

Okręgowa Izba Radców Prawnych w Rzeszowie

MAŁGORZATA RYDZEWSKA

malgorzatarydz@poczta.fm  
ORCID: 0000-0002-4771-3636

## Specyfika postępowań dowodowych w administracyjnych postępowaniach w sprawach budowlanych regulowanych w ustawie Prawo budowlane

---

Characteristic of the Evidence Proceedings in Administrative Procedures in Cases  
Regulated in the Construction Law Act

### WPROWADZENIE

Postępowania administracyjne w sprawach budowlanych regulowanych w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>1</sup> toczą się w oparciu o regulacje kodeksowe, tj. zawarte w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>2</sup>, oraz o regulacje odrębne stanowiące normy procesowe o charakterze *lex specialis* do regulacji kodeksowych, zawarte w Prawie budowlanym. Prowadzone są przez organy administracji architektoniczno-budowlanej, o których mowa w art. 80 ust. 1 P.b., oraz przez organy nadzoru budowlanego, o których mowa w art. 80 ust. 2 P.b. W doktrynie prawa takie postępowania administracyjne nazywa się postępowaniami jurysdykcyjnymi odrębnymi (szczególnymi)<sup>3</sup>. W piśmiennictwie procedurę, w oparciu o którą prowadzone są postępowania w sprawach budowlanych, nazywa się również procedurą nieautonomiczną z uwagi na to, że Prawo budowlane nie reguluje w całości zagadnień procesowych

---

<sup>1</sup> T.j. Dz.U. 2020, poz. 1333, dalej: P.b.

<sup>2</sup> T.j. Dz.U. 2021, poz. 735, dalej: k.p.a.

<sup>3</sup> T. Woś, [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2015, s. 84–87. Tak też A. Matan, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 1: *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, Warszawa 2017, s. 222–223.

przy rozpatrywaniu objętych nią spraw, jak np. ordynacja podatkowa. Ustawa Prawo budowlane zawiera jedynie szczególne przepisy proceduralne regulujące najważniejsze dla niej zagadnienia procesowe<sup>4</sup>. W piśmiennictwie podkreśla się również, że tego rodzaju procedury administracyjne rekonstruowane przy wykorzystaniu regulacji kodeksowych oraz przepisów odrębnych będą stanowić w dużym stopniu wykształcone postępowania, będące w istocie rzeczy szczególnymi wersjami postępowania administracyjnego ogólnego<sup>5</sup>.

Celem artykułu jest analiza specyficznych cech postępowań dowodowych w administracyjnych postępowaniach szczególnych w sprawach budowlanych, odróżniających je od ogólnego jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, oraz zbadanie przyczyn, z powodu których ustawodawca zdecydował się na uregulowanie w Prawie budowlanym takich odmienności. Analizą objęto w szczególności tok tych postępowań, ciężar gromadzenia dowodów i ponoszenia ich kosztów, prekluzję dowodową oraz materialne ograniczenie zasady otwartego systemu dowodów.

#### PRZYCZYNY ZAMIESZCZANIA W PRAWIE BUDOWLANYM ODRĘBNYCH REGULACJI PROCESOWYCH DOTYCZĄCYCH POSTĘPOWANIA DOWODOWEGO

Jak wskazuje M. Kamiński, metoda tej regulacji procesowej jest wykorzystywana przede wszystkim w celu dostosowania treści przepisów lub kształtu instytucji procesowych do specyfiki i charakteru spraw rozstrzyganych w ramach postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego<sup>6</sup>. Poszczególne przyczyny, dla których wprowadzone zostały w Prawie budowlanym regulacje odrębne w zakresie postępowania dowodowego, należy rozpatrywać w kontekście konkretnych instytucji, dla tego wskazano je w dalszej części opracowania. Bez wątplenia odrębności te w każdym przypadku mają służyć przyspieszeniu tych postępowań i ich profesjonalizacji, tj. oparciu ich w znacznej mierze o dowody sporządzone przez podmioty posiadające specjalistyczną wiedzę z zakresu prawa budowlanego. Wydaje się, że ustawodawcy przyświecała również intencja odciążenia

<sup>4</sup> Por. L.J. Kamiński, *Postępowanie administracyjne w sprawach budowlanych. Zagadnienia proceduralne*, Warszawa 2007, s. 23.

<sup>5</sup> Zob. G. Łaszczycza, A. Matan, *Postępowanie administracyjne jako przedmiot prawa administracyjnego procesowego. Propozycja systematyki*, [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmiecik, W. Chrościelewski, Warszawa 2018, s. 207–208.

<sup>6</sup> M. Kamiński, *Postępowania administracyjne szczególne (odrębne) w sprawach z zakresu przygotowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 278–279.

organów administracji od ponoszenia znacznych kosztów postępowań administracyjnych w tych sprawach w zakresie gromadzenia materiału dowodowego. Przyczyną takich regulacji odrębnych jest też zapewnienie efektywnej realizacji jednego z podstawowych celów ustawy Prawo budowlane, czyli ochrony interesu publicznego.

W tym miejscu należy wskazać, że ochrona interesu publicznego dotyczy w szczególności bezpieczeństwa obywateli, dziedzictwa narodowego, ochrony środowiska naturalnego oraz porządku publicznego, w tym ładu architektoniczno-przestrzennego. Dla ich ochrony niezbędne jest funkcjonowanie w systemie prawnym instrumentów o odpowiednim stopniu dolegliwości, takich jak kary pieniężne przy samowoli użytkowej czy nakaz rozbiórki przy samowoli budowlanej<sup>7</sup>. J. Szreniawski, J. Stelmasiak i M. Zdyb jako sposób ochrony ładu przestrzennego wskazują rozbiórkę<sup>8</sup>. M. Szewczyk do dóbr publicznych zalicza: porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, higienę środowiska, zdrowie publiczne, ład przestrzenny (art. 4 P.b.). Zdaniem autora ochrona tego dobra może wyrażać się m.in. w upoważnieniu do nakazania w pewnych warunkach rozbiórki obiektu budowlanego naruszającego ład przestrzenny czy też nakazania niezbędnych dla przywrócenia ładu przestrzennego zmian i przeróbek<sup>9</sup>.

#### GROMADZENIE MATERIAŁU DOWODOWEGO PRZED FORMALNYM WSZCZĘCIEM POSTĘPOWAŃ

Charakterystyczną cechą postępowań administracyjnych w sprawach budowlanych jest to, że materiał dowodowy na potrzeby załatwienia tych spraw gromadzony jest już przed formalnym wszczęciem postępowań administracyjnych. Zjawisko to ma miejsce zarówno w wypadku postępowań prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego z urzędu (na podstawie art. 53a i 72a P.b.) w „sprawach deliktowych”, jak i w wypadku postępowań prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego czy organy administracji architektoniczno-budowlanej na wniosek inwestora, np. w sprawach dotyczących wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie, zawiadomienia o zakończeniu budowy, zgłoszenia budowy lub innych robót budowlanych.

