

Decyzja administracyjna i jej weryfikacja w postępowaniach regulowanych w przepisach szczególnych

Postępowanie administracyjne jest uregulowane uchwalonym pięćdziesiąt trzy lata temu kodeksem postępowania administracyjnego. Wielokrotnie nowelizowany k.p.a., jest filarem polskiego prawodawstwa, podobnie jak dla Niemców *das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)* czy dla Francuzów *Code civil*.

Pojęcie decyzji administracyjnej nie zostało zdefiniowane obok innych pojęć w słowniczku ustawy w art. 5 k.p.a. Zakres pojęć, który zawarł ustawodawca w Kodeksie nie objął definicji decyzji, jednakże w dziale II, rozdziale VII zatytułowanym decyzje w art. 104 k.p.a. wyraźnie stanowi, że organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej, przy czym decyzja rozstrzyga sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończy sprawę w danej instancji. *Stwierdzenie to odnosi się tylko do sytuacji, gdy z mocy przepisów prawa materialnego lub innych, załatwienie sprawy powinno nastąpić w tej prawnej formie.*¹ O istocie aktu prawnego powinna przesądzać jego treść, a nie forma. Pismo nie mające formy decyzji jest decyzją administracyjną, (pojęcie decyzji

1 Wyrok NSA z 17 grudnia 1985 r. (III SA 988/85) OSPiKA 1987, nr 5–6 poz. 116 z głosem J. Borkowskiego, ONSA 1985, z. 2, poz. 38.

administracyjnej) – jeżeli pochodzi od organu administracji, skierowane jest na zewnątrz i w sposób władczy rozstrzyga o prawach lub obowiązkach prawnych osób (fizycznych lub prawnych) w sprawie indywidualnej, choćby dla rozstrzygnięcia takiego brak było podstawy prawnej.²

W niniejszej pracy omówiono wybrane aspekty postępowania sądownoadministracyjnego oraz postępowania wyjątkowego, ustanowione w ustawach szczególnych. Te ostatnie zawierają różnice pomiędzy rozwiązaniami przyjętymi w k.p.a., Wprowadzenie odrębnych uregulowań/uregulowań *ius specialis*/ umożliwia uproszczenie procedur, skrócenie czasu wydawania decyzji czy nałożenie na strony postępowania dodatkowych obowiązków. Widoczne są także różnice dotyczące ochrony trwałości decyzji administracyjnych.

Wydawanie decyzji administracyjnych, ich weryfikacja, zwłaszcza w trybie szczególnym jest instytucją procesową posiadającą niezwykle złożoną strukturę wewnętrzną. Jedną z podstawowych zasad postępowania administracyjnego jest zasada trwałości decyzji administracyjnych, tryby nadzwyczajne postępowania mogą nastąpić jedynie w przypadkach opisanych w k.p.a. oraz ustawach szczególnych. Przesłanką doboru niżej omówionych ustaw szczególnych były widoczne różnice pomiędzy uregulowaniami zawartymi w k.p.a. a tymi ustawami, a także to, że wybrane przez autora ustawy szczególne są (bądź były) aktami z którymi najczęściej spotyka się strona postępowania administracyjnego.

Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych

Zasadniczą cechą omawianej ustawy, w odniesieniu do dróg publicznych, jest zakres jej regulacji, odmienne przepisy dotyczące uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi, czy pozwolenia na budowę. Od dnia jej wydania w 2003 r. zyskała ona status ustawy specjalnej. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotyczy nowej drogi, rozbudowy lub modernizacji już istniejącej.³

Definicja drogi została zawarta w art. 4 pkt 2 *Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych*. Zgodnie z nią, droga to budowla

2 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 1994 r. sygn. akt I SAB 54/93, CBOSA.

3 Tzw. zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, nazywanej też *decyzją zrid*.

wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami, oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym. Drogi mają charakter publiczny bądź wewnętrzny. Podział ten, zgodnie z uregulowaniami zawartymi w *Ustawie o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*,⁴ służy ustaleniu podmiotów odpowiedzialnych za ich utrzymanie i zarządzanie, a co za tym idzie wydającymi akty administracyjne.⁵ W literaturze przedmiotu podkreśla się, że drogi publiczne objęte są szczególnymi uregulowaniami prawnymi. *Prowadzenie aktywności innej niż ruch drogowy może nastąpić wyłącznie za zgodą zarządcy drogi oraz na warunkach określonych przez ten podmiot. Przykłady działań nieodpowiadających przeznaczeniu drogi podaje art. 39 ust. 1 u.d.p.*⁶ Pierwowzorem dla ówczesnych zezwoleń był francuski obowiązek uzyskania zgody (upoważnienia) do prowadzenia działalności, po spełnieniu określonych warunków.⁷ Co do zasady, celem pozwolenia administracyjnego jest z jednej strony ustalenie, czy nie zachodzą żadne przesłanki uniemożliwiające wydanie stosownego zaświadczenia ubiegającemu się o nie podmiotowi, a z drugiej ochrona interesu publicznego.⁸

Inwestycja liniowa przebiega najczęściej przez wiele nieruchomości dlatego też specyfika tej ustawy polega na tym, że połączono odrębne procedury i rozstrzygnięcia administracyjne w jedno postępowanie zakończone wydaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W rozstrzygnięciu organ administracji publicznej stwarza podstawę prawną rozpoczęcia prac budowlanych dotyczących inwestycji.⁹ Oznacza to, że połączenie wielu postępowań toczących się przed organami administracji publicznej kończy się wydaniem jednego rozstrzygnięcia administracyjnego. W akcie administracyjnym następuje skonkretyzowanie lokalizacji inwestycji, wydzielenie geodezyjne i prawne obszaru

4 Dz.U. Nr 80, poz. 721ze zm.

5 Górski M., Pchalek M., Radecki W., Jerzmański J., Bar M., Urban S., Jendrośka J., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, 2011, www.legalis.pl [dostęp: 6.05.2013].

6 Maciejko W., Zborniak P., *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 24; Kutowski W., Kurzępa B., *Drogi publiczne. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2005, s. 151–155.

7 Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2009, s. 199.

8 Kijowski D.R., *Pozwolenia w administracji*, Białystok 2000, s. 301.

9 Wołanin M., *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 59 i nast.

przeznaczonego na przyszłą drogę publiczną oraz ocena technicznego projektu budowlanego drogi kończąca się zawartym w tym samym rozstrzygnięciu pozwoleniem na wykonanie robót budowlanych.¹⁰ Wszczęcie postępowania o wydanie decyzji dotyczącej realizacji inwestycji drogowej na wniosek zarządcy drogi oznacza, iż postępowanie to (co do zasady) ma charakter wnioskowy. Do postępowania w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się przepisy k.p.a., z zastrzeżeniem regulacji zawartych w omawianej ustawie. Zatem poza elementami deklaratoryjnymi decyzji, *dotyczącymi chociażby jej skutków w sferze prawnorzeczowej, będącymi konsekwencją wyznaczenia linii rozgraniczających inwestycji drogowej w określonym kształcie*,¹¹ stosuje się także weryfikację takiej decyzji w trybie nadzwyczajnym, w tym możliwość dokonywania zmiany decyzji¹² (tylko w trybie 155 k.p.a.).¹³

Celem ustawy jest niewątpliwie uproszczenie i przyspieszenie wydawania aktów administracyjnych warunkujących rozpoczęcie budowy drogi publicznej.

Zgodnie z art. 11a ust. 3 specustawy drogowej, decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wydaje się w terminie 90 dni od dnia złożenia przez zarządcę drogi wniosku o wydanie takiego zezwolenia. Termin ten może być jednak liczony dopiero od chwili, gdy wniosek zarządcy drogi będzie kompletny, zgodnie z treścią art. 11d ust. 1, a wnioskodawca dopełni także obowiązku wynikającego z art. 11b teżej ustawy, tj. uzyska opinię właściwych miejscowo zarządu województwa, zarządu powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta).¹⁴ Decyzja

¹⁰ Treść decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji zawarto w art. 11f specustawy drogowej.

