartości środowiskowej. W przypadku wysokich, sztywnych opłat legalizacyjnych istnieje ryzyko, że beneficjenci nielegalnych działań budowlanych na terenach cennych pod względem przyrodniczym mogą uznawać poniesienie tych opłat za nieopłacalne. W rezultacie mogą zdecydować się na pozostawienie obiektu w stanie nielegalnym, co negatywnie wpływa na zrównoważony rozwój oraz na ochronę wartości ekologicznych danego obszaru.

W kontekście procesów inflacyjnych oraz zmieniającej się dochodowości działalności budowlanej, istnieje potrzeba elastycznego dostosowywania opłat legalizacyjnych. Taka elastyczność może obejmować uwzględnienie specyfiki terenu, na którym dokonano nielegalnych zmian, oraz ocenę wpływu danej inwestycji na środowisko. Dodatkowo istotne jest zastosowanie systemu ulg lub preferencyjnych stawek opłat dla inwestycji, które przyczyniają się do ochrony i zachowania terenów o szczególnej wartości ekologicznej. W ostateczności równowaga między skutecznym egzekwowaniem przepisów a zachęcaniem do legalizacji powinna być osiągnięta poprzez odpowiednią politykę opłat, uwzględniającą zarówno aspekty finansowe, jak i społeczno-ekologiczne. Ważne jest, aby system opłat legalizacyjnych był dynamiczny i adekwatny do zmieniających się warunków, co umożliwi efektywne zarządzanie procesem legalizacji na terenach o szczególnej wartości środowiskowej.

Podsumowując, kwestie klimatyczne i legalizacja samowolnej zmiany użytkowania budynku to zagadnienia nierozłącznie ze sobą powiązane. Proces legalizacji nie jest tylko kwestią biurokratyczną, lecz ma wpływ także na środowisko. Postępowanie legalizacji samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części należy ocenić pozytywnie. Obejmuje ono swoim zakresem ochronę interesu społecznego oraz dąży do uregulowania sytuacji prawnej budynków.

Rozdział VIII

Katastrofa budowlana w budowanym lub użytkowanym obiekcie budowlanym

1. Postępowanie podejmowane w związku z zaistnieniem katastrofy budowlanej

Przepisy regulujące postępowanie w przedmiocie katastrofy budowlanej zostały umieszczone w rozdziale 7 pr. bud. Należy je stosować przed regulacją ogólną k.p.a., zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali*. Ustawodawca wprowadza w art. 73 pr. bud. definicję legalną, która określa katastrofę budowlaną jako zniszczenie obiektu budowlanego lub jego części, w tym także konstrukcyjnych elementów rusztowań, elementów urządzeń formułujących, ścianek szczelnych i obudowy wykopów. Zgodnie z art. 3 pkt 1 pr. bud. obiektem budowlanym jest budynek, budowla lub obiekt małej architektury wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych¹. Nie zostało sprecyzowane, w jaki sposób należy rozumieć zniszczenie obiektu, dlatego organy administracji publicznej dysponują w tym zakresie pewną arbitralnością. Przyczynia się to do powstawania wątpliwości, które z kolei rozstrzygane są przez sądy administracyjne. Warto wspomnieć o wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lutego 2020 r., w którym sąd uznał zniszczenia konstrukcyjnych elementów obiektu budowlanego w trakcie katastrofy za częściowe zniszczenie w rozumieniu art. 73 ust. 1 pr. bud.².

* Autorka jest studentką III roku prawa na Uniwersytecie Jagiellońskim, ORCID: 0009-0008-8422-1746.

1 Przy definiowaniu pojęcia wyrobów budowlanych należy posłużyć się definicją zawartą w art. 2 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG (Dz.Urz. UE L Nr 88, s. 5 ze zm.). Wynika to z odwołania z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1213).

2 Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2020 r., II OSK 133/19, LEX nr 3111268.

W wątpliwość poddawane jest również znaczenie pojęcia „elementy konstrukcyjne”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 stycznia 2006 r. orzekł, że za elementy konstrukcyjne budynku należy uznać m.in. część schodów oraz część ściany nośnej³. Wyroki sądów administracyjnych dotyczące tej materii wskazują sposób rozumowania, jakim powinny kierować się organy przy wstępnej kwalifikacji, czy dane wydarzenie wyczerpuje znamiona definicji z art. 73 ust. 1 pr. bud.

Istotnym czynnikiem warunkującym uznanie danej sytuacji za katastrofę budowlaną jest jej gwałtowność, rozumiana jako szybka zmiana stanu obiektu w stan zniszczenia⁴. Przymiot gwałtowności wyklucza zakwalifikowanie stopniowego niszczenia obiektu jako katastrofy budowlanej.

Kolejnym warunkiem jest niezamierzony charakter katastrofy, rozumiany jako brak świadomego, zamierzonego działania człowieka, które mogło zapoczątkować lub przyspieszyć zniszczenie obiektu⁵. Przez wprowadzenie takiego sformułowania narastają wątpliwości interpretacyjne. Radosław Tymiec określa użycie słowa „niezamierzone” w definicji katastrofy budowlanej za niefortunne, gdyż literalna wykładnia tego przepisu prowadziłyby do absurdalnych wniosków, że za katastrofę budowlaną nie można uznać gwałtownego zniszczenia wywołanego celowym, zamierzonym działaniem człowieka⁶. Okoliczność celowego działania człowieka do pewnego etapu postępowania może wcale nie zostać ujawniona. Jednakże nawet jeśli zostanie to wykazane na późniejszym etapie postępowania, przy zastosowaniu wykładni celowościowej, można dojść do wniosku, że takie przypadki również zostaną objęte dyspozycją tego przepisu. Natomiast samo pojęcie „niezamierzone” powinno odnosić się do tego, czy zniszczenie obiektu było efektem planowanego działania, przykładowo przy zastosowaniu metody wybuchowej przy rozbiórce⁷. Rozpowszechniony jest także pogląd zakładający, że przez posłużenie się zwrotem „niezamierzone zniszczenie” ustawodawca wykluczył zdarzenia, które

3 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 stycznia 2006 r., VII SA/Wa 1103/05, LEX nr 206527.

4 J. Szer, *Katastrofy budowlane*, Warszawa 2018, s. 14.

5 *Ibidem*, s. 15.

6 R. Tymiec, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. D. Okolski, Warszawa 2020, art. 73, Nb 4.

7 Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 533.

są celowym działaniem człowieka⁸. W doktrynie wyrażono również stanowisko, zgodnie z którym niezamierzone zniszczenie obiektu budowlanego należy postrzegać w kategoriach obiektywnych. Zatem zamierzone bądź niezamierzone działanie sprawcy katastrofy nie ma żadnego znaczenia dla oceny stanu faktycznego, pod warunkiem że w normalnych okolicznościach takie zdarzenie nie powinno mieć miejsca⁹, co w mojej ocenie jest najbardziej racjonalnym twierdzeniem, które znajduje uzasadnienie w orzecznictwie. Stanowisko to zdaje się podzielać WSA w Warszawie, który przy ocenie właściwej kwalifikacji wydarzenia jako katastrofy budowlanej w rozumieniu art. 73 pr. bud. uznał, że za zdarzenia niezamierzone należy uznać takie, których wystąpienia nie przewidywano w czasie, w którym nastąpiły¹⁰.

Kryteria gwałtowności oraz braku celowego działania zmierzającego do zniszczenia budynku pozostawiają pole do subiektywnej oceny danego wydarzenia przez organ prowadzący postępowanie. Niespełnienie tych przesłanek oraz brak określonych zniszczeń uniemożliwiają uznanie danej sytuacji za katastrofę budowlaną.

Ponadto w art. 73 ust. 2 pr. bud. ustawodawca umieścił dodatkowe wytyczne interpretacyjne. Możliwość naprawy lub wymiany uszkodzonych elementów wbudowanych w obiekt budowlany wyklucza zakwalifikowanie danego wydarzenia jako katastrofy budowlanej (art. 73 ust. 2 pkt 1 pr. bud.). Zgodnie z definicją sformułowaną przez NSA, za wbudowany należy uznać element zbudowany wewnątrz czegoś, umocowany na stałe wewnątrz jakiejś budowli¹¹. Podobnie katastrofą budowlaną nie jest sytuacja, gdy następuje uszkodzenie lub zniszczenie urządzeń budowlanych związanych z budynkami. Wskazuje się, że za urządzenia związane z budynkiem można uznać ogrodzenia lub przyłącza oraz urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki¹². Katastrofą budowlaną nie jest

8 M. Janiszewska-Michalska, *Postępowanie organów nadzoru budowlanego w sprawie katastrofy budowlanej*, „Palestra” 2013, nr 9–10, s. 17–25.

9 D. Sypniewski, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. D. Sypniewski, Warszawa 2022, art. 73, s. 600. Pogląd ten podziela także B. Majchrzak, *Procedura prawna w sprawie katastrofy budowlanej*, [w:] *Państwo – prawo – bezpieczeństwo*, t. 1, red. A. Babiński, M. Jurgilewicz, N. Malec, Szczytno 2015, s. 129.

10 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 stycznia 2006 r., VII SA/Wa 1103/05, LEX nr 206527.

11 Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2014 r., II OSK 2315/12, LEX nr 1569043.

12 Wynika to z art. 3 pkt 9 pr. bud.

także awaria instalacji¹³. Pomimo tego, że awaria instalacji wodno-kanalizacyjnej, jak i energetycznej, może istotnie wpłynąć na użytkowanie budynku, nie stosuje się do niej przepisów dotyczących katastrofy budowlanej¹⁴. Analogicznie katastrofą budowlaną nie będzie uszkodzenie elementów takich jak okna, drzwi, ścianki działowe. Nawet uszkodzenie istotnych elementów konstrukcyjnych, np. pojedynczej belki, nie zostanie zakwalifikowane jako katastrofa budowlana – o ile nie pociągnie za sobą dalszych skutków¹⁵. W takiej sytuacji nie stosuje się przepisów rozdziału 7, tylko prowadzone jest postępowanie administracyjne na podstawie przepisów rozdziału 6 pr. bud.¹⁶

Zagadnienie katastrofy budowlanej nie ogranicza się wyłącznie do jednego etapu procesu budowlanego. Ryzyko jej zaistnienia występuje nieprzerwanie od rozpoczęcia prac budowlanych, podczas ich trwania, po ich zakończeniu (przy użytkowaniu obiektu budowlanego), a także w trakcie prowadzenia robót rozbiórkowych. Wobec tego omawiane regulacje znajdują zastosowanie na każdym etapie istnienia obiektu.

Niezwykle istotne jest także rozważenie istoty całej procedury. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie określana jest jako postępowanie „szczególne”¹⁷, ponieważ ma charakter działania w stanie wyższej konieczności i zmierza przede wszystkim do wyjaśnienia przyczyn i okoliczności katastrofy budowlanej. Prowadzi także do likwidacji zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego, zdrowia i życia ludzkiego oraz możliwości wystąpienia ogromnych strat materialnych¹⁸.

Wobec powyższych ustaleń można zauważyć, że wyznaczenie stron tego postępowania będzie miało specyficzne znaczenie. Procedura ta nie sprzawia się jedynie do wydania decyzji rozstrzygającej o prawach i obowiązkach danego podmiotu, ale niesie za sobą znacznie dalej idące konsekwencje.

13 Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1897), awaria techniczna rozumiana jest jako gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości. Ta definicja częściowo może okazać się przydatna do zdefiniowania awarii budowlanej.

14 A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. M. Wierzbowski, LEX/el. 2023, art. 73.

15 J. Szer, *op. cit.*, s. 14.

16 E. Janiszewska-Kuropatwa, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2022, art. 73, Nb 6.

17 Tezę o szczególnym charakterze trybu można znaleźć w wyroku WSA w Łodzi z dnia 25 października 2010 r., II SA/Łd 531/10, LEX nr 755822, a także w wyroku WSA w Opolu z dnia 25 września 2014 r., II SA/Op 348/14, LEX nr 1542209.

18 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 października 2010 r., II SA/Łd 531/10, LEX nr 755822.

2. Tryb postępowania prowadzonego w związku z zaistnieniem katastrofy budowlanej

Postępowanie związane z zaistnieniem katastrofy budowlanej prowadzone jest przez właściwy organ nadzoru budowlanego¹⁹. Zgodnie z art. 80 ust. 2 pr. bud. zadania z zakresu nadzoru budowlanego wykonują powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego, wchodzącego w skład zespolonej administracji wojewódzkiej, oraz Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (z zastrzeżeniem spraw z dziedziny górnictwa, które prowadzone są przez wyspecjalizowane organy). W większości przypadków prowadzenie postępowania przypada właściwemu miejscowo powiatowemu inspektorowi nadzoru budowlanego, jednakże w przypadkach wymienionych w art. 82 pr. bud. oraz na podstawie art. 83 pr. bud. będzie do tego zobowiązany wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego²⁰. Organ prowadzący ma obowiązek zawiadomienia organu wyższego stopnia o zaistnieniu tego wydarzenia (art. 76 ust. 1 pkt 2 pr. bud.), które z kolei mogą podjąć decyzję o przejęciu prowadzenia postępowania, co wynika z art. 77 pr. bud.

Dokonując analizy przepisów rozdziału 7 pr. bud., można dostrzec, że w postępowaniu w sprawie katastrofy budowlanej pojawiają się trzy rozstrzygnięcia wydawane przez organ nadzoru budowlanego (art. 76 ust. 4, art. 78 ust. 1, art. 78 ust. 2 pr. bud.). W doktrynie wskazuje się jednak, że prowadzone jest tylko jedno postępowanie jurysdykcyjne, a za jego podstawę materialnoprawną uznaje się art. 78 ust. 1 pr. bud.²¹. Natomiast inne rozstrzygnięcia zapadające w toku procedury nie dają podstawy do traktowania ich jako odrębnych postępowań. Stanowią jedynie decyzje częściowe, które są elementami jednego postępowania z art. 78 ust. 1 pr. bud., które zostało nazwane przez ustawodawcę postępowaniem wyjaśniającym i jest prowadzone przez właściwy organ nadzoru budowlanego (art. 74 pr. bud.).

¹⁹ Zob. art. 74 pr. bud.

²⁰ Przy określaniu właściwości miejscowej danego organu nadzoru budowlanego stosuje się art. 21 k.p.a. W sprawach dotyczących nieruchomości jest ustalana według miejsca jej położenia; jeżeli nieruchomość położona jest na obszarze właściwości dwóch lub więcej organów, orzekanie należy do organu, na którego obszarze znajduje się większa część nieruchomości. Natomiast jeśli nie można ustalić tego w zaprezentowany sposób, to sprawa należy do organu właściwego dla miejsca, w którym nastąpiło zdarzenie powodujące wszczęcie postępowania, albo w razie braku ustalenia takiego miejsca – do organu właściwego dla obszaru dzielnicy Śródmieście w m.st. Warszawa.

²¹ B. Majchrzak, *op. cit.*, s. 136.

Określenie charakteru tej procedury powoduje spór doktrynalny. Jak zostało wcześniej wspomniane, bezsprzecznie jest to postępowanie szczególne. Jednakże nie ma zgodności co do tego, czy postępowanie to musi zostać zakończone wydaniem decyzji z art. 78 ust. 1 pr. bud. Alicja Plucińska-Filipowicz twierdzi, że postępowanie wyjaśniające jest specyficzne, ponieważ nie jest prowadzone w sprawie administracyjnej, która powinna być zakończona rozstrzygnięciem (decyzją administracyjną) właściwego organu²². Jego przeprowadzenie uznaje za warunek konieczny dla ustalenia przyczyn katastrofy, w tym osób odpowiedzialnych i ewentualnych zaniedbań, co z kolei ma skutkować zapobieganiem podobnym wydarzeniom w przyszłości. Co więcej, pogląd ten znajduje poparcie w orzecznictwie. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że w świetle art. 78 ust. 2 pr. bud. postępowanie związane z ustalaniem przyczyn katastrofy budowlanej nie musi kończyć się decyzją²³.

Odmienne stanowisko prezentuje Bartosz Majchrzak²⁴, który uważa wydanie decyzji za obligatoryjny elementem procedury prawnej, co również popiera Małgorzata Rydzewska²⁵, podobnie jak Dominik Sypniewski²⁶. Elżbieta Janiszewska-Kuropatwa²⁷ oraz Radosław Tymiec wraz z Kamilem Sielickim²⁸ nie opowiadają się wprost za tym poglądem, jednak wyróżniają wydanie decyzji jako jeden z elementów postępowania, przez co można dojść do wniosku, że również uważają to za niezbędną część całego procesu.