W postępowaniach administracyjnych w „sprawach deliktowych” formalne wszczęcie postępowań administracyjnych z urzędu poprzedzane jest czynnościami

<sup>7</sup> Zob. R. Hauser, Z. Niewiadomski, *Konstytucyjne aspekty regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 6, s. 3, 5, 12.

<sup>8</sup> J. Szreniawski, J. Stelmasiak, M. Zdyb, *Decyzje o rozbiórce. Dylematy samowoli budowlanej*, [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, red. B. Adamiak, Łódź 2004, s. 202.

<sup>9</sup> M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności, własności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1996, s. 85–90.

kontrolnymi regulowanymi w art. 81 ust. 4 i art. 81a P.b. W ich toku dokonywana jest wstępna ocena materiału dowodowego bądź jego braku. Gromadzony jest też materiał dowodowy, np. inwestor może zostać wezwany do przedstawienia dokumentów związanych z budową i użytkowaniem obiektu budowlanego, w tym pozwolenia na użytkowanie<sup>10</sup>, przeprowadza się „quasi-ogłędziny” obiektu budowlanego, których przebieg oraz ustalony opis i stan obiektu budowlanego uwidaczniany jest w protokole z czynności kontrolnych (art. 81 ust. 4 zd. 2 P.b.). W piśmiennictwie dostrzega się, że bywają sytuacje, gdy danej okoliczności nie da się już po wszczęciu postępowania ustalić lub jest to poważnie utrudnione, np. w przypadku robót ulegających zakryciu<sup>11</sup>. Z uwagi na literalne brzmienie przepisu art. 81 ust. 4 P.b., wskazujące na to, że protokolarne ustalenia dokonane w toku tych czynności stanowią podstawę do wydania decyzji, a także na konieczność sprawnego przeprowadzenia postępowania administracyjnego w „sprawach deliktowych”, zasadne byłoby stanowisko, że nie ma potrzeby powtarzania czynności dowodowych na okoliczności wskazane w protokole z czynności kontrolnych, np. z „quasi-ogłędzin”. Z uwagi na ograniczony udział podmiotów uprawnionych do udziału w czynnościach kontrolnych, wskazany w art. 81a ust. 2–4 P.b., dochodziłoby jednak do sytuacji, że część stron postępowania administracyjnego nie brałaby udziału w znacznej części czynności dowodowych. Chociaż w orzecznictwie<sup>12</sup> podkreśla się konieczność powtórzenia czynności dowodowych dokonanych w toku czynności kontrolnych, to moim zdaniem powinno to z uwagi na zasadę szybkości postępowania następować tylko wówczas, gdy po wszczęciu postępowania z urzędu i po poinformowaniu o zgromadzonym materiale dowodowym strony wyraźnie zgłoszą żądanie powtórzenia już dokonanych czynności dowodowych. Również według T. Babiela jeśli wszczęcie postępowania nastąpi na skutek ustaleń inspekcyjno-kontrolnych podejmowanych bez udziału stron, organ będzie miał obowiązek umożliwić stronom zapoznanie się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, a w razie uzasadnionych wniosków – powtórzyć czynności w trybie art. 79 k.p.a.<sup>13</sup> Wydaje się, że wskazane czynności kontrolne umożliwiają w sposób właściwy określenie przedmiotu spraw administracyjnych oraz zapobiegają zbędnemu wszczynaniu postępowań administracyjnych, co przeciwdziała przeciążeniu organów nadzoru budowlanego. Należy uznać, że m.in. w tym celu te odrębne regulacje zostały wprowadzone do Prawa budowlanego.

<sup>10</sup> Por. wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2009 r., II OSK 1108/09, CBOSA.

<sup>11</sup> Zob. J. Kornecki, [w:] D. Kafar, A. Kornecka, J. Kornecki, K. Szocik, *Prawo budowlane 2020 – proces inwestycyjny po zmianach*, Warszawa 2020, s. 153–154.

<sup>12</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 marca 2013 r., II SA/Wr 731/12, CBOSA. Podobnie wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2007 r., II SA/Bd 807/07, CBOSA. Zob. także: postanowienie NSA z dnia 5 listopada 2010 r., II OSK 2132/10, CBOSA.

<sup>13</sup> Por. T. Babel, *Rozbieranie bez przyjemności*, „Rzeczpospolita – Prawo co Dnia” 2001, nr 5, s. 18.

Swoisty charakter – z uwagi na to, że znaczna część materiału dowodowego gromadzona jest bez udziału wszystkich stron postępowania administracyjnego – ma postępowanie wyjaśniające poprzedzające wszczęcie postępowania w sprawie katastrofy budowlanej, którego ustalenia stanowią podstawę do wydania decyzji. Charakter prawny tego postępowania budzi w doktrynie wątpliwości. Przede wszystkim wskazuje się, że zawiadomienie organu nadzoru budowlanego przez kierownika budowy (właściciela, zarządcę lub użytkownika obiektu) o zaistnieniu katastrofy budowlanej nie stanowi wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Może stanowić jedynie impuls do wszczęcia postępowania z urzędu, o ile organ nie stwierdzy oczywistego braku cech katastrofy budowlanej w odniesieniu do danego zdarzenia. Za podstawę materialnoprawną wszczęcia postępowania jurysdykcyjnego należy uznać art. 78 ust. 1 P.b. Powinno w ślad za tym nastąpić zawiadomienie stron w trybie art. 61 § 4 k.p.a.<sup>14</sup> W doktrynie wskazuje się też, że to „specjalne postępowanie”, do którego stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, jak również odrębności wynikające z Prawa budowlanego, obejmuje takie czynności jak: powołanie komisji, zawiadomienie o katastrofie Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, zlecenie ekspertyzy z art. 78 ust. 2 P.b., wydanie decyzji na podstawie art. 78 ust. 1 P.b.<sup>15</sup> Należy zauważyć, że skład komisji nie pokrywa się ze stronami postępowania administracyjnego w tej sprawie. A. Plucińska-Filipowicz i T. Filipowicz twierdzą, że postępowanie to jest postępowaniem formalnym „szczególnego rodzaju”. Nie jest ono prowadzone w sprawie administracyjnej, która powinna być zakończona decyzją administracyjną. Jest to postępowanie, które musi być przeprowadzone po to, aby możliwe było dojście do przyczyn, które doprowadziły do katastrofy budowlanej<sup>16</sup>. Z. Leoński zauważa, że postępowanie wyjaśniające w sprawie przyczyn katastrofy to „postępowanie”, w którym należy stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące dowodów wraz ze zmianami wprowadzonymi przez Prawo budowlane np. co do powołania określonej komisji dla zbadania przyczyn i okoliczności katastrofy. W wyniku tego postępowania organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję, o której mowa w art. 78 P.b.<sup>17</sup> W orzecznictwie dostrzega się, że jest to postępowanie prowadzone w związku z zaistnieniem katastrofy budowlanej o wyjątkowym charakterze. Ma ono charakter działania w stanie wyższej

<sup>14</sup> Por. B. Majchrzak, *Procedura prawna w sprawie katastrofy budowlanej*, [w:] *Państwo – prawo – bezpieczeństwo*, red. A. Babiński, M. Jurgilewicz, N. Malec, t. 1, Szczytno 2015, s. 135.