¹¹ Wolanin M., *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz, komentarz do art. 11c*, www.legalis.pl, data otwarcia 6.05.2013.

¹² Dopuszczalna jest zmiana decyzji o zezwoleniu a realizację inwestycji drogowej także na podstawie art. 36a Pr.bud., jednakże taka zmiana może dotyczyć tylko i wyłącznie części decyzji dotyczącej kwestii budowlanych uregulowanych w art. 36a Pr.bud.

¹³ Sobieralski K., *Zajęcie pasa drogowego a zamówienia publiczne*, *Miesięcznik Przetargi Publiczne*, Marzec 2007, www.przetargipubliczne.pl [dostęp: 3.06.2013]; Szafranko S., *Procedura związana z przygotowaniem inwestycji drogowej w świetle specustawy*, „Czasopismo Techniczne” 2010, z. 2. Budownictwo, z. 1-B, s. 406 i nast.

¹⁴ Antoniak P., Cherka M., Elżanowski F.M., Wąsowski K.A., *Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz.*, WKP 2012, s. 27, s. 44–48.

o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej doręczana jest na piśmie jedynie inwestorowi, który ma również 14 dni na złożenie odwołania od decyzji. Pozostałym stronom decyzja ta nie jest doręczana indywidualnie, lecz w drodze publicznego ogłoszenia o jej wydaniu, przez właściwy organ, zgodnie z art. 49 k.p.a., a także w prasie lokalnej.¹⁵

Termin 90 dni stosuje się tylko wobec organów orzekających w pierwszej instancji, ponieważ dla organów odwoławczych ustawodawca wyznaczył odrębny termin – 30 dni na rozpatrzenie odwołania (art. 11g ust. 2 omawianej ustawy).¹⁶

Odwołanie od decyzji wydanej na podstawie *Ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* stanowi kontrolę rozstrzygnięcia organu administracji publicznej w administracyjnym toku instancji, zgodnie z art. 15 k.p.a. Organ II-giej instancji posiada funkcję nadzoru umożliwiającą weryfikację decyzji wydanej przez organ niższy, polegającą na merytorycznym rozpoznaniu sprawy.¹⁷ Dopełnieniem zakresu uprawnień procesowych wobec decyzji w nadzwyczajnym trybie weryfikacji oraz w postępowaniu przed sądami administracyjnymi są uregulowania¹⁸ zawarte w art. 31 specustawy drogowej.¹⁹ W postępowaniach, w których decyzję w pierwszej instancji wydawał starosta, organem odwoławczym jest wojewoda, jako organ rządowej administracji zespolonej. Starosta jest przewodniczącym kolegiального organu wykonawczego w samorządowym powiecie, jednakże ze względu na rządowy (a nie samorządowy) charakter regulacji *Ustawy*

¹⁵ Sobieralski K., *Podmiot zajmujący pas drogowy w związku z inwestycją budowlaną*, Kwiecień 2012, www.inwestycjesp.pl [dostęp: 3.06.2013].

¹⁶ Niedotrzymanie wyznaczonego terminu 90 dni na wydanie rozstrzygnięcia przez organ pierwszej instancji skutkuje naliczaniem temu organowi grzywny przez organ odwoławczy za każdy dzień zwłoki w kwocie 500 zł.

¹⁷ Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., *Prawne formy działania administracji. System Prawa Administracyjnego t. 5*, Warszawa 2013, s. 349 i nast.

¹⁸ Art. 31 ust. 1 zawiera *lex specialis* w stosunku do unormowań k.p.a. dotyczących stwierdzania nieważności decyzji, ponieważ w sytuacji, w której wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej złożony został po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja taka stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę drogi (w rozumieniu art. 41 ust. 1 i 2 Pr. bud.), właściwy organ nie może stwierdzić nieważności takiej decyzji. W opisywanej sytuacji organ stosując art. 158 § 2 k.p.a. stwierdza wydanie decyzji z naruszeniem prawa.

¹⁹ Wołanin M., *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 165 i nast.

o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, postępowanie odwoławcze powinien prowadzić organ administracji rządowej, tj. wojewoda.²⁰ Takie uregulowanie skutkuje także w procesie orzecznictwym w innych postępowaniach dotyczących danej decyzji, ponieważ stanowi *lex specialis* wobec słowniczka pojęć zawartego w art. 17 k.p.a., w szczególności właściwości instancyjnej wojewody wobec starosty. W myśl art. 17 pkt 1 k.p.a. organem wyższego stopnia wobec starosty jest samorządowe kolegium odwoławcze, jednak uregulowanie zawarte *in fine* tego przepisu stanowi wyjątek od zasady, w tym przypadku wyjątek z art. 11g specustawy drogowej.

Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi jednak szczególny akt z zakresu administracji publicznej, ponieważ łączy w sobie co najmniej trzy odrębne rozstrzygnięcia: w zakresie ustalenia lokalizacji inwestycji drogowej, zatwierdzenia podziałów nieruchomości i zatwierdzenia projektu technicznego inwestycji, skutkującego uznaniem rozstrzygnięcia w tym zakresie za pozwolenie na rozpoczęcie robót budowlanych. Omawiana decyzja jest więc efektem koncentracji uprawnień orzeczniczych w wymienionych trzech sferach prawnych, dlatego też ustawodawca skoncentrował uprawnienia instancyjne także w jednym organie wyższego stopnia.²¹

Odwołanie strony od decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rozpatruje się w terminie 30 dni,²² a skargę do sądu administracyjnego w terminie dwóch miesięcy.²³

Przekroczenie wyznaczonego w ustawie terminu na rozpatrzenie odwołania przez organ odwoławczy, umożliwia stronom postępowania wniesienie zażalenia na bezczynność tego organu, na podstawie art. 37 § 1 k.p.a. Wobec wojewody organem wyższego stopnia jest minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, natomiast w przypadku ministra strona może wezwać do usunięcia naruszenia prawa, wypadku także strona może złożyć skargę na bezczynność ministra do sądu administracyjnego.

20 Antoniak P., Cherka M., Elżanowski F.M., Wąsowski K.A., *Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz. Komentarz do art. 11g, WKP 2012.*

21 Wolanin M., *Ustawa o szczególnych...*, s. 165.

22 Termin 30 dni powinien być liczony od dnia otrzymania odwołania wraz z aktami sprawy przez organ odwoławczy.

23 Termin winien być liczony od dnia uzupełnienia jej braków formalnych.

Niezwykle istotną jest kwestia procesowa specustawy drogowej, dotycząca weryfikacji decyzji w toku postępowania administracyjnego, ponieważ jak już wcześniej wykazano – decyzja dotyczy wielu nieruchomości, a co za tym idzie, jej stronami jest wiele podmiotów.²⁴ Odwołanie od decyzji organu pierwszej instancji może wnieść jedynie strona danego postępowania administracyjnego (art. 28 k.p.a.).²⁵

Przymiot strony postępowania o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przysługuje więc każdemu, poza inwestorem, kto wykaże, iż jego prawa lub obowiązki wynikające z przepisów prawa materialnego są dotknięte skutkami decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.²⁶

Odwołanie od decyzji zgodnie z art. 129 § 2 k.p.a. składa się w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji organu pierwszej instancji stronom postępowania.

W postępowaniu przed organem odwoławczym oraz przed sądem administracyjnym nie jest możliwe uchylenie decyzji w całości ani stwierdzenia jej nieważności, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji dotycząca odcinka drogi, nieruchomości, działki. Oznacza to, że zakresłono w ustawie dopuszczalne granice orzeczenia. Artykuł 11g ust. 3 specustawy drogowej dotyczy dwóch różnych postępowań administracyjnych tj. zwykłego i nadzorczego prowadzonego w trybie art. 156 i nast. k.p.a.²⁷

²⁴ Nie dotyczy to inwestora drogi publicznej.

²⁵ Stronami tego postępowania są właściciele i użytkownicy wieczystości oraz mający inne prawa rzeczowe do nieruchomości w określonym obszarze a poza danym obszarem (ale w stosunku nich ustala się w decyzji ograniczenia w korzystaniu z tych nieruchomości ze względu na konieczność wykonania określonych prac budowlanych), na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e-g specustawy drogowej. Stronami postępowania są także państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które mają nieruchomości na obszarze którego dotyczy postępowanie.