Oczywistym jest, że sprawa administracyjna powstaje z chwilą ziszczenia się przesłanek faktycznych, zawartych w hipotezie normy kompetencyjnej, stanowiącej o powinnościach zastosowania normy merytorycznej przez rozstrzygnięcie o określonych uprawnieniach lub obowiązkach za pomocą autorytatywnego aktu; z tą chwilą zawiązuje się też między właściwym organem a przyszłym adresatem tego aktu stosunek administracyjnoprawny²⁹.

W art. 78 ust. 1 pr. bud. ustawodawca przewiduje wydanie decyzji przez właściwy organ po zakończeniu prac komisji, która zostaje

22 A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, *op. cit.*, art. 74.

23 Wyrok NSA z dnia 16 marca 2010 r., II OSK 879/09, LEX nr 597929.

24 B. Majchrzak, *op. cit.*, s. 137–138.

25 M. Rydzewska, *Postępowania administracyjne przed organami nadzoru budowlanego*, Warszawa 2022, s. 163.

26 D. Sypniewski, *op. cit.*, art. 74.

27 E. Janiszewska-Kuropatwa, *op. cit.*, art. 74.

28 R. Tymiec, K. Siedlicki, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, Legalis 2023, art. 74.

29 T. Kielkowski, *Istota sprawy administracyjnej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom II. Część 1. Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, red. G. Łaszczycyca, A. Matan, Warszawa 2018, s. 44.

powołana przez organ nadzoru budowlanego do przeprowadzenia czynności wyjaśniających przyczyny zaistnienia katastrofy budowlanej³⁰. Pojawia się zatem pytanie, czy jest to przesłanka faktyczna, która musi się ziścić, aby organ był zobowiązany do wydania decyzji. Wydaje się, że odpowiedź będzie negatywna, gdyż powołanie komisji nie jest obowiązkiem i nie wpływa na ważność decyzji, o czym rozstrzygał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 17 stycznia 2006 r. Sąd uznał, że jeśli samo zdarzenie zostało we właściwy sposób zakwalifikowane jako katastrofa budowlana, to niepowołanie komisji nie rodzi skutków pozwalających na uznanie, że naruszono prawo w sposób rażący³¹. Na tej podstawie można dojść do wniosku, że komisja nie musi występować w każdym postępowaniu wyjaśniającym dotyczącym katastrofy budowlanej, a organ nadzoru budowlanego może indywidualnie zebrać informacje konieczne do ustalenia przyczyn katastrofy, niezależnie od literalnego brzmienia obowiązującego przepisu. Wobec tego przesłanką faktyczną warunkującą wydanie decyzji z art. 78 ust. 1 pr. bud. nie jest zakończenie prac komisji, a sam fakt wystąpienia katastrofy budowlanej i przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w tej sprawie.

W konsekwencji organ niezwłocznie wydaje decyzję określającą zakres oraz termin podjęcia niezbędnych robót w celu uporządkowania terenu katastrofy i zabezpieczenia obiektu budowlanego do czasu wykonania robót mających na celu doprowadzenie obiektu do stanu właściwego, co należy zakwalifikować jako rozstrzygnięcie dotyczące powinności danego podmiotu. Na podstawie powyższych ustaleń racjonalne jest uznanie istnienia sprawy administracyjnej. Stąd drugie stanowisko prezentowane w doktrynie wydaje się trafne.

Przy omawianiu charakteru decyzji z art. 78 ust. 1 pr. bud. nie można pominąć art. 79, który zobowiązuje inwestora, właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego do podjęcia działań niezbędnych do zniwelowania skutków katastrofy budowlanej. Należy podkreślić, że obowiązek podjęcia tych czynności nie wymaga wydania decyzji administracyjnej – wynika bowiem z mocy samego prawa. To, jaki stan będzie właściwy,

30 Zgodnie z art. 76 ust. 1 pkt 1 pr. bud. organ nadzoru budowlanego po otrzymaniu zawiadomienia o zaistnieniu katastrofy niezwłocznie powołuje komisję, która podejmuje czynności mające na celu wyjaśnienie przyczyn wystąpienia katastrofy budowlanej. Wynik jej prac stanowi podstawę do wydania decyzji z art. 78 ust. 1 pr. bud., jednak komisja pozostaje tylko ciałem pomocniczym, które nie ma kompetencji do wydawania żadnych władczych rozstrzygnięć ani do nakładania obowiązków na podmioty.

31 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 stycznia 2006 r., VII SA/Wa 1103/05, LEX nr 206527.

uzależnione jest od okoliczności faktycznych konkretnej sprawy. Konieczna może okazać się odbudowa części budynku objętej katastrofą budowlaną, jednak niewykluczone, że ze względu na bardzo zły stan obiektu jedynym rozwiązaniem będzie jego rozbiórka (całości lub jego poszczególnych fragmentów)³².

Nietrudno zauważyć, że sformułowanie użyte przez ustawodawcę w art. 79 pr. bud. jest dalekie od precyzji. Termin „działania niezbędne do usunięcia skutków katastrofy” budzi wiele zastrzeżeń. Przede wszystkim pojawia się wątpliwość, czy obejmuje to czynności nakazane na mocy decyzji z art. 78 ust. 1 pr. bud., co w kontekście podejmowanych rozważań zyskuje szczególnie istotne znaczenie. Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygał to zagadnienie w wyroku z dnia 25 października 2016 r. W uzasadnieniu można odnaleźć tezę, zgodnie z którą roboty podejmowane na podstawie decyzji z art. 78 ust. 1 pr. bud. są prowadzone do momentu rozpoczęcia działań wynikających z art. 79 pr. bud., czyli do rozpoczęcia czynności zmierzających do usunięcia skutków katastrofy budowlanej, doprowadzających obiekt do stanu właściwego³³. Ponadto, rozumując *a contrario* z art. 79 pr. bud., można dojść do wniosku, że decyzja ta nie może zawierać nakazu podjęcia działań niezbędnych do usunięcia skutków katastrofy budowlanej, co zostało powielone w późniejszych orzeczeniach³⁴.

Reasumując, wydanie decyzji z art. 78 ust. 1 pr. bud. jest uznawane za akt finalny procedury prawnej w sprawie katastrofy budowlanej i ma na celu nakazanie adresatom (ta kwestia zostanie omówiona w dalszej części rozważań) podjęcie działań w celu uporządkowania terenu katastrofy i zabezpieczenia obiektu budowlanego do czasu wykonania robót doprowadzających go do stanu właściwego. Natomiast dalsze czynności organu nadzoru budowlanego po wydaniu tej decyzji podejmowane są na podstawie art. 66 lub 67 pr. bud.³⁵

Należy również scharakteryzować inne rozstrzygnięcia, które mogą pojawić się w toku postępowania. Jak wynika z art. 76 ust. 4 pr. bud., organ posiada uprawnienie do wydania decyzji, która zawiera nakaz zabezpieczenia miejsca katastrofy oraz obiektu budowlanego, który uległ zniszczeniu, uporządkowanie terenu lub wykonanie innych niezbędnych czynności i robót budowlanych. Kierowana jest ona do właściciela lub zarządcy. Warto również podkreślić, że taka decyzja podlega rygorowi

32 Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2017 r., II OSK 688/16, LEX nr 2457725.

33 Wyrok NSA z dnia 25 października 2016 r., II OSK 126/15, LEX nr 2177584.

34 Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 lipca 2021 r., II SA/Łd 427/20, LEX nr 3207282.

35 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 października 2019 r., II SAB/Łd 62/19, LEX nr 2742821.

natychmiastowej wykonalności, zatem jest *legem speciale* w stosunku do art. 108 k.p.a. Co więcej, może być ogłoszona ustnie, co stanowi wyjątek od reguł z art. 14 § 2 i art. 109 § 2 k.p.a. Decyzja nieostateczna wywoła skutki prawne. Natomiast wniesienie odwołania nie wstrzyma jej wykonania. Samo ogłoszenie musi zostać dokonane przez osobę piastującą funkcję organu lub pracownika organu upoważnionego w trybie art. 268a k.p.a.³⁶ Z kolei jej niewykonanie lub nieuzasadniona zwłoka przez właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego skutkuje zapewnieniem jej wykonania przez organ na koszt i ryzyko zobowiązanego. W takiej sytuacji zastosowanie będą miały przepisy o egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym wynikające z ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³⁷.

Nietrudno zauważyć, że treść tej decyzji może w pewnym zakresie pokrywać się z decyzją z art. 78 ust. 1, jednak jej wydanie następuje wyłącznie w przypadku, gdy właściciel, zarządca lub użytkownik nie podejmuje czynności wynikających z art. 75 pr. bud.³⁸ Zatem charakter tych decyzji jest odmienny. Decyzja z art. 76 ust. 4 pr. bud. ma charakter doraźny i umożliwia natychmiastową reakcję na realne zagrożenie cennych dóbr³⁹. Ustęp 4 komentowanego przepisu stanowi wyjątek w stosunku do ogólnej reguły określonej w art. 78 ust. 1 pr. bud., ponieważ zgodnie z art. 76 ust. 4, właściwy organ nadzoru budowlanego może już w toku prac komisji nakazać właścicielowi lub zarządcy podjęcie określonych działań⁴⁰. Dlatego też rozstrzygnięcie wydawane przez organ na podstawie art. 76 ust. 4 nie jest wyróżniane jako odrębne postępowanie jurysdykcyjne.

Ustalenie przyczyn katastrofy i potrzeba wydania przez organ odpowiedniej decyzji po zakończeniu prac komisji mogą wymagać uprzedniego opracowania ekspertyzy technicznej. Stąd ustawa nadaje organowi nadzoru budowlanego uprawnienie do zlecenia jej na koszt inwestora, właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego (art. 78 ust. 2 pr. bud.). Przez brak precyzyjnej regulacji tej materii powstaje istotna wątpliwość dotycząca formy, w jakiej organ wydaje zobowiązanie. Zgodnie z orzeczeniem NSA powinno to nastąpić w formie decyzji. Wskazują na to treść i elementy zobowiązania, jego władczy charakter, jak i potrzeba

36 M. Janiszewska-Michalska, *op. cit.*, s. 17–25.

37 D. Sypniewski, *op. cit.*, art. 76.

38 Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1109, V kadencja.

39 B. Majchrzak, *op. cit.*, s. 134.

40 R. Tymiec, *op. cit.*, art. 76.

ochrony prawnych interesów zobowiązanych podmiotów⁴¹. Ekspertyza techniczna powinna zostać sporządzona przez osobę uprawnioną, która zgodnie z art. 12 ust. 7 pr. bud. została wpisana do centralnego rejestru prowadzonego przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz została wpisana, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa⁴², na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, co zostało potwierdzone zaświadczeniem wydanym przez tę izbę, z określonym w nim terminem ważności⁴³. Ekspertyza powinna zawierać ocenę stanu technicznego obiektu bezpośrednio po katastrofie (jeśli nie uległ całkowitemu zniszczeniu) oraz umożliwić organowi dokonanie rozstrzygnięcia w zakresie spraw technicznych, dotyczących możliwości kontynuowania budowy lub pojęcia użytkowania obiektu – po wykonaniu niezbędnych robót albo dokonaniu rozbiórki obiektu, który uległ katastrofie.

3. Inwestor lub właściciel i inne strony postępowań prowadzonych w związku z zaistnieniem katastrofy budowlanej

Po dokonaniu analizy fundamentalnych pojęć oraz przedstawieniu trybu procedowania, pozostaje omówienie sposobu ustalania stron postępowania przy katastrofie budowlanej. Przyjmuje się, że klasyczny układ podmiotowy postępowania administracyjnego obejmuje dwa podmioty. Pierwszym jest organ administracji publicznej kompetentny do autorytatywnej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego w sprawie, a drugim strona postępowania, wobec której organ dokonuje konkretyzacji⁴⁴. Jednakże współcześnie katalog ten jest rozszerzany i oprócz wymienionych uczestników w postępowaniu na prawach strony może wystąpić znacznie więcej podmiotów, co jest widoczne także przy procedurze w sprawie katastrofy budowlanej.

Z punktu widzenia podejmowanych rozważań najważniejsze jest ustalenie stron postępowania. Niewątpliwie samo pojęcie stro-

41 Wyrok NSA z dnia 16 marca 2010 r., II OSK 879/09, LEX nr 597929.

42 T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 551.

43 E. Janiszewska-Kuropatwa, *op. cit.*, art. 78.

44 B. Adamiak, *Rozszerzenie regulacji podmiotowej postępowania administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2020, s. 154.

ny jest jednym z kluczowych zagadnień postępowania administracyjnego. Jest ona, obok organu prowadzącego, centralnym podmiotem występującym w postępowaniu administracyjnym⁴⁵. Ustawodawca nie wprowadza jednolitej regulacji, która wprost wskazywałaby strony postępowania przy katastrofie budowlanej. Stąd też uzasadnione jest zastosowanie w tym zakresie regulacji ogólnej zawartej w k.p.a. Zgodnie z art. 28 k.p.a. stroną postępowania jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Niezbędne dla oceny istnienia legitymacji procesowej danego podmiotu jest określenie znaczenia terminu „interes prawny”, który jest pojęciem otwartym. Oznacza to, że ustalenie jego treści zależy od okoliczności danego zdarzenia i jest pozostawione organowi rozstrzygającemu tę sprawę⁴⁶. Interes prawny musi być indywidualny, własny, aktualny oraz wynikający z konkretnego przepisu prawa powszechnie obowiązującego⁴⁷. Organ, rozstrzygając o istnieniu interesu prawnego, jest zobligowany do oparcia swoich działań na obowiązującym stanie faktycznym i prawnym. Nie jest to możliwe w przypadku sytuacji przewidywanych, takich, które wystąpią dopiero w przyszłości, nawet gdyby były już dochodzone⁴⁸. Mieć interes prawny oznacza wskazać przepis prawa uprawniający dany podmiot do wystąpienia z określonym żądaniem w stosunku do organu⁴⁹. Zatem o przymocie strony postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. nie decyduje wola organu prowadzącego postępowanie. Faktyczne uczestniczenie określonego podmiotu w postępowaniu administracyjnym przed organem pierwszej instancji, mimo nielegitymowania się opartym na przepisie prawa materialnego interesem prawnym, nie jest przesłanką uzyskania przez niego statusu strony⁵⁰.

W kontekście poczynionych ustaleń warto rozważyć, w jaki sposób jest to stosowane w postępowaniu w sprawie katastrofy budowlanej.

45 A. Gill, *Sytuacja procesowa strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym i postępowaniach wyjątkowych*, Wrocław 2010, s. 17.

46 P. Gołaszewski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, art. 28.

47 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 czerwca 1996 r., II SA 74/96, LEX nr 29242.

48 G. Łaszczycza, *Aktualny*, [w:] *Pojęcie strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2023, s. 269.

49 Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 lutego 1984 r., I SA 1748/83, LEX nr 1689510, a także wyrok NSA z dnia 17 listopada 2017 r., I OSK 982/17, LEX nr 2417389.

50 A. Kosicki, A. Plucińska-Filipowicz, *Strony i sąsiedztwo w sprawach budowlanych*, [w:] *Proces inwestycji budowlanych – zagadnienia prawne*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2015.

Odnosząc się do wcześniejszych wniosków, kluczowe dla prowadzonego postępowania jest wydanie decyzji z art. 78 ust. 1 pr. bud. W ustawie nie zostali wskazani *expressis verbis* adresaci tego rozstrzygnięcia (w przeciwieństwie do innych rozstrzygnięć zapadających w toku procedury, tj. art. 76 ust. 4, art. 78 ust. 2 pr. bud.). Jednakże zgodnie z wypracowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych decyzja ta może być kierowana wyłącznie do właściciela, inwestora lub zarządcy obiektu budowlanego⁵¹. Jest to ściśle związane z obowiązkami tych podmiotów w zakresie odpowiedzialności za stan obiektu budowlanego. Decyzja nie jest jednak kierowana do tych podmiotów jednocześnie. To, który z nich stanie się adresatem, zależy od momentu wystąpienia katastrofy budowlanej.