<sup>15</sup> D.K. Sypniewski, *Teza 3 do art. 74*, [w:] *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, red. H. Kisilowska, LEX/el. 2010.

<sup>16</sup> A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, *Teza 2 do art. 74*, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2019.

<sup>17</sup> Zob. Z. Leoński, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 308–309.

konieczności i przede wszystkim zmierza do wyjaśnienia przyczyn i okoliczności katastrofy budowlanej oraz ma na celu likwidację zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego, zdrowia, życia ludzkiego, a także wystąpienia ogromnych strat materialnych. Ten szczególny tryb postępowania, wynikający z okoliczności zaistnienia katastrofy budowlanej, ma pierwszeństwo przed ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, w tym dotyczącymi obowiązku zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4 w zw. z art. 10 § 1 k.p.a.). Dopiero po powołaniu komisji, powiadomieniu organu nadzoru budowlanego wyższego stopnia i Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego organ zatem ustala krąg podmiotów obowiązanych do wykonania niezbędnych robót w celu uporządkowania terenu katastrofy i zabezpieczenia obiektu budowlanego do czasu wykonania robót doprowadzających obiekt do stanu właściwego, co w konsekwencji może doprowadzić do usunięcia skutków katastrofy budowlanej (art. 78 i 79 P.b.)<sup>18</sup>. Regulacja dotycząca obowiązku powołania komisji w sprawach katastrof budowlanych bez wątplenia nie tylko przyspiesza postępowania wyjaśniające, lecz także sprzyja profesjonalizacji tych postępowań z uwagi na skład osobowy komisji, w której biorą udział m.in. – w miarę potrzeby – rzeczoznawca budowlany lub inne osoby posiadające wymagane kwalifikacje zawodowe oraz projektant.

Do gromadzenia materiału dowodowego przed formalnym wszczęciem postępowań administracyjnych w sprawach budowlanych dochodzi również w wypadku postępowań administracyjnych wszczynanych na wniosek inwestora. W doktrynie prawa dostrzega się, że zwłaszcza w istotnych sprawach budowlanych, inwestycyjnych często dochodzi do prowadzenia nieformalnych „przed-postępowań”, w toku których wyjaśnia się cały stan prawny sprawy i ustala się „strategię” następującego potem oficjalnego postępowania administracyjnego. Bywa nawet tak, że wnioskodawca i urzędnik uzgadniają, pod jakimi warunkami wnioskodawca uzyska załatwienie sprawy, a czasami porozumiewają się nawet co do treści decyzji<sup>19</sup>. Takie nieformalne „przed-postępowania” występują również często aktualnie w praktyce organów nadzoru budowlanego w sprawach o udzielenie pozwolenia na użytkowanie oraz organów administracji architektoniczno-budowlanej w sprawach o udzielenie pozwolenia na budowę. Należy je ocenić pozytywnie, ponieważ służą szybszemu załatwianiu spraw w toku wszczynanych następnie formalnie postępowań administracyjnych, o ile po formalnym wniesieniu wniosku przez inwestora o wszczęcie postępowania administracyjnego orzekający w sprawie organ administracji postąpi zgodnie z wcześniejszymi „nieformalnymi ustaleniami”. W innym razie działanie organów administracji może

<sup>18</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 października 2010 r., II SA/Łd 531/10, CBOSA; wyrok WSA w Opolu z dnia 25 września 2014 r., II SA/Op 348/14, CBOSA.

<sup>19</sup> Por. J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 246–247.

zostać przez strony uznane jako naruszające zasadę zaufania do władzy publicznej określonej w art. 8 k.p.a. Należy zauważyć, że zjawisko takich nieformalnych „przed-postępowań” jest konsekwencją tego, że przepisy Prawa budowlanego regulują w art. 57 i art. 33 ust. 2 wymogi szczególne podań o wszczęcie tych postępowań administracyjnych. Chociaż przepisy Prawa budowlanego w sposób kompletny regulują katalog wymaganych dokumentów załączanych do tych podań, to jednak występująca w różnych organach administracji różnorodna praktyka, a także wysoki stopień skomplikowania zagadnień ze sfery Prawa budowlanego sprawiają, że inwestorzy często z praktyki nieformalnych „przed-postępowań” korzystają. Trzeba zaznaczyć, że wskazane nieformalne „przed-postępowanie” może poprzedzać również procedurę zgłoszenia budowy lub wykonania innych robót budowlanych oraz zawiadomienia o zakończeniu budowy, dla których ustawodawca w art. 30 ust. 2a i art. 57 P.b. określił wskazane powyżej wymogi szczególne podań o wszczęcie tych postępowań administracyjnych.

Przed formalnym wszczęciem postępowań administracyjnych o udzielenie pozwolenia na użytkowanie inwestor jako ich późniejsza strona, kompletując wymagane w Prawie budowlanym dokumenty, dokonuje też przewidzianych w art. 56 P.b. uzgodnień z innymi organami: Państwową Inspekcją Sanitarną i Państwową Strażą Pożarną. Badanie zgodności inwestycji pod tym kątem następuje zatem już przed wszczęciem postępowania administracyjnego, a dokonują go inne niż organ orzekający w sprawie organy administracji. J. Chlebny takie sytuacje, gdy z prawa materialnego wynika obowiązek uzyskania przez stronę stanowiska innego organu (decyzji, zgód, opinii), bez którego nie jest możliwe załatwienie pozytywne danej sprawy, nazywa sytuacjami „zbliżonymi do współdziałania”<sup>20</sup>. W orzecznictwie wskazuje się, że zajęcie stanowiska, o którym mowa w art. 56 P.b., nie stanowi zajęcia stanowiska poprzedzającego wydanie decyzji przez organ administracji publicznej, o jakim mowa w art. 106 § 1 k.p.a.<sup>21</sup> Pogląd ten znajduje oddźwięk również w doktrynie. Przemawiają za nim argumenty natury systemowej, o braku uwag lub sprzeciwu ze strony wskazanych organów organ właściwy w przedmiocie pozwolenia na użytkowanie dowiadyuje się bowiem z oświadczenia inwestora, a nie od organów współdziałających w rozumieniu art. 106 k.p.a.<sup>22</sup> Analogiczna sytuacja uregulowana została w art. 32 ust. 1 pkt 2 P.b., który obliguje do uprzedniego uzyskania przez inwestora wymaganych przepisami szczególnymi pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów w odniesieniu do ubiegania

<sup>20</sup> Por. J. Chlebny, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2: *Postępowanie administracyjne ogólne*, cz. 1: *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, red. W. Chróścielewski, Warszawa 2018, s. 230–233, 218–219.