²⁶ Wolanin M., *Ustawa o szczególnych...*, s. 167; Sobieralski K., *Zajęcie pasa...*, *Miesięcznik Przetargi Publiczne*, www.przetargipubliczne.pl [dostęp: 6.06.2013].

²⁷ organ odwoławczy nie może uchylić całej decyzji wydanej przez organ w I instancji, gdy stwierdzi, iż decyzja ta narusza obowiązujące prawo tylko w odniesieniu do części obszaru objętego tą decyzją, ujętego w odcinek drogi, nieruchomości lub nawet tylko działkę gruntu (ewidencyjnie wydzieloną część nieruchomości). W takim przypadku organ uchyła decyzję tylko w tej części, która narusza prawo. (Wolanin M., *op. cit.* s. 175).

W istotny sposób ograniczono zakres orzekania wobec ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przez sąd administracyjny, ponieważ, co do zasady, granice orzekania SA wobec decyzji administracyjnej wyznacza art. 145 i 151 p.p.s.a. Artykuł 11g ust. 3 specustawy drogowej *podkreśla zatem postulat ustawodawcy wobec sądu administracyjnego nieuchylania zaskarżonej decyzji w tej części*,²⁸ w której decyzja ta nie narusza obowiązującego prawa, przy założeniu możliwości wyodrębnienia z niej części niedotkniętej wadliwością, mogącej samodzielnie funkcjonować pod względem orzecznictwem w obrocie prawnym.²⁹

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012

W dniu 18 kwietnia 2007 r. przyznano Polsce i Ukrainie prawo organizacji mistrzostw UEFA Euro 2012. W związku z tym zaistniała potrzeba innego, niż obowiązujące, uregulowania realizacji inwestycji infrastrukturalnych niezbędnych do przygotowania turnieju. Warunki realizacji zadań dotyczących Euro 2012 określa *Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 r.*³⁰ (specustawa Euro 2012).³¹ Szczególny charakter tej ustawy wynikał z uproszczonych procedur³², w stosunku

28 Do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji w postępowaniu przed sądami administracyjnymi dochodzi w przypadku ustalenia przez sąd, iż decyzja ta dotknięta jest wadą określoną w art. 156 § 1 k.p.a.

29 Wolanin M., *op. cit.*, s. 177.

30 Dz.U. Nr 173, poz. 1219 ze zm.

31 Art. 40 ustawy szczególnej uregulował stosowanie części przepisów tej ustawy do 31 grudnia 2012 r. TK w Wyroku z 6 marca 2013 r. stwierdził, że Ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 nie znajduje zastosowania do infrastrukturalnych przedsięwzięć, które nie zostały rozpoczęte przed turniejem Euro 2012. W odniesieniu do przedsięwzięć w toku, które zostały objęte decyzją lokalizacyjną, stosuje się ogólne przepisy prawa (Wyrok TK z dnia 6 marca 2013 r. sygn. akt Kp 1/12, M.P. 2013 nr 0 poz. 169).

32 Ustawodawca przerzucił na wnioskodawcę składającego wniosek o ustalenie lokalizacji przedsięwzięcia ciężar ustalenia okoliczności, faktów, zgromadzenia dowodów, które miały istotne znaczenie dla danej sprawy, a które to dowody zostaną wykorzystane przez organ w postępowaniu administracyjnym.

do podstawowego trybu wywłaszczenia nieruchomości uregulowanego w *Ustawie o gospodarce nieruchomościami*.³³

Poza stworzeniem specjalnego trybu pozyskiwania nieruchomości na potrzeby przedsięwzięć Euro 2012 w specustawie przewidziano wiele usprawnień proceduralnych, umożliwiających szybsze wydawanie decyzji administracyjnych. Za przykład wskazać można choćby kwestie natychmiastowej wykonalności decyzji wydanych w związku z realizacją inwestycji związanych z organizacją mistrzostw Euro 2012. Omawiana ustawa szczególnie była niewątpliwie wzorowana na wspomnianej w pkt. 5.1. *Ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych*.³⁴ Przedsięwzięcia Euro 2012 w zakresie dotyczącym dróg publicznych były realizowane zgodnie ze specustawą drogową, zaś w części związanej z inwestycjami dotyczącymi lotnisk użytku publicznego były realizowane zgodnie z ustawą z 2009 r. – *O szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego*.³⁵ W pozostałym zakresie stosowano specustawę Euro 2012 jako ustawę *lex specialis*.³⁶

Proces wywłaszczenia nieruchomości pod inwestycje Euro 2012 rozpoczął się wydaniem przez wojewodę³⁷ decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięć na potrzeby inwestycji związanych z tą ustawą specjalną. Regulacje dotyczące lokalizacji przedsięwzięcia, wygaśnięcia trwałego zarządu ustanowionego na nieruchomościach, ograniczenia w sposobach korzystania z nieruchomości zawierają art. 23–25a omawianej ustawy. Wojewoda wysyłał zawiadomienie o wszczęciu postępowania wnioskodawcy, właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości objętej wnioskiem o wydanie tej decyzji. Pozostałe strony postępowania były zawiadamiane o wszczęciu postępowania oraz o wydanej w jego toku decyzji lokalizacyjnej w trybie ogłoszenia publicznego (art. 49 k.p.a.), w drodze obwieszczeń w urzędzie wojewódzkim i urzędach gmin

33 Dz.U. z 1997 Nr 115 poz. 741, ze zm.

34 Np. art. 36 ustawy szczególnej – nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a budowa przedsięwzięcia Euro 2012 została rozpoczęta (Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 listopada 2009 r., sygn. akt VII SA/Wa 1374/09, www.legalis.pl [dostęp: 3.05.2013]).

35 Dz.U. nr 42, poz. 340i nr 161, poz. 1281.

36 Gill A., *Sytuacja procesowa strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym i postępowaniach wyjątkowych*, Wrocław 2010, s. 321.

37 Na wniosek spółki celowej lub innego właściwego podmiotu.

właściwych dla lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012, na stronach internetowych tych gmin oraz urzędu wojewódzkiego, a także w prasie lokalnej (art. 24 ust. 2 ustawy szczególnej).³⁸

Przepis art. 34 ust. 2 specustawy stanowił, że odwołanie w przypadku obwieszczenia wnosi się w terminie 14 dni od dnia obwieszczenia. Zgodnie zaś z art. 49 k.p.a. zawiadomienie (obwieszczenie) uważa się za dokonane po upływie 14 dni od dnia publicznego ogłoszenia.³⁹

Decyzja o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia związanego z organizacją Euro 2012 zatwierdzała, zgodnie z art. 24a ust. 1 ustawy szczególnej, podział nieruchomości przeznaczonych pod określoną inwestycję oraz mapy, wraz z naniesionymi na nie liniami rozgraniczającymi teren przeznaczony pod realizację inwestycji Euro 2012. Zgodnie z art. 24a ust. 3 tejże ustawy, na mocy decyzji lokalizacyjnej, nieruchomości przeznaczone pod inwestycje EURO 2012 stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego z dniem, w którym decyzja stała się ostateczna.

Artykuł 24a ust. 4 specustawy stanowił, że wszelkie obciążenia nieruchomości, takie jak prawo użytkowania wieczystego nieruchomości oraz ograniczone prawa rzeczowe wygasają z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji stała się ostateczna. Takie rozwiązanie prawne oznaczało, że w podanym terminie:

dotychczasowy właściciel zostawał pozbawiony swojej własności, natomiast inne prawa rzeczowe do nieruchomości wygasły. Decyzja o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012 zawierała w sobie jak gdyby połączenie dwóch etapów procesu przygotowania inwestycji celu publicznego, a mianowicie jej lokalizację oraz zarazem wywłaszczenie nieruchomości, które są niezbędne do realizacji tej inwestycji.⁴⁰

W zakresie wypłaty odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości, ustawa szczególna przewidywała dwa rozwiązania: 1) Na mocy art. 24e ust 1 specustawy podmioty postępowania (właściciel nieruchomości

38 Wyrok NSA z dnia 13 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1888/11, www.legalis.pl, data otwarcia 3.05.2013.