Ustawodawca nie stworzył definicji legalnej terminu „inwestor”. Z całokształtu przepisów ustawy – Prawo budowlane wynika, że inwestorem jest osoba fizyczna lub prawna bądź też inna jednostka nieposiadająca osobowości prawnej. Inwestor inicjuje działalność budowlaną, tj. podejmuje działania niezbędne do realizacji inwestycji, organizuje budowę, finansuje przedsięwzięcie, realizuje inwestycję lub organizuje jej realizację, a finalnie podejmuje czynności niezbędne do użytkowania wykonanej inwestycji⁵². Wobec tego decyzja z art. 78 ust. 1 pr. bud. zostaje do niego skierowana, jeśli katastrofa budowlana wystąpiła na etapie budowy. Nietrudno zauważyć, że czynności nakazane we wspomnianej decyzji pokrywają się z ogólnymi obowiązkami inwestora w trakcie prowadzenia robót budowlanych, stąd wskazanie tego podmiotu jako adresata należy uznać za uzasadnione i racjonalne.

Jak wynika z art. 61 pr. bud., właściciel lub zarządca obiektu budowlanego zostali zobowiązani do utrzymywania obiektu budowlanego w należytym stanie technicznym i estetycznym po zakończeniu robót budowlanych i oddaniu nieruchomości do użytku. Zatem w sytuacji wystąpienia katastrofy budowlanej w trakcie użytkowania obiektu budowlanego uzasadnione jest obciążenie nakazem wynikającym z decyzji z art. 78 ust. 1 pr. bud. właśnie tych podmiotów. Adresatem nie może stać się osoba trzecia, której nie obciążają żadne wynikające z przepisów ustawowych obowiązki dotyczące obiektu budowlanego. Na przykład niedopuszczalna jest sytuacja, która była przedmiotem skargi rozpatrywanej przez NSA w Gdańsku w wyroku z dnia 13 grudnia 2001 r.

51 Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 czerwca 2018 r., II SA/Gd 406/17, LEX nr 2521353; wyrok WSA w Opolu z dnia 25 września 2014 r., II SA/Op 348/14, LEX nr 1542209; wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 października 2010 r., II SA/Łd 531/10, LEX nr 755822; wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 listopada 2008 r., II SA/Łd 865/08, LEX nr 541208.

52 Wyrok NSA z dnia 23 marca 2017 r., II OSK 1874/15, LEX nr 2340070.

W księdze wieczystej prowadzonej dla obiektu budowlanego, który uległ katastrofie budowlanej, nie zostali uwidocznieni następcy prawni nieżyjącej już właścicielki działki. Zatem powiatowy inspektor nadzoru budowlanego jako adresata decyzji z art. 78 ust. 1 pr. bud. wskazał spółkę, która miała cywilnoprawne zobowiązanie wobec organu nadzoru budowlanego, ale nie legitymowała się żadnym obowiązkiem czy też interesem prawnym. Stanowiło to poważne naruszenie obowiązujących regulacji i przeważyło o uchyleniu decyzji przez sąd⁵³.

Należy również wskazać, w jaki sposób następuje ustalenie, czy adresatem decyzji powinien być właściciel, czy też zarządca obiektu. Pojęcie „właściciel” nie budzi wątpliwości interpretacyjnych. Jednak warto podkreślić, że dane z ewidencji gruntów i budynków nie są dowodem prawa własności lub współwłasności. Takim dowodem są dane z ksiąg wieczystych (z działu II) i na tej podstawie organ powinien oceniać, czy dany podmiot dysponuje prawem własności⁵⁴.

Bardziej problematycznym natomiast jest termin „zarządca obiektu budowlanego”. Właściwe definiowanie tego pojęcia jest kluczowe z perspektywy podejmowanych rozważań. Przyjmuje się, że zarządcą obiektu budowlanego jest podmiot zyskujący prawo zarządzania obiektem będącym cudzą własnością, w imieniu własnym i z wyłączeniem właściciela. Może wynikać to z umowy cywilnoprawnej, władczego aktu administracyjnego lub orzeczenia sądu powszechnego. Pojęciem „zarządcy obiektu budowlanego” należy zatem objąć osobę władającą tym obiektem na podstawie zawartego z właścicielem stosunku prawnego⁵⁵. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych zarząd obiektem budowlanym charakteryzuje się prawem zarządcy do dysponowania nieruchomością na cele budowlane⁵⁶. Za zarządcę obiektu budowlanego można natomiast uznać w szczególności zawodowego zarządcę nieruchomości (działającego na zasadach określonych w art. 184–190 u.g.n.)

53 Wyrok NSA w Gdańsku z dnia 13 grudnia 2001 r., II SA/Gd 2020/99, LEX nr 654976.

54 Zob. wyrok NSA w Rzeszowie z dnia 25 stycznia 2001 r., SA/Rz 1271/99, LEX nr 1275508; wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 lipca 2005 r., II SA/Łd 974/04, LEX nr 826476; wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 listopada 2008 r., II SA/Łd 865/08, LEX nr 541208.

55 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 lipca 2021 r., II SA/Łd 427/20, LEX nr 3207282.

56 Przy czym, jak wynika z art. 3 pkt 11 pr. bud., przez pojęcie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane należy rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 lutego 2019 r., II SA/Łd 34/19, LEX nr 2633844; wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 sierpnia 2018 r., VII SA/Wa 2891/17, LEX nr 2540513).

oraz podmiot sprawujący trwały zarząd (na mocy art. 43–50 u.g.n.)⁵⁷. Właściwe zakwalifikowanie danego podmiotu jako zarządcy wywołuje spory, które stają się przedmiotem rozstrzygnięć sądów administracyjnych – czy podnajemca może być uznany za zarządcę⁵⁸ lub czy odpowiedzialnym za podjęcie działań z art. 78 ust. 1 pr. bud. może być dzierżawca⁵⁹. Jednakże wszystko sprowadza się do zaprezentowanych powyżej warunków i zależy od sposobu uregulowania tej materii między stronami umowy będącej podstawą prawa do obiektu budowlanego.

Wobec tego alternatywne wskazanie podmiotów, które mogą zostać obciążone obowiązkiem wynikającym z art. 78 ust. 1 pr. bud., nie oznacza, że organ nadzoru budowlanego wydający tę decyzję może w oderwaniu od okoliczności faktycznych danej sprawy, bez jakiegokolwiek uzasadnienia pomijać jedną z nich. Co prawda charakter tego rozstrzygnięcia ma na celu doraźne zabezpieczenie miejsca katastrofy i wymaga niewątpliwie szybkich działań organów, niemniej jednak działania te nie mogą cechować się dowolnością⁶⁰. Organ nadzoru budowlanego zobligowany jest do właściwego zapoznania się ze stanem faktycznym oraz materiałem dowodowym, w tym w szczególności w zakresie sposobu uregulowania stosunku między stronami oraz własności nieruchomości, na której doszło do katastrofy budowlanej.

W przypadku wystąpienia katastrofy budowlanej na nieruchomości będącej przedmiotem współwłasności, nakaz będzie skierowany

57 W wyroku WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2022 r., VII SA/Wa 1487/22, LEX nr 3477728, skarżący zarzucał, że błędnie został wskazany jako adresat decyzji, a nakaz powinien być skierowany do podnajemcy. Jednak zgodnie z zawartą między stronami umową podnajemca nie posiadał wystarczających kompetencji umożliwiających uznanie go za zarządcę.

58 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 lipca 2021 r., II SA/Łd 427/20, LEX nr 3207282.

59 W wyroku WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2022 r., VII SA/Wa 1487/22, LEX nr 3477728, sąd rozstrzygał zasadność decyzji skierowanej na podstawie art. 78 ust. 1 pr. bud. do Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, sprawującego zarząd nad nieruchomością Skarbu Państwa. KOWR zarzucał nieprawidłowość decyzji ze względu na okoliczność sprawowania wieloletniej dzierżawy obiektu przez podmiot. Sąd nie podzielił rozumowania przyjętego przez KOWR, ponieważ dzierżawca dysponuje jedynie prawem do używania dzierżawionej rzeczy i pobierania jej pożytków przez czas oznaczony lub nieoznaczony, w zamian za umówiony czynsz (art. 693 § 1 k.c.). Dzierżawca jest posiadaczem zależnym rzeczy, a nie jej zarządcą. Postanowienia umowy dzierżawy w tym zakresie w żadnej mierze nie powodują, że dzierżawca staje się adresatem rozstrzygnięcia organu nadzoru budowlanego, mogąc stanowić jedynie podstawę do tzw. roszczenia regresowego właściciela wobec dzierżawcy (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2020 r., VII SA/Wa 2113/19, LEX nr 3059062).

60 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 lipca 2021 r., II SA/Łd 426/20, LEX nr 3206886.

do wszystkich współwłaścicieli. Aspekt użytkowania obiektu tylko przez niektórych współwłaścicieli nie musi być brany pod uwagę przy rozstrzygnięciu organu, gdyż to sam ustawodawca umożliwił alternatywne wskazanie podmiotu zobowiązanego na podstawie art. 78 ust. 1 pr. bud.⁶¹. Relacje między współwłaścicielami obiektu nie mogą przesądzać o kierunku działań organu administracji, a spory dotyczące zarządu nad wspólną nieruchomością powinny zostać rozstrzygnięte na gruncie prawa cywilnego na podstawie przepisów dotyczących współwłasności⁶².

Podkreślenia wymaga, że krąg podmiotów o statusie strony nie ogranicza się wyłącznie do właściciela, inwestora lub zarządcy obiektu budowlanego. W postępowaniu tym nie można wykluczyć udziału innych osób, które dysponują interesem prawnym na podstawie art. 28 k.p.a. Takie podmioty nie będą adresatami normy indywidualno-konkretnej wynikającej z art. 78 ust. 1 pr. bud., jednak może ona oddziaływać na sferę ich praw lub obowiązków⁶³. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie trudno odnaleźć, w jaki sposób należy rozumieć interes prawny w postępowaniu wyjaśniającym w sprawie katastrofy budowlanej. W mojej ocenie należy wziąć pod uwagę szczególny charakter prowadzonego postępowania, które jest działaniem w stanie wyższej konieczności. Katastrofa budowlana może pociągać za sobą zróżnicowane skutki. Jej oddziaływanie nie ogranicza się wyłącznie do strat materialnych na terenie obiektu wystąpienia. Może przyczynić się do zniszczenia działek sąsiednich, mieć negatywny wpływ na zdrowie mieszkańców okolicznych terenów lub nawet doprowadzić do ofiar śmiertelnych⁶⁴. Zatem udział w postępowaniu w charakterze strony osób poszkodowanych, ich rodzin, a także właścicieli lub posiadaczy samoistnych sąsiadujących nieruchomości będzie zależał od stanu faktycznego danej sytuacji, jednak szukanie źródła interesu prawnego w przepisach dotyczących własności (art. 140 i n. k.c.) lub posiadania samoistnego (art. 252 i n. k.c.)⁶⁵ czy też ochrony zdrowia wydaje się uzasadnione. Jednak interes prawny nie będzie wynikał z regulacji dotyczących zadośćuczynienia lub odszkodowania, gdyż ten ma być indywidualny, konkretny i aktualny, a zasadność tych roszczeń w tych

61 Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2012 r., II OSK 519/11, LEX nr 2351228.

62 Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2009 r., II OSK 1790/08, LEX nr 587287.

63 B. Majchrzak, *op. cit.*, s. 132.

64 Przykładowo katastrofa budowlana, która wydarzyła się w dniu 13 kwietnia 2009 r. w Kamieniu Pomorskim, miała największą liczbę ofiar. Zginęło 21 osób, a 21 zostało rannych.

65 W wyroku WSA w Łodzi z dnia 30 czerwca 2010 r., II SA/Łd 61/10, LEX nr 653610, sąd rozstrzygał sprawę dotyczącą wystąpienia w charakterze strony posiadacza samoistnego w postępowaniu w sprawie ustalenia warunków zabudowy, ale wyduje się, że może mieć to również zastosowanie przy decyzji z art. 78 ust. 1 pr. bud.

przypadkach będzie dopiero badana⁶⁶. Wobec tego potencjalne uczestnictwo rozległego spektrum podmiotów w charakterze stron jest możliwe po spełnieniu wymogu wykazania swojego interesu prawnego w sprawie. Wtedy korzystają oni z praw przysługujących stronom postępowania, tj. są uprawnieni do zgłaszania swoich uwag i zastrzeżeń, a także do zapoznania się z aktami sprawy, kwestionowania dokumentów i składania wniosków dowodowych⁶⁷.

Niewykluczony jest również udział podmiotów dysponujących prawem refleksowym. Oznacza to sytuację, w której podmiot zyskuje jakieś przysporzenie nie wprost z ustawy lub z aktu administracyjnego, ale poprzez odbicie od prawa podmiotowego, uprawnienia lub interesu prawnego innego podmiotu, który je otrzymał lub ma otrzymać wprost właśnie z aktu normatywnego lub aktu administracyjnego⁶⁸. Będzie im przysługiwał status strony, ponieważ jak trafnie piszą Marek Szewczyk i Ewa Szewczyk: „osoby, których interes prawny wywodzony jest z tak zwanych praw refleksowych, mają status stron także wtedy, gdy nie są inicjatorami postępowań administracyjnych i w konsekwencji tego bezpośrednimi adresatami decyzji administracyjnych”⁶⁹. Przykładowo, decyzja z art. 78 ust. 1 pr. bud. nakazuje podjęcie działań mających na celu uporządkowanie terenu katastrofy i zabezpieczenia obiektu, a właściwym do określenia zakresu tych czynności jest organ nadzoru budowlanego. Wysoce prawdopodobne jest, że przeprowadzenie nakazanych robót będzie negatywnie oddziaływać na obszar sąsiadujący z obiektem, na którym wystąpiła katastrofa budowlana. Wobec tego istnieje możliwość naruszenia własności osób legitymujących się prawem do nieruchomości znajdujących się w sąsiedztwie przez wydanie takiego aktu administracyjnego. Stąd ich interes prawny wynika z „odbicia” od uprawnień adresatów decyzji.

Zgodnie z ustaleniami poczynionymi wcześniej, pozostałe rozstrzygnięcia, wydawane przez organ nadzoru budowlanego w toku postępowania, nie dają podstaw do traktowania ich jako odrębnych postępowań. Adresaci tych decyzji są jednocześnie podmiotami, do których kierowana jest decyzja z art. 78 ust. 1 pr. bud. Zatem nie występują żadne nowe

66 Wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2019 r., I OSK 1854/17, LEX nr 2782221.

67 A. Kosicki, *Ochrona interesów osób trzecich w polskim prawie budowlanym*, rozprawa doktorska, promotor D.R. Kijowski, Białystok 2021, s. 291–294.

68 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 392.

69 M. Szewczyk, E. Szewczyk, *Prawa refleksowe, [w:] System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom II. Część 1. Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, Warszawa 2018, s. 290.

podmioty, którym na podstawie obowiązków wynikających z decyzji przysługiwałby status strony. Odnosząc się do rozważań dotyczących stosowania regulacji ogólnej z k.p.a., uzasadnione wydaje się twierdzenie, że również w przypadku innych rozstrzygnięć zapadających w trakcie tej procedury stosowanie art. 28 k.p.a. będzie możliwe, analogicznie do sytuacji z art. 78 ust. 1 pr. bud., co znajduje poparcie w doktrynie⁷⁰.

Konsekwencją wystąpienia katastrofy budowlanej jest zobowiązanie do wykonania czynności określonych w art. 75 pr. bud. przez kierownika budowy, właściciela, zarządcę lub użytkownika. Samo wskazanie przez ustawodawcę tych podmiotów nie powoduje, że na mocy art. 75 pr. bud. zyskują status strony postępowania. Kwestia uczestnictwa właściciela i zarządcy została omówiona, natomiast udział w charakterze strony kierownika budowy lub użytkownika będzie możliwy, jeśli wykażą oni swój interes prawny. Analogicznie sytuacja wyglądać będzie w przypadku wezwania określonych podmiotów przez komisję do czynności związanych z prowadzeniem postępowania wyjaśniającego. Projektant, przedstawiciel wykonawcy i producenta lub importera wyrobów budowlanych, a także osoby odpowiedzialne za nadzór nad wykonywanymi robotami budowlanymi nie będą uznawane za strony postępowania na podstawie art. 76 ust. 3 pr. bud. Do uczestnictwa w charakterze strony konieczne będzie wykazanie swojego interesu prawnego w sprawie.