<sup>21</sup> Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2007 r., II OSK 1609/06, CBOSA.

<sup>22</sup> Zob. M. Wincenciak, *Teza 2 do art. 56*, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2018.

się o pozwolenia na budowę, którą w doktrynie ocenia się jako przykład dekodyfikacji Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>23</sup>.

Gromadzenie materiału dowodowego przed formalnym wszczęciem postępowania administracyjnego ma również miejsce wtedy, gdy zobowiązanemu, o którym mowa w art. 61 P.b., zleca się ekspertyzę na podstawie art. 81c P.b. jeszcze przed wszczęciem postępowania administracyjnego w sprawie stanu technicznego, w sytuacji gdy dokumenty, do których prowadzenia na podstawie art. 63–65 P.b. był zobowiązany, nie są kompletne lub nie są prowadzone. Taka ekspertyza może spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego, jeśli wykaże nieprawidłowości w stanie technicznym budynku. Dopuszczana jest wówczas jako dowód w sprawie. Na specyfikę dowodu z ekspertyzy wskazują M. Szalewska i M. Masternak, zauważając, że regulacja ta często wykracza poza ramy unormowań procesowych zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego, np. poprzez zerwanie więzi czasowej z tokiem postępowania administracyjnego, co przejawia się m.in. w tym, że wiadomości te pozyskiwane są przed wszczęciem postępowania administracyjnego, a także w przeniesieniu obowiązku ich uzyskania z organu na stronę<sup>24</sup>.

#### TOK POSTĘPOWAŃ DOWODOWYCH W SPRAWACH BUDOWLANYCH

Analiza przepisów Prawa budowlanego prowadzi do wniosku, że postępowania dowodowe przed organami nadzoru budowlanego prowadzone są – w zależności od rodzaju spraw – w dwojaki sposób. Pierwsze polegają co do zasady na zgromadzeniu i dokonywaniu oceny przedłożonych przez stronę – inwestora – dowodów dla oceny, czy przysługuje mu wnioskowane uprawnienie (tak w sprawach z art. 55–59e i art. 40 ust. 2 P.b.). Analogiczny przebieg przybiera postępowanie przed organami administracji architektoniczno-budowlanej w sprawach z art. 28 i art. 40 ust. 1 P.b. W zdecydowanej większości spraw przed organami nadzoru budowlanego postępowanie dowodowe dotyczy tzw. spraw deliktowych (tj. z art. 48–49i, art. 50, art. 51, art. 62 ust. 3, art. 66, art. 67, art. 68, art. 71a, art. 76 ust. 4, art. 78 P.b.). Postępowanie dowodowe w tych sprawach toczy się według modelu innego niż pierwszy z wymienionych. W toku tego rodzaju postępowań administracyjnych gromadzi się dowody pozwalające na ustalenie, czy doszło do popełnienia deliktu administracyjnego oraz jaki podmiot tego deliktu się

<sup>23</sup> Z. Janku, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, *Z zagadnień dekodyfikacji polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności...*, s. 142–143.

<sup>24</sup> M. Szalewska, M. Masternak, *Rola eksperta i jego opinii w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 795.



dopuszcil<sup>25</sup>. Bada się również, jaki obowiązek (jaką sankcję) na podmiot zobowiązany nałożyć. W doktrynie prawa w odniesieniu do postępowań administracyjnych dotyczących przypadków, w których sprawowany jest monitoring, nadzór bądź uruchamiana jest procedura kontroli, a następnie dokonywana jest weryfikacja poprawności określonych działań względem obowiązujących norm prawnych, wskazuje się, że dochodzi do sytuacji, w której najpierw badany jest stan faktyczny, a dopiero później identyfikowane są normy prawne, którym odpowiadają ustalone fakty sprawy<sup>26</sup>. M. Wincenciak, analizując postępowanie w przedmiocie wymierzenia sankcji administracyjnych, twierdzi, że istnienie faktów tworzących określoną sprawę administracyjną w momencie wszczęcia postępowania administracyjnego jest domniemywane przez organ administracji publicznej, który zakłada, że znane mu informacje, które dały impuls do wszczęcia postępowania w sprawie, zostaną pozytywnie zweryfikowane w procesie dowodzenia. Nie wszystkie wstępne informacje stanowiące podstawę wszczęcia postępowania zostaną potwierdzone w procesie dowodzenia, co z kolei będzie skutkowało odpowiednimi rozstrzygnięciami procesowymi<sup>27</sup>.

Powyższy model postępowania w sprawach deliktowych przed organami nadzoru budowlanego nie przebiega jednak tak standardowo, gdyż przepisy Prawa budowlanego przewidują dodatkowo możliwość legalizacji samowoli budowlanych. Nie leży bowiem w interesie publicznym orzekanie o rozbiórze w każdym wypadku stwierdzenia popełnienia deliktu. Jeżeli na wstępnym etapie badania możliwości legalizacji zostanie ona odrzucona, to powyższy schemat zostaje zachowany. W sytuacji natomiast, gdy okaże się możliwa legalizacja, schemat ten poszerzony zostaje o procedurę legalizacyjną, z której prowadzeniem wiąże się już inny przebieg postępowania dowodowego, tj. zasadniczo analogiczny do tego z pierwszego modelu.

Cechą wyróżniającą postępowania dowodowe w sprawach deliktowych przed organami nadzoru budowlanego jest to, że poszczególne czynności dowodowe przeprowadzane są według ściśle określonego przez ustawodawcę schematu i kolejności. Wydaje się, że motywem wprowadzenia tych odrębnych regulacji było to, że ustawodawca przyjął, iż taki schemat prowadzenia postępowania dowodowego jest najszybszy i najskuteczniejszy. Szczególnie jaskrawym tego przykładem są postępowania dowodowe w sprawach z art. 67 P.b., tj. rozbiórki nieużytkowanego lub niewykończonego obiektu budowlanego. W sprawach tych stosuje się kolejność czynności w postępowaniu dowodowym przewidzianą

<sup>25</sup> Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., II GSK 2767/15, CBOSA.

<sup>26</sup> J. Wegner, *Teza 6 do art. 6 k.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, LEX/el. 2019.

<sup>27</sup> M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 176–177.

w § 2–5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie warunków i trybu postępowania w sprawach rozbiórek nieużytkowanych lub niewykończonych obiektów budowlanych<sup>28</sup>, która obejmuje ustalenie przyczyn niewykonania przez właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego remontu, odbudowy lub wykończenia, oględziny i ocenę stanu technicznego, ewentualne zlecenie sporządzenia ekspertyzy technicznej, rozprawę.