39 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 835/11, www.legalis.pl, data otwarcia 6.05.2013; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 maja 2011 r., sygn.akt I SA/Wa 2212/10, www.legalis.pl [dostęp: 5.05.2013].

40 Jelec T., *Procedura nabywania nieruchomości pod inwestycje celu publicznego na gruncie specustawy EURO 2012*, „Nieruchomości” 2010, nr 11, s. 15.

lub osoby posiadające prawa do nieruchomości i podmiot reprezentujący Skarb Państwa) mogli w drodze porozumienia pomiędzy sobą określić wartość wywłaszczonej nieruchomości. 2) W przypadku braku takiej zgody pomiędzy podmiotami postępowania, po upływie 2 miesięcy od otrzymania przez strony decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia związanego z Euro 2012 stosowano tzw. przymus administracyjny. Na podstawie art. 24e ust. 2 ustawy szczególnej wojewoda wszczynał postępowanie mające na celu ustalenie odszkodowania za wywłączoną nieruchomość, a następnie w terminie 30 dni od daty wszczęcia postępowania, wydawał decyzję ustalającą wysokość odszkodowania.

Takie rozwiązanie prawne, podobnie jak rozwiązania przyjęte w specustawie drogowej miało, przyspieszyć proces pozyskiwania nieruchomości. Inwestor mógł bardzo szybko zatwierdzić projekt budowlany i niezwłocznie przystąpić do prac budowlanych.⁴¹

W związku z powyższym: 1) wszystkie decyzje wydawane w związku z realizacją przedsięwzięć Euro 2012 podlegały natychmiastowemu wykonaniu (art. 34 specustawy); 2) odwołanie od decyzji wydanej w związku z realizacją przedsięwzięć Euro 2012 można było wnieść w ciągu 7 dni od dnia doręczenia decyzji stronie albo w terminie 14 dni od dnia obwieszczenia lub doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji (art. 34 ust 2 specustawy); odwołanie strony od decyzji administracyjnej wydanej w związku z realizacją przedsięwzięć Euro 2012 rozpatrywano w terminie 14 dni (art. 34 ust 3 specustawy).

Istotną kwestią, budzącą kontrowersje okazało się rozumienie przepisu art. 36 ust. 2 ustawy szczególnej. W sporze pomiędzy stronami postępowania przed NSA,⁴² orzekano o dopuszczalności uchylecia przez sąd administracyjny, w wyniku uwzględnienia skargi, decyzji organu odwoławczego w sprawie o pozwolenie na budowę przedsięwzięcia EURO 2012, w sytuacji gdy od rozpoczęcia budowy tego przedsięwzięcia upłynęło ponad 14 dni (art. 36 ust. 2 omawianej ustawy). NSA stwierdził, że taka sytuacja nasuwa istotne wątpliwości. Ustalenie rzeczywistej treści tego

41 Właścicielom wywłaszczonych nieruchomości, tj. dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości, dotychczasowemu użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, osobom, którym przysługiwały ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości, otrzymywali odszkodowanie za te nieruchomości które, na mocy decyzji lokalizacyjnej, stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego (art. 24e omawianej ustawy).

42 Wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2010, sygn. akt II OSK 2271/10, CBOSA.

przepisu wymaga przeprowadzenia jego analizy w kontekście przepisów p.p.s.a., określających zasady orzekania przez sąd administracyjny w sprawach ze skarg na decyzje administracyjne. Przepis art. 36 ust. 2 ustawy szczególnej wprowadza bowiem wyjątkowe unormowanie w stosunku do zasad ogólnych. Jako przepis wyjątkowy (szczegółowy) podlega wykładni ścisłej, tym bardziej że to unormowanie, które ogranicza kompetencje orzecznicze sądu administracyjnego.⁴³

Innym budzącym wątpliwości uregulowaniem/przepisem był także termin rozpatrywania skargi kasacyjnej. Skargę rozpatrywały w postępowaniu sądowoadministracyjnym sądy administracyjne, zgodnie z uregulowaniami zawartymi w ustawie p.p.s.a., jednakże ustawodawca w art. 35 ustawy szczególnej zaznaczył krótszy termin przekazania i odpowiedzi na skargę (15 dni od dnia otrzymania skargi); nałożył na sądy administracyjne obowiązek rozpatrzenia skargi w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę i wprowadził dwumiesięczny termin (od jej wniesienia) rozpatrzenia skargi kasacyjnej wynikającej z realizacji przedsięwzięć Euro 2012.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane

*Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane*⁴⁴ w ujęciu szerokim obejmuje ogół norm związanych z budownictwem, w tym: 1) uregulowania cywilnoprawne dotyczące stosunków rzeczowych i zobowiązaniowych związanych z prawem do nieruchomości będącej przedmiotem działań inwestycyjnych oraz zleceniem wykonania robót budowlanych, z uwzględnieniem odpowiedzialności odszkodowawczej; 2) przepisy regulujące jakość wyrobów budowlanych; 3) kwestie dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy.⁴⁵

⁴³ Tak rozumiany przepis art. 36 ust. 2 ustawy o szczególnej nie reguluje w sposób szczególny rozpoznawania skargi na decyzję organu odwoławczego przez sąd administracyjny i nie wyłącza stosowania przez ten sąd środków określonych w art. 145 p.p.s.a. w stosunku do tej decyzji.

⁴⁴ Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

⁴⁵ Niewiadomski Z., Asman T., Dessoulavy-Śliwiński J., Janiszewska-Kuropatwa E., Plucińska-Filipowicz A., *Prawo budowlane. Komentarz. Komentarz do art. 1*, Warszawa 2013, www.leglis.pl [dostęp: 11.04.2013].

Ustawowe granice prawa własności regulują nie tylko unormowania zawarte w *Ustawie Prawo Budowlane*, ale także całokształt obowiązującego ustawodawstwa. Prawo własności jest konstrukcją uregulowaną w prywatnym prawie cywilnym. Z punktu widzenia prawa administracyjnego w sposób bardzo wyraźny normowane jest prawo własności. Podstawowe ograniczenia prawa zabudowy⁴⁶ będą wynikać z przepisów ustawy i mogą być wyjątkiem od zasady wolności budowlanej, np. utworzenie na danym terenie jednej z form przestrzennej ochrony przyrody (park narodowy, rezerwat, park krajobrazowy, obszar chronionego krajobrazu), ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania na podstawie art. 135 p.o.ś.⁴⁷

Zabudowa nieruchomości na określonym gruncie musi być zgodna z prawem, w tym z ustaleniami planu miejscowego. Na obszarach, które nie mają zatwierdzonego planu *ustawodawca pozostawia instytucję decyzji lokalizacyjnej, ustalającej warunki zabudowy oraz tworzy decyzję ustalającą lokalizację inwestycji celu publicznego. Obie te decyzje określa zbiorczo nazwą: decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.*⁴⁸

Ustawodawca w art. 28 ust. 1 pr. bud. sformułował zasadę, która umożliwia rozpoczęcie prac budowlanych od posiadania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę.⁴⁹ Posiadanie takiego aktu stanowi *sine qua non* rozpoczęcia procesu budowlanego, ponieważ z jej treści wynikają uprawnienia, które wnoszącemu wniosek podmiotowi umożliwiają realizację określonego w decyzji zakresu prac budowlanych. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że obowiązek zawarty w tym art. ustanawia obowiązek poddawania kontroli właściwych organów administracji (publicznej) zamierzeń podjęcia określonej aktywności, która może wywierać wpływ na sferę szeroko pojętego interesu społecznego.⁵⁰

46 Art. 21, art. 31 ust. 3, 64 Konstytucji RP.

47 Pańko W., *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 80 i nast.

48 Niewiadomski Z., Asman T., Dessoulavy-Słiwiński J., Janiszewska-Kuropatwa E., Plucińska-Filipowicz A., *Prawo budowlane...*, Warszawa 2013, www.legalis.pl, data otwarcia 11.05.2013.