4. Ocena obowiązujących regulacji i postulaty zmian

Właściwe wskazanie kręgu podmiotów, którym przysługuje status strony, jest kluczowe dla każdego postępowania administracyjnego. Niewłaściwa kwalifikacja danego podmiotu jako adresata decyzji może doprowadzić do wyeliminowania jej z obrotu prawnego, tym samym konieczne będzie ponowne przeprowadzenie całej procedury. Przy postępowaniu wyjaśniającym w sprawie katastrofy budowlanej zyskuje to fundamentalne znaczenie, gdyż taka sytuacja powoduje niemożliwość podjęcia czynności zmierzających do uporządkowania i zabezpieczenia terenu obiektu budowlanego. Po przedstawieniu istoty tej procedury i dokonaniu jej szczegółowej analizy, należy dokonać oceny obowiązującej regulacji w zakresie stron postępowania.

Stosując regulację ogólną z art. 28 k.p.a., każdy, kto ma interes prawny, może uczestniczyć w postępowaniu w charakterze strony,

⁷⁰ A. Kosicki, *op. cit.*, s. 292.

a w konsekwencji jest uprawniony do korzystania z wszelkich wynikających z tego praw. Skutkuje to wydłużonym czasem prowadzenia postępowania wyjaśniającego oraz zobowiązuje organ nadzoru budowlanego do przeprowadzenia dodatkowych czynności dowodowych, np. w zakresie ustalenia, czy interes prawny danego podmiotu jest zasadny. Może mieć to wpływ na niewłaściwą analizę stanu faktycznego przez organ, który w celu przyspieszenia procedury nie przeprowadza wystarczającego postępowania dowodowego⁷¹, co przekłada się na błędnie wydaną decyzję.

Potencjalna zmiana wiążąca się z wprowadzeniem szczególnej regulacji, która wprost wskazywałaby strony postępowania, mogłaby przyczynić się do uproszczenia procedury oraz skrócić czas jej trwania, co zdecydowanie należy uznać za pożądaną konsekwencję. Niestety ustawodawca, kierując się właściwymi przesłankami, często tworzy szczególną regulację, która przynosi odwrotny rezultat. W ten sposób ograniczona zostaje dyskrejonalność organu administracji publicznej, jest on związany treścią ustawy i niezależnie od okoliczności nie posiada kompetencji do rozszerzenia kręgu stron. Zamiast jednoznacznego określenia stron postępowania pojawiają się liczne zarzuty kwestionujące zasadność regulacji, czego wyrazem są skargi na decyzje właściwych organów kierowane do sądów administracyjnych. Ma to niezwykle istotne znaczenie dla procedury w sprawie katastrofy budowlanej. Przez jej specyfikę i szczególny charakter trudno precyzyjnie wskazać, jakie podmioty powinny uzyskać status stron. Jak zostało wspomniane wcześniej, katastrofa budowlana może wystąpić na różnych etapach istnienia obiektu budowlanego i być konsekwencją zróżnicowanych czynników. Oparcie katalogu stron postępowania wyłącznie na pojęciach dookreślonych mogłoby skutkować zamknięciem drogi do uczestnictwa wielu podmiotom, których potencjalny udział ze względu na przedmiot sprawy byłby uzasadniony.

Stosowanie regulacji ogólnej przy ustalaniu stron postępowania nabiera szczególnego znaczenia w obliczu zachodzących obecnie zmian klimatycznych. Globalne ocieplenie przejawia się nie tylko w postaci ekstremalnych temperatur, lecz także przez inne zjawiska atmosferyczne, takie jak silne burze, huragany, pożary czy powodzie, które mogą skutkować naruszeniem integralności budynków.

71 W sprawie rozpatrywanej w wyroku NSA w Rzeszowie z dnia 25 stycznia 2001 r., SA/Rz 1271/99, LEX nr 1275508, organ nadzoru budowlanego, wskazując właściciela, kierował się danymi z ewidencji gruntów i budynków, w konsekwencji błędnie określił adresata decyzji, co przyczyniło się do jej uchylecia przez sąd.

Ich intensywność przyczynia się do rozszerzenia skali potencjalnych zniszczeń, przez co powiększa się obszar oddziaływania skutków katastrofy budowlanej. Niewątpliwie zwiększająca się częstotliwość występowania anomalii pogodowych powoduje wzrost praktycznego znaczenia instytucji regulowanej przez art. 76a pr. bud., zgodnie z którym w sytuacji, gdy okoliczności wskazują na duże prawdopodobieństwo wystąpienia wspólnej przyczyny katastrofy budowlanej obejmującej kilka obiektów budowlanych, organ nadzoru budowlanego może prowadzić jedno postępowanie dla wszystkich obiektów uszkodzonych w wyniku katastrofy. Z uwagi na specyfikę takich wydarzeń wprowadzenie szczególnej regulacji, która jednoznacznie wskazywałaby strony postępowania w sprawie katastrofy budowlanej, staje się wręcz niemożliwe, a stosowanie art. 28 k.p.a. wydaje się jedynym akceptowalnym rozwiązaniem, które umożliwi organowi właściwe określenie stron postępowania w zależności od danego stanu faktycznego.

Z perspektywy celu całego postępowania stosowanie regulacji ogólnej wydaje się lepszym rozwiązaniem niż wprowadzanie nowych przepisów szczególnych. Pomijając wystąpienie chaosu prawnego oraz unieważnienie całego dotychczasowego dorobku orzeczniczego, które niewątpliwie nastąpiłyby po wprowadzeniu nowelizacji, należy pamiętać o podstawowej funkcji prawa procesowego administracyjnego – funkcji ochronnej. Jednostka ma mieć zapewnioną skuteczną ochronę na drodze postępowania, co w szerszym ujęciu jest przejawem ochrony praworządności⁷². W mojej ocenie najlepiej będzie to realizowane poprzez wyłączenie stosowanie regulacji ogólnej, ponieważ umożliwia to udział każdemu, kto posiada interes prawny. Odmowa nadania statusu strony danemu podmiotowi musi mieć uzasadnienie, wyklucza to samowolne pozbawianie możliwości uczestnictwa w postępowaniu, tym samym zapewniona zostaje ochrona praw jednostki.

Uznanie obowiązującej regulacji za racjonalną nie zmienia faktu, że organy nadzoru budowlanego powinny być bardziej uważne w swoich działaniach. Wnikliwie zapoznanie się ze stanem faktycznym oraz materiałem dowodowym, bez pomijania istotnych faktów oraz innych regulacji ogólnych dotyczących stron postępowania, jest czynnikiem warunkującym prawidłowe przeprowadzenie postępowania. Niedopuszczalna jest arbitralność niemająca oparcia w normach

72 B. Adamiak, *Rozgraniczenie regulacji prawa procesowego administracyjnego od regulacji prawa procesowego sądowego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2020, s. 23.

materialnoprawnych. Fundamentalne jest zwracanie uwagi na podstawę własności, gdyż braki w tym zakresie są częstym przedmiotem skarg do sądów administracyjnych. Szybkość działania organów w toku załatwiania spraw administracyjnych stanowi jeden z walorów prawa do dobrego postępowania administracyjnego (składnika prawa do dobrej administracji)⁷³, jednak nie może przysłańać głównego celu całej procedury – właściwego załatwienia sprawy przez dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego, w sposób budzący zaufanie obywateli.

73 M. Kotulska, *Zasada szybkości i prostoty postępowania*, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom II. Część 2. Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, red. G. Łaszczycyca, A. Matan, Warszawa 2018, s. 414.

Rozdział IX

Oddziaływanie planowanej inwestycji na środowisko

1. Postępowanie podejmowane w przypadku inwestycji oddziałującej na środowisko

Każde przedsięwzięcie może oddziaływać na klimat – zarówno globalny, jak i lokalny¹ – co determinuje funkcjonowanie instrumentów prawnych, których zadaniem jest rozpoznanie i minimalizacja m.in. tego oddziaływania. Skutkiem tego fundament całego procesu inwestycyjno-budowlanego stanowi postępowanie w sprawie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. Procedura realizacji inwestycji podzielona jest zatem na dwa główne etapy². W pierwszej kolejności inwestor, aby skutecznie zainicjować postępowanie w sprawie wydania określonych w ustawie zezwoleń inwestycyjnych, musi uprzednio uzyskać decyzję określającą środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Dopiero kolejnym etapem jest uzyskanie zezwolenia na inwestycję, na podstawie którego nabywa on prawo do wykonania przedsięwzięcia.

Postępowanie w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia jest wyrazem obowiązywania w prawie ochrony środowiska zasad prewencji i przezorności, a także kompleksowości ochrony³. Ustawodawca, tworząc ramy badania potencjalnego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia, przyznaje prymat zapobieganiu szkodzie w środowisku i likwidacji jej u źródła powstania, uznając,

* Autor jest asystentem sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego. ORCID: 0009-0000-7770-4872.

1 M. Hajto, Z. Cichocki, A. Kuśmierz, J. Borzyszkowski, *Zmiany klimatu i adaptacja do zmian klimatu w ocenach oddziaływania na środowisko*. Podręcznik, Warszawa 2021, s. 12.

2 K. Książek, *Wstrzymanie wykonania decyzji środowiskowej w toku postępowania sądowoadministracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 4, s. 68.

3 P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2012, s. 409.

że następne usuwanie negatywnych dla środowiska skutków związane jest z dalej idącymi kosztami⁴. Aby zapewnić wysoki poziom ochrony środowiska, w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może zostać przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko⁵. Sama ocena oddziaływania ma na celu zidentyfikowanie, opisanie i oszacowanie potencjalnego wpływu planowanej działalności na środowisko⁶, a następnie określenie w drodze decyzji, warunków i wymagań realizacji przedsięwzięcia, których zachowanie zminimalizuje jego negatywne oddziaływanie na środowisko jako całość⁷, w tym na klimat. Przy tym klimat w ocenie oddziaływania na środowisko jest rozpatrywany jako przedmiot oddziaływania przedsięwzięcia oraz jako czynnik wpływający na przedsięwzięcie⁸. Jedną z funkcji oceny oddziaływania na środowisko jest zapewnienie zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego⁹.

Właściwą analizę decyzji środowiskowych należy rozpocząć od odpowiedzi na pytania: czym jest przedsięwzięcie w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz które z przedsięwzięć podlegają ocenie oddziaływania na środowisko.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 13 u.u.i.ś., przez przedsięwzięcie rozumie się zamierzenie budowlane lub inną ingerencję w środowisko polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin, także jeżeli przedsięwzięcia realizowane są przez różne podmioty, ale są powiązane technologicznie. Określony w art. 72 ust. 1 u.u.i.ś. katalog zezwoleń inwestycyjnych, których uzyskanie poprzedza wydanie decyzji środowiskowych, obejmuje m.in. pozwolenie na budowę czy decyzję określającą warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Szeroki zakres tej definicji wymaga jednak uszczegółowienia, zakładając, że nie każde określone w art. 72 ust. 1 u.u.i.ś. zamierzenie budowlane

4 P. Korzeniowski, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2018, s. 71.

5 M. Kistowski, [w:] *Leksykon ochrony środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, Warszawa 2009, s. 153.

6 P. Korzeniowski, *Zasady prawne...*, *op. cit.*, s. 423.

7 A. Wilk-Ilewicz, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia według wymogów prawa unii europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 4, s. 53.

8 M. Hajto, Z. Cichocki, A. Kuśmierz, J. Borzyszkowski, *op. cit.*, s. 23.

9 P. Dembicki, [w:] *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016, s. 67–68.

bądź ingerencja w środowisko wywołują na tyle doniosłe skutki dla środowiska, aby ryzyko negatywnego oddziaływania na elementy środowiska miało znaczący charakter.

Decyzja określająca środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia rozstrzyga zatem o dopuszczalności realizacji przedsięwzięcia, a następnie określa warunki jego realizacji, eksploatacji i likwidacji¹⁰. Innymi słowy: określa rodzaj i miejsce realizacji przedsięwzięcia, wskazuje istotne warunki korzystania ze środowiska na konkretnych etapach przedsięwzięcia oraz nakłada na inwestora określone obowiązki¹¹. Stanowi zatem informację prawną dla potencjalnego inwestora o tym, jakie zamierzenie inwestycyjne – z punktu widzenia ochrony środowiska naturalnego – może być realizowane na terenie działki objętej wnioskiem¹². Stanowi ona akt o wysokim stopniu specjalizacji i profesjonalizacji, jednocześnie wiążąc organy właściwe w zakresie udzielenia pozwolenia inwestycyjnego¹³. Wysoki stopień fachowości decyzji środowiskowej nie w pełni współgra z właściwością rzeczową co do jej wydania, bowiem zasadą jest, że w pierwszej instancji sprawę rozpoznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta)¹⁴.

2. Tryby postępowań w sprawie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia

Stosownie do art. 59 ust. 1 u.u.i.ś. przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaga realizacja przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli został stwierdzony obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Wyodrębniono zatem trzy kategorie przedsięwzięć: przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, przedsięwzięcia mogące potencjalnie

10 A. Kosieradzka-Federczyk, *Charakterystyka prawna wybranych aspektów decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 7–8, s. 52.

11 D. Dragan, *Charakter prawny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 2, s. 42.

12 Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 listopada 2011 r., II SA/Go 700/11, LEX nr 1152617.

13 B. Rakoczy, *Ochrona środowiska w praktyce gminy*, Warszawa 2020, s. 223.

14 *Ibidem*, s. 218–219.

oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięcia zwykłe, czyli zamierzenia gospodarcze niemające charakteru mogących znacząco oddziaływać na środowisko (zawsze bądź potencjalnie)¹⁵. Szczegółowe wyliczenie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowiskowo zostało zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹⁶. Zamierzenia, które nie zostały wymienione w powołanym rozporządzeniu, stanowią przedsięwzięcia zwykłe.

Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko to postępowanie uwzględniające w szczególności weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień oraz zapewnienie udziału społeczeństwa w tym postępowaniu (art. 3 ust. 1 pkt 8 u.u.i.ś.). W art. 62 ust. 1 u.u.i.ś. określono, jakiego rodzaju powiązania powinny podlegać analizie w ramach oceny oddziaływania na środowisko¹⁷.

Swoistą uproszczoną analizę wpływu przedsięwzięcia na środowisko stanowi tzw. *screening*, w ramach którego badana jest przede wszystkim potrzeba nałożenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko¹⁸. Procedura ta przeprowadzana jest odnośnie do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, które podlegają postępowaniu ocenowemu fakultatywnie. Właściwy do wydania decyzji środowiskowej organ ocenia wnioszek inwestora, kartę informacyjną przedsięwzięcia oraz uzyskane opinie współdziałających organów na podstawie kryteriów rodzaju i charakterystyki przedsięwzięcia, jego usytuowania oraz rodzaju, cech i skali możliwego oddziaływania (art. 63 ust. 1 u.u.i.ś.). Po przeprowadzeniu procedury *screeningu* organ wydaje postanowienie o stwierdzeniu konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania bądź decyzję określającą środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia, w której stwierdza brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, określając jednocześnie warunki lub wymagania lub nakładając obowiązki.

W ramach nałożenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko organ dokonuje tzw. *scopingu*, określając zakres

15 P. Grabowski, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2021, s. 143.

16 Dz.U. poz. 1839 ze zm.

17 B. Opaliński, [w:] *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. B. Opaliński, Warszawa 2021, s. 135.

18 A. Kosieradzka-Federczyk, *op. cit.*, s. 54.

raportu¹⁹, który stanowi szczególny dowód w postępowaniu ocenowym, a sporządzony jest przez osobę legitymującą się stosownymi kwalifikacjami. Organ ma jednocześnie obowiązek zawieszenia postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowych do czasu przedłożenia raportu o oddziaływaniu na środowisko²⁰. Samemu raportowi o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko przypisywana jest szczególna wartość dowodowa²¹. Raport, chociaż jest dokumentem prywatnym oraz opracowanym przez osoby posiadające wiadomości specjalne, musi być jednak kompleksowy, spójny i rzetelny²². Raport podlega zatem ocenie w trybie zasad ogólnych postępowania dowodowego, w tym w szczególności art. 7, art. 75 § 1, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., z zastrzeżeniem że treści raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, które oparte zostały na wiadomościach specjalnych, nie mogą być badane samodzielnie przez organ bądź sąd²³. Merytoryczne ustalenia raportu może podważyć dopiero inny kontrraport, który byłby sporządzony na podobnym poziomie fachowości i szczególności²⁴.