Również w wypadku samowoli budowlanych regulowanych w art. 48 P.b. ustawodawca ściśle określił tok postępowań dowodowych w tych sprawach. Obejmuje on najpierw wydanie postanowienia o wstrzymaniu budowy, następnie złożenie wniosku o legalizację, wydanie postanowienia zobowiązującego do przedłożenia dokumentów legalizacyjnych oraz ewentualne wydanie postanowienia zobowiązującego do usunięcia nieprawidłowości w przedłożonych dokumentach legalizacyjnych. Taki wprowadzony przez ustawodawcę tok postępowania umożliwia ewentualną legalizację samowoli budowlanej, co do której decyzję podejmuje zobowiązany już na wstępnym etapie postępowania. Specyficzny przebieg przybiera też postępowanie dowodowe w sprawie katastrofy budowlanej, tj. postępowanie wyjaśniające prowadzone w trybie art. 74 P.b. w sprawie ustalenia przyczyn katastrofy, do którego stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące dowodów ze zmianami wprowadzonymi przez Prawo budowlane (np. powołanie komisji dla zbadania przyczyn i okoliczności katastrofy). Wydaje się, że wprowadzając w Prawie budowlanym taką regulację odrębną, ustawodawca przyjął, iż umożliwi ona jak najszybsze i profesjonalne ustalenie przyczyn katastrofy budowlanej. Bez wątplenia takie regulacje w Prawie budowlanym wpływają na uporządkowanie toku postępowań dowodowych w tych sprawach budowlanych i powodują jednocześnie ich przyspieszenie, co leży w interesie publicznym.

Charakterystyczną cechą postępowania dowodowego w wypadku postępowań administracyjnych dotyczących spraw z art. 48 P.b. w brzmieniu sprzed nowelizacji Prawa budowlanego z dnia 13 lutego 2020 r. było to, że ustawodawca dwukrotnie kazał badać organowi orzekającemu w sprawie te same okoliczności w toku jednego postępowania, tj. zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Miało to miejsce przed wydaniem zarówno postanowienia o wstrzymaniu z art. 48 ust. 2 P.b., jak i decyzji z art. 49 P.b. po przedłożeniu wymaganych do legalizacji dokumentów<sup>29</sup>. Taki wymóg wynikał z art. 49 ust. 1 pkt 1 P.b. Jak podkreśla J. Człowiekowska, do podwójnej oceny zgodności

<sup>28</sup> Dz.U. 2004, nr 198, poz. 2043.

<sup>29</sup> Por. Z. Niewiadomski, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2016, s. 507–508.

z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dochodziło raz przez organ nadzoru budowlanego (w ramach kontroli przesłanki wydania postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych), a drugi raz przez organ wydający zaświadczenie o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (dawny art. 48 ust. 3 pkt 1 P.b.). Rozwiązanie to jej zdaniem było niewłaściwe m.in. ze względu na możliwe rozbieżności pomiędzy stanowiskami organów administracji co do zgodności obiektu budowlanego z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także z uwagi na ograniczone możliwości zbadania stanu rzeczy przez organ wydający zaświadczenie<sup>30</sup>. W wyniku powyższej nowelizacji ust. 1 art. 48 P.b. pomija obowiązek badania zgodności obiektu budowlanego z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przed wydaniem postanowienia o wstrzymaniu budowy oraz przenosi tę kontrolę na etap postępowania legalizacyjnego, co przewiduje art. 49 ust. 1 pkt 2 P.b. Zmianę tę należy uznać za słuszną, przyspieszy ona bowiem niewątpliwie postępowania administracyjne w tych sprawach.

## CZĘŚCIOWA PRYWATYZACJA POSTĘPOWANIA DOWODOWEGO

Cechą charakterystyczną postępowań dowodowych w sprawach budowlanych jest też obciążanie stron zobowiązanych w tych postępowaniach, tj. inwestora, właściciela i zarządcę, kosztami ich prowadzenia. W doktrynie prawa dostrzega się zjawisko tzw. częściowej „prywatyzacji” postępowania dowodowego. Polega ono na tym, że przeprowadzenie określonych dowodów o charakterze eksperckim i zarazem kosztownym jest powierzane stronie wnioskującej o wydanie decyzji określonej treści<sup>31</sup>. Na gruncie postępowań administracyjnych przed organami nadzoru budowlanego zjawisko to występuje w szerszym zakresie, dotyczy bowiem nie tylko postępowań inicjowanych wnioskiem zainteresowanej strony, lecz także postępowań w „sprawach deliktowych” wszczynanych z urzędu. W wypadku tych drugich wskazana prywatyzacja dotyczy etapu legalizacji czy też postępowania naprawczego, które w efekcie mają doprowadzić do zalegalizowania samowolnie wykonanej budowy bądź innych robót budowlanych. Na tych etapach postępowań administracyjnych to strony zobowiązane obciąża się obowiązkiem przedkładania kosztownej dokumentacji, w tym projektu technicznego wskazanego w art. 48b ust. 2 pkt 2 P.b., projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego zamiennego wskazanego

<sup>30</sup> Por. J. Człowiekowska, *Legalizacja samowoli budowlanej a zmiany w prawie budowlanym i administracyjnym*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 270.

<sup>31</sup> Por. J. Wegner, *Teza 6 do art. 7 k.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, 2019.

w art. 51 ust. 1 pkt 3 P.b. Analogiczna sytuacja występuje w wypadku legalizacji samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego, o której mowa w art. 71a ust. 1 pkt 2 P.b. Również w sprawach z zakresu utrzymania obiektów budowlanych na strony zobowiązane nakładany jest obowiązek składania kosztownych ocen i ekspertyz w przedmiocie stanu technicznego obiektu budowlanego. W tym kontekście za słuszną należy uznać tezę postawioną przez L.J. Kamińskiego, wskazującą na to, że procesowe zasady działania opisane w Prawie budowlanym w wielu kwestiach, przede wszystkim w sprawach dowodowych, zasadniczo odbiegają od regulacji kodeksowej, przenosząc na uczestników procesu budowlanego ciężar dowodu<sup>32</sup>.

Analizując zasadność obciążania stron postępowania administracyjnego w sprawach budowlanych przed organami nadzoru budowlanego obowiązkiem sporządzenia ekspertyzy technicznej, w sytuacjach wymagających wiedzy specjalistycznej z danej dziedziny budownictwa, z jednej strony należy stwierdzić, że usprawnia to postępowanie administracyjne, ponieważ zobowiązany sam musi znaleźć uprawnionego eksperta i pokryć koszty sporządzenia ekspertyzy, jednak z drugiej strony niesie to ryzyko naruszenia interesu strony zobowiązanej w postępowaniu. Należy podkreślić, że organy nadzoru budowlanego nie mogą w każdym wypadku, gdy konieczna jest wiedza budowlana, zlecać sporządzenia ekspertyzy technicznej. Nałożenie obowiązku sporządzenia ekspertyzy rozpatrywane było w kontekście nadużycia prawa do jej nakładania. W orzecznictwie i doktrynie – w związku z przerwaniem na stronę kosztów sporządzenia tej ekspertyzy – podkreślano, że środek ten powinien być wykorzystywany tylko w sytuacjach wyjątkowych, kiedy organy nadzoru budowlanego nie są w stanie przy użyciu posiadanej wiedzy i środków, którymi dysponują, rozstrzygnąć powstałych wątpliwości<sup>33</sup>. Stąd też w orzecznictwie wskazuje się, że organ administracji może nałożyć na stronę obowiązek przedłożenia ekspertyzy, o której mowa w art. 81c ust. 2 P.b., dopiero po przeprowadzeniu postępowania dowodowego zgodnie z art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. Dotyczy to również art. 62 ust. 3 P.b.<sup>34</sup> Organy powinny badać, czy kosztu związanego ze sporządzeniem ekspertyzy można uniknąć lub go ograniczyć<sup>35</sup>.