49 wyjątki od tej zasady zostały uregulowane w art. 29–31 pr. bud. i polegają na zastąpieniu dla ustalonych rodzajów inwestycji i robót budowlanych pozwolenia na budowę – zgłoszeniem zamierzonej budowy lub robót budowlanych właściwemu organowi. Na przykład w art. 29 pr. bud. ustawodawca zawarł katalog budów i robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę.

50 Jędrzejewski S., *Proces budowlany – zagadnienia administracyjno-prawne*, Bydgoszcz 1995, s. 78.

Zgodnie z definicją legalną zawartą w 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. Pozwolenia na budowę wymaga rozbudowa obiektu,⁵¹ a także jego odbudowa.⁵²

Ustawa stawia wymagania dotyczące także formy nadania uprawnienia do wykonywania robót budowlanych, którą jest akt indywidualny w postaci decyzji administracyjnej. Innej, zastępczej formy przepisy prawa nie przewidują,⁵³ nawet jeżeli podejmują takie działania osoby skądinąd umocowane do wydawania pozwoleń budowlanych, np. pisemna adnotacja urzędnika, choćby dokonana przez osobę upoważnioną do wydawania decyzji w imieniu organu, nie może zastąpić pozwolenia na budowę, wydawanego w ściśle określonej procedurze.⁵⁴

Ogólne przesłanki ważności pozwolenia na budowę wynikają z art. 35 ust. 1 pr. bud. i przepisów k.p.a. Do przesłanek tych należą⁵⁵: 1) zgodność pozwolenia na budowę z decyzją środowiskową i decyzją o lokalizacji inwestycji celu publicznego; 2) zgodność decyzji z wymaganiami p.o.ś.; 3) zgodność projektu z przepisami techniczno-budowlanymi (np. przepisami uregulowanymi w WarTechBudR), czy wynikające z odstępstw od przepisów techniczno-budowlanych (jeśli zostały wydane w trybie art. 9 pr. bud.); 4) posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń, sprawdzeń przewidzianych przepisami szczególnymi; 5) posiadanie

51 Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2005 r., sygn. akt. OSK 1699/04, CBOSA.

52 Wyrok NSA z 2 lutego 2006 r., sygn. akt. OSK II OSK 56/05, www.legalis.pl [dostęp: 3.05.2013].

53 Nie jest też wystarczające posiadanie projektu budowlanego nawet wówczas, gdy został on zatwierdzony odrębną decyzją, wydaną na podstawie art. 34 ust. 5 pr. bud. Decyzja o pozwoleniu na budowę nie może być wydana w formie ustnej, bowiem wówczas nie zostałyby spełnione wymogi zawarte w przepisach pr. bud., jak również uchybiałoby to rozp. MI z 23.6.2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę (Dz.U. Nr 120, poz. 1127 ze zm.). Inna niż przewidziana przez ustawodawcę forma, nie jest dopuszczalna z jeszcze jednego względu – decyzja o pozwoleniu na budowę zawiera załączniki, np. plan lokalizacji oświetlenia, będącą integralną częścią decyzji, ich przedstawienie w inny sposób niż przewidział ustawodawca nie jest po prostu możliwy.

54 Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2004 r., sygn. akt OSK 373/04, CBOSA.

55 Bielecki M., *Podmioty uprawnione do wniesienia odwołania od decyzji o pozwoleniu na budowę – przypadki szczególne*, „Nieruchomości” 2012, Nr 9, s. 11–12.

informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, 6) sporządzenie projektu budowlanego (art. 34 pr. bud.) przez osoby mające wymagane uprawnienia budowlane i sprawdzenie projektu (jeśli jest to wymagane); 7) przeprowadzenie postępowania o wydanie pozwolenia zgodnie z zasadami wynikającymi z k.p.a.

Rozpoczęcie prac budowlanych bez wymaganego pozwolenia na budowę może wiązać się np. z wstrzymaniem robót lub nakazem rozbiórki.⁵⁶ NSA w wyroku z 2009 r., stwierdził, że inwestor, który rozpoczął budowę na podstawie nieostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, narusza jednoznaczny w swej treści art. 28 ustawy pr. bud. Tym samym naraża się on na ryzyko, iż nieostateczna decyzja zezwalająca na budowę zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego i wówczas spełniona zostanie hipoteza normy zawartej w art. 48 pr. bud. Rozpoczęcie budowy na podstawie decyzji nieostatecznej nie może być jednak – w świetle treści art. 48 i 28 powołanej ustawy – pr. bud., uznane za objęte hipotezą pierwszego z tych przepisów.⁵⁷ W art. 37 pr. bud. określono warunki, w jakich z mocy prawa wygasa decyzja o pozwoleniu na budowę. Taka sytuacja ma miejsce, gdy budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna, lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata. Wygaśnięcie decyzji oznacza utratę jej mocy obowiązującej z chwilą zaistnienia pewnego zdarzenia prawnego, którym w omawianej regulacji jest upływ czasu. Decyzja, która nie wywołuje skutków prawnych, jest bezprzedmiotowa, a pozostawanie w obrocie prawnym decyzji bezprzedmiotowej pozostaje w kolizji z interesem społecznym.⁵⁸

⁵⁶ W art. 36a pr. bud. ustawodawca uregulował kolejny środek prewencyjnego działania bądź likwidacji skutków ewentualnej samowoli budowlanej, polegającej na istotnym odstąpieniu od już wydanej decyzji administracyjnej, zawierającej określone warunki budowy lub modernizacji. Wyjątek przewidziany w art. 36a pr. bud. może być zrealizowany jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę. Ustawodawca wprowadzając zwrot *istotne odstąpienie* nie określił równocześnie w słowniczku pojęć, tj. w art. 3 pr. bud. znaczenia tego określenia. *Brak ten powoduje, że istotność odstąpienia od ustalonych urzędowo (w drodze zatwierdzenia projektu budowlanego lub wydania pozwolenia na budowę) zasad i warunków prowadzenia budowy może mieć charakter wyłącznie uznaniowy.* (Dziwiński R., Ziemiński P., *Prawo budowlane. Komentarz. Komentarz do art. 36a pr. bud.*, ABC, Warszawa, 2006).

⁵⁷ Wyrok NSA z dnia 5 września 2001 r. sygn., akt SA/Sz 2652/00, OSP 2002/12/155.

⁵⁸ Adamiak B., glosa do wyr. NSA z dnia 11 października 1985 r., sygn. akt SA/WR 556/85, OSPiKA 1986, Nr 9–10, poz. 179, s. 391.

Decyzja o pozwoleniu na wykonanie robót budowlanych może dotyczyć wyłącznie przyszłych zamierzeń inwestycyjnych i realizacja robót budowlanych przez inwestora przed uzyskaniem ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, nawet jeśli nie została wykonana całość tych robót, powoduje bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego wszczętego wnioskiem o pozwolenie na budowę.⁵⁹ Nowelizacja dokonana art. 1 pkt 14 *Ustawy z 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw*⁶⁰ wprowadziła zasadę, umożliwiającą przeniesienie decyzji. Instytucję przeniesienia decyzji stosuje się odpowiednio do decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych (art. 51 ust. 4 pr. bud.). W takiej sytuacji wydania decyzji o jakiej mowa dokonuje organ nadzoru budowlanego, który w I instancji uprawniony jest do wydania decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych.⁶¹

Przepis w art. 36 ust. 1 wymienia dodatkowe elementy, które może zawierać pozwolenie na budowę.

Ich brak w sytuacji, gdy powinny zostać uwzględnione, może przesądzać o wadliwości decyzji o pozwoleniu na budowę. Katalog tych składników odpowiada pojęciu innych warunków pozwolenia na budowę, które użyte są w innych przepisach tej ustawy (np. art. 36a, art. 51 ust. 1 pkt 3). Warunki te nakładane są w razie potrzeby, przez co należy rozumieć konieczność ich zawarcia w treści decyzji o pozwoleniu na budowę w przypadku, gdy ze względu np. na rodzaj inwestycji, czy miejsce prowadzenia robót budowlanych, bądź też sposób ich wykonywania należy je wprowadzić.⁶²

Właściwy w sprawie pozwoleń na budowę i w sprawie zgłoszeń jest organ administracji architektoniczno-budowlanej. Zadania tego organu wykonują: starosta, wojewoda i Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (art. 80 ust. 1 pr. bud.). Z reguły zadania organu I instancji administracji

59 Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2000 r., sygn. akt IV SA 1164/98, LEX nr 53387.