3. Inwestor i inne strony postępowań w sprawie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia

Niezależnie od tego, czy w sprawie wymagane jest przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, prowadzący postępowanie organ zobowiązany jest do wskazania jego stron. Określenie kręgu stron postępowania w przedmiocie decyzji środowiskowej jest szczególnie istotne, bowiem realizacja przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko może powodować szereg niekorzystnych skutków w zasięgu ich oddziaływania, w tym uciążliwości w codziennym funkcjonowaniu człowieka oraz negatywne skutki ekonomiczne²⁵. Rozważania odnośnie do stron postępowania w sprawie

19 A. Kaźmierska-Patrzyczyna, [w:] *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny*, red. P. Korzeniowski, Warszawa 2010, s. 96.

20 M. Płoszka, [w:] R. Robaszewska, M. Płoszka, D. Kałuża, P. Wach, *Decyzje środowiskowe*, Warszawa 2015, s. 239.

21 Wyrok NSA z dnia 5 marca 2019 r., II OSK 965/17, LEX nr 2643053.

22 Wyrok NSA z dnia 11 maja 2015 r., II OSK 2313/13, LEX nr 1754669.

23 Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2017 r., II OSK 555/16, LEX nr 2441410.

24 Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 listopada 2017 r., II SA/Bk 569/17, LEX nr 2418559.

25 G. Dobrowolski, *O pojęciu strony w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, [w:] *Człowiek a środowisko. Aspekty prawnospołeczne*, red. E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, Rzeszów 2010, s. 29.

środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia należy rozpocząć od wyróżnienia trzech ich kategorii: inwestora, podmiotu posiadającego interes prawny wynikający z prawa rzeczowego do nieruchomości oraz organizacji ekologicznej. W postępowaniu, w którym przeprowadza się ocenę oddziaływania na środowisko, oprócz organizacji ekologicznej szczególną rolę odgrywa również społeczeństwo, któremu ustawa przyznaje określone uprawnienia procesowe.

Pierwzoplanową stroną postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest zawsze wnioskodawca, na którego wniosek wszczyna się postępowanie w sprawie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. Na tym etapie procesu inwestycyjno-budowlanego nie jest wymagane, aby inwestor legitymował się tytułem prawnym do terenu inwestycji, a sama decyzja nie rodzi praw rzeczowych do nieruchomości²⁶. Co więcej, okoliczność, że jeden podmiot otrzymał wcześniej decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację planowanego przez niego przedsięwzięcia nie oznacza, że staje się on stroną postępowania wszczętego na wniosek innego inwestora w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację na tej samej działce podobnego przedsięwzięcia²⁷. Legitymacja inwestora wynika zatem jedynie z zamiaru realizacji przedsięwzięcia, a jednocześnie sprawia to, że wyłącznym dysponentem postępowania jest wnioskodawca²⁸. Wyjątek stanowi jedynie postępowanie dotyczące przedsięwzięcia, dla którego zgodnie z odrębnymi przepisami jest wymagana decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów, które to postępowanie wszczynane jest z urzędu.

Następstwem sposobu określenia legitymacji inwestora jest wyłączenie możliwości wystąpienia o wydanie decyzji środowiskowej przez inny podmiot, któremu takie zadanie zostałyby powierzone w drodze umowy cywilnoprawnej²⁹. Nie ma jednak przeszkód, aby po uzyskaniu decyzji środowiskowej nastąpiło jej przeniesienie na rzecz innego podmiotu. Sytuacja ta została unormowana w art. 72a u.u.i.ś., a warunkiem dokonania tej czynności jest zgoda strony, na rzecz której decyzja została

26 Z. Wiśniewski, *Decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych w świetle orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego i standardów unijnych*, [w:] *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładaj, K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 90.

27 Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 9 kwietnia 2013 r., II SA/Ol 1347/12, LEX nr 1310583.

28 P. Otawski, [w:] *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 438.

29 A. Siwkowska, *Decyzje środowiskowe. Opinie i uzgodnienia*, Warszawa 2018, s. 27.

wydana. Jedynymi stronami postępowania w przedmiocie przeniesienia decyzji są podmioty, pomiędzy którymi ma zostać dokonane przeniesienie decyzji.

Szczególnym przypadkiem jest sytuacja, w której podmiotem wnioskującym o wydanie decyzji określającej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia jest gmina. Od 1 stycznia 2017 r. do 24 września 2019 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska był organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku planowanych przedsięwzięć, o których mowa w art. 75 ust. 1 pkt 4 u.u.i.ś., dla których wnioskodawcą była jednostka samorządu terytorialnego, dla której organem wykonawczym był organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, lub podmiot od niej zależny w rozumieniu art. 24m ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁰. Ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw³¹ wycofano się z wprowadzonej zmiany.

Oparcie postępowania w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia na zasadzie wnioskowości nie oznacza, że nie biorą w nim udziału podmioty inne niż inwestor³². Od początku obowiązywania ustawy środowiskowej określenie interesu prawnego, który uzasadniałby udział w postępowaniu danego podmiotu jako jego strony, budziło liczne wątpliwości, o czym świadczy dorobek orzecznicy w tym zakresie, a także kolejne nowelizacje tej ustawy. Co więcej, ze względu na regulacje intertemporalne dokonywanie zakreślenia kręgu stron postępowania nadal może odbywać się w trzech różnych stanach prawnych. Należy dostrzec ponadto przypadki, w których dotychczasowa strona postępowania środowiskowego, na skutek wydania decyzji kasatoryjnej, utraciła status strony w świetle nowych przepisów³³.

Przed dniem 1 stycznia 2018 r. przepisy u.u.i.ś. nie zawierały szczególnej regulacji określającej przesłanki uznania danego podmiotu za stronę postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej, a organ administracji publicznej, ustalając krąg stron postępowania, opierał się na treści art. 28 k.p.a.³⁴ i legitymacji wywodzącej się z indywidualnie i konkretnie

30 T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.

31 Dz.U. poz. 1712 ze zm.

32 R. Robaszewska, [w:] R. Robaszewska, M. Płoszka, D. Kałuża, P. Wach, *Decyzje środowiskowe*, Warszawa 2015, s. 111.

33 Wyrok NSA z dnia 14 marca 2023 r., III OSK 2011/21, LEX nr 3600543.

34 G. Dobrowolski, *op. cit.*, s. 30.

określonego interesu prawnego. Źródłem tego interesu mogły być nie tylko normy materialnego prawa administracyjnego, ale przede wszystkim też normy prawa cywilnego³⁵. Interes prawny na gruncie ustawy środowiskowej oparty był na występowaniu uciążliwości na nieruchomościach położonych w sąsiedztwie planowanego przedsięwzięcia³⁶. Pozbawiona znaczenia była okoliczność, czy oddziaływanie na nieruchomość będzie w granicach dopuszczalnych norm, czy też będzie ponadnormatywne; wystarczyło, że nieruchomość znajduje się w zasięgu oddziaływania planowanej inwestycji³⁷. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmowano, że przymiot strony w sprawach o wydanie decyzji środowiskowych mają podmioty posiadające tytuł prawny do nieruchomości położonych w bezpośrednim sąsiedztwie zamierzonego przedsięwzięcia, a oprócz tego inne podmioty, jeżeli ich nieruchomości mieszczą się w zasięgu planowanego przedsięwzięcia³⁸.

W dniu 1 stycznia 2018 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne³⁹, której art. 509 pkt 8 lit. c dodano ust. 3a do art. 74 u.u.i.ś. Wprowadzony przepis stanowi *lex specialis* względem regulacji stron postępowania zawartej w k.p.a. W swym pierwotnym brzmieniu art. 74 ust. 3a u.u.i.ś. stanowił, że stroną postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wnioskodawca oraz podmiot, któremu przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie. Zdefiniowano jednocześnie zwrot „obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie”, wskazując, że są to:

- 1) działki przylegające bezpośrednio do działek, na których ma być realizowane przedsięwzięcie;
- 2) działki, na których w wyniku realizacji lub funkcjonowania przedsięwzięcia zostałyby przekroczone standardy jakości środowiska;
- 3) działki znajdujące się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia, które może wprowadzić ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości, zgodnie z jej aktualnym przeznaczeniem.

Tym samym pierwszoplanowym stało się abstrakcyjne i generalne kryterium wyodrębnienia obszaru oddziaływania przedsięwzięcia

35 Wyrok NSA z dnia 5 października 2012 r., II OSK 1063/11, LEX nr 1971116.

36 G. Dobrowolski, *op. cit.*, s. 33.

37 Wyrok NSA z dnia 16 sierpnia 2012 r., II OSK 832/11, LEX nr 1248472.

38 Wyrok NSA z dnia 25 września 2009 r., II OSK 1476/08, LEX nr 597303.

39 T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1478 ze zm.

w postaci okoliczności graniczenia z działką, na której ma być realizowane przedsięwzięcie.

Obecne brzmienie art. 74 ust. 3a u.u.i.ś. wynika ze zmian wprowadzonych nowelizacją z dnia 19 lipca 2019 r. Punkty 2 i 3 powołanego przepisu nie zostały zmienione, natomiast art. 74 ust. 3a pkt 1 zmodyfikowano w ten sposób, że wprowadzono odległość 100 m od granicy terenu, na którym planuje się realizację przedsięwzięcia, jako podstawową przesłankę do uznania tego terenu za obszar oddziaływania. W uzasadnieniu tych zmian wskazano m.in., że w praktyce, stosując kryterium przylegania działek, „(...) status strony przysługuje wszystkim podmiotom posiadającym prawo rzeczowe do nieruchomości położonych w znacznej odległości – nawet kilku kilometrów – od terenu planowanej inwestycji, mimo że w sprawie nie zachodzą pozostałe przesłanki do uznania takiej osoby za stronę postępowania”. Organ zobowiązany jest do ustalenia, do jakich nieruchomości przysługuje zabiegającemu o udział w postępowaniu prawo rzeczowe oraz – jeśli nie graniczą one z terenem planowanej inwestycji – jakie jest ich aktualne i potencjalne przeznaczenie, czy z uwagi na usytuowanie w stosunku do terenu planowanej inwestycji, inwestycja ta spowoduje przekroczenie standardów jakości środowiska na tych nieruchomościach lub może wprowadzić ograniczenia w ich zagospodarowaniu⁴⁰.

W postępowaniu w sprawie wydania decyzji środowiskowej na prawach strony może wziąć udział również organizacja ekologiczna. Wzmocnienie uprawnień organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa nastąpiło na skutek postępowania nr 2006/2281 o naruszenie postanowień dyrektywy 85/337/EWG⁴¹. W postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa zapewniono uczestnictwo organizacji ekologicznej, tj. organizacji społecznej, której celem statutowym jest ochrona środowiska (art. 3 ust. 1 pkt 10 u.u.i.ś.). Wyodrębnienie organizacji ekologicznych z grupy organizacji społecznych, których definicje ustanowiono w art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a., nastąpiło przy wykorzystaniu kryterium przedmiotowego, tj. zakresu prowadzonej działalności⁴². Regulujący udział organizacji społecznych w postępowaniu ocenowym art. 44 ust. 1 u.u.i.ś. stanowi *lex specialis*

40 Postanowienie NSA z dnia 15 października 2021 r., III OSK 6365/21, LEX nr 3309722.

41 Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.Urz. UE L Nr 175, s. 40). M. Micińska, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjno-prawne*, Toruń 2011, s. 194.

42 A. Barczak, M. Łazor, A. Ogonowska, *Oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim ze wzorami dokumentów i schematami*, Warszawa 2018, s. 133.

wobec art. 31 k.p.a. W orzecznictwie wskazuje się, że organ nie jest zobligowany do badania, czy za dopuszczeniem organizacji społecznej będącej organizacją ekologiczną przemawia interes społeczny, choć warunek udziału w postępowaniu stanowi, aby organizacja prowadziła działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania⁴³.

Stosownie do treści art. 79 ust. 1 u.u.i.ś., przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do jej wydania zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Podmioty biorące udział w tego rodzaju postępowaniu nie muszą legitymować się interesem prawnym ani nawet interesem faktycznym⁴⁴. Posiadania statusu strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. nie należy mylić i utożsamiać z możliwością składania uwag i wniosków w toku postępowania przez każdy zainteresowany podmiot⁴⁵. Udział społeczeństwa w sprawach dotyczących wydania decyzji środowiskowych dla przedsięwzięć znacząco oddziaływujących na środowisko powinien polegać na powiadomieniu, zapoznaniu zainteresowanych z niezbędną dokumentacją, ewentualnym złożeniu przez nich uwag i wniosków, otwartej rozprawie, rozpatrzeniu uwag i wniosków, podaniu rozstrzygnięcia do publicznej wiadomości⁴⁶. Udział społeczeństwa w postępowaniu ocenowym ma na celu zniwelowanie sprzeciwu lokalnej społeczności wobec planowanego przedsięwzięcia, choć sam brak zgody lokalnej społeczności na jego realizację nie może stanowić podstawy odmowy określenia środowiskowych uwarunkowań⁴⁷.

4. Ocena obowiązujących regulacji i postulaty zmian

Kolejne nowelizacje przepisów ustawy środowiskowej nie tylko nie rozwiązały problemów w zakresie ustalenia kręgu stron postępowania w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, ale stworzyły następne niejasności, w tym wątpliwości co do zgodności regulacji z prawem wspólnotowym i międzynarodowym.

43 Wyrok NSA z dnia 7 marca 2023 r., III OSK 1909/21, LEX nr 3505363.

44 Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2022 r., III OSK 1366/21, LEX nr 3438931.

45 Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., II OSK 2396/11, LEX nr 1337355.

46 M. Micińska, *op. cit.*, s. 161.

47 A. Sypnicki, *Spółeczna akceptacja przedsięwzięcia – wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 5, s. 119.

W pierwszej kolejności zaznaczenia wymaga, że niewątpliwym re-gresem legislacyjnym jest wycofanie się ze zmiany organu właściwego do rozpatrzenia sprawy w przypadku, w którym investorem jest gmina lub jej jednostka zależna. W obecnym stanie prawnym wniosek gminy reprezentowanej przez wójta (burmistrza lub prezydenta) o wydanie decyzji określającej środowiskowe uwarunkowania znów jest rozpatrywany przez ten sam organ wykonawczy tej jednostki samorządu terytorialnego. W uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy środowiskowej wskazano, że: „zmiana właściwości organu spowodowała znaczące obciążenie regionalnych dyrektorów ochrony środowiska i stanowi realne zagrożenie wydłużenia toczących się postępowań administracyjnych dla wielu inwestycji kluczowych z punktu widzenia podstawowych interesów państwa”⁴⁸. Praworządność w tym zakresie ma zapewnić wiążący charakter uzgodnienia decyzji środowiskowej przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Tymczasem w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, którą wprowadzono właściwość RDOŚ w omawianym przypadku, wskazano, że „zmiana wynika z konieczności zapewnienia wymogu art. 9a dyrektywy 2011/92/UE, w myśl którego gmina będąca investorem nie powinna być jednocześnie organem wydającym decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanego przez siebie przedsięwzięcia”⁴⁹.

W mojej ocenie powrót do poprzedniego rozwiązania należy ocenić krytycznie, jako pozostający w opozycji do pochodzącej z prawa rzymskiego paremii *nemo iudex in sua causa*. W orzecznictwie wskazuje się, że powierzenie organowi jednostki samorządu terytorialnego właściwości do orzekania w sprawie indywidualnej w formie decyzji administracyjnej wyłącza możliwość dochodzenia przez tę jednostkę jej interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego czy też

48 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3616, VIII kadencja.

49 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3677, VII kadencja.

sądowoadministracyjnego⁵⁰. Praktyczną konsekwencją modelu przyjętego przez ustawodawcę jest występowanie wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) w podwójnej roli – inwestora oraz organu rozstrzygającego sprawę. Na gruncie wypracowanej w orzecznictwie koncepcji zakazu kumulacji ról procesowych powierzenie właściwości do orzekania wyłącza możliwości dochodzenia przez tę jednostkę praw wynikających z przymiotu strony⁵¹. Organ pierwszej instancji nie jest stroną postępowania odwoławczego ani sądowoadministracyjnego, co – mając na względzie powyższe stanowisko – w praktyce oznacza pozbawienie inwestora, którym jest gmina, uprawnień strony.