Ze zjawiskiem prywatyzacji postępowania dowodowego w sprawach budowlanych mamy do czynienia także w wypadku postępowań administracyjnych

<sup>32</sup> L.J. Kamiński, *Postępowanie administracyjne w sprawach budowlanych...*, s. 23.

<sup>33</sup> Por. J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 583. Zob. także: wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 grudnia 2018 r., VII SA/Wa 727/18, CBOSA.

<sup>34</sup> Zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 26 sierpnia 2008 r., II SA/OI 323/08, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2019 r., II SA/Wr 743/18, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 grudnia 2018 r., VII SA/Wa 727/18, CBOSA.

<sup>35</sup> Zob. S. Jędrzejewski, *Proces budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Bydgoszcz 1995, s. 136–137.

wszczynanych na wniosek inwestora. Jak słusznie wskazuje się w orzecznictwie, wysokie koszty środków dowodowych Prawo budowlane przerzuca na strony w procesie inwestycyjnym, stawiając stosowne wymagania wnioskowi np. o udzielenie pozwolenia na użytkowanie, do których należy dołączyć dokumenty przewidziane w art. 57 ust. 1 P.b.<sup>36</sup> Analogiczna sytuacja zachodzi w stosunku do wniosków o udzielenie pozwolenia na budowę, na co wskazuje art. 33 ust. 2 P.b. W wypadku tych postępowań ciężar zgromadzenia i przedstawienia dowodów przeniesiony został *de facto* na wnioskodawcę<sup>37</sup>. Modyfikacje związane z treścią podań (np. z art. 33 P.b.) wynikają ze specyfiki Prawa budowlanego, wyrażającej się głównie w powiązaniu problemów prawnych z procesami technicznymi i wiedzą budowlaną oraz we wprowadzeniu norm technicznych w rozwiązaniach prawnych. Rozwiązania procesowe muszą więc uwzględniać elementy techniczne<sup>38</sup>. W powyższych sytuacjach mamy do czynienia z wymogami szczególnymi podania, o których mowa w przepisie w art. 63 § 2 k.p.a.<sup>39</sup> Z treści art. 63 § 2 k.p.a. wynika jednocześnie, że podanie musi czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych. Takim wymaganiem, jak wskazuje się w doktrynie, może być obowiązek dostarczenia przez wnioskodawcę wraz z wnioskiem dowodów (na ogół dokumentów) dotyczących stanu faktycznego, tak aby późniejsze postępowanie mogło być skrócone do minimum<sup>40</sup>. Jak słusznie wskazuje M. Wilbrandt-Gotowicz, tendencja nakładania przez przepisy szczególne na strony postępowania ciężaru udowodnienia określonych faktów wymaga nowego sposobu postrzegania zasady prawdy obiektywnej; w tego typu sprawach organ administracji ocenia materiał dowodowy w przeważającym zakresie przedstawiony przez stronę<sup>41</sup>. Takie zjawisko prywatyzacji w omawianych sytuacjach oceniam pozytywnie, odciąża to bowiem organy administracji zarówno pod względem czasowym, jak i pod względem kosztowym od prowadzenia postępowań dowodowych w tych sprawach oraz przyspiesza ich prowadzenie,

<sup>36</sup> Por. wyrok NSA w Gdańsku z dnia 6 grudnia 2000 r., II SA/Gd 2016/98, CBOSA.

<sup>37</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 września 2005 r., II SA/Wa 1826/04, CBOSA. Zob. także: A. Gill, *Sytuacja procesowa strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym i postępowaniach wyjątkowych*, Wrocław 2010, s. 306.

<sup>38</sup> Z. Leoński, *Elementy prawa procesowego w prawie budowlanym*, [w:] *Księga pamiątkowa Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 187.

<sup>39</sup> R. Hauser, *Podania w kodeksie postępowania administracyjnego*, [w:] *Księga pamiątkowa...*, s. 90. Autor przepisu art. 33 ust. 2 P.b. podał jako przykład „przepisu szczególnego”.

<sup>40</sup> Por. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 86–87. Zob. także: Z.R. Kmiciek, *Wadliwość oświadczeń procesowych stron w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 819–820.

<sup>41</sup> Zob. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Ciężar dowodu a zasada prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, red. E. Wójcicka, Częstochowa 2013, s. 96–100.

inwestor zainteresowany szybkim rozpatrzeniem wniosku sam podejmuje inicjatywę sprawnego zgromadzenia materiału dowodowego.

### „SWOISTA INNA FORMA PREKLUZJI DOWODOWEJ” ORAZ MATERIALNOPRAWNE OGRANICZENIA ZASADY OTWARTEGO SYSTEMU DOWODÓW

Analizując przebieg postępowań dowodowych w postępowaniach administracyjnych w sprawach budowlanych, należy stwierdzić, że Prawo budowlane – co prawda – nie wprowadza systemu prekluzji dowodowej skutkującej utratą możliwości powołania środka dowodowego w późniejszym terminie, lecz wprowadza regulacje stanowiące *lex specialis* wobec Kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczące wyznaczania terminów dla zobowiązanych stron do przedłożenia ściśle określonych, przewidzianych w Prawie budowlanym dowodów, np. w art. 48b ust. 1 P.b. termin na przedłożenie dokumentów legalizacyjnych, w art. 49g ust. 1 P.b. termin na przedłożenie dokumentów legalizacyjnych w uproszczonym postępowaniu legalizacyjnym, w art. 50 ust. 3 P.b. termin na przedłożenie ocen technicznych bądź ekspertyz w postępowaniu naprawczym, w art. 71a ust. 1 pkt 2 P.b. termin na przedłożenie dokumentów do legalizacji samowoli użytkowej. Zjawisko to można by określić jako „swoistą inną formę prekluzji dowodowej”. Skutkiem naruszenia tych terminów nie jest utrata możliwości powoływania tych dowodów w późniejszym terminie. Konsekwencją ich naruszenia są natomiast przewidziane w Prawie budowlanym decyzje negatywne dla zobowiązanego, tj. o rozbiórce obiektu budowlanego lub jego części, o doprowadzeniu obiektu do stanu poprzedniego, o zaniechaniu dalszych robót budowlanych, o przywróceniu poprzedniego sposobu użytkowania (art. 49e pkt 3, art. 49i ust. 2 pkt a, art. 50 ust. 3, art. 71a ust. 1 pkt 4 P.b.). Wskazane zjawisko „swoistej innej formy prekluzji dowodowej” należy ocenić pozytywnie z uwagi na to, że mobilizująco wpływa na strony zobowiązane w postępowaniach administracyjnych do terminowego przedkładania wymaganych dowodów z dokumentów. Przyspiesza to tok postępowań administracyjnych w tych sprawach budowlanych, które ze swej natury są postępowaniami skomplikowanymi i długotrwałymi.