60 Dz.U. Nr 163, poz. 1364.

61 Niewiadomski Z., Asman T., Dessoulavy-Śliwiński J., Janiszewska-Kuropatwa E., Plucińska-Filipowicz A., *Prawo budowlane... Komentarz do art. 40*, Warszawa 2013, www.legalis.pl [dostęp: 11.04.2013].

62 Niewiadomski Z., Asman T., Dessoulavy-Śliwiński J., Janiszewska-Kuropatwa E., Plucińska-Filipowicz A., *Prawo budowlane... Komentarz do art. 36*, Warszawa 2013, www.legalis.pl [dostęp: 4.06.2013]. Warunki wymienione w komentowanym przepisie mogą być nałożone wyłącznie przed rozpoczęciem robót budowlanych Wyrok NSA z dnia 22 października 1998 r., sygn. akt IV SA 1860/96, niepubl.

architektoniczno-budowlanej wykonuje starosta, wówczas wojewoda jest organem wyższego stopnia. W odniesieniu do niektórych obiektów i robót budowlanych zadania organu I instancji administracji architektoniczno-budowlanej wykonuje wojewoda. Obiekty te i roboty zostały wymienione w art. 82 ust. 3. Ponadto mogą być one określone także w odpowiednim rozporządzeniu Rady Ministrów, do którego wydania delegację zawiera art. 82 ust. 4. W sprawach, w których wojewoda wykonuje zadania organu I instancji administracji architektoniczno-budowlanej, zadania organu wyższego stopnia pełni Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.⁶³

Artykuł 28 ust. 2 stanowi, że stronami postępowania w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się na obszarze oddziaływania obiektu,⁶⁴ będącego przedmiotem tego postępowania.⁶⁵

Odwołanie od decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej przez prezydenta miasta rozpatruje wojewoda (w prawie budowlanym istnieje wyjątek od tej zasady, uregulowany w art. 82 ust. 3 pr. bud. – w pewnej kategorii inwestycji pozwolenie na budowę wydaje w I instancji wojewoda). Odwołanie może być wniesione wyłącznie przez stronę postępowania o pozwolenie na budowę, w terminie 14 dni od doręczenia lub obwieszczenia decyzji. Odwołanie wnosi się za pośrednictwem organu I instancji, zgodnie z art. 128 i 129 § 1 i 2 k.p.a.⁶⁶ Wniesienie odwołania w terminie

63 Niewiadomski Z., Asman T., Dessoulavy-Słiwiński J., Janiszewska-Kuropatwa E., Plucińska-Filipowicz A., *op. cit.*

64 Przepis art. 28 ust. 2 pr. bud. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 28 k.p.a., oznacza to, że regulacja ogólna zawarta w k.p.a. będzie miała ograniczone zastosowanie w sprawach o wydanie pozwolenia na budowę. Przyjęcie, że art. 28 ust. 2 pr. bud. jest przepisem szczególnym, prowadzi także do nadania mu wykładni zawężającej. Nie oznacza to jednak, że przepis art. 28 k.p.a. nie ma zastosowania w postępowaniu w sprawie dotyczącej pozwolenia na budowę. Relacja między tymi przepisami jest bowiem taka, że pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym, o którym mowa w art. 28 k.p.a., zostało zawężone przez przepis art. 28 ust. 2 pr. bud. (Wyrok NSA z dnia 28 marca 2007 r., sygn. akt II OSK 208/06, ONSAiWSA 2008, Nr 1, poz. 12). Ogólny przepis art. 28 k.p.a. stosuje się więc w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę w taki sposób, że na jego podstawie jedynie posiłkowo rozstrzyga się kwestię istnienia albo nieistnienia w danej sprawie interesu prawnego osób wymienionych w art. 28 ust. 2 pr. bud.

65 Istotnym jest ustalenie czy określony podmiot ma tytuł prawny do nieruchomości (w postaci prawa własności, użytkowania wieczystego czy też trwałego zarządu), przy czym wymaga się, aby ta nieruchomość znajdowała się w obszarze oddziaływania obiektu.

66 *Podstawami odwołania są także bardzo często przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12.4.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny*

wstrzymuje wykonanie decyzji (art. 130 § 2 k.p.a.), tj. możliwość rozpoczęcia prac budowlanych objętych pozwoleniem na budowę.⁶⁷

Zagadnieniem wymagającym rozważenia jest zachowanie terminu do złożenia odwołania od decyzji w sprawach, w których występuje wielość stron. Przez udział strony w postępowaniu należy rozumieć zarówno udział w postępowaniu wyjaśniającym jak i w fazie rozstrzygnięcia, w sytuacji doręczenia decyzji stronie.⁶⁸ W sprawach, w których występuje wielość stron, przyjęcie sposobu obliczania terminu nie może prowadzić do podważenia zasady ochrony praw nabytych, w następstwie czego prowadzić to może do stosowania sankcji, np. sankcji z art. 48 w zw. z art. 28 pr. bud. Przymiotu ostateczności decyzji, np. o pozwoleniu na budowę, nie może pozbawić późniejsze otrzymanie decyzji przez właściciela sąsiedniej nieruchomości. Osoby trzecie mają wówczas w pełni zagwarantowaną ochronę w toku postępowania dotyczącego wznowienia.⁶⁹

Poza odwołaniem się strony postępowania do organu II instancji i skargą do WSA (zgodnie z p.p.s.a.), w stosunku do prawomocnych decyzji o pozwoleniu na budowę mogą być także składane żądania ich unieważnienia (art. 156 § 1 k.p.a.) albo wnioski o wznowienie postępowania (art. 145 § 1 k.p.a.) w sprawie.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska

Podstawowym źródłem prawa ochrony **środowiska** w Polsce jest Konstytucja RP. Zgodnie z art. 74 Konstytucji RP władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym

odpowiadać budynki i ich usytuowanie WarTechBudR) w tym m.in.: nadmierne zacielenie powodowane przez powstający obiekt, nadmierne hałasy, niespełnienie norm bezpieczeństwa przeciw-pożarowego, itp. Odwołujący dokonują wnikliwych analiz projektu budowlanego i wskazują w jakich miejscach jest on niezgodny z WarTechBudR. (Bielecki M., Podmioty uprawnione do wniesienia odwołania od decyzji o pozwoleniu na budowę – przypadki szczególne, „Nieruchomości” 2012, Nr 9, s. 11).

⁶⁷ Kuźma G., Tymiec R., *Prawo budowlane. Komentarz. Komentarz do art. 82*, 2013, www.legalis.pl [dostęp: 11.04.2013].

⁶⁸ Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 499.

⁶⁹ Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1982 r., sygn. akt I SA 235/82, ONSA 1982, Nr 1, poz. 52.

pokoleniom, a obowiązkiem władz publicznych⁷⁰ jest ochrona środowiska. Władze publiczne mają za zadanie wspierać działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska. Zasady prawa dotyczące zabezpieczenia mają charakter ogólny, stanowią kryterium interpretacyjne i są podstawą do ujednolicenia praktyki stosowania systemu prawa dotyczącego opieki i nadzoru środowiska. Ich przestrzeganie przez organy administracji i przez podmioty ze środowiska korzystające stanowią podstawę równowagi przyrodniczej.

W wyjątkowych przypadkach zasady mogą stanowić samodzielną podstawę rozstrzygnięcia. Zasady prawa ochrony środowiska cechuje: hierarchiczna nadrzędność w strukturze systemu prawa, nadrzędność treściowa w stosunku do innych norm, szczególna rola spełniana przez daną zasadę i działalność społeczna.⁷¹ Jednym z instrumentów ochrony środowiska jest odpowiedzialność administracyjna (np. nałożenie obowiązków w drodze decyzji, wstrzymanie użytkowania instalacji itd.).