Najlichniesze niejasności pojawiają się jednak wobec określenia innych niż inwestor stron postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej. Przed wejściem w życie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy środowiskowej istotnym nadużyciem prawa było wydzielanie terenu inwestycji z większej działki w ten sposób, że wszystkie działki przylegające bezpośrednio do działki, na której planowano zrealizować inwestycję, stanowiły własność inwestora. Dokonany przez inwestora zabieg w postaci wydzielania działki stanowiącej teren inwestycji eliminował udział w tym postępowaniu jakichkolwiek innych stron poza samym inwestorem, a w ten sposób inwestor omijał uregulowania art. 73 ust. 3a pkt 1 u.u.i.ś.⁵² Z powołanego uzasadnienia projektu ustawy z 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy środowiskowej wynika jednak, że zdaniem ustawodawcy krąg uczestników tego postępowania został określony zbyt szeroko.

Zmiana przywołanej regulacji poprzez wprowadzenie abstrakcyjnie określonego obszaru w odległości 100 m od granic terenu inwestycji jako terenu jej oddziaływania została oceniona krytycznie. Z jednej strony wskazuje się, że sztywne kryterium 100 m nie znajduje żadnego uzasadnienia merytorycznego, różnicując bezpodstawnie sytuację podmiotów, którym przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości w odległości 100 i np. 101 m od terenu inwestycji, czym nasuwa pytanie o konstytucyjność tego rozwiązania⁵³. W piśmiennictwie zauważa się ponadto, że w przypadku zwartej zabudowy odległość 100 m jest znacząca⁵⁴. Z drugiej strony należy zauważyć, że abstrakcyjnie określona granica 100 m oddziaływania przedsięwzięcia mierzona jest nie od

50 Wyrok NSA z dnia 15 lutego 2006 r., I OSK 460/05, LEX nr 193976.

51 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 maja 2019 r., VII SA/Wa 2323/18, LEX nr 3044154.

52 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 lipca 2020 r., II SA/Gd 299/20, LEX nr 3029144.

53 P. Otawski, *op. cit.*, s. 457–458.

54 *Ibidem*, s. 458.

granicy działki, a od granicy terenu inwestycji. Oznacza to, że zlokalizowanie terenu inwestycji na odpowiednio dużej działce może nadal łatwo wyeliminować inne niż inwestor strony postępowania.

W mojej ocenie należy negatywnie ocenić wprowadzane od 2017 r. próby abstrakcyjnego i generalnego określenia granic oddziaływania przedsięwzięcia w oderwaniu od indywidualnych okoliczności sprawy. Analiza orzecznictwa wskazuje, że organy administracji publicznej często poprzestają na zbadaniu pierwszej z przesłanek warunkujących przymiot strony postępowania w sprawie decyzji środowiskowej. Tymczasem, badając interes prawny, organ powinien mieć na uwadze treść całego art. 74 ust. 3a u.u.i.ś., a nie wyłącznie jego pkt 1⁵⁵. Organ prowadzący postępowanie na podstawie dokumentów dostarczonych przez wnioskodawcę, kierując się regułami wynikającymi z art. 74 ust. 3a u.u.i.ś., powinien ustalić, komu w konkretnym postępowaniu przysługują przymioty strony, a wnioskodawca nie jest podmiotem, który w sposób definitywny określa, kto jest stroną postępowania⁵⁶. Ustalając krąg stron postępowania, organ powinien dokonać rzeczywistej i wszechstronnej analizy okoliczności sprawy, nie poprzestając na „szablonowym” powieleniu stanowiska inwestora⁵⁷. To bowiem inwestor, składając kartę informacyjną przedsięwzięcia bądź raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia, dokonuje wstępnego zarysu kręgu stron postępowania, wskazując na zakres oddziaływania przedsięwzięcia.

Organ, wyznaczając zasięg oddziaływania przedsięwzięcia, aby wywiązać się w pełni z ciążącego na nim obowiązku prawidłowego ustalenia kręgu stron postępowania, powinien zastosować również ustalone indywidualnie kryterium zasięgu konstruowane na podstawie charakteru przedsięwzięcia. Oznacza to, że powinności, ale też problemy organu w tym zakresie są *de facto* tożsame z tymi, które obowiązywały i występowały przed 1 stycznia 2018 r. Przede wszystkim zasięg oddziaływania przedsięwzięcia organy ustalały na podstawie raportu składanego przez inwestora. W orzecznictwie podkreślano jednak, że rzeczywisty obszar oddziaływania przedsięwzięcia nie jest znany do chwili wydania ostatecznej i prawomocnej decyzji środowiskowej, a wstępna weryfikacja raportu nie może przesądzać o obszarze oddziaływania⁵⁸. Odmienne stanowisko wyłącza możliwość weryfikacji ustaleń

55 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 czerwca 2023 r., II SA/Po 88/23, LEX nr 3583538.

56 K. Gruszecki, *Strony postępowania w sprawach określenia środowiskowych warunków realizacji przedsięwzięć. Glosa do wyroku WSA z dnia 6 grudnia 2018 r., IV SA/Po 855/18*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2020, z. 1, s. 9.

57 Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3 lipca 2013 r., II SA/Bd 339/13, LEX nr 1351503.

58 Wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2014 r., II OSK 2064/12, LEX nr 1500192.

raportu za pomocą środków dowodowych składanych przez podmiot mogący mieć interes prawny w sprawie⁵⁹. Brak możliwości zakwestionowania ustaleń raportu oznacza w praktyce pozbawienie prawa do obrony swoich praw. W tym zakresie powstaje sprzeczność, w której organ decyduje o przymocie strony postępowania na podstawie raportu o oddziaływaniu na środowisko, którego rzetelność ocenia dopiero, rozstrzygając wniosek o wydanie decyzji środowiskowej. Podkreślić należy, że dla ustalenia kręgu stron postępowania istotne jest nie tyle to, czy na badanym obszarze doszło już do przekroczenia standardów jakości środowiska, lecz to, czy w następstwie realizacji danego przedsięwzięcia dojdzie do przekroczenia tych standardów⁶⁰.

Przepisy ustawy ocenowej powinny być niesprzeczne z przepisami wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego. W postępowaniu ocenowym kluczowe znaczenie ma Konwencja z Aarhus⁶¹, która oparta jest na trzech filarach: dostępie do informacji, udziale w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości⁶². Zgodnie z art. 9 ust. 2 Konwencji, „każda ze Stron zapewni, w ramach krajowego porządku prawnego, że członkowie zainteresowanej społeczności:

- (a) mający wystarczający interes lub, alternatywnie,
- (b) powołujący się na naruszenie uprawnień, jeśli przepisy postępowania administracyjnego Strony wymagają tego jako przesłanki,

mają dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy (...) Określenie tego, co stanowi wystarczający interes oraz naruszenie uprawnień, następuje zgodnie z wymaganiami prawa krajowego i stosownie do celu, jakim jest przyznanie zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie określonym niniejszą konwencją”. Tożsama regulacja wynika z odwołującej się do Konwencji z Aarhus dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko⁶³.

59 *Ibidem*.

60 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 września 2021 r., II SA/GI 611/21, LEX nr 3247839.

61 Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706).

62 M. Bar, J. Jendrońska, K. Tarnacka, *Prawo do sądu w ochronie środowiska*, Wrocław 2002, s. 24.

63 Dz.Urz. UE L Nr 26, s. 1 ze zm.

W tym miejscu należy wskazać na zawarte w Konwencji z Aarhus rozróżnienie pojęć „społeczeństwo” oraz „zainteresowana społeczność”. Społeczeństwo jest kategorią pozbawioną zawężających przymiotników, a zainteresowana społeczność to część społeczeństwa, która może odczuć negatywne następstwa podejmowanej decyzji lub ma w danym postępowaniu inny interes faktyczny czy prawny⁶⁴. Na gruncie ustawy środowiskowej społeczeństwo bierze udział w postępowaniu ocenowym na podstawie art. 79 ust. 1 u.u.i.ś, natomiast zainteresowaną społeczność stanowią przede wszystkim strony postępowania inne niż inwestor.

Wymogiem wynikającym zarówno z Konwencji z Aarhus, jak i dyrektywy 2011/92/UE, jest szeroki dostęp do wymiaru sprawiedliwości i procedur odwoławczych. W mojej ocenie obecnie obowiązujące w zakresie określenia zasięgu oddziaływania przedsięwzięcia nie spełniają tego wymogu. Wprowadzane od 2017 r. regulacje, mające charakter *lex specialis* wobec art. 28 k.p.a., pozwalają inwestorowi wyeliminować pozostałe strony postępowania, które zostaną dotknięte negatywnymi skutkami realizowanego przedsięwzięcia. Abstrakcyjnie określone kryterium zasięgu oddziaływania przedsięwzięcia demotywuje organy do określania kręgu stron postępowania na podstawie jego indywidualnej charakterystyki. Jednocześnie kształt przepisu pozwala inwestorowi na nadużycie prawa. Z tych powodów obecnie obowiązująca regulacja budzi wątpliwości co do zgodności z Konwencją z Aarhus oraz dyrektywą 2011/92/UE.

Postulatem *de lege ferenda*, który mógłby w części rozwiązać aktualnie występujące problemy, jest uchylenie art. 74 ust. 3a u.u.i.ś. oraz powrót do określenia interesu prawnego w postępowaniu środowiskowym na podstawie art. 28 k.p.a. Prounijna wykładnia art. 28 k.p.a., opierająca się na zasadzie szerokiego dostępu do procedur odwoławczych i wymiaru sprawiedliwości, prowadzi do wniosku, że obowiązek wykazania interesu prawnego w postępowaniu środowiskowym przez zainteresowany podmiot powinien zostać zliberalizowany. Kompromis w ramach zasady zrównoważonego rozwoju stanowiłoby wskazanie zasięgu oddziaływania przedsięwzięcia, a pośrednio jego stron, wprost w treści rozstrzygnięcia. Oznaczałoby to dopuszczenie do udziału w postępowaniu środowiskowym podmiotów, których domniemany interes prawny nie jest oczywiście bezzasadny, a ostateczne określenie stron postępowania następowaloby w treści rozstrzygnięcia. Pozwoliłoby to kwestionować raport, w tym zasięg oddziaływania przedsięwzięcia za pomocą dowodu z kontrraportu. W mojej ocenie wartość, którą stanowi

64 M. Micińska, *op. cit.*, s. 19–20.

szybkość postępowania administracyjnego, nie może bowiem usprawiedliwiać zgody na brak możliwości obrony swoich praw podmiotowych. Szeroki dostęp do procedur odwoławczych i wymiaru sprawiedliwości w sprawach z zakresu ocen oddziaływania na środowisko bezpośrednio związany jest z ochroną interesu prywatnego, ale pośrednio wpływa na dążenie stron, w tym inwestora, do wypracowania warunków realizacji przedsięwzięcia ograniczających jego negatywne oddziaływanie na środowisko, którego częścią jest klimat. Realizacja przedsięwzięć na warunkach korzystnych dla klimatu wpisuje się również w cele klimatyczne Unii Europejskiej, które powinny być realizowane także za pośrednictwem systemu ocen oddziaływania na środowisko.

Bibliografia

Literatura

- Adamiak Barbara, *Rozgraniczenie regulacji prawa procesowego administracyjnego od regulacji prawa procesowego sądowego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2020.
- Adamiak Barbara, *Rozszerzenie regulacji podmiotowej postępowania administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2020.
- Bandarzewski Kazimierz, *Legalizacja części obiektu budowlanego (uwagi na tle art. 48 i 49 Prawa budowlanego)*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 1–2.
- Bar Magdalena, Jendrośka Jerzy, Tarnacka Kamila, *Prawo do sądu w ochronie środowiska*, Wrocław 2002.
- Barczak Anna, Łazor Marek, Ogonowska Adrianna, *Oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim ze wzorami dokumentów i schematami*, Warszawa 2018.
- Biliński Tadeusz, Kucharczyk Emilia, *Prawo budowlane z omówieniem i komentarzem*, Zielona Góra 2013.
- Borkowski Janusz, *Glosa do wyroku WSA z dnia 19 października 2004 r., II SA/Lu 161/04*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2006, z. 2, poz. 15.
- Bursztynowicz Michał, Sługocka Martyna, *Postępowanie administracyjne dla jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Chajec Stanisław, *Nakazanie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości*, LEX/el. 2020.
- Cherka Maksymilian, Grecki Wojciech, *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym*, Warszawa 2013.
- Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach administracyjnych i sądownoadministracyjnych*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2013.
- Daniel Paweł, *Strony postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie oraz zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 5.
- Dembicki Piotr, [w:] *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016.

- Despot-Mładanowicz Arkadiusz, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2021.
- Dessoulavy-Sliwiński Jędrzej, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2021.
- Dobrowolski Grzegorz, *O pojęciu strony w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, [w:] *Człowiek a środowisko. Aspekty prawno-społeczne*, red. E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, Rzeszów 2010.
- Dragan Dagmara, *Charakter prawny decyzji o środowiskowych uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 2.
- Firlus Jakub Grzegorz, Cebera Agata, *Etapy postępowania*, [w:] *Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2021.
- Gill Artur, *Sytuacja procesowa strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym i postępowaniach wyjątkowych*, Wrocław 2010.
- Gliniecki Andrzej, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016.
- Godlewski Rafał, [w:] *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2010.
- Gołaszewski Piotr, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023.
- Gołąb Adrian, *Kilka uwag na temat zaświadczenia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w procedurze legalizacji samowoli budowlanej*, [w:] *Wspólnotowy wymiar samorządu terytorialnego. Rzeczywistość a oczekiwania*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2022.
- Gołąb Adrian, *Zaświadczenie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w procedurze legalizacji samowoli budowlanej* (praca magisterska), niepubl., dostępna w Bibliotece Jagiellońskiej.
- Grabowski Paweł, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2021.
- Gruszecki Krzysztof, *Strony postępowania w sprawach określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięć. Glosa do wyroku WSA z dnia 6 grudnia 2018 r., IV SA/Po 855/18, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2020, z. 1.*
- Hajto Małgorzata, Cichocki Zdzisław, Kuśmierz Agnieszka, Borzyszkowski Jan, *Zmiany klimatu i adaptacja do zmian klimatu w ocenach oddziaływania na środowisko. Podręcznik*, Warszawa 2021.
- Jakimowicz Wojciech, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.

- Jakubowski Aleksander, Małysa-Sulińska Katarzyna, *Krąg stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę*, [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. M. Kruś, L. Staniszevska, M. Szewczyk, Warszawa 2022.
- Janiszewska-Kuropatwa Elżbieta, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2022.
- Janiszewska-Michalska Małgorzata, *Postępowanie organów nadzoru budowlanego w sprawie katastrofy budowlanej*, „Palestra” 2013, nr 9–10.
- Jędrzejewski Stanisław, *Proces budowlany: zagadnienia administracyjno-budowlane*, Bydgoszcz 1995.
- Juszcak Sebastian, *Zmiana kręgu stron postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę po nowelizacji definicji obszaru oddziaływania obiektu*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 4.
- Kaźmierska-Patrzytzyna Aneta, [w:] *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny*, red. P. Korzeniowski, Warszawa 2010.
- Kędziora Robert, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Kielkowski Tadeusz, *Istota sprawy administracyjnej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom II. Część 1. Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, Warszawa 2018.
- Kistowski Mariusz, [w:] *Leksykon ochrony środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, Warszawa 2009.
- Klat-Wertelecka Lidia, *Zaświadczenie w prawie administracyjnym*, Warszawa 2001.
- Kopec Marcin, *Stwierdzenie nieważności pozwolenia na budowę i pozwolenia na użytkowanie w świetle nowelizacji Prawa budowlanego ustawą z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 3.
- Kopyra Jerzy, *Glosa do wyroku NSA z dnia 6 sierpnia 2009 r., II OSK 1250/08*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 6.
- Koralewski Michał, *Strona postępowania o usunięcie nieprawidłowości stwierdzonych w obiekcie budowlanym*, LEX/el. 2017.
- Korzeniowski Piotr, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2018.
- Korzeniowski Piotr, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2012.
- Kosicki Artur, *Ochrona interesów osób trzecich w polskim prawie budowlanym*, rozprawa doktorska, promotor Dariusz Kijowski, Białystok 2021.
- Kosicki Artur, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2023.
- Kosicki Artur, Plucińska-Filipowicz Alicja, *Strony i sąsiedztwo w sprawach budowlanych*, [w:] *Proces inwestycji budowlanych – zagadnienia wybrane*, red. Alicja Plucińska-Filipowicz, Marek Wierzbowski, Warszawa 2015.