Prawo budowlane w odniesieniu do postępowań dowodowych określa również materialnoprawne ograniczenia zasady otwartego systemu dowodów. Takimi ograniczeniami są regulacje zobowiązujące organ procesowy do przeprowadzenia ściśle określonych środków dowodowych<sup>42</sup>. Jak wskazuje Z.R. Kmieciak, często przepisy ustaw szczególnych wymagają dla wskazania danej okoliczności faktycznej przedłożenia przez stronę określonego środka dowodowego (na ogół

<sup>42</sup> Zob. R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 214.

dokumentu)<sup>43</sup>. W pewnego rodzaju sprawach ustawodawca przewidział konieczność wykorzystania określonego środka dowodowego. W takich wypadkach sięgnięcie po dany dowód nie będzie należało do sfery uznania organu, lecz będzie jego obowiązkiem. Wynika to z wcześniejszej oceny ustawodawcy w zakresie przydatności określonego środka dowodowego wymaganego dla wyjaśnienia sprawy<sup>44</sup>. Przykładem takiej sytuacji jest art. 68 P.b., w którym ustawodawca przewidział, że jedynym dowodem, na podstawie którego można ustalić podstawy do nakazu przewidzianego w tym przepisie, jest dowód z oględzin. Do innych takich przykładów w Prawie budowlanym należy zaliczyć następujące przypadki: okoliczność zdatności obiektu do użytkowania można udowodnić tylko za pomocą dokumentów wskazanych w art. 57 ust. 1–3 P.b.; dopuszczalność legalizacji samowoli budowlanych lub samowolnej zmiany sposobu użytkowania można udowodnić jedynie za pomocą dokumentów wskazanych w art. 48b i art. 71a ust. 1 pkt 2 P.b. Dopuszczalność legalizacji istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu, projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę można wykazać projektem zagospodarowania działki lub terenu lub projektem architektoniczno-budowlanym zamiennym, zatwierdzonym przez organ nadzoru budowlanego (art. 51 ust. 1 pkt 3 P.b.).

W odniesieniu do art. 57 P.b. w orzecznictwie wskazuje się, że organ nadzoru budowlanego nie może bez tych dokumentów, w tym w szczególności bez oryginału dziennika budowy i oświadczeń kierownika budowy, sprawdzić w wyniku oględzin, czy obiekt został wybudowany zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym i udzielonym pozwoleniem na budowę. Zawiadomienie takie składane jest w celu potwierdzenia zgodności budowy z projektem budowlanym i z przepisami oraz potwierdzenia jego zdatności do użytkowania. Dokumenty stanowiące załączniki do zawiadomienia o zakończeniu budowy, określone w art. 57 ust. 1 P.b., służą tej weryfikacji. Tym samym należy uznać, że obowiązek ich przedłożenia jest warunkiem koniecznym, aby możliwa była ocena zrealizowanego zamierzenia budowlanego pod tym kątem<sup>45</sup>. Analogiczna sytuacja ma miejsce w wypadku wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie. Wskazane materialnoprawne ograniczenia zasady otwartego systemu dowodów w postępowaniach dowodowych w sprawach budowlanych oceniam pozytywnie. Sprzyjają one profesjonalizacji i jednocześnie przyspieszeniu postępowań dowodowych

<sup>43</sup> Por. Z.R. Kmieciak, *Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 2008, s. 153. W takich sytuacjach – jak wskazuje autor – ciężar dowodu implikuje konieczność udowodnienia faktów przez stronę postępowania pod rygorem odmowy pozytywnego załatwienia sprawy.

<sup>44</sup> Por. R. Suwaj, *op. cit.*, s. 215.

<sup>45</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 marca 2015 r., II SA/Kr 75/15, CBOSA.

w tych sprawach, w większości wymagane dowody z dokumentów sporządzane są bowiem przez podmioty posiadające wiedzę z zakresu prawa budowlanego.

## PODSUMOWANIE

Przeprowadzona analiza regulacji prawnych zawartych w ustawie Prawo budowlane w zakresie postępowania dowodowego wykazała, że zawiera ona odmienności, które umożliwiają szybkie i profesjonalne prowadzenie tych postępowań, przerzucenie ich kosztów w znacznej mierze na strony oraz dostosowanie regulacji procesowych do regulacji materialnoprawnych zawartych w tej ustawie. Umożliwia to skuteczną realizację jednego z głównych celów ustawy, czyli ochrony interesu publicznego. Wśród odmienności tych należy dostrzec gromadzenie materiału dowodowego przez organy administracji już przed formalnym wszczęciem postępowania administracyjnego, tj. w toku czynności kontrolnych poprzedzających wszczęcie postępowań w „sprawach deliktowych” czy też w toku postępowania wyjaśniającego poprzedzającego wszczęcie postępowania w sprawie katastrofy budowlanej, a także gromadzenie materiału dowodowego przez same strony przed wniesieniem wniosków o udzielenie pozwolenia na budowę czy pozwolenia na użytkowanie. Przenoszenie części postępowań dowodowych w tych sprawach na etap „przed-procesowy”, bez udziału wszystkich stron postępowania administracyjnego, rodzi jednocześnie ryzyko naruszenia ich praw. Wydaje się więc, że powinno to skutkować obowiązkiem organów administracji orzekających w sprawach budowlanych do informowania wszystkich stron postępowania o zgromadzonym na etapie „przed-procesowym” materiale dowodowym już bezpośrednio po formalnym wszczęciu postępowań administracyjnych.

Ponadto należy stwierdzić, że w postępowaniach tych dochodzi do zjawiska częściowej prywatyzacji postępowania dowodowego, przejawiającej się w nakładaniu na strony obowiązku sporządzenia kosztownych ekspertyz technicznych czy obowiązku pokrycia kosztów sporządzenia kosztownej dokumentacji budowlanej, jak np. projekty techniczne czy projekty architektoniczno-budowlane. Należy również podkreślić, że poprzez wprowadzenie do ustawy Prawo budowlane wielu terminów dla zobowiązanych stron do przedłożenia ściśle określonych dokumentów ustawodawca wprowadził w tych postępowaniach dowodowych „swoistą inną formę prekluzji dowodowej”, której konsekwencją jest wydanie negatywnych dla zobowiązanego decyzji administracyjnych. Natomiast uregulowane w Prawie budowlanym obowiązki przedkładania ściśle określonych dowodów należy ocenić jako przykład materialnoprawnego ograniczenia zasady otwartego systemu dowodów. Co istotne, w postępowaniach związanych z popełnieniem deliktów regulowanych w Prawie budowlanym wprowadzono dodatkowy mechanizm w postaci procedury legalizacyjnej, która ma wpływ na tok postępowania dowodowego w tych sprawach. W niektórych z tych postępowań ustawodawca



przewidział też, że poszczególne czynności dowodowe prowadzone są według ściśle uregulowanego w ustawie Prawo budowlane schematu i kolejności.