Akty administracyjne w p.o.ś. nazywane są najczęściej decyzjami, czasami postanowieniami, często jednak rozstrzygnięcie decyzji nie zostały nazwane. W p.o.ś., podobnie jak w prawie administracyjnym nie spotykamy określenia *akt administracyjny*, jako, że często się stykamy się z decyzjami, które w nazwie określają swój charakter, np. pozwolenie w formie decyzji, decyzja ustalająca, decyzja zezwalająca, decyzja ustanawiająca, koncesja, pozwolenie i inne⁷². Takie nazewnictwo wynika ze złożoności postępowań i uregulowań w p.o.ś, k.p.a. i innych ustawach dotyczących ochrony środowiska.

Całość aktów administracyjnych podejmowanych w ochronie środowiska dzielę, biorąc pod uwagę właściwość następstwa, na cztery kategorie obejmujące: 1) akty administracyjne warunkujące wydanie innych aktów administracyjnych, 2) akty administracyjne rozstrzygające merytorycznie sprawę, 3) akty administracyjne kontrolne, 4) akty administracyjne w zakresie skutków ochrony lub nieochrony.⁷³

70 Organami ochrony środowiska są: 1) wójt, burmistrz lub prezydent miasta, 2) starosta, 3) sejmik województwa, 4) marszałek województwa, 5) wojewoda, 6) minister właściwy do spraw środowiska, 7) Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, 8) regionalny dyrektor ochrony środowiska oraz 9) organy Inspekcji Ochrony Środowiska, jeżeli ustawa tak stanowi.

71 Wróblewski J., *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, ZNUŁ 1965, seria 1, s. 42.

72 Pogłodzińska Z., *Decyzje administracyjne w prawie ochrony środowiska*, Zielona Góra 1994.

73 Pogłodzińska Z., *op. cit.*, s. 457.

Przykładem aktów administracyjnych warunkujących wydanie innych aktów administracyjnych, jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, wymagana wstępnie dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, a także przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco na nie wpływać. Postępowanie w sprawie wydania tej decyzji wszczyna się (w zasadzie) na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia.⁷⁴ Częścią postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Ocena ta, porządkująca wartości w ochronie środowiska, jest tu szczególnie wyróżniona w ramach przykładów aktów administracyjnych warunkujących.⁷⁵ Poza standartowymi decyzjami o klasycznej charakterystyce można w p.o.ś. znaleźć *nową postać decyzji, która zdaje się nie mieć zindywidualizowanego adresata*,⁷⁶ *choć podejmowana może być ze względu na jakąś zindywidualizowaną sytuację*.⁷⁷

Innym przykładem może być decyzja, nie posiadająca indywidualnego adresata. Jest ona podejmowana w sytuacji, gdy w wyniku działalności przekraczane zostaną dopuszczalne poziomy hałasu poza zakładem na mocy art. 115a p.o.ś.⁷⁸

Przykładem aktu administracyjnego sprawdzającego czy podmioty działające w obszarze środowiska przestrzegają prawa i skierowanych do nich aktów administracyjnych, jest sytuacja określona w art. 237 p.o.ś. Zgodnie z jego treścią, w razie stwierdzenia okoliczności wskazujących na możliwość negatywnego oddziaływania instalacji na środowisko, organ ochrony środowiska może, w drodze decyzji, zobowiązać prowadzący

74 Sommer J., *Procesualne i materialnoprawne elementy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, Prawo ochrony środowiska, Warszawa 2008, s. 211.

75 Jendrośka J., *Oceny oddziaływania na środowisko jako instytucja prawna. Charakter prawny i struktura regulacji*, w: *Prawo i polityka w ochronie środowiska*, Wrocław 2006, s. 74 i nast.

76 Jest to np. ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, która nazwana jest *częścią postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*. Ocena ta nie jest w ustawie nazywana decyzją, ponieważ wyznaczając fakty, zależności i oceny, nie nadaje jakiegokolwiek podmiotowi (tak jak w decyzji) uprawnień i obowiązków. Ocena zatem nie jest związana z podmiotem, ale z przedsięwzięciem. Dlatego też w postępowaniu o podjęcie oceny nie można wyróżnić strony tego postępowania.

77 Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., *Prawne...*, Warszawa 2013, s. 461.

78 Jerzmański J., *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2008, s. 436 i nast.

instalację podmiot korzystający ze środowiska, do sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego.⁷⁹

Akty administracyjne dotyczące skutków ochrony lub braku ochrony stanowią wyodrębnioną część p.o.ś. Jest to część bardzo złożona, ponieważ w rozumieniu art. 4 ust. 2 p.o.ś występują różne rezultaty kontroli różnych podmiotów kontrolujących, zarówno tych korzystających ze środowiska zgodnie z przytoczonym artykułem, jak też tych kwalifikowanych do korzystania powszechnego i zwykłego.⁸⁰

Decyzje o odszkodowaniu (wyrównaniu strat) podejmowane przez organy administracji publicznej mają różne nazwy. Dotyczą one zróżnicowanych przedmiotowo sytuacji i podejmowane są na podstawie ustawowych regulacji z zakresu ochrony środowiska.⁸¹ Za przykład może służyć treść art. 362 ust. 3 p.o.ś., według którego w przypadku braku możliwości nałożenia obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko *vide* zagrożenia czy przywrócenia środowiska do stanu właściwego, organ ochrony środowiska może zobowiązać podmiot korzystający ze środowiska do uiszczenia na rzecz budżetów właściwych gmin kwoty odpowiadającej wysokości szkód wynikających z naruszenia stanu środowiska.

Trwałość aktu administracyjnego w p.o.ś., podobnie jak w k.p.a. przeszła swoistą przebudowę z chwilą powołania sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego. Szczególną uwagę zwrócić należy na nieobowiązujące już postanowienia art. 11 p.o.ś., zgodnie z którymi decyzja wydana z naruszeniem przepisów dotyczących ochrony środowiska była nieważna.⁸²

Przegląd aktów administracyjnych dotyczących omawianych w tym rozdziale kwestii ujawnia obraz zadziwiającej różnorodności w aspekcie ich trwałości. Jej uporządkowanie daje możliwość wyróżnienia: a) aktów realizowanych w czasie nieograniczonym; b) aktów realizowanych w czasie ściśle określonym (np. art. 188 p.o.ś.); c) aktów, z których uprawnienia i obowiązki mogą być przeniesione (np. art. 72a ustawy o udostępnianiu

79 *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendroński, Górski M., Wrocław 2011, s. 882.

80 Longchamps M., *Odpowiedzialność za szkodę ekologiczną*, Wrocław 1986, s. 71 i nast.

81 Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., *Prawne...*, Warszawa 2013, s. 465.

82 Boć J., *Ustawa prawo ochrony środowiska, Komentarz do art. 11*, Warszawa 2008, s. 112–116; Borkowski J., *Nieważność decyzji administracyjnej w przepisach o ochronie środowiska*, w: *Księga Pamiątkowa*, Toruń 2004, s. 81 i n.

informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko); d) aktów, których obowiązywanie może być zawieszone (np. art. 88t pr. wod.); e) aktów, z których uprawnienia mogą być przejęte (np. art. 134 pr. wod.); f) aktów, z których uprawnienia i obowiązki mogą być wygaszone (ogólna konstrukcja została oparta na art. 162 k.p.a.); g) aktów, z których uprawnienia i obowiązki mogą być cofnięte (np. art. 197 p.o.ś.); h) aktów, z których uprawnienia i obowiązki mogą być ograniczone (np. art. 137 pr. wod); i) aktów administracyjnych, z których uprawnienia i obowiązki mogą być zbyte (np. art. 25 ust. 1 ustawy z o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych; j) aktów administracyjnych tzw. wywłaszczonych (art. 161 k.p.a.); k) aktów administracyjnych niezwiązanych z indywidualnym adresatem (cofnięcie uprawnień lub ograniczenie przedmiotowych aktów administracyjnych stanowi wyjątek od zasady trwałości legalnej decyzji administracyjnej).⁸³

Powyższy podział stanowi tylko sumę wyróżnień dokonywanych w regulacjach ustawowych i poza pierwszymi dwoma nie ma wartości odnoszącej się jednocześnie do wszystkich aktów administracyjnych podejmowanych w ochronie środowiska.⁸⁴

Artykuł 127 § 1 k.p.a. przyznaje legitymację do wniesienia odwołania od decyzji stronie postępowania administracyjnego, która spełnia przesłanki wypływające z art. 28, 29 i 30 k.p.a. Legitymację tę ma podmiot, który twierdzi, że decyzja organu I instancji dotyczy jego interesu prawnego lub obowiązku prawnego.⁸⁵

Według art. 44 ust. 2 *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*⁸⁶ – organizacji ekologicznej służy prawo wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, a także w przypadku gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa prowadzonym przez organy pierwszej instancji (na prawach strony).