- Kosieradzka-Federczyk Agata, *Charakterystyka prawna wybranych aspektów decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 7–8.
- Kostka Zdzisław, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016.
- Kotulska Magdalena, *Zasada szybkości i prostoty postępowania*, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom II. Część 2. Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, Warszawa 2018.
- Krupa-Dąbrowska Renata, *Rozbiórka nawet wtedy, gdy samowolę popełnił dziadek*, „Rzeczpospolita – Prawo co dnia” z 19.09.2014 r.
- Książek Krzysztof, *Wstrzymanie wykonania decyzji środowiskowej w toku postępowania sądownoadministracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 4.
- Laskowska Magdalena, *Uchylenie w trybie art. 155 k.p.a. decyzji nakazującej rozbiórkę samowoli budowlanej*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2010, nr 2.
- Leoński Zbigniew, Szewczyk Marek, Kruś Maciej, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.
- Łaszczyca Grzegorz, *Pojęcie strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2023.
- Majchrzak Bartosz, *Procedura prawna w sprawie katastrofy budowlanej*, [w:] *Państwo – prawo – bezpieczeństwo*, t. 1, red. A. Babiński, M. Jurgilewicz, N. Malec, Szczecin 2015.
- Majchrzak Bartosz, *Procedura zgłoszenia robót budowlanych*, Warszawa 2008.
- Makuch Jakub, *Czy postanowienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wiążą organ przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy*, LEX/el. 2019.
- Małysa Katarzyna, *Nowe regulacje procesu inwestycyjno-budowlanego*, Kraków 2004.
- Małysa-Sulińska Katarzyna, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012.
- Małysa-Sulińska Katarzyna, *Stosowanie przepisów regulujących sposób przeprowadzania analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu a rozpraszanie i koncentracja zabudowy*, [w:] *Prawne problemy rozpraszania i koncentracja zabudowy*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2018.
- Małysa-Sulińska Katarzyna, *Strony postępowania w sprawie o zatwierdzenie projektu budowlanego*, „Przegląd Legislacyjny” 2014, nr 1.
- Matusik Grzegorz, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. W. Borysiak, Legalis 2023.
- Micińska Magdalena, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjno-prawne*, Toruń 2011.
- Niewiadomski Zygmunt, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2021.

- Niewiadomski Zygmunt, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2022.
- Nowak Natalia, *Proceduralne możliwości odwołalności skutków samowoli budowlanej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 2.
- Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2021.
- Opaliński Bartłomiej, [w:] *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. B. Opaliński, Warszawa 2021.
- Ostrowska Anna, *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2012.
- Ostrowska Anna, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016.
- Otawski Piotr, [w:] *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2020.
- Piątek Wojciech, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016.
- Plucińska-Filipowicz Alicja, Despot-Mładanowicz Arkadiusz, *Wszczęcie postępowania w sprawach inwestycji budowlanych*, [w:] *Proces inwestycji budowlanych*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2015.
- Plucińska-Filipowicz Alicja, Filipowicz Tomasz, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2023.
- Płoszka Marcin, [w:] R. Robaszewska, M. Płoszka, D. Kałuża, P. Wach, *Decyzje środowiskowe*, Warszawa 2015.
- Radziszewski Edward, *Budowlane ABC. Poradnik prawny inwestora i użytkownika*, Warszawa 1995.
- Radziszewski Edward, *Prawo budowlane. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2004.
- Rakoczy Bartosz, *Ochrona środowiska w praktyce gminy*, Warszawa 2020.
- Robaszewska Renata, [w:] R. Robaszewska, M. Płoszka, D. Kałuża, P. Wach, *Decyzje środowiskowe*, Warszawa 2015.
- Rydzewska Małgorzata, *Postępowania administracyjne przed organami nadzoru budowlanego*, Warszawa 2022.
- Rypina Mariusz, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2021.
- Serafin Sławomir, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Sieradzka Małgorzata, *Linia orzecznicza sądów administracyjnych z zakresu stosowania art. 52 ustawy Prawo budowlane. Glosa do wyroku NSA z dnia 8 sierpnia 2014 r., II OSK 1090/13*, LEX/el. 2015.
- Siwkowska Anna, *Decyzje środowiskowe. Opinie i uzgodnienia*, Warszawa 2018.

- Służewski Jerzy, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982.
- Sondej Zbigniew Marek, *Dysponowanie tytułem prawnym do nieruchomości, jako determinanta wyboru adresata decyzji organu nadzoru budowlanego o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego*, LEX/el. 2020.
- Strzelczyk Ryszard, *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2019.
- Studia nad chaosem przestrzennym*, red. A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Polska Akademia Nauk” 2018, t. 182.
- Sypnicki Adrian, *Społeczna akceptacja przedsięwzięcia – wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 5.
- Sypniewski Dominik, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. D. Sypniewski, Warszawa 2022.
- Szer Jacek, *Katastrofy budowlane*, Warszawa 2018.
- Szewczyk Marek, Szewczyk Ewa, *Prawa refleksyjne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom II. Część 1. Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, Warszawa 2018.
- Tokarz Andrzej, *Wykonalność postanowienia z art. 48 ust. 2 prawa budowlanego a ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowniczym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 4.
- Trzcńska Diana, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018.
- Tymiec Radosław, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. D. Okolski, Warszawa 2020.
- Tymiec Radosław, Sielicki Kamil, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, Legalis 2023.
- Wilk-Ilewicz Agnieszka, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia według wymogów prawa unii europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 4.
- Wincenciak Mirosław, Wincenciak-Pruszyńska Katarzyna, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2023.
- Wiśniewski Zygmunt, *Decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych w świetle orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego i standardów unijnych*, [w:] *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011.
- Zimmermann Jan, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022.
- Zwolak Sławomir, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 sierpnia 2017 r., II OSK 3025/15, LEX nr 2390501*, „Studia Prawnicze Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2018, nr 1.
- Zwolak Sławomir, *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 grudnia 2018 r., II OSK 249/17*, „Studia Prawnicze Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2020, nr 1.

Orzecznictwo

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Postanowienia

Postanowienie tymczasowe TK z dnia 3 czerwca 2020 r., Ts 112/19, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Seria B” 2020, poz. 268.

Wyroki

Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Seria A” 2011, nr 3, poz. 26.

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

Postanowienia

Postanowienie NSA z dnia 16 maja 2007 r., II OSK 529/07, LEX nr 360369.

Postanowienie NSA z dnia 23 sierpnia 2013 r., II OSK 1815/13, LEX nr 1361618.

Postanowienie NSA z dnia 15 października 2021 r., III OSK 6365/21, LEX nr 3309722.

Postanowienie NSA z dnia 10 maja 2023 r., II OSK 658/23, LEX nr 3558549.

Wyroki

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 lutego 1984 r., I SA 1748/83, LEX nr 1689510.

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 czerwca 1996 r., II SA 74/96, LEX nr 29242.

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 października 1998 r., II SA 1104/98, LEX nr 41301.

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 listopada 1998 r., II SA 1390/98, LEX nr 41818.

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 1998 r., I SA 645/98, LEX nr 45634.

Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 11 stycznia 2000 r., I SA/Wr 2709/98, LEX nr 654552.

Wyrok NSA w Gdańsku z dnia 5 listopada 2000 r., II SA/Gd 1685/98, LEX nr 654936.

Wyrok NSA w Rzeszowie z dnia 25 stycznia 2001 r., SA/Rz 1271/99, LEX nr 1275508.

Wyrok NSA w Gdańsku z dnia 13 grudnia 2001 r., II SA/Gd 2020/99, LEX nr 654976.

Wyrok NSA w Lublinie z dnia 28 lutego 2002 r., II SA/Lu 1461/00, LEX nr 656029.

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2003 r., IV SA 2627/01, LEX nr 1694097.

Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 13 listopada 2003 r., II SA/Wr 2725/00, LEX nr 656267.

Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2005 r., OSK 1602/04, LEX nr 794114.

Wyrok NSA z dnia 15 lutego 2006 r., I OSK 460/05, LEX nr 193976.

Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2006 r., I OSK 88/06, LEX nr 293177.

Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2007 r., II OSK 230/06, LEX nr 505693.

Wyrok NSA z dnia 28 marca 2007 r., II OSK 208/06, LEX nr 340189.
Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2007 r., II OSK 999/06, LEX nr 366267.
Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2007 r., II OSK 1510/06, LEX nr 347969.
Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2007 r., II OSK 1535/06, LEX nr 425357.
Wyrok NSA z dnia 29 października 2008 r., II OSK 1174/07, LEX nr 514005.
Wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2008 r., II OSK 1574/07, LEX nr 540042.
Wyrok NSA z dnia 20 lutego 2009 r., II OSK 207/08, LEX nr 516061.
Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2009 r., II OSK 515/08, LEX nr 558403.
Wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 2009 r., II OSK 1250/08, LEX nr 552846.
Wyrok NSA z dnia 17 września 2009 r., II OSK 1499/08, LEX nr 597312.
Wyrok NSA z dnia 25 września 2009 r., II OSK 1476/08, LEX nr 597303.
Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2009 r., II OSK 1790/08, LEX nr 587287.
Wyrok NSA z dnia 17 lutego 2010 r., II OSK 346/09, LEX nr 597552.
Wyrok NSA z dnia 3 marca 2010 r., II OSK 1159/09, LEX nr 1166024.
Wyrok NSA z dnia 5 marca 2010 r., II OSK 494/09, LEX nr 597640.
Wyrok NSA z dnia 16 marca 2010 r., II OSK 879/09, LEX nr 597929.
Wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2010 r., II OSK 146/10, LEX nr 597292.
Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2010 r., II OSK 660/09, LEX nr 597761.
Wyrok NSA z dnia 19 listopada 2010 r., II OSK 1201/09, LEX nr 746417.
Wyrok NSA z dnia 23 marca 2011 r., II OSK 519/10, LEX nr 1080335.
Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2011 r., II OSK 1648/10, LEX nr 1151973.
Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2011 r., II OSK 1658/10, LEX nr 1151979.
Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2012 r., II OSK 2047/10, LEX nr 1125502.
Wyrok NSA z dnia 13 marca 2012 r., II OSK 2524/10, LEX nr 1424747.
Wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2012 r., II OSK 91/12, LEX nr 1252232.
Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2012 r., II OSK 519/11, LEX nr 2351228.
Wyrok NSA z dnia 16 sierpnia 2012 r., II OSK 832/11, LEX nr 1248472.
Wyrok NSA z dnia 5 października 2012 r., II OSK 1063/11, LEX nr 1971116.
Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2013 r., II OSK 1730/12, LEX nr 1530648.
Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2012 r., II OSK 1573/11, LEX nr 1425340.
Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., II OSK 2396/11, LEX nr 1337355.
Wyrok NSA z dnia 16 maja 2013 r., II OSK 1695/12, LEX nr 1319156.
Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2013 r., I OSK 2226/12, LEX nr 1356980.
Wyrok NSA z dnia 3 października 2013 r., II OSK 1048/12, LEX nr 1559269.
Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2013 r., II OSK 1789/12, LEX nr 1530674.

Wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2014 r., II OSK 2064/12, LEX nr 1500192.
Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2014 r., II OSK 2315/12, LEX nr 1569043.
Wyrok NSA z dnia 7 maja 2014 r., II OSK 2928/12, LEX nr 1575626.
Wyrok NSA z dnia 15 maja 2014 r., II OSK 2998/12, LEX nr 1586388.
Wyrok NSA z dnia 14 października 2014 r., II OSK 809/13, LEX nr 1598454.
Wyrok NSA z dnia 16 października 2014 r., II OSK 958/13, LEX nr 1598468.
Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2015 r., II OSK 1635/13, LEX nr 2086952.
Wyrok NSA z dnia 5 maja 2015 r., II OSK 1604/13, LEX nr 1796093.
Wyrok NSA z dnia 11 maja 2015 r., II OSK 2313/13, LEX nr 1754669.
Wyrok NSA z dnia 14 września 2016 r., II OSK 195/16, LEX nr 2178939.
Wyrok NSA z dnia 6 października 2015 r., II OSK 259/14, LEX nr 1987157.
Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2015 r., II OSK 199/15, LEX nr 2000013.
Wyrok NSA z dnia 25 października 2016 r., II OSK 126/15, LEX nr 2177584.
Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2016 r., II OSK 492/15, LEX nr 2260902.
Wyrok NSA z dnia 8 marca 2017 r., II OSK 1698/15, LEX nr 2277130.
Wyrok NSA z dnia 23 marca 2017 r., II OSK 1874/15, LEX nr 2340070.
Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2017 r., II OSK 2190/15, LEX nr 2378308.
Wyrok NSA z dnia 18 maja 2017 r., II OSK 2390/15, LEX nr 2339678.
Wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2017 r., II OSK 1540/16, LEX nr 2360895.
Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2017 r., II OSK 367/16, LEX nr 2426948.
Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2017 r., II OSK 2870/16, LEX nr 2407140.
Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2017 r., I OSK 982/17, LEX nr 2417389.
Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2017 r., II OSK 555/16, LEX nr 2441410.
Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2017 r., II OSK 688/16, LEX nr 2457725.
Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2018 r., II OSK 1572/17, LEX nr 2466818.
Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2018 r., II OSK 950/16, LEX nr 2464312.
Wyrok NSA z dnia 15 lutego 2018 r., II OSK 3220/17, LEX nr 2443631.
Wyrok NSA z dnia 14 marca 2018 r., II OSK 778/17, LEX nr 2559970.
Wyrok NSA z dnia 21 maja 2018 r., II OSK 2364/17, LEX nr 2557432.
Wyrok NSA z dnia 26 września 2018 r., II OSK 45/18, LEX nr 2591987.
Wyrok NSA z dnia 12 lutego 2019 r., II OSK 667/17, LEX nr 2641911.
Wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., II OSK 780/17, LEX nr 2645513.
Wyrok NSA z dnia 5 marca 2019 r., II OSK 965/17, LEX nr 2643053.
Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2019 r., II OSK 1316/17, LEX nr 2675663.
Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2019 r., II OSK 110/18, LEX nr 2782224.

Wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2019 r., I OSK 1854/17, LEX nr 2782221.
Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2019 r., II OSK 3140/18, LEX nr 2825856.
Wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2020 r., II OSK 1094/18, LEX nr 2772422.
Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2020 r., II OSK 133/19, LEX nr 3111268.
Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2020 r., II OSK 1387/19, LEX nr 3099401.
Wyrok NSA z dnia 16 lipca 2020 r., II OSK 737/20, LEX nr 3064705.
Wyrok NSA z dnia 6 października 2020 r., II OSK 1473/18, LEX nr 3090818.
Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2020 r., II OSK 1328/18, LEX nr 3149955.
Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2021 r., II OSK 1758/18, LEX nr 3170427.
Wyrok NSA z dnia 17 lutego 2021 r., II OSK 2031/18, LEX nr 3170511.
Wyrok NSA z dnia 20 maja 2021 r., II OSK 2382/18, LEX nr 3197350.
Wyrok NSA z dnia 28 maja 2021 r., II OSK 2580/18, LEX nr 3229749.
Wyrok NSA z dnia 8 września 2021 r., II OSK 3182/18, LEX nr 3230429.
Wyrok NSA z dnia 23 września 2021 r., II OSK 1113/19, LEX nr 3248609.
Wyrok NSA z dnia 14 października 2021 r., II OSK 379/21, LEX nr 3247398.
Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2021 r., II OSK 489/21, LEX nr 3308586.
Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2021 r., II OSK 538/21, LEX nr 3331398.
Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2021 r., II OSK 34/19, LEX nr 3316702.
Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2022 r., II OSK 470/19, LEX nr 3361155.
Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2022 r., II OSK 3111/20, LEX nr 3340052.
Wyrok NSA z dnia 9 marca 2022 r., II OSK 762/21, LEX nr 3327833.
Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2022 r., II OSK 1876/19, LEX nr 3390563.
Wyrok NSA z dnia 13 października 2022 r., II OSK 2262/19, LEX nr 3434895.
Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2022 r., III OSK 1366/21, LEX nr 3438931.
Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2022 r., II OSK 2839/19, LEX nr 3478837.
Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2022 r., II OSK 2290/21, LEX nr 3478968.
Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2023 r., II OSK 2403/21, LEX nr 3502768.
Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2023 r., II OSK 90/20, LEX nr 3501839.
Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2023 r., II OSK 285/20, LEX nr 3591175.
Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2023 r., II OSK 2692/21, LEX nr 3514837.
Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2023 r., II OSK 1192/22, LEX nr 3564140.
Wyrok NSA z dnia 3 marca 2023 r., II OSK 788/20, LEX nr 3581323.
Wyrok NSA z dnia 7 marca 2023 r., III OSK 1909/21, LEX nr 3505363.
Wyrok NSA z dnia 14 marca 2023 r., III OSK 2011/21, LEX nr 3600543.
Wyrok NSA z dnia 16 marca 2023 r., II OSK 104/20, LEX nr 3555032.