Wskazane przypadki odrębnych regulacji procesowych w Prawie budowlanym w zakresie postępowania dowodowego świadczą o jego specyficznym charakterze wynikającym z tego, że postępowania jurysdykcyjne w sprawach budowlanych są postępowaniami szczególnymi.

## BIBLIOGRAFIA

### Literatura

- Babiel T., *Rozbieranie bez przyjemności*, „Rzeczpospolita – Prawo co Dnia” 2001, nr 5.
- Chlebny J., [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2: *Postępowanie administracyjne ogólne*, cz. 1: *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, red. W. Chróścielewski, Warszawa 2018.
- Człowiekowska J., *Legalizacja samowoli budowlanej a zmiany w prawie budowlanym i administracyjnym*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.
- Gill A., *Sytuacja procesowa strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym i postępowaniach wyjątkowych*, Wrocław 2010.
- Hauser R., *Podania w kodeksie postępowania administracyjnego*, [w:] *Księga pamiątkowa Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999.
- Hauser R., Niewiadomski Z., *Konstytucyjne aspekty regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 6.
- Janku Z., Szewczyk M., Waligórski M., Wojtczak K., *Z zagadnień dekodyfikacji polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. J. Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, red. B. Adamiak, Łódź 2004.
- Jędrzejewski S., *Proces budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Bydgoszcz 1995.
- Kamiński L.J., *Postępowanie administracyjne w sprawach budowlanych. Zagadnienia proceduralne*, Warszawa 2007.
- Kamiński M., *Postępowania administracyjne szczególne (odrębne) w sprawach z zakresu przygotowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012.
- Kmieciak Z.R., *Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 2008.
- Kmieciak Z.R., *Wadliwość oświadczeń procesowych stron w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.
- Kornecki J., [w:] D. Kafar, A. Kornecka, J. Kornecki, K. Szocik, *Prawo budowlane 2020 – proces inwestycyjny po zmianach*, Warszawa 2020.
- Leoński Z., [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002.
- Leoński Z., *Elementy prawa procesowego w prawie budowlanym*, [w:] *Księga pamiątkowa Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999.
- Łaszczycza G., Matan A., *Postępowanie administracyjne jako przedmiot prawa administracyjnego procesowego. Propozycja systematyki*, [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2018.

- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Majchrzak B., *Procedura prawna w sprawie katastrofy budowlanej*, [w:] *Państwo – prawo – bezpieczeństwo*, red. A. Babiński, M. Jurgilewicz, N. Malec, t. 1, Szczytno 2015.
- Matan A., [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 1: *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, Warszawa 2017.
- Niewiadomski Z., [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2016.
- Parchomiuk J., *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Plucińska-Filipowicz A., Filipowicz T., *Teza 2 do art. 74*, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2019.
- Suwaj R., *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009.
- Sypniewski D.K., *Teza 3 do art. 74*, [w:] *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, red. H. Kisilowska, LEX/el. 2010.
- Szalewska M., Masternak M., *Rola eksperta i jego opinii w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności, własności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1996.
- Szreniawski J., Stelmasiak J., Zdyb M., *Decyzje o rozbiórce. Dylematy samowoli budowlanej*, [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, red. B. Adamiak, Łódź 2004.
- Wegner J., *Teza 6 do art. 6 k.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, LEX/el. 2019.
- Wegner J., *Teza 6 do art. 7 k.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, LEX/el. 2019.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Ciężar dowodu a zasada prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, red. E. Wójcicka, Częstochowa 2013.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.
- Wincenciak M., *Teza 2 do art. 56*, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2018.
- Woś T., [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2015.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.

#### Akty prawne

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie warunków i trybu postępowania w sprawach rozbiórek nieużytkowanych lub niewykończonych obiektów budowlanych (Dz.U. 2004, nr 198, poz. 2043).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2021, poz. 735).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1333).

#### Orzecznictwo

- Postanowienie NSA z dnia 5 listopada 2010 r., II OSK 2132/10, CBOSA.
- Wyrok NSA w Gdańsku z dnia 6 grudnia 2000 r., II SA/Gd 2016/98, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2007 r., II OSK 1609/06, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2009 r., II OSK 1108/09, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., II GSK 2767/15, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 września 2005 r., II SA/Wa 1826/04, CBOSA.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2007 r., II SA/Bd 807/07, CBOSA.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 26 sierpnia 2008 r., II SA/OI 323/08, CBOSA,

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 października 2010 r., II SA/Łd 531/10, CBOSA .  
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 marca 2013 r., II SA/Wr 731/12, CBOSA.  
Wyrok WSA w Opolu z dnia 25 września 2014 r., II SA/Op 348/14, CBOSA.  
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 marca 2015 r., II SA/Kr 75/15, CBOSA.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 grudnia 2018 r., VII SA/Wa 727/18, CBOSA.  
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2019 r., II SA/Wr 743/18, CBOSA.

#### ABSTRACT

The article concerns problems connected with the specificity of the evidence proceedings in administrative procedures in building cases, i.e. those regulated in the Construction Law Act. Peculiar feature of the evidence proceedings in such cases is connected with the kind of administrative procedures, in doctrine called "special procedure". To conduct administrative procedure in such cases authorities use Code of Administrative Procedure and procedural regulations located in material act of law like the Construction Law Act. The characteristic features are: course of evidence proceeding, collecting of evidence before initiation of procedure, kind of partial privatisation of evidence proceeding, kind of evidential time-limit, material-law limits of the rule of open evidential system.

**Keywords:** administrative procedure; Construction Law; procedures in building cases; evidential time-limit

#### ABSTRAKT

Niniejszy artykuł dotyczy problematyki związanej ze specyfiką postępowań dowodowych w administracyjnych postępowaniach w sprawach budowlanych, tj. regulowanych w ustawie Prawo budowlane. Wynika ona z tego, że postępowania w tych sprawach należą do grupy postępowań administracyjnych szczególnych, w stosunku do których – obok norm procesowych zawartych w ustawie Kodeks postępowania administracyjnego – stosuje się normy procesowe zawarte w ustawach materialnoprawnych, w tym wypadku w Prawie budowlanym. Odmienności te dotyczą toku postępowań dowodowych w tych postępowaniach, gromadzenia materiału dowodowego przed formalnym wszczęciem postępowań administracyjnych, „częściowej prywatyzacji postępowania dowodowego”, „swoistej innej formy prekluzji dowodowej” oraz materialnoprawnych ograniczeń zasady otwartego systemu dowodów.

**Słowa kluczowe:** postępowanie dowodowe; Prawo budowlane; postępowania w sprawach budowlanych; prekluzja dowodowa