83 Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., *Prawne...*, Warszawa 2013, s. 468–469.

84 *Ibidem*, s. 469.

85 Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks...* Warszawa 2012, s. 483 i nast.

86 Dz.U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

Jeżeli p.o.ś. nie stanowi inaczej, właściwy miejscowo do prowadzenia sprawy, w rozumieniu k.p.a., jest organ powołany ze względu na położenie nieruchomości, na której terenie planuje się lub realizuje przedsięwzięcie związane z przedmiotem postępowania.

Zawarta w niniejszej pracy skrócona analiza weryfikacji decyzji w ustawach szczególnych pozwala stwierdzić, że przepisy prawne mimo rozbieżności czy zawłości systemu prawnego, umożliwiają stronie postępowania skuteczne działanie na każdym etapie postępowania zarówno w toku instancji, w trybach nadzwyczajnych i w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a organowi administracji publicznej rozstrzygającemu w danej sprawie na kompetentne i szybkie działanie na podstawie przepisów prawa.

Ustawa szczególna, omawiana w podrozdziale pierwszym, stosuje domniemanie prawne doręczenia decyzji, co prowadzi do istotnego pogorszenia sytuacji procesowej strony. Ustawa stanowi, że *dotychczasowemu właścicielowi* lub *dotychczasowemu użytkownikowi wieczystemu* organ wysyła zawiadomienie o wydaniu decyzji na adres wskazany w katastrze nieruchomości, co znacznie ogranicza udział strony w postępowaniu. Wielość podmiotów jest z jednej strony usprawiedliwieniem dla tak przyjętego rozwiązania, z drugiej strony istnieje jednak poważna wątpliwość co do skuteczności takich doręczeń, prawidłowość postępowania czy legalność wydanej potem decyzji. Ustawa reguluje z góry określony przedział czasowy (do 2020 r.), upraszczając i przyspieszając proces przygotowywania inwestycji drogowych. Niedopuszczalne jest jednak tak istotne ograniczenie uprawnień procesowych strony.

Inaczej niż w k.p.a. uregulowano także możliwość nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, dzięki czemu wnioskodawca może przystąpić do wykonania decyzji nieostatecznej. Przesłanki nadania rygoru natychmiastowej wykonalności określono w sposób wyjątkowo nieostry, co oznacza potencjalną możliwość realizacji każdej inwestycji, ponieważ w niemal każdej sprawie można wykazać albo interes społeczny, albo gospodarczy lub też oba te interesy łącznie.

Pisemne zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012 omówione w podrozdziale drugim różnicuje sposób dokonywania doręczeń, co w oczywisty sposób budzi wątpliwości. Nie jest zachowany wymóg równego traktowania stron postępowania, a dokonywane w formie obwieszczeń doręczenia mają słabą skuteczność. Wątpliwości budzi także fakt

dokonywania doręczeń na adres wykazany w katastrze (podobnie jak w specustawie drogowej).

Mimo zasygnalizowanych powyżej – domagających się dopracowania zapisów – nie sposób nie docenić planowej dynamiki polskiego prawoznawstwa w obrębie omawianych zagadnień, tak w dziedzinie przypisanej ustawodawcy, jak w coraz bogatszej literaturze przedmiotu.

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Adamiak B., glosa do wyr. NSA z dnia 11 października 1985 r., sygn. akt SA/WR 556/85, OSpIKA 1986, Nr 9–10, poz. 179.
- Antoniak P., Cherka M., Elżanowski F.M., Wąsowski K.A., *Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz. Komentarz do art. 11g, WKP 2012*.
- Antoniak P., Cherka M., Elżanowski F.M., Wąsowski K.A., *Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz, WKP 2012*.
- Bielecki M., *Podmioty uprawnione do wniesienia odwołania od decyzji o pozwoleniu na budowę – przypadki szczególne, „Nieruchomości” 2012, Nr 9*.
- Bielecki M., *Podmioty uprawnione do wniesienia odwołania od decyzji o pozwoleniu na budowę – przypadki szczególne, „Nieruchomości” 2012, Nr 9*.
- Boć J., *Ustawa prawo ochrony środowiska, Komentarz do art. 11*, Warszawa 2008.
- Borkowski J., *Nieważność decyzji administracyjnej w przepisach o ochronie środowiska, w: Księga Pamiątkowa*, Toruń 2004.
- Gill A., *Sytuacja procesowa strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym i postępowaniach wyjątkowych*, Wrocław 2010.
- Górski M., Pchałek M., Radecki W., Jerzmański J., Bar M., Urban S., Jendrośka J., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, 2011, www.legalis.pl [dostęp: 11.04.2013].
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., *Prawne formy działania administracji. System Prawa Administracyjnego t. 5*, Warszawa 2013.
- Jelec T., *Procedura nabywania nieruchomości pod inwestycje celu publicznego na gruncie specustawy EURO 2012, „Nieruchomości” 2010, Nr 11*,
- Jendrośka J., *Oceny oddziaływania na środowisko jako instytucja prawna. Charakter prawny i struktura regulacji, w: Prawo i polityka w ochronie środowiska*, Wrocław 2006.
- Jerzmański J., *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2008.
- Jędrzejewski S., *Proces budowlany – zagadnienia administracyjno-prawne*, Bydgoszcz 1995.

- Kijowski D.R., *Pozwolenia w administracji*, Białystok 2000.
- Kutowski W., Kurzępa B., *Drogi publiczne. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2005.
- Kuźma G., Tymiec R., *Prawo budowlane. Komentarz*, 2013, www.legalis.pl [dostęp: 11.04.2013].
- Longchamps M., *Odpowiedzialność za szkodę ekologiczną*, Wrocław 1986.
- Maciejko W., Zborniak P., *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Niewiadomski Z., Asman T., Dessoulavy-Śliwiński J., Janiszewska-Kuropatwa E., Plucińska-Filipowicz A., *Prawo budowlane. Komentarz. Komentarz do art. 1*, Warszawa 2013, www.leglis.pl [dostęp: 11.04.2013].
- Niewiadomski Z., Asman T., Dessoulavy-Śliwiński J., Janiszewska-Kuropatwa E., Plucińska-Filipowicz A., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2013, www.legalis.pl [dostęp: 11.04.2013].
- Pańko W., *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984.
- pod red. J. Jendrośki, Górski M., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2011.
- Pogłodzińska Z., *Decyzje administracyjne w prawie ochrony środowiska*, Zielona Góra 1994.
- Sobieralski K., *Podmiot zajmujący pas drogowy w związku z inwestycją budowlaną*, Kwiecień 2012, www.inwestycjesp.pl [dostęp: 11.04.2013].
- Sobieralski K., *Zajęcie pasa drogowego a zamówienia publiczne*, Miesięcznik Przetargi Publiczne, Marzec 2007, www.przetargipubliczne.pl [dostęp: 11.04.2013].
- Sommer J., *Procesualne i materialnoprawne elementy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, Prawo ochrony środowiska, Warszawa 2008.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2009.
- Szafranko S., *Procedura związana z przygotowaniem inwestycji drogowej w świetle specustawy*, „Czasopismo Techniczne” 2010, z. 2, Budownictwo z. 1-B.
- Wolanin M., *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz, komentarz do art. 11c*, www.legalis.pl [dostęp: 11.04.2013].
- Wolanin M., *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Wróblewski J., *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, ZNUŁ 1965, seria 1.