Wyrok NSA z dnia 23 marca 2023 r., II OSK 223/22, LEX nr 3555493.
Wyrok NSA z dnia 30 marca 2023 r., II OSK 2467/22, LEX nr 3573914.
Wyrok NSA z dnia 5 maja 2023 r., II OSK 3357/20, LEX nr 3574391.
Wyrok NSA z dnia 18 maja 2023 r., II OSK 1699/20, LEX nr 3572658.
Wyrok NSA z dnia 24 maja 2023 r., II OSK 1659/20, LEX nr 3569070.
Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2023 r., II OSK 2003/20, LEX nr 3589349.

WOJEWÓDZKIE SĄDY ADMINISTRACYJNE

Postanowienia

Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 18 grudnia 2020 r., IV SAB/Po 79/20,
LEX nr 3109446.

Wyroki

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 lipca 2005 r., II SA/Łd 974/04, LEX nr 826476.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 stycznia 2006 r., VII SA/Wa 1103/05, LEX nr 206527.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 30 maja 2008 r., II SA/Op 509/07, LEX nr 1684438.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 lipca 2008 r., VII SA/Wa 755/08, LEX nr 516722.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 listopada 2008 r., II SA/Łd 865/08, LEX nr 541208.
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 grudnia 2008 r., II SAB/Go 24/08,
LEX nr 541214.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 maja 2009 r., II SA/Gd 104/09, LEX nr 547305.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 czerwca 2010 r., II SA/Łd 61/10, LEX nr 653610.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 października 2010 r., II SA/Łd 531/10, LEX nr 755822.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2010 r., VII SA/Wa 1711/10,
LEX nr 760043.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 czerwca 2011 r., II SA/Gd 268/11, LEX nr 821531.
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 listopada 2011 r., II SA/Go 700/11,
LEX nr 1152617.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 czerwca 2012 r., VII SA/Wa 875/12, LEX nr 1695097.
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 października 2012 r., II SA/Lu 695/12, LEX nr 1234365.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 grudnia 2012 r., II SA/Kr 1458/12, LEX nr 1235508.
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 grudnia 2012 r., II SA/Go 825/12,
LEX nr 1234248.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 15 stycznia 2013 r., II SA/Rz 885/12, LEX nr 1274632.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 9 kwietnia 2013 r., II SA/Ol 1347/12, LEX nr 1310583.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 czerwca 2013 r., II SA/Gd 254/13, LEX nr 1368712.
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3 lipca 2013 r., II SA/Bd 339/13, LEX nr 1351503.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 września 2013 r., VII SA/Wa 720/13, LEX nr 1377872.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 grudnia 2013 r., II SA/Kr 1162/13, LEX nr 1406992.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 lutego 2014 r., II SA/Gd 881/13, LEX nr 1471186.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 marca 2014 r., II SA/Ol 116/14, LEX nr 1443560.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2014 r., VII SA/Wa 2662/13, LEX nr 1486645.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 25 września 2014 r., II SA/Op 348/14, LEX nr 1542209.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 października 2015 r., II SA/Kr 1061/15,
LEX nr 1939213.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 października 2015 r., II SA/Kr 767/15, LEX nr 1939325.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 5 listopada 2015 r., II SA/Bk 247/15, LEX nr 1940795.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 grudnia 2015 r., II SA/Kr 1408/15, LEX nr 1953136.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 lutego 2016 r., IV SA/Po 918/15, LEX nr 1991803.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2016 r., IV SA/Wa 3486/15, LEX nr 2141971.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2016 r., II SA/Kr 290/16, LEX nr 2043140.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 24 maja 2016 r., II SA/Op 138/16, LEX nr 2086455.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 sierpnia 2016 r., II SA/Kr 564/16, LEX nr 2104910.
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 28 września 2016 r., II SA/Bd 788/16, LEX nr 2152095.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2017 r., VII SA/Wa 412/16, LEX nr 2198409.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 marca 2017 r., II SA/Kr 119/17, LEX nr 2275955.
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 13 czerwca 2017 r., II SA/Bd 1270/16, LEX nr 2333671.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lipca 2017 r., VII SA/Wa 1801/16, LEX nr 2359785.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 października 2017 r., II SAB/Gd 65/17, LEX nr 2375322.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 listopada 2017 r., III SA/Kr 620/17, LEX nr 2425496.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 listopada 2017 r., II SA/Bk 569/17, LEX nr 2418559.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 grudnia 2017 r., II SA/Gl 807/17, LEX nr 2436053.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 stycznia 2018 r., II SA/Kr 1564/17, LEX nr 2457603.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 1 lutego 2018 r., II SA/Ke 882/17, LEX nr 2447042.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 marca 2018 r., II SA/Kr 167/18, LEX nr 2485989.
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 kwietnia 2018 r., II SA/Sz 153/18, LEX nr 2499064.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 maja 2018 r., II SA/Kr 271/18, LEX nr 2489998.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2018 r., VII SA/Wa 1631/17, LEX nr 2544075.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 czerwca 2018 r., II SA/Kr 531/18, LEX nr 2523879.
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 czerwca 2018 r., II SA/Lu 151/18, LEX nr 2530269.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 20 czerwca 2018 r., II SA/Go 126/18, LEX nr 2516952.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 czerwca 2018 r., II SA/Kr 469/18, LEX nr 2520194.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 czerwca 2018 r., II SA/Gd 406/17, LEX nr 2521353.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 5 lipca 2018 r., II SA/Bk 896/17, LEX nr 2524246.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lipca 2018 r., VIII SA/Wa 337/18, LEX nr 2529919.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 sierpnia 2018 r., VII SA/Wa 2891/17, LEX nr 2540513.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 października 2018 r., II SA/Lu 476/18, LEX nr 2623151.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 października 2018 r., IV SA/Po 636/18, LEX nr 2586494.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 grudnia 2018 r., VII SA/Wa 930/18, LEX nr 2616433.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 stycznia 2019 r., IV SA/Wa 2588/18, LEX nr 3060235.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 lutego 2019 r., II SA/Łd 34/19, LEX nr 2633844.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 marca 2019 r., II SA/Lu 916/18, LEX nr 2699365.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 kwietnia 2019 r., II SA/Wr 50/19, LEX nr 2716017.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 kwietnia 2019 r., II SA/Gl 75/19, LEX nr 2779223.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 maja 2019 r., II SA/Łd 527/18, LEX nr 2686953.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 maja 2019 r., VII SA/Wa 2323/18, LEX nr 3044154.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 czerwca 2019 r., VII SA/Wa 157/19, LEX nr 2713925.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 lipca 2019 r., IV SA/Po 1002/18, LEX nr 2715257.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 października 2019 r., II SAB/Łd 62/19, LEX nr 2742821.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 października 2019 r., VII SA/Wa 614/19, LEX nr 3073031.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 października 2019 r., II SA/Wr 545/19, LEX nr 2945104.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 grudnia 2019 r., II SA/Kr 764/19, LEX nr 2866120.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 grudnia 2019 r., II SA/Lu 372/19, LEX nr 2785939.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 stycznia 2020 r., II SA/Rz 1275/19, LEX nr 2976946.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 stycznia 2020 r., VII SA/Wa 1836/19, LEX nr 2785325.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2020 r., VII SA/Wa 2113/19, LEX nr 3059062.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 lutego 2020 r., IV SA/Wa 2488/19, LEX nr 3078837.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 marca 2020 r., IV SA/Po 931/19, LEX nr 3020117.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2020 r., IV SA/Wa 2860/19, LEX nr 3053100.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 lipca 2020 r., II SA/Gd 299/20, LEX nr 3029144.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 sierpnia 2020 r., II SA/Kr 332/20, LEX nr 3050099.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 września 2020 r., II SA/Gd 10/20, LEX nr 3051266.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24 września 2020 r., II SA/Bk 740/19, LEX nr 3067216.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 stycznia 2021 r., II SAB/Po 152/20, LEX nr 3149113.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 marca 2021 r., VII SA/Wa 178/20, LEX nr 3190526.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 marca 2021 r., VII SA/Wa 179/20, LEX nr 3190536.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 marca 2021 r., II SA/Kr 1375/20, LEX nr 3185606.
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 kwietnia 2021 r., II SA/Lu 1/21, LEX nr 3178649.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 5 maja 2021 r., II SA/Rz 264/21, LEX nr 3184845.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 lipca 2021 r., II SA/Łd 426/20, LEX nr 3206886.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 lipca 2021 r., II SA/Łd 427/20, LEX nr 3207282.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 4 sierpnia 2021 r., II SA/Rz 476/21, LEX nr 3244071.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 września 2021 r., II SA/Gl 611/21, LEX nr 3247839.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 września 2021 r., II SA/Bk 537/21, LEX nr 3246923.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 stycznia 2022 r., II SA/Gl 1008/21, LEX nr 3315935.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 stycznia 2022 r., IV SA/Po 810/21, LEX nr 3303186.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 23 lutego 2022 r., II SA/Ke 19/22, LEX nr 3328070.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2022 r., VII SA/Wa 2546/21, LEX nr 3360505.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 września 2022 r., IV SA/Po 447/22, LEX nr 3421029.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 października 2022 r., II SA/Ol 629/22, LEX nr 3431266.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 listopada 2022 r., II SA/Gl 138/22, LEX nr 3436562.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2022 r., VII SA/Wa 1487/22,
LEX nr 3477728.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 marca 2023 r., II SA/Kr 1097/22, LEX nr 3537525.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 2023 r., II SA/Wr 36/23, LEX nr 3570348.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 maja 2023 r., II SA/Gd 927/22, LEX nr 3559680.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 maja 2023 r., II SA/Wr 873/22, LEX nr 3582103.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 czerwca 2023 r., II SA/Wr 824/22, LEX nr 3586821.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 czerwca 2023 r., II SA/Po 88/23, LEX nr 3583538.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 lipca 2023 r., II SA/Wr 178/23, LEX nr 3585905.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 lipca 2023 r., II SA/Po 865/22, LEX nr 3592694.

Akty normatywne

PRAWO MIĘDZYNARODOWE I UNIJNE

Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706).

Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.Urz. UE L Nr 175, s. 40).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.Urz. UE L Nr 26, s. 1 ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiające zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylające dyrektywę Rady 89/106/EWG (Dz.Urz. UE L Nr 88, s. 5 ze zm.).

PRAWO POLSKIE

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1048).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.).

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 551).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 24).

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1897).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 80, poz. 718 ze zm.).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 93, poz. 888).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1213).

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm.).

- Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1640).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 497 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (t.j. Dz.U. poz. 443).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1054 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1478 ze zm.).
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1712 ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 471 ze zm.).
- Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 285 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 października 2022 r. o zmianie ustawy o charakterystyce energetycznej budynków oraz ustawy – Prawo budowlane (Dz.U. poz. 2206).
- Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 553).
- Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1688).
- Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu (Dz.U. poz. 1597).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1225).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. poz. 1839 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 12 lutego 2021 r. w sprawie określenia wzoru formularza zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części (Dz.U. poz. 298).

Materiały legislacyjne

- Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1109, V kadencja.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3677, VII kadencja.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3616, VIII kadencja.

Ocena skutków prawnych rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 121, IX kadencja.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o charakterystyce energetycznej budynków oraz ustawy – Prawo budowlane, druk sejmowy nr 2539, IX kadencja.

Spis treści

Wprowadzenie	3
Skróty aktów prawnych	6

ROZDZIAŁ I

Bartłomiej Woziński – *Ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu*

1. Postępowanie zmierzające do ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu	9
2. Tryby ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu	12
3. Inwestor i inne strony postępowań zmierzających do ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu	15
4. Ocena obowiązujących regulacji i postulaty zmian	19

ROZDZIAŁ II

Sebastian Juszcak – *Zgoda na prowadzenie robót budowlanych polegających na budowie lub przebudowie obiektu budowlanego*

1. Postępowanie zmierzające do uzyskania zgody na prowadzenie robót budowlanych polegających na budowie lub przebudowie obiektu budowlanego	25
2. Tryby uzyskiwania zgody na prowadzenie robót budowlanych polegających na budowie lub przebudowie obiektu budowlanego	28
3. Inwestor i inne strony postępowań zmierzających do uzyskania zgody na prowadzenie robót budowlanych polegających na budowie lub przebudowie obiektu budowlanego	34
4. Ocena obowiązujących regulacji i postulaty zmian	45

ROZDZIAŁ III

Adrian Gołąb – *Legalizacja samowoli budowlanej*

1. Postępowanie zmierzające do legalizacji samowoli budowlanej	51
2. Tryby legalizacji samowoli budowlanej	55

3. Inwestor i inne strony postępowań zmierzających do legalizacji samowoli budowlanej 63
4. Ocena obowiązujących regulacji i postulaty zmian 68

ROZDZIAŁ IV

Kamila Świerk – *Rozpoczęcie użytkowania obiektu budowlanego*

1. Postępowanie zmierzające do rozpoczęcia użytkowania obiektu budowlanego 73
2. Tryby rozpoczęcia użytkowania obiektu budowlanego. 74
3. Inwestor i inne strony postępowań zmierzających do rozpoczęcia użytkowania obiektu budowlanego. 76
4. Ocena obowiązujących regulacji i postulaty zmian 76

ROZDZIAŁ V

Katarzyna Kaleta – *Użytkowanie obiektu budowlanego*

1. Postępowanie podejmowane w trakcie użytkowania obiektu budowlanego 89
2. Tryby postępowań podejmowanych w trakcie użytkowania obiektu budowlanego 92
3. Właściciel i inne strony postępowań podejmowanych w trakcie użytkowania obiektu budowlanego. 96
4. Ocena obowiązujących regulacji i postulaty zmian 100

ROZDZIAŁ VI

Kacper Sikorski – *Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części*

1. Postępowanie zmierzające do zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części 107
2. Tryby zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części 110
3. Inwestor i inne strony postępowań zmierzających do zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części 116
4. Ocena obowiązujących regulacji i postulaty zmian 117

ROZDZIAŁ VII

Zuzanna Sindut – *Legalizacja samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części*

1. Postępowanie zmierzające do legalizacji samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części 121
2. Tryby legalizacji samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części 123
3. Właściciel i inne strony postępowań zmierzających do legalizacji samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. 129
4. Ocena obowiązujących regulacji i postulaty zmian 131

ROZDZIAŁ VIII

Aleksandra Karlińska – *Katastrofa budowlana w budowanym lub użytkowanym obiekcie budowlanym*

1. Postępowanie podejmowane w związku z zaistnieniem katastrofy budowlanej 137
2. Tryb postępowania prowadzonego w związku z zaistnieniem katastrofy budowlanej 141
3. Inwestor lub właściciel i inne strony postępowań prowadzonych w związku z zaistnieniem katastrofy budowlanej 146
4. Ocena obowiązujących regulacji i postulaty zmian 153

ROZDZIAŁ IX

Krzysztof Książek – *Oddziaływanie planowanej inwestycji na środowisko*

1. Postępowanie podejmowane w przypadku inwestycji oddziaływającej na środowisko 159
2. Tryby postępowań w sprawie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia 161
3. Inwestor i inne strony postępowań w sprawie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. 163
4. Ocena obowiązujących regulacji i postulaty zmian 168

- Bibliografia 175

Dziś już nie ulega wątpliwości, że zmiany klimatyczne są wywoływane działalnością człowieka, w tym działalnością inwestycyjną. Ta zaś związana jest nierozzerwalnie ze statusem prawnym zarówno inwestora, jak i społeczeństwa, na które spadają skutki przedmiotowej działalności. W tym świetle wybór problematyki publikacji uznać należy za trafiony, współcześnie oczekiwany. Z kolei skoncentrowanie się na statusie strony w postępowaniach administracyjnych z zakresu prawa inwestycyjno-budowlanego czyni niniejsze opracowanie źródłem do przemyśleń teoretycznych, a nade wszystko stanowić może inspirację do działań prawodawczych.

(...) publikacja stanowi wartościową pozycję w polskiej literaturze przedmiotu. Jest pracą o walorach naukowych, a jednocześnie o istotnej przydatności praktycznej. Jest pierwszym obszerniejszym opracowaniem dotyczącym statusu strony w procesie budowlanym w dobie zmian klimatycznych. Twórcze uogólnienia, logiczny i jasny tok wywodu, wreszcie kultura słowa czynią z niej pozycję, po którą sięgnie zapewne wielu teoretyków i praktyków.

prof. dr hab. Zygmunt Niewiadomski

ISBN 978-83-67476-28